

## *Espacios Urbanos Participativos: Derecho a la Ciudad*

M. Victoria Cedro Barrionuevo – IntermonOxfam

### INTRODUCCIÓN

“Predecir el futuro es siempre muy arriesgado, mucho más el de América Latina. De ella se ha dicho una y otra vez que se encontraba al borde de un desarrollo maravilloso, sólo para defraudar a los optimistas. En 1912, lord Bryce, tras una gira por Sudamérica, predijo que su zona templada sería la cuna de naciones ricas y populosas, y posiblemente de grandes naciones. En 1910, otro viajero inglés situó a Brasil en el camino que conduce con toda seguridad, aunque despacio, a un futuro de gran prosperidad. Más de ochenta años después la certeza se había desvanecido.”

Con este párrafo inician la obra *Historia contemporánea de América Latina*, los autores Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, y con este mismo párrafo quería comenzar mi introducción.

Somos muchos los que nos preguntamos cada día: cómo es posible que siendo las ciudades de América Latina territorios con grandes potencialidades económicas, ambientales, culturales, se caractericen por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan a sus pies pobreza y exclusión social. Favoreciendo la proliferación de grandes áreas urbanas modeladas por la segregación social y espacial<sup>1</sup>.

Ante esta forma de interpelar la ciudad, Intermon Oxfam, se plantea una intervención en el conjunto de estrategias para un desarrollo local participativo basado en un enfoque de derechos y que tiene en cuenta diferentes teorías de cambio social.

### Modelo de trabajo de IntermonOxfam

Desde Intermon Oxfam se trabaja a partir de 5 Ejes Estratégicos para conseguir cambios significativos, sostenibles y positivos en la vida de personas excluidas que les permitan defender y ejercer sus derechos: en sus condiciones materiales (acceso a ingresos, servicios sociales básicos, recursos naturales), en su posición social (mayor poder de decisión y control de recursos, acceso equitativo a oportunidades, mayor participación) y en las relaciones de poder. Estos ejes son:

1. Justicia Económica
2. Derecho a Servicios Sociales básicos de calidad
3. Acción Humanitaria
4. Derechos de las Mujeres
5. Ciudadanía y Gobernabilidad.

Dentro del eje de Ciudadanía y Gobernabilidad se encuentra el Programa Derecho a la Ciudad. Por medio del **Programa Derecho a la Ciudad**, el valor añadido de Intermon Oxfam es:

- Llevar a cabo las asistencias técnicas específicas necesarias para garantizar una ejecución eficaz y eficiente y consolidar una visión común entre los actores que participan en la intervención
- Apoyar y dinamizar las organizaciones locales: impulsar propuestas de trabajo concretas y coordinadas de manera a tener una visión y estrategia de trabajo coordinada y compartida.

---

<sup>1</sup> Preámbulo de “La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.” Foro Social de las Américas (Quito 2004), Foro Mundial Urbano (Barcelona 2004), Foro Social Mundial (Porto Alegre 2005)

- Asegurar la integración del enfoque de derechos y de los enfoques transversales (Género, advocacy) a través de la reflexión conjunta y participativa del personal de IO, con las organizaciones locales y con los otros actores que participan en los programas de desarrollo.
- Tiene un papel clave en la dinamización en el paso de proyectos a programas. Para ello, crea espacios que permitan coordinar las acciones, crear sinergias, intercambiar experiencias y, en general, apropiarse a todas las contrapartes de una visión de programa, más allá de su propio proyecto
- Fomento de sinergias e Incidencia Política.

A partir de aquí se establece también un **Marco de Referencia** para su actuación. En él se plantea una intervención en el conjunto de estrategias para un desarrollo local participativo basado en los principios del enfoque de Derecho y tomando como referencia el documento: la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Los Principios fundamentales de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad son tres:

- El Ejercicio Pleno de la Ciudadanía- entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como el pleno respeto a la producción social del hábitat.
- La gestión democrática de la ciudad, entendida como el control y la participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.
- La función social de la propiedad y de la ciudad, entendida como la prevalencia, en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad; implica el uso socialmente justo y ambientalmente sostenible del espacio urbano.

Intermón Oxfam adopta el enfoque de derechos como un conjunto de principios sobre los que se deben basar todas las actuaciones sociales, así como una metodología para analizar las causas estructurales de la pobreza, para identificar y desarrollar las capacidades de los titulares de derechos y titulares de obligaciones, y para medir el impacto de las acciones a la luz de los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos<sup>2</sup>.

Parte de la definición de la pobreza como “una condición humana caracterizada por la privación sostenida o crónica de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarias para el disfrute de un nivel de vida adecuado y la realización de los derechos de las personas” (OACDH, 10 de Mayo 2001)<sup>3</sup>.

Este enfoque orienta el desarrollo local hacia procesos de cambio social y político modificando las inequidades estructurales y otras causas que impiden terminar con la pobreza e identifica a los responsables de hacer cumplir los derechos de las personas. Aunque el marco legal de los Derechos Humanos reconoce al Estado como el principal titular de obligaciones, pueden existir otros corresponsables que se mueven desde el ámbito local hasta el internacional. A su vez, la sociedad Civil, como titulares de derechos, se convierte en agente de cambio importante para el papel de vigilancia y promoción del derecho a la ciudad.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece que todos los derechos de la Carta deben ser garantizados por todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades sin discriminación.

Desde IntermonOxfam se otorga atención prioritaria a los derechos de grupos más marginados y en situación de vulnerabilidad: migrantes forzados, víctimas de violencia, problemática de los menores, grupos étnicos, etc...

---

<sup>2</sup> (Cymant, 2007)

<sup>3</sup> “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el PIDESC” E/C.12/2001/10, 10 de Mayo de 2001.

Dentro de estos grupos sociales encontramos las discriminaciones y desigualdades que sufren las mujeres y que están en relación con una mayor incidencia de la pobreza y la exclusión.

Dentro de esta intervención, se incluye el análisis de las sociedades desde una perspectiva de género para desvelar y buscar transformar los espacios urbanos teniendo como preocupación política y analítica la estructura y la dinámica de las relaciones de las desigualdades entre hombres y mujeres. El enfoque de género es sustancial al enfoque de derechos, en el sentido de fomentar la construcción de relaciones de equidad y solidaridad entre géneros como condición para la realización personal y el desarrollo integral de todas las personas, hombres y mujeres (Cyment, 2007).

Esta dimensión de planificación estratégica territorial es por la que apuesta Intermon Oxfam, y en que desarrolla su trabajo urbano actual. Desde la región de sudamérica se promueve programas llevados a cabo en Bolivia, Brasil, Colombia, EcuadorPerú, Paraguay y Perú.

## EVOLUCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BRASIL

Desde Intermon Oxfam queremos presentar el trabajo realizado en Brasil, cuyo eje central es la transformación de la ciudad a través de un desarrollo territorial que interioriza la participación de la sociedad civil junto con las políticas públicas. Donde las personas son vistas como actores con potencial para dar forma a su propio destino.

Las líneas de acción de este trabajo, están vinculadas y surgen a partir de la larga trayectoria de los movimientos sociales en Brasil. La definición del Derecho a la Ciudad y de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se remonta a los esfuerzos del Foro Nacional de la Reforma Urbana (FNRU), organización brasileña formado por diversas entidades (movimientos sociales, ONG, grupos técnicos, académicos), junto con redes como la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC por sus siglas en inglés) y el Frente Continental de Organizaciones Comunitarias (FCOC), a las que se sumaron otras.

Todas ellas impulsaron desde la Cumbre de la Tierra ECO'92 una propuesta basada en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentado por el respeto a las diferentes culturas urbanas<sup>4</sup>. Un primer producto colectivo fue el Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sostenibles, documento inspirador y antecedente del actual. De allí se sucedieron la Carta Brasileña de Derechos Humanos en la Ciudad, en 1995, y el Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001 y actualmente en proceso de implementación en Brasil.

Esta experiencia fue retomada en el Seminario Mundial por el derecho a la Ciudad Contra la Desigualdad y la Discriminación, realizado durante el II Foro Social Mundial en Porto Alegre en 2002, tanto por HIC como por otras redes internacionales y un conjunto de movimientos populares, ONGs, asociaciones profesionales, académicos y activistas.

Como se puede confirmar, los movimientos sociales en Brasil han logrado en sus luchas importantes victorias en la legislación de las políticas públicas urbanas. La más importante es el haber conseguido un estrecho lazo entre el Gobierno y la Sociedad Civil para la gestión del territorio. Como ejemplo de organizaciones concretas podemos citar al Movimiento Nacional de Lucha por la Moradia, el Instituto Polis, FASE, o la Uniao Nacional por Moradia Popular, algunas de las cuales son coparte de Intermon Oxfam.

Por este motivo queremos presentar el trabajo realizado por la Organización FASE, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, debido a su expertise acumulada en el desarrollo local, comunitario y asociativo desde 1961; así como al impacto que ha tenido en Brasil y particularmente en la

---

<sup>4</sup> Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo: Documento de Agenda 21.

ciudad de Recife. El trabajo realizado por FASE forma parte del programa de Derecho a la Ciudad en sintonía y coordinación con otras organizaciones como MAMER, ETAPAS, NEIMFA y CMC entre otras.

### LÍNEAS DE ACCIÓN DE FASE

La organización actúa en seis estados brasileños y con sede en Río de Janeiro: Río de Janeiro, Espírito Santo, Bahía, Pernambuco, Pará y Mato Grosso. En la actualidad los objetivos de la Organización FASE se estructuran en:

1. Derecho a la Ciudad, como forma de garantizar a la población excluida el acceso a los bienes y servicios urbanos y como forma de fortalecer y ampliar los derechos, instrumentos y esferas de democratización de la gestión de las ciudades.
2. Derecho al trabajo y a la economía popular y Solidaria, como forma de favorecer nuevos referentes de desarrollo territorial urbano y rural en alternativas de trabajo y renta basadas en asociativismo y cooperativismo, en el uso sostenible de los recursos naturales para la preservación del medio ambiente, y en el papel de los actores sociales en la construcción de un nuevo proyecto de desarrollo regional y democratización de la gestión de las políticas públicas sociales.
3. Derecho a la Agroecología y Seguridad Alimentaria, como forma de dinamizar nuevos patrones de producción agrícola, preservación ambiental y gestión de las aguas. Se apuesta por la agricultura familiar, como potencial que tiene de producción y de acceso a las políticas públicas direccionadas al incremento de nuevos paradigmas tecnológicos, de obtención de beneficios y comercialización de sus productos.
4. El Derecho a la organización autónoma y al empoderamiento de las mujeres y jóvenes como forma de posibilitar el acceso a los bienes y servicios urbanos, a la producción del trabajo y renta, al conocimiento, a la cultura y al arte a partir de sus propias formas de lucha y organización, consubstanciados a partir del enfoque de género y de la cohesión social a partir de los jóvenes en las redes y fóruns con los cuales actuamos.

En el Estado Pernambuco, las líneas de acción de FASE son tres:

1. *Derecho a la Ciudad y democratizar su Gestión*
  - Exigibilidad por el Derecho a la Ciudad
  - Democratizar la Gestión de las ciudades
2. *Derecho al Desarrollo Sostenible, al trabajo Solidario, a la Agroecología y Seguridad Alimentaria*
  - Trabajo asociado, agricultura familiar y Seguridad Alimentaria
  - Desarrollo con Justicia Ambiental y Gestión Democrática de los Recursos Hídricos.
3. *Derecho a la Cultura, a la afirmación de nuevas formas de cohesión social y equidad de género en las Políticas Públicas*
  - Cultura, Juventud e Identidad Colectiva
  - Equidad de Género en las políticas públicas, Redes y Forums.

### CASO PRÁCTICO: DERECHO A LA CIUDAD

El Programa que presentamos desde Intermon Oxfam, se titula concretamente "DERECHO A LA CIUDAD: Fortaleciendo los sujetos Populares Urbanos en Pernambuco".

El objetivo general de este Programa es: "Cualificar a los sujetos sociales colectivos para una mayor incidencia en las políticas públicas de derecho a la ciudad (vivienda, transporte y movilidad urbana, medio ambiente, suelo urbano y saneamiento), como forma de inclusión y de manifestación de su disconformidad ante las desigualdades sociales, universalización del acceso a bienes y servicios públicos".

## Evolución Urbana de la Ciudad de Recife

El trabajo realizado por FASE a través de este Programa, se localiza en la Región Metropolitana de Recife (RMR), capital del Estado de Pernambuco, Brasil.

La intervención específica del proyecto se sitúa en el municipio de Recife, localizado al norte de la RMR. Presenta una superficie territorial de 217 Km<sup>2</sup>, y una población de 1.533.580 habitantes, que corresponde al 18% de la población del Estado, y a 44% de la RMR, lo que le proporciona una densidad demográfica de 6.458 habitantes/km<sup>2</sup>.

Recife se divide en 6 Regiones Político Administrativas, que constituyen unidades básicas de planeamiento, compuestas por barrios (un total de 94 barrios). Subdivididas en 18 microregiones. El Proyecto se desarrolla en la RPA – 4, buscando fortalecer y cualificar la actuación de las organizaciones de base localizadas en estos barrios.

La ciudad de Recife se caracteriza por haber sufrido un proceso de urbanización muy acelerado a mediados del siglo XX. Los procesos migratorios del medio rural al medio urbano ganaron velocidad en los años 60 y 70, y se dirigían a las principales urbes de Brasil. En la década de los 40 la tasa de población urbana brasilera correspondía a un 31,2% mientras que en la década de los 90 el 77,13% de la población se concentra en los centros urbanos.

Este incremento de la población en las ciudades generó nuevas realidades en el paisaje urbano.

El crecimiento de la ciudad de Recife se produce a partir del centro histórico de la ciudad hacia la periferia, acompañado de los principales ramales de las redes de comunicación. La población pasa a ocupar las áreas próximas a los centros comerciales e industriales, provocando la instalación de viviendas de baja renta y la concentración de favelas en estas áreas.

Pero este crecimiento ha sido de forma espontánea, sin planificación ni zonificación, por lo que fue muy poco controlado. El crecimiento urbano hacia la periferia y municipios vecinos es demasiado rápido y las políticas públicas demasiado lentas. Esto genera una fragmentación del territorio, en el que conviven zonas urbanizadas legales y asentamientos clandestinos, los cuales se van yuxtaponiendo sin organización espacial.

Por otro lado, las oportunidades de trabajo y servicios sociales no acompañaron el crecimiento demográfico en el área suburbana.

Echando una mirada atrás, nos damos cuenta de que no se puede separar las políticas sociales de un planeamiento urbano eficaz. La utilización del espacio es muy importante, y la utilización del mismo junto con una interacción de las políticas sociales aún lo es más.

La falta de esta interconexión desembocó en las grandes desigualdades sociales ante las que el área RMR se enfrenta en la actualidad. Conviviendo en la ciudad una inexplicable ostentación con una pobreza y pauperización acelerada que se extiende por la periferia.

Gracias a los esfuerzos de los movimientos sociales y a la participación civil, actualmente hay una tendencia a la formalización y crecimiento cuantitativo de las entidades organizativas y participativas sociales, así como una mejora en la relación con el Estado, hasta ahora muy escasa.

Resumidamente presento algunos datos sobre la evolución de las políticas urbanas en Recife:

- 1964 – Política de Viviendas promovida por el Sistema Financiero de Habitação (SFH) delega al Banco Nacional de Habitação (BNH) para la implementación de la política de viviendas populares a través de COHABS (Companhia de Habitação): aumenta la especulación inmobiliaria y contribuye al incremento del precio del suelo. Lleva a la población popular del núcleo metropolitano a los municipios contiguos, dejando a las familias más pobres excluidas del acceso de financiación del BNH.
- A partir de 1970 – Las familias de baja renta pasan a la obtención de viviendas al margen del mercado formal por medio de diversas invasiones de los terrenos urbanos a partir de la lucha organizada.

- Años 1975 a 1990 – En el núcleo del espacio metropolitano se duplican los asentamientos de baja renta: pasando de ocupar un área de 17,7 Km<sup>2</sup> a 33 Km<sup>2</sup> (SOUZA, 1990). En la década 1990, representan un 15,6% del municipio y más de ¼ del área urbana ocupada. (FIDEM, 2000).

Se produce una reformulación de la política de viviendas y se instala un nuevo proceso de urbanización de las áreas marginales urbanas “favelas”:

- En 1983: Redacción de la Ley de Uso del Suelo Municipal (N. 14.511/83), que define 27 áreas de la ciudad como Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), prioritarias en la mejora de calidad de vida de sus habitantes.
- 1985: Varias ONGs, agentes implicados y las propias comunidades inician un movimiento para modificar la legislación, abriendo la posibilidad de incluir nuevas áreas como ZEIS y estableciendo un proceso participativo.
- 1987: La ley N. 14.947/87 establece el programa para la regularización de las Zonas Especiales de Interés Social (PREZEIS) como complemento a la Ley De Uso del Suelo (art. 14) – Instrumento de Regulación Urbanística y de la Gestión de ZEIS.
- 1988: Se crea por decreto (N. 14.598) un foro permanente para la realización del programa (Foro PREZEIS).
- 1995: A partir de una propuesta elaborada por el Foro se introducen mejoras en la legislación del PREZEIS, incrementando y regulando la participación representativa en el programa (N. 16.113)

A partir del 2000 – Aprobado en 2001 el Estatuto da Cidade (Ley 10.257/01), después de 11 años de negociación. Regula los artículos 192 y 183 de la Constitución Federal de 1988, de Política Urbana.

Exige la elaboración de un nuevo Plan Director de la Ciudad<sup>5</sup>, construido por:

- Sectores de Gobierno
- Segmentos populares (asociaciones, sindicatos, consejos comunitarios...)
- Segmentos empresariales (sindicatos patronales, comerciantes, agentes inmobiliarios...)
- Segmentos Técnicos (Universidades, consejos regionales, ONG's y otros...)

Así mismo, el Gobierno ha llevado a cabo un programa de Presupuesto Participativo a través del cual los representantes regionales de las comunidades pueden decidir sobre el destino del 10% de las inversiones de la ciudad. Se convierte en un mecanismo gubernamental de democracia participativa que permite a los ciudadanos influenciar o decidir sobre los presupuestos públicos, a través de procesos de participación ciudadana. Estos procesos acostumbran a contar con asambleas abiertas y periódicas y etapas de negociación directa con el Gobierno.<sup>6</sup>

### Ejes de Actuación del Programa “Derecho a la Ciudad”

A través de este Programa y analizando las necesidades urbanas de la ciudad de Recife, FASE estructura su actuación en tres ejes, en el Distrito 4 (RPA-4) con la comunidad ARCCA (Articulação de Entidades do Território Caxangá):

1. Democratizar la gestión pública:  
Apoyar estrategias de Incidencia Colectiva sobre las políticas Públicas:
  - Presupuesto Participativo
  - Gestión de las zonas ZEIS
  - Estatuto de la Ciudad: Plan Director
2. Apoyar y Participar en las acciones de Articulación de la Sociedad Civil, por medio de los movimientos Sociales:
  - FERU: Foro de Reforma Urbana de Pernambuco<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Aún está en elaboración.

<sup>6</sup> Surgió en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, a partir de la presión de los movimientos populares para participar de las decisiones gubernamentales. Entre 2001 y 2004, diferentes municipios brasileños iniciaron esta experiencia. En el caso de Recife a partir de 2001.

<sup>7</sup> Integran el FERU-PE los siguientes movimientos: MNLM-Movimento Nacional de Luta pela Moradia/PE; MTST-Movimento dos Trabalhadores Sem Teto/PE; CMP-Central de Movimentos Populares/PE; OLMP-Organização e Luta dos Movimentos Populares/PE; MTL-Movimento Terra, Trabalho e Liberdade/PE; CONAM- Confederação Nacional das Associações de

- Fórum Nacional de Participação Popular – Regional Nordeste - FNPP/NE
  - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)
  - Fórum de Economia Popular Solidária de Pernambuco - FEPS-PE8
  - Forum das Mulheres de Pernambuco
3. Fortalecer el desarrollo institucional de los Movimientos Populares Urbanos (MPUs) y sus formas de organización política y económica. Concretamente en la RPA-4 de la ciudad de Recife, la organización ARCCA (Articulación Comunitaria de Caxangá)

### Localización Geográfica del Programa. Características del RPA-4<sup>9</sup>

El Programa se desarrolla en la Región Político Administrativa 4 de la ciudad de Recife.

Con un área de 41,94 km<sup>2</sup>, se encuentra dividida en tres microregiones y formada por 12 barrios.

A nivel geográfico se caracteriza por ser atravesada por el Río Capibaribe, lo que le otorga espacios de preservación medioambiental y al mismo tiempo áreas de gran fragilidad ambiental, consideradas "Áreas de Riesgo".

Demográficamente cuenta con una población total de 253.015 habitantes, 46% hombres y un 54% mujeres. De esta población, casi un 50% vive en zonas denominadas de Interés Social (ZEIS) y un 7% aún vive en unidades domiciliarias precarias<sup>10</sup>.

La RPA-4 en lo que se refiere a densidad habitacional en el 2000 era de 3,73 hab/vivienda. En este sentido acompaña el cuadro general de la ciudad de Recife, donde existe un déficit habitacional cuantitativo de 80.000 viviendas, pero cualitativos de 200.000 viviendas. En el resultado general del Presupuesto Participativo, esta problemática fue clasificada en 2º lugar, con lo cual da a entender que hay una gran carencia de viviendas en la Región.

En términos de educación y salud: entre un 35% a un 50% de la población está cubierta por agentes comunitarios de salud. Hay una relación directa en cuanto a la cobertura de pavimentación y redes de saneamiento, ya que hay una demanda para más del 50% de la población. Es una demanda trágica si incluimos también las áreas que se encuentran en los márgenes del río.

En cuanto a las infraestructuras viarias existe una gran deficiencia debido a la falta de alcantarillados y a la falta de recogida de residuos.

Todas estas deficiencias en los servicios urbanos, se ven reflejadas en las demandas del Presupuesto Participativo.

### Beneficiarios del Programa

Los Beneficiarios son representantes de las organizaciones que integran las articulaciones de la red comunitaria: 80 grupos, organizaciones populares del distrito administrativo 4 y representaciones sociales vinculadas a la dinámica del PREZEIS y los delegados/as del *Orçamento Participativo* de Recife.

---

Moradores/PE; FEMECCI- Federação das Associações de Moradores de Igarassu; FIJ-Federação de Associações de Moradores do Ibura-Jprdão/Recife; ARCCA-Articulação de Entidades Comunitárias da Caxangá/Recife; Segmento Popular do PREZEIS; Grupo Zumbis Capoeira; FASE/PE; ETAPAS; Centro Josué de Castro; CENDHEC; Serviço de Justiça e Paz; Centro Luiz Freire; Escola de Formação Quilombo dos Palmares; ECOS; Sindicato dos Urbanitários/CUT

<sup>8</sup> ONGs: CJC, Etapas, Fase – Palmares, Cáritas, Ama Gravatá, Credcidadania, Casa da Mulher do NE, NUESP – UNICAP – Universidade Católica de Pernambuco e Incubacoop – Incubadora de cooperativas da UFRPE. GRUPOS PRODUTIVOS: Projeto Harmonia – Usina Catende, Grapa, Escape, Coopetorre, Grupo Sabor, Coomute, Confeccionistas de Santo Amaro, Tecmicrocenter, Arte na Mão e Mulheres sem Casa.

<sup>9</sup> Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife, 2005.

<sup>10</sup> Diceses de aglomerados subnormais: expresión utilizada por el IBGE para designar las favelas, palafitos y otras viviendas similares.

*Las organizaciones participantes son* : Asociaciones de Vecinos, Consejos de Vecinos, Grupos de Mujeres, Grupos de Jóvenes y Grupos Culturales.

Dentro de los grupos participantes de ARCCA, hay 12 asociaciones de mujeres que desarrollan una agenda específica de actividades, incluyendo temáticas como: la construcción de políticas públicas para las mujeres, violencia, economía solidaria, etc...

En este programa, el público beneficiario participa activamente, durante las fases de ejecución de las actividades y también de la evaluación, a través del grupo de monitoreamiento, formado por la entidad FASE, representantes de entidades del fórum local, de entidades comunitarias y de representación juvenil.

### **Agenda de las mujeres de ARCCA**

Los grupos de mujeres que forman parte de ARCCA en los últimos años han trabajado en la construcción y consolidación de una Agenda de las Mujeres de ARCCA, que ha promovido una acción sistemática que envuelve tanto los grupos de mujeres organizadas en sus comunidades de origen, como la representación de estos grupos en los espacios de participación y afirmación de los derechos de las mujeres en el contexto municipal, estatal y nacional.

En la dinámica de participación popular por medio de las organizaciones comunitarias y canales de participación, las mujeres presentan una desventaja frente a los hombres. Porque aunque sean mayoría en número, en cuanto a la gestión y la organización interna, existe una desigualdad en la ocupación de posiciones de liderazgos: para la elaboración y monitoreo de las políticas públicas urbanas.

Partiendo de esta realidad, el proyecto pretende que por lo menos 60% del público envuelto en las actividades sean mujeres de los grupos comunitarios.

### **Actividades Desarrolladas**

Las actividades desarrolladas se sitúan en los tres ejes mencionados anteriormente, con unos objetivos específicos en cada una:

#### **Línea 1 – Fortalecimiento de los Movimientos Populares Urbanos: Cohesión Social**

Los objetivos de esta línea son:

- Promover acciones que formen y cualifiquen los líderes comunitarios para la mejoría de sus intervenciones en los espacios de participación y de control social;
- Formular propuestas de políticas públicas para el territorio de Caxangá;
- Apoyar experiencias de economía solidaria, ampliando las alternativas de generación de renta.
- Aricular una agenda de mujeres de la comunidad de ARCCA.

Estos objetivos se conseguirán por medio de:

1. **Formación Política-Cultural: Construyendo Identidades**
2. **Articulación y Mobilización: Consolidando Prácticas Colectivas**
3. **Fortalecimiento y Desarrollo Institucional de los MPUs**
4. **Apoyo a las acciones de Sostenibilidad Económica de los MPUs**  
Formación Política en Economía Solidaria  
Formación en Gestión Productiva
5. **Monitoreo y Gestión del Proyecto**

#### Actividades Desarrolladas por medio de la Agenda de Mujeres

Los objetivos:

- Estimular la construcción de una identidad colectiva de las mujeres para favorecer los intercambios de experiencia entre los grupos acciones que formen y cualifiquen los líderes comunitarios para la mejora de sus intervenciones en los espacios de participación y de control social;
- Contribuir para situar la actuación de los grupos y organizaciones locales en el contexto de la agenda del movimiento de las mujeres;
- Socializar informaciones sobre organizaciones, proyectos y servicios que atienden a las necesidades específicas de las mujeres

Se desarrollaron un conjunto de actividades de movilización, formación y participación de las mujeres en el espacio de formulación de políticas públicas, así como la articulación de sus agendas con las agendas de los movimientos de mujeres en el Estado.

Participan alrededor de 150 mujeres.

Algunas de estas actividades:

1. Formación y Capacitación en formulación de proyectos, presupuestos, rendición de cuentas, etc... con 12 organizaciones de mujeres del territorio de Caxangá;
2. Talleres y cursos de formación en derechos humanos con foco en el enfrentamiento a la violencia de género. Capacitar las líderes comunitarias de las comunidades en derechos humanos y mecanismos legales con los que defender sus derechos de ciudadanía.
3. Seminarios para la formación y capacitación en el fortalecimiento de sus derechos y la construcción de políticas públicas urbanas, enfocadas a las necesidades de las mujeres.
4. Capacitación para las actividades de generación de renta, desarrollo de emprendimientos productivos, comercialización (políticas de créditos, acceso a mercados, gestión de emprendimientos solidarios).

## **Linea 2 - Apoyar y Participar de las acciones de Articulación de la Sociedad Civil, por medio de los movimientos Sociales**

Los objetivos de esta línea son:

- Articular, movilizar y fortalecer las organizaciones comunitarias que luchan por la mejora de la calidad de vida de la población local.
- Articularse con otras entidades de la sociedad civil y representación de trabajadores que esten comprometidos con la lucha por mejorar las condiciones de vida

Estos objetivos se conseguirán por medio de:

### **1. Articulación y Movilización de los Movimientos Urbanos**

- Apoyo a los MPU's en la realización de campañas, movilizaciones y otros eventos en defensa de los derechos y del acceso a las políticas públicas urbanas.  
Movilizaciones de los grupos urbanos con participación de 230; Elaboración de la Plataforma Electoral de la Sociedad Civil; Actos Públicos para la presentación de propuestas a los candidatos electorales...

### **2. Forum Economía Solidaria - Pernambuco (FEPS/PE )**

Se articula en Junio de 2003 a partir del movimiento nacional y local de emprendedores/as de organizaciones productivas colectivas e individuales. Realiza el apoyo al proceso de formulación de agendas y proposiciones para las políticas públicas de cooperativismo y asociativismo económico con base en los principios de la economía solidaria de Pernambuco:

- Realización de Talleres, seminarios, cursos en la línea del Crédito Solidario; creación de diversas iniciativas en la gestión de las viviendas. Participación de Entidades Financieras y Públicas.
- Acompañamiento mensual de los procesos de capacitación del Programa Crédito Solidario y Asesoría en las actividades de articulaciones, reuniones temáticas regionales y estatales.

- Acompañamiento del FORUM PREZEIS en el Grupo de Trabajo y Renta.

### 3. Fórum Estadual de Reforma Urbana – FERU (PE)

Red de organizaciones de la Sociedad Civil Pernambucana, que articula entidades populares, sindicatos, entidades de clase y organizaciones no gubernamentales que actúan en la RMR.

Su trayectoria de actuación remonta a mediados de la década de los 80, y participó en la elaboración de la Constitución Federal (1988), Constitución Estatal de Pernambuco (1989) y Ley Orgánica y Plan Director de Recife (1990/1991).

El FERU desarrolla la construcción de políticas públicas para el derecho a la ciudad por medio de:

- Presión social.
- Participación en espacios institucionales y el monitoreo de las acciones relativas a la reforma urbana en la RMR y NE de Brasil: Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife; Conselho de Meio Ambiente do Recife; Conselho Estadual de Habitação e Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife.
- Construcción de plataformas electorales con propuestas de políticas públicas urbanas presentadas por los candidatos.

FASE participa de su coordinación, del Grupo de Trabajo de Vivienda y del Grupo de Trabajo de Saneamiento. Realiza apoyo a su desarrollo Institucional y acompañamiento de sus acciones políticas. Apoya en la producción de informaciones y la promoción de encuentros entre la Sociedad Civil y el Gobierno Local. Sistematiza las informaciones y el material pedagógico.

### 4. Plan de Regularización de las Zonas de Interés Social - PREZEIS

PREZEIS es un programa para regularizar el sistema de propiedad de la tierra y establecer como prioridad la provisión de equipamientos urbanos para las áreas de infravivienda y rentas bajas.

El programa fue realizado en 1987 como un proceso promovido por las comunidades, con el apoyo de la Comisión de Justicia y Paz (ONG) a escala urbana. Está basado en una ley municipal que estableció las llamadas Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), el programa ha fomentado, por ley, la creación de grupos permanentes de discusión con participación equilibrada de hombres y mujeres, así como la realización de nuevas zonas especiales y la definición de prioridades para el desarrollo de las comunidades, la propiedad del suelo y la urbanización, la monitorización y la evaluación.

Promueve la participación en la toma de decisiones, así como iniciativas para el desarrollo económico, en su mayor parte ligadas a la producción de materiales de construcción y a la formación para el desarrollo de empresas.

Como complemento a esta iniciativa, se ha creado un foro para definir las áreas prioritarias para la inversión institucional, la monitorización y ejecución del planeamiento, así como un fondo para el desarrollo urbano en estas áreas. El programa se desarrolla en 65 barrios cuyos comités agrupan a diferentes ONGs y a los ayuntamientos, en asociaciones, las cuales, teniendo en cuenta las necesidades prioritarias, el potencial local y el grado de movilización de las comunidades, han sido determinantes para conseguir la mejora de estas áreas.

### 5. Articulaciones de los Movimientos de Mujeres

Las actividades de movilización y participación de las mujeres en el espacio de construcción de políticas para la defensa de los derechos de las mujeres significó: el fortalecimiento de su identidad como un grupo más amplio de mujeres; la oportunidad de reconocer la existencia de los movimientos de mujeres y sus diferentes tendencias; motiva a las mujeres a pensar y desear invertir en los procesos de organización en el interior de sus movimientos y también complementa elementos para las cuestiones que giran entorno a la participación en los espacios públicos.

El resultado fue un mayor número de mujeres participando en los espacios de articulación, discusión, proposición y de control social de las políticas públicas urbanas.

1. Participación en consejos sectoriales y en movilizaciones políticas en torno a los derechos sociales/derechos de las mujeres:  
Marcha Mundial de las Mujeres
2. Red de Mujeres Productoras del Nordeste:  
Participación de los grupos de mujeres en las ferias: FEBRAART y FENEART.
3. Forum de Mujeres de Pernambuco – FMPE: para el monitoreo de políticas de vivienda en Pernambuco, junto con el FERU/PE, para el acceso de viviendas dignas de las trabajadoras domésticas.

### Línea 3 – Democratizar la Gestión Pública

Por medio de las dos líneas presentadas anteriormente se consigue una estrecha articulación entre la sociedad civil y el Gobierno, para el diseño y participación de las políticas públicas urbanas.

Esta tercera línea tiene como objetivos primordiales:

- Desarrollar acciones de vigilancia de las políticas públicas en el planeamiento urbano de la ciudad y en los planes de inversiones en la región, fortaleciendo el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el poder público.
- Apoyar experiencias políticas con vistas a mejorar la calidad de vida de la población civil.

Las actividades desarrolladas para poder llevar a cabo el proceso de vigilancia de las políticas públicas son las siguientes:

- Reuniones de la Coordinación Política de los actores populares de la región, con vistas a una actuación conjunta para el *Orçamento Participativo* y en relación con los representantes de PREZEIS.
- Agenda común de lucha popular en los Consorcios Urbanos, elaborada y en ejecución en seis municipios de la RMR:  
Por medio de Intercambios de experiencias y socialización de las informaciones acerca de las políticas y programas urbanos (participación de PREZEIS, COP, Conselheiros/as de Desenvolvimento Urbano, Transporte e Trânsito e Meio Ambiente)
- Presentación de Proyectos de reforma urbana a las cámaras municipales para su debate y acompañamiento:  
Monitoreo de las Plataformas Electorales para verificar las implementaciones de las políticas públicas urbanas por el poder ejecutivo y legislativo. Verificación de las deliberaciones de la I Conferência Estadual das Cidades.
- Fortalecimiento de los Movimientos Populares Urbanos, en seis municipios de la RMR, respecto a la política de reforma urbana:  
Presión, movilización y acompañamiento de la votación de los Planes Directores en las cámaras municipales.

### Resultados y Conclusiones

El principal resultado de todas estas actividades ha sido que en el proceso de organización y realización de las audiencias públicas, el proyecto ha proporcionado una incidencia más propositiva por parte de los MPU's en las Cámaras Legislativas de seis municipios de la RMR que anteriormente. En esta articulación se han priorizado temas enfocados a la política urbana, principalmente en los municipios que están viviendo la revisión de sus planes directores.

También se ha fortalecido la actuación de los representantes de la reforma urbana, permitiendo que participen de forma más conjunta y propositiva en el ámbito local, interfiriendo en los textos (proyectos de

ley) de los planes directores de tres municipios. Así mismo, en otros municipios, ha sido posible fortalecer la implicación de los actores locales en la dinámica del legislativo municipal, donde se han llevado a cabo audiencias públicas sobre temas relacionados con la política urbana.

Se ha tenido la oportunidad de llevar a discusión la Reforma Política, con vistas a la sociedad civil, en el ámbito del Parlamento Metropolitano.

A nivel del trabajo realizado por medio de la Agenda de las Mujeres, FASE ha conseguido contribuciones significativas en la modificación de su situación social. Algunos de los resultados son:

- Organización de las mismas mujeres para la construcción de un diagnóstico social, económico, cultural y organizacional.
- Fortalecimiento de la auto-estima de las mujeres y sensibilización sobre las condiciones de género a las que se encuentran sometidas.
- Incidencia Política de estas mujeres con una mejoría en el acceso a bienes económicos y productivos.
- Alteración de las relaciones de poder entre mujeres y hombres; reflejadas en el interior de las organizaciones favoreciendo la interrelación de puntos de vista respecto a las políticas públicas, con la superación de las desigualdades de género y raza.

Estos resultados han incidido en el fortalecimiento de las Organizaciones de Mujeres, proporcionando una ampliación significativa del número de organizaciones de mujeres participando en los procesos de lucha en torno a las cuestiones urbanas y/o articulando sus agendas de lucha por los derechos de las mujeres a la agenda del derecho a la ciudad.

Por tanto, a través de su trabajo en red y de la incidencia en las políticas públicas, se han alcanzado importantes resultados de participación de la población y las organizaciones de la sociedad civil urbana en el desarrollo de políticas en pro de: reducción de la pobreza, proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de las políticas urbanas y presupuestos públicos.

Concretamente se consigue incidir en la planificación territorial de la ciudad por medio de: Plan Director Urbano, *Estatuto de la Ciudad*, *Orçamento Participativo*, *diferentes propuestas de Política Urbana*, *Programas Habitacionais*, *Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)* consiguiendo establecer 61 áreas ZEIS.

## PLANTEAMIENTOS FUTUROS

Priorizar en el fortalecimiento y articulación de las personas. Ya que una población mal organizada permite una manipulación política que no represente los intereses del grupo comunitario.

Brindar espacios desde las organizaciones, para el debate y discusión de los problemas colectivos de las propias comunidades. Y promocionar las articulaciones de redes de organizaciones locales para fortalecer una Esfera Pública ante el Gobierno.

La capacidad de Reinención constante por parte de las ONGs para combatir la falta de diálogo con el Gobierno:

A pesar de todas las iniciativas por parte de la sociedad civil y propuestas para mejorar la calidad de vida de muchos barrios, el diálogo con el gobierno ha sido difícil. Muchas veces imposibles. Aunque nuevas proposiciones de reforma urbana, planteadas a partir de una concienciación de las personas que viven en situación de exclusión, llegaran a las Cámaras Municipales, éstas no se incluían en las listas de discusión del Gobierno, con lo cual no eran contempladas.

Así las organizaciones reinventaron otra forma de participación directa y se crearon otros Forums de debate como: "La audiencia pública sobre la reforma urbana".

Otro desafío que se plantea, es que a pesar de haber conseguido diferentes Planes de actuación urbanística, es necesario encontrar un punto de convergencia entre ellas. Integrar de esta forma las diversas acciones del gobierno para que no sean contradictorias y evitar que no ocurran elementos de discordancia que son nocivos para el desarrollo de la ciudad de Recife.

Es necesario seguir construyendo conciliaciones para continuar en el camino de la integración de las diversas políticas públicas.

Como decíamos al inicio, queda confirmado que por medio de este Proyecto las personas se identifican como sujetos de derechos y como actores con el potencial de dar forma a su destino. El enfoque a partir del cual se desarrolla esta acción, no se limita a la asistencia o el desarrollo económico, sino que comporta un proceso de empoderamiento y capacitación de quienes no gozan de sus derechos, en el que adquiere gran importancia los procesos de participación.

Son las mismas personas que cada día intentan sobrevivir, como titulares de derecho, quienes desde su realidad luchan y se organizan por su Derecho a la Ciudad.

Así y todo siempre surge el planteamiento de:

- ¿De qué forma las organizaciones Civiles deben seguir reinventando formas de acción para conseguir estrechar los vínculos con el Gobierno?
- ¿Es posible asociar el principio de universalización de la participación al principio de equidad e igualdad de género en las políticas públicas?
- ¿Cómo tratar las diferencias de forma particularizada, al mismo tiempo en que se dice que las Políticas Públicas son un espacio donde todos tienen derechos iguales?
- ¿Cómo poder conseguir que los Titulares de Obligaciones cumplan sus responsabilidades básicas en la reducción de la pobreza? El Estado debe Respetar, Proteger y Satisfacer para asegurar los estándares mínimos de derechos humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

Cidades, M. d. (2004). *Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboraçao pelos municipios e cidadaos*. CONFEA/ Ministerio das Cidades.

Cymment, P. (2007). *Cuaderno Temático para el Cambio nº1. Introducción al Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo*. Barcelona: Intermon Oxfam.

FASE. *Orçamento Participativo. Democratização da Gestão Pública e Controle Social*. Rio de Janeiro: FASE.

Franco Braga, E. M. (2000). *Os Laberintos da Habitação Popular (Conjuntura, Programas e Atores)*. Fortaleza: UECE.

García, P. (2008). *Marco de Referencia de Pobreza y Exclusión Urbana en Sudamérica*. Barcelona: Intermon Oxfam.

OACDH. (10 de Mayo 2001). *Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. OACDH.

Pernambuco, F. (Mayo 2006). *Gênero nas Políticas Públicas Urbanas: Um debate sobre a Participação das mulheres*. Recife: Serie Cadernos Fase.

Pernambuco, F. (Julio 2004). *Gestão Pública Municipal em Recife e seus Instrumentos*. Recife: Serie Cadernos Fase.

Planejamento, P. d.-S. (2005). Atlas Municipal. Desenvolvimento Humano no Recife. Recife.

Socioambientais, O. d. (Agosto 2007). *Cadernos Observatorio PE. Políticas Públicas e Gestão Local na Região Metropolitana do Recife*. Recife.

V.V.A.A. (1997). *A Cidade e o Urbano*. Fortaleza: UFC.