

# El enfoque de la Escuela de Desarrollo a Escala Humana aplicado a la satisfacción de las necesidades de hábitat de los ciudadanos desfavorecidos de África subsahariana

N-AERUS

# XI

URBAN KNOWLEDGE  
in  
CITIES OF THE SOUTH

Eva Álvarez de Andrés y José Miguel Fernández Güell

Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio (DUyOT)  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM), UPM  
eva.alvarez.a@upm.es, josemiguel.fernandez@upm.es

## Resumen:

Muchas investigaciones se preguntan cómo apoyar los esfuerzos que hacen los ciudadanos desfavorecidos para satisfacer sus necesidades de hábitat en un contexto nacional y supranacional adverso. En este sentido, ésta investigación se propone analizar la realización de las necesidades de hábitat de los ciudadanos desfavorecidos de la periferia urbana de Dakar (Senegal) desde la perspectiva de la Escuela de Desarrollo a Escala Humana (EDEH). Se parte de que las necesidades humanas son finitas, pocas, clasificables y universales, y que lo que varía, en función del tiempo y la cultura, son los modos de satisfacerlas.

Este enfoque permite identificar y diferenciar las necesidades de hábitat que pretenden satisfacer los diferentes actores con sus acciones, así como evaluar en qué medida éstas contribuyen a satisfacer sinérgicamente un conjunto de necesidades de hábitat, o por el contrario cubren algunas pero inhiben otras. Su novedad estriba en que plantea la redefinición del “problema” y, por lo tanto, propone posibles “soluciones” desde una nueva perspectiva. Así mismo, promueve el aprendizaje de abajo hacia arriba y contribuye a hacer visibles los esfuerzos y capacidades de los ciudadanos desfavorecidos para liderar su propio proceso de desarrollo.

En este artículo se hará una revisión de las aportaciones del Enfoque de Derechos, el Análisis de la Exclusión Social, y el Enfoque de Necesidades. Se valorarán las aportaciones del enfoque de la EDEH y se establecerá un modelo de aplicación al desarrollo urbano: *La Ciudad a Escala Humana*. Por último, el análisis se ilustrará con el caso de las movilizaciones de los pobladores de un asentamiento vulnerable frente a las inundaciones de una comuna en Pikine Irregular Sur, en la periferia urbana de Dakar (Senegal).

## Breve descripción de la situación problemática

Desde hace más de dos siglos, se viene imponiendo un modelo de desarrollo caracterizado por la acumulación del poder y la riqueza en beneficio de unos pocos. Esta tendencia se ha visto reforzada en las últimas décadas por la imposición globalizada del modelo neoliberal, que ha conducido al incremento de la inequidad social y la insostenibilidad ambiental (Stiglitz 2006, Milanovic 2006, Sampredo 2008, Chang 2008). Existe cada vez un mayor reconocimiento de estos problemas globales (“Agenda Local 21”, “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, “Estrategias de Reducción de la Pobreza”, etc.), si bien las prácticas y políticas implementadas por parte de las agencias internacionales y los gobiernos nacionales, en la mayoría de los países del Sur, resultan inapropiadas dadas las condiciones de contexto (Jenkins 2007). Las ciudades de la mayoría de los países del sur son el reflejo físico de todo ello y muy particularmente en África Subsahariana, donde se viene produciendo un fenómeno creciente de “urbanización de la pobreza” (UN-Habitat 2009).

Frediani (2007) afirma que, si bien existe un gran consenso respecto a la desigualdad generada por el actual modelo de desarrollo urbano, se está sin embargo muy lejos de consensuar un discurso alternativo capaz de superar la segregación social y la fragmentación urbana mediante la superación de las múltiples dimensiones de la pobreza.

Cada vez más autores apuntan a que estas alternativas sólo se pueden construir desde el apoyo a los esfuerzos que hacen los propios Ciudadanos Desfavorecidos (CD) para responder a sus necesidades. Organizaciones como Un-Habitat reconocen que la autoconstrucción de las viviendas es económica debido al esfuerzo propio, pertinente porque responde a las necesidades reales, flexible porque prevé futuros crecimientos y práctica porque posibilita la adquisición de capacidades individuales y comunitarias (UN-Habitat 2005). Los pobladores se han dado las respuestas más asequibles, viables y sostenibles (Landman 2010). Los asentamientos autoproducidos podrían entenderse como sistemas alternativos (Acosta 2003) ó semillas de emancipación real de las ciudades (Purcell 2002). Sin embargo, generalmente estos esfuerzos no son reconocidos y/o apoyados por el conjunto de los actores (Satterwaithe 2006).

En este artículo se van a analizar las aportaciones que presenta el enfoque de la EDEH al discurso y la práctica del actual modelo de desarrollo, y su utilidad para la evaluación de políticas públicas y de programas de mejora de las condiciones de hábitat de los ciudadanos desfavorecidos, ilustrándolo con el caso de la comuna de Guinaw Rails Nord, en la periferia urbana de Dakar. Para todo ello se considera relevante presentar a continuación el enfoque de la EDEH en el marco de otros enfoques.

### El enfoque de la EDEH en el contexto de otros enfoques

Frediani (2007) destaca los siguientes tres enfoques como los principales en el discurso del desarrollo: Enfoque de Derechos (ED); Análisis de la Exclusión Social (AES); Enfoque de Necesidades (EN). A continuación [Tabla 1] se sintetizan algunas de sus aportaciones, se complementan con otras y se analizan en relación al enfoque de la EDEH.

Tabla 1: Análisis de del Enfoque de la EDEH en el marco de otros enfoques.

Fuente:

Elaboración propia.

	Enfoque de Derechos (ED)	Análisis de Exclusión Social (AES)	Enfoque de Necesidades (EN)	Enfoque de Desarrollo a Escala Humana (EDEH)
<b>Dimensión</b>	Multidimensional	Multidimensional Incorpora el factor tiempo	Multidimensional Incorpora la sostenibilidad	Multidimensional Incorpora la sostenibilidad
<b>Causas estructurales</b>	Se reconocen	Se analizan	Se analizan	Se analizan
<b>Marco</b>	Marco universal	Marco universal Análisis local	Marco universal Contextualizado en lo Micro Necesidades como fin Satisfacción de necesidades	Marco universal Contextualizado en lo Micro <b>Necesidades como proceso</b> <b>Pocas, finitas y clasificables.</b> <b>Realización sinérgica de necesidades</b>
<b>Objetivo general</b>	Marco de referencia	<b>Transformar las relaciones de poder</b>	<b>Satisfacer las necesidades de la mayoría</b>	<b>Transformar las relaciones de poder a través de la realización de las necesidades de la mayoría</b>
<b>Actores</b>	Multiactor Las personas como actores Otros otorgan	Multiactor <b>Enfatiza la dimensión colectiva</b> Otros incluyen	Multiactor <b>Protagonismo de las personas</b> Otros satisfacen	Multiactor <b>Protagonismo de la Felicidad de las personas</b> <b>Otros reconocen, apoyan y estimulan</b>
<b>Recursos</b>		Recursos convencionales	<b>Recursos endógenos convencionales</b>	<b>Recursos endógenos no convencionales</b>
<b>Principales aportaciones</b>	Marco universal	Análisis estructural	Satisfacción de necesidades	Cambio estructural mediante la realización sinérgica de las necesidades
<b>Limitaciones del enfoque</b>	Retórica <b>No modifica las estructuras</b>	<b>Modelo dualista</b> Simplifica las interrelaciones	Crítica pendiente	<b>Falta de capacidad articuladora</b> <b>De abajo hacia arriba</b>

## Enfoque de Derechos

Este enfoque empieza a aplicarse en el contexto del desarrollo entorno a los años 80; entre sus principales aportaciones, Frediani (2007; 61-64) destaca las siguientes:

- Se reconocen las causas estructurales<sup>1</sup>.
- Se defiende un marco universal de derechos<sup>2</sup>.
- Se defiende una concepción multisectorial de la pobreza frente a una definición monetaria unidimensional;
- Las personas se perciben como actores de su propio desarrollo<sup>3</sup>.
- Y la participación se entiende como un medio para defender derechos y luchar contra las desigualdades de poder.

Entre las principales limitaciones del enfoque, hay consenso en destacar la dificultad de sacar el discurso de la retórica para hacerlo efectivo en la práctica<sup>4</sup>. Algunos denuncian que el ED no requiere ninguna crítica del sistema<sup>5</sup>. Chandler (2002) van aún más lejos y afirma que se ha convertido en una nueva forma de imperialismo.

## Análisis de la exclusión social

El término “*exclusión social*” empieza a utilizarse a principios de los años 70 y está asociado a la ruptura de los lazos sociales de la gente marginalizada. Este enfoque explora las relaciones entre sociedad y el Estado-nación. Desde entonces el concepto ha evolucionado en dos direcciones contrapuestas. Desde la perspectiva neoliberal, se considera que la exclusión se debe a la falta de recursos y a la pobreza, mientras que desde posiciones más críticas se considera que la exclusión social es un proceso liderado por las condiciones estructurales que causan diferentes tipos de desposesiones.

Desde esta segunda posición, Vidal (2009) define la exclusión como sigue: “*La exclusión es una institución de explotación, dominación o alienación que desempodera a los sujetos y sus comunidades de modo que se anula socialmente su presencia, impidiendo satisfacer sus necesidades libremente*” (2009:488).

El excluido sería socialmente “*el invisible*” o, en términos más utilizados en desarrollo urbano, “*el informal*”. En este mismo sentido, el movimiento ATD Cuarto Mundo, desde su vinculación con las comunidades más vulnerables, considera que el excluido es el que no puede dar, en oposición a la idea convencional de que el pobre es el que no tiene.

En la investigación llevada a cabo por Frediani (2007), esta cuestión vuelve a ponerse de manifiesto. “*Ante la pregunta ¿Crees que eres pobre? Muchos respondían “yo no soy pobre, soy débil”. Entonces, los encuestados me explicaban la diferencia entre “pobre y débil” (...) Mientras que “ser pobre” se refiere a una condición de privación material y a sus estatus asociado, “ser débil” se refiere a una condición de privación de poder*” (2007:299). La mayoría de las personas consideradas pobres no se consideran pobres a sí mismas, se consideran en desigualdad de condiciones y oportunidades o desfavorecidas.

1 “La primera característica distintiva de los enfoques basados en los derechos reside en el reconocimiento de las causas estructurales del empobrecimiento de la gente, del hecho de que su condición es el resultado de la negación activa de sus derechos por las estructuras sociales, económicas y políticas.” Mander (2005:239). “El enfoque de derechos busca, por tanto, luchar contra las causas de las privaciones, tales como la impotencia, la vulnerabilidad y la desigualdad en el acceso a las oportunidades. (Frediani 2007:62)

2 Estos derechos se convierten en obligaciones y dejan de ser intenciones benéficas, lo que permite superar las principales críticas a la AOD: filantrópica, paternalista y dependiente. (Nyamu-Musembi and Cornwall, 2003)

3 (Vease Slim 2002)

4 Cornwall and Nyamu-Musembi, 2004 consideran que el problema reside en la falta acceso de los pobres, marginalizados y excluidos a las instituciones formales que hacen efectivos los derechos.

5 “Todos ellos [los enfoques de derechos] tienen que ser implementados fuera, en ese lugar llamado Tercer Mundo, pero no requieren ninguna crítica del sistema global y de nuestra posición en él” (Univ 2002:9, citado por Frediani 2007:66).

Según Leonardo Boff, impulsor de la Teología de la Liberación, existirían tres niveles de interpretación de la pobreza:

- La primera en la que se considera que los pobres “no tienen” acceso a la alimentación, la vivienda o lo que sea para la vida.
- La segunda en la que se considera que los pobres “tienen”: tienen inteligencia, tienen capacidad de trabajo, tienen capacidad de organización.
- La tercera en la que el pobre se hace consciente de las causas de su pobreza, lo que lo faculta para soñar junto a otros pobres en organizarse y proyectar un sueño de sociedad distinto.

Esta divergencia respecto al análisis del “problema” se convierte en una cuestión clave en lo que concierne a las “soluciones” aportadas. En este sentido, Salomón, en su obra *Black Empowerment: Social Work in Opressed Communities*, afirmaba ya en 1976 que “*irónicamente, la provisión de recursos puede ser de poca ayuda (...) si tal provisión sólo sirve para reforzar un sentimiento de impotencia y dependencia*”.

Saith (2001) destaca como elementos claves de este enfoque los siguientes:

- Se analizan las causas estructurales, que generan la exclusión y la pobreza, en todas sus dimensiones sociales, económicas y políticas.
- Se considera que puede contribuir a abordar las relaciones sociales de poder.
- Vincula lo macro y lo micro. Acepta una definición mínima universal de lo que supone la pobreza, pero la analiza desde el ámbito local.
- Se enfatiza la dimensión colectiva, y por tanto se exploran las relaciones entre los individuos y su comunidad.
- Se incorpora el concepto tiempo, y se entiende la pobreza como un proceso dinámico<sup>6</sup>.
- Se entiende la pobreza desde un enfoque multidimensional.
- Se enfatizan las dimensiones de acceso a redes sociales, recursos y democracia en la toma de decisiones y la relevancia de la identidad cultural.

A este análisis se le critica que es un concepto viejo que viene explorándose desde el siglo XVIII y que presenta un modelo dualista, que no tiene en cuenta la complejidad de las interrelaciones y las dinámicas sociales. Otros autores como Sen (2001) consideran que sigue siendo una herramienta útil para el análisis de las estructuras que causan la pobreza. (Gore 1995) considera que el concepto relacional de la exclusión social puede contribuir a abordar las dinámicas entre los grupos y las relaciones sociales de poder.

#### *Enfoque de necesidades*

Desde Maslow (1954) se viene considerando un orden jerarquizado de necesidades. En primer lugar estarían las necesidades fisiológicas seguidas de las de seguridad, amor, autoestima y ser. Según Maslow, las necesidades superiores pueden quedar totalmente anuladas cuando una más básica no se ha satisfecho. Esto vendría a defender la idea de que con hambre o enfermo no se puede Ser.

Frankl (1970), desde su experiencia en los campos de concentración, afirma que –“*Solamente sobrevivir no puede constituir el máximo valor*” (1970:37). En la literatura del Holocausto la necesidad de sentido se muestra como un factor clave de supervivencia. Frankl (1946) señalaba como la última de las libertades humanas “*la elección de la actitud personal ante un conjunto de circunstancias para decidir su propio camino (...) Es esta libertad la que no se nos puede arrebatar, lo que hace que la vida tenga sentido y propósito*” (1946: 99-100).

Según Vidal (2009), las reflexiones sobre los campos de concentración y los campos de refugiados ponen de manifiesto que: *“la pirámide de Maslow no funciona o sólo funciona cuando el burgués piensa sobre quien no es como él”* (2009:302).

Para Heller (1996), la autonomía se convierte en la necesidad más preciosa y afirma que *“el tipo de necesidades cuya satisfacción restrinja o aniquile la autonomía humana no pueden ser reconocidas como verdaderas”* (1996:109).

Doyal et Gough (1994) entienden las necesidades como *“derechos morales que se transforman en derechos civiles y sociales a través de políticas sociales”* (1994, p.15).

Según Vidal (2009), Amartya Sen *“libera las necesidades del modelo biologicista, para dotarla de una estructura fenomenológica de capacidad, de posibilidad, de libertad, de sentido”* (2009:308).

El Enfoque de Necesidades (EN) presenta muchas similitudes con el enfoque de derechos, propone un marco universal y entiende la pobreza desde un enfoque multidimensional y multiactor, si bien enfatiza:

- El análisis en función del contexto local.
- El protagonismo de las personas como agentes activos<sup>7</sup>.
- La autonomía y el empoderamiento.
- La sostenibilidad en todas sus dimensiones.
- La utilización de los recursos endógenos.
- La distribución equitativa de los recursos existentes.

#### *Aportaciones del Enfoque de la EDEH*

El enfoque de la EDEH se sitúa dentro del enfoque de necesidades y comparte con el las siguientes cuestiones:

- La concepción de un marco de carácter universal, contextualizado a escala local
- La concepción de las necesidades desde una perspectiva multidimensional e interdependientes entre sí.
- El protagonismo de las personas en el proceso de su propio desarrollo, subrayando que *“el desarrollo es acerca la gente [y de la felicidad de la gente] y no acerca de los objetos.”* (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 1986).
- La sostenibilidad del modelo desde todas sus dimensiones: monetaria (o financiera), humana (o social) y ecológica (o ambiental).

La EDEH considera que las necesidades son finitas, pocas y clasificables, e identifica dos categorías de necesidades: existenciales y axiológicas.

Las necesidades existenciales serían: Estar (necesidad de lugar), Hacer (necesidad de acción), Tener (necesidad de vinculación, en tanto que sociedad) y Ser (necesidad de Sentido, en tanto que sujeto). *Podríamos decir que un sujeto (SER) está en un lugar (ESTAR) actuando (HACER) a través de sus útiles (TENER)* (Vidal 2009: 311).

Las necesidades axiológicas serían: Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Ocio, Creación, Participación, Identidad, Libertad y Trascendencia. Con esta categorización se busca una forma sencilla y fácilmente reconocible, de modo que cualquier necesidad vivida pueda remitirse a ellas.

Algunas de las particularidades de este enfoque residen en que consideran que las necesidades:

---

<sup>7</sup> Situándolas en el centro de su propio proceso de desarrollo en lugar de cómo agentes “pasivos” o “desposeídos” (Rakodi and Lloyd-Jones , 2002)

- Son motor de desarrollo como “*potencialidad de motivación, movilización y compromiso*” (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 1986:34), y por tanto no como falta de acceso.
- No se satisfacen, sino que se realizan o se viven, y por tanto no pueden imponerse por ley, sólo pueden tener lugar en procesos articulados de abajo hacia arriba. Consideran que el papel de los estados es el de estimuladores de estos procesos.<sup>8</sup>
- Pueden realizarse de forma sinérgica<sup>9</sup> y definen el siguiente conjunto de satisfactores: violadores o destructores (no logran la satisfacción que pretenden alcanzar imposibilitan además la satisfacción de otras), pseudo-satisfactores (falsa sensación de satisfacción), inhibidores (satisfacen unas e inhiben otras), singulares (satisfacen una necesidad y permanecen neutros respecto de las otras), sinérgicos<sup>10</sup> (por la forma de satisfacer una necesidad contribuyen a la satisfacción simultánea de otras).

Enfatizan el protagonismo de las personas y las comunidades en el proceso de su propio desarrollo y la necesidad de reconquistar el poder y el control sobre sus propias vidas y comunidades, promoviendo: El desarrollo endógeno<sup>11</sup>, la auto-dependencia a todas las escalas<sup>12</sup>, la democratización en la toma de decisiones y la utilización de recursos sinérgicos que aumentan cuando se comparten, como la solidaridad o el conocimiento<sup>13</sup>, si bien se considera que esto sólo es posible desde el compromiso de las personas involucradas en la acción. *“Cualquier articulación posible implica necesaria e inevitablemente una transformación profunda en los comportamientos y modos de interacción social. Exige, en la realidad, la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto (...) Una sociedad articulada no surge mecánicamente; se construye. Su construcción sólo es posible a partir de la acción de seres protagónicos, y el protagonismo, a su vez, sólo se da en los espacios a escala humana donde la persona tiene presencia real y no se diluye en abstracción estadística. (...) El programa no es simple, pero por complejo que sea, no vislumbramos otra alternativa”.* (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 1986:52).

El EDEH comparte con el análisis de la exclusión social su enfoque estructural, y enfatiza la necesidad de que el análisis entre las necesidades y las formas de satisfacerlas sirva para pensar un orden alternativo<sup>14</sup>.

8 “Un desarrollo orientado hacia la satisfacción de necesidades humanas no puede, por definición, estructurarse desde arriba hacia abajo. No puede imponerse por ley ni por decreto. Sólo puede emanar directamente de las acciones, aspiraciones y conciencia creativa y crítica de los propios actores sociales que, de ser tradicionalmente objetos de desarrollo, pasan a asumir su rol protagónico de sujetos. (...) El estado puede asumir un rol estimulador de los procesos sinérgicos a partir de los espacios locales, pero con capacidad de abarcar todo el ámbito nacional.” (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 1986, p.30)

9 Destacan la idea de que lo que varía, en función de las culturas y/o los tiempos, no son las necesidades sino los modos de satisfacerlas.

10 Destacan como un ejemplo de satisfactor sinérgicos la autoconstrucción en la medida en que la realización de la necesidad de subsistencia y estimula a su vez otras necesidades como la de participación, libertad o entendimiento.

11 Muchísimos proyectos que han contado con todo el apoyo financiero necesario acaban por desvanecerse debido a su incapacidad de estimular las motivaciones y potencialidades endógenas de los grupos que se pretende beneficiar. De ahí que todo recurso convencional que no se apoye en un querer ser y en un querer hacer de la comunidad, es decir, en la emergencia de los recursos no convencionales que la comunidad decida movilizar, acabará por ser ineficiente. (...) destaca que el principal agente de transformación es la capacidad del ser humano de movilizar su sensibilidad, imaginación, voluntad y talento intelectual en un esfuerzo que se extiende desde el desarrollo personal al desarrollo social y que genera así una conciencia integradora que va de lo individual a lo colectivo, transformando recursos internos a la persona en catalizadores de una energía social transformadora. (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 1986:45-46)

12 “la autodependencia refuerza la capacidad de subsistir, la protección frente a las variables exógenas, la identidad cultural endógena y la conquista de mayores espacios de libertad colectiva” (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 1986; p.35).

13 Subrayan su carácter contrahegemónico de la promoción de los recursos sinérgicos, frente a los recursos convencionales escasos que se agotan cuando se utilizan como el dinero.

14 En este sentido, Vidal 2009 afirma que se requieren “Proyectos históricos que se enraíen integralmente en la realidad humana y sus distintas dimensiones, que maduren de movimientos políticos a movimientos antropológicos (...) Así ha sido en la historia del movimiento obrero, en el caso del ecologismo, en sus primeras etapas en el caso del feminismo y también en el proceso de la solidaridad. (2009:313)

Por el momento no se ha encontrado en la literatura una crítica explícita a este enfoque; sin embargo, la capacidad de las comunidades para articularse de abajo hacia arriba parece que va a ser una de las cuestiones determinantes.

## El enfoque de la EDEH aplicado al desarrollo urbano: La Ciudad a Escala Humana

Hasta aquí se han analizado las aportaciones de los distintos enfoques al modelo de desarrollo [Tabla 1]. A continuación lo que se pretende analizar es en qué medida estos enfoques, y particularmente el enfoque de la EDEH, pueden aplicarse al desarrollo urbano y contribuir a redefinir “*el problema*” y por tanto las posibles “*soluciones*”.

### La Ciudad a Escala Humana

En primer lugar, el enfoque de la EDEH aplicado al desarrollo urbano sugiere un modelo de ciudad alternativo a la *ciudad única* neoliberal: *La Ciudad a Escala Humana*; ésta se entiende como un satisfactor capaz de promover la realización sinérgica de las necesidades de todas las personas, especialmente de las más desfavorecidas, a partir de un proceso desarrollo endógeno articulado de abajo hacia arriba [Tabla 2].

*La Ciudad a Escala Humana* tiene como objetivo principal la realización de la felicidad de sus ciudadanos mediante el compromiso de las personas y sus comunidades (SER) de actuar (HACER: realización sinérgica de necesidades) a partir de lo que tienen (TENER : capacidades, vínculos y recursos) allí donde están (ESTAR). Esto puede resultar utópico, o incluso como dijo Bentham respecto de los derechos naturales en 1792, puede “*no tener sentido*”. Dice Berntham: “*Los derechos naturales, simplemente no tienen sentido: Derechos naturales e imprescindibles [frase Americana], retórica sin sentido, sin sentido sobre zancos*” (Bentham, [1792] 1843: 501).

“*Sobre zancos*”, *la ciudad a Escala Humana* puede resultar utópica o sin sentido, sin embargo, parece la única alternativa para los más de 1000 millones de ciudadanos excluidos del sistema “*formal*”, considerados como “*informales*” ó “*invisibles*”, para reconquistar el poder y el control sobre sus propias vidas y comunidades. En este sentido, Vidal (2009) afirma que “*la recreación del mundo comienza tras el silencio de soñarlo*”.

Enfoque de la EDEH	Aplicado a lo urbano	Permite
Identificación de necesidades		
Necesidades como proceso Pocas, finitas y clasificables	Se identifican necesidades	Reconocer las necesidades vividas de la mayoría de los ciudadanos
HACER Realización sinérgica de necesidades		
Se realizan sinérgicamente las necesidades	Se realizan necesidades de hábitat sinérgicamente	Realizar un conjunto equilibrado de necesidades Incrementar la confianza entre actores
TENER Utilización de capacidades, vínculos y recursos		
Protagonismo de la felicidad de las personas	Se empodera a los ciudadanos	Utilizar las capacidades de los ciudadanos Fortalecer las redes horizontales de los ciudadanos
Otros reconocen, apoyan y estimulan	Se articula de abajo hacia arriba	Democratizar la toma de decisiones
Se utilizan de recursos endógenos no convencionales	Se utilizan recursos endógenos abundantes	Promover la auto-dependencia de la ciudad
Multidimensional Sostenible	Se promueve la sostenibilidad a todas las escalas	Desarrollar la ciudad de forma equilibrada

Tabla 2: Aplicación del Enfoque de la EDEH al tema urbano.

Fuente:  
Elaboración propia.

La ciudad a Escala Humana promueve el desarrollo equilibrado de todas las dimensiones de la ciudad. Parte del reconocimiento de las necesidades de la mayoría de los ciudadanos y busca su realización de forma sinérgica, mediante la promoción sus capacidades, el fortalecimiento de sus redes sociales, y la promoción de la democracia y la auto-dependencia a todas las escalas.

En este punto parece que la cuestión clave es ¿Cómo pasar de la retórica a la práctica? Es decir, ¿Cómo reconocer, apoyar y articular de abajo hacia arriba los esfuerzos que están llevando a cabo las comunidades desfavorecidas de los países del Sur para realizar sus necesidades de hábitat en un contexto de presiones nacionales y supranacionales adversas?

La EDEH sugiere empezar por “visibilizar lo invisible”<sup>15</sup>, y para ello propone la evaluación desde esta perspectiva de las políticas públicas, los programas de mejora de las condiciones de hábitat y las acciones ciudadanas.

*Aplicación del enfoque de la EDEH en la evaluación de políticas públicas y programas de mejora de las condiciones de hábitat de los ciudadanos desfavorecidos.*

La evaluación de políticas, programas y acciones desde este enfoque parece que puede servir para analizar en qué medida éstos pueden contribuir a: reconocer las necesidades vividas, realizar un conjunto equilibrado de necesidades sinérgicas y promover el empoderamiento de los ciudadanos, la articulación de abajo hacia arriba y la utilización de recursos endógenos abundantes [Tabla 3].

Tabla 3: Aplicación del Enfoque de la EDEH a la evaluación de políticas, programas y acciones.

Fuente:  
Elaboración propia.

Marco de la EDEH	Parametrizar	Evaluar
<b>Identificar necesidades</b>		
Se identifican necesidades	Necesidades vividas  Necesidades identificadas Necesidad reconocidas	El reconocimiento de las necesidades vividas de la mayoría de los ciudadanos
<b>HACER:</b>		
<b>Realizar o satisfacer necesidades</b>		
Se realizan necesidades de hábitat sinérgicamente	Necesidades realizadas Necesidades realizadas sinérgicamente Necesidades inhibidas	La realización sinérgicamente las necesidades de hábitat
	Grado de confianza entre actores	El incremento de la confianza entre actores
<b>TENER:</b>		
<b>Utilizar capacidades, vínculos y recursos</b>		
Se empodera a los ciudadanos	Actores involucrados y capacidades aportadas Actores y capacidades promovidas  Actores y capacidades inhibidas Grado de fortalecimiento de la red horizontal	La utilización de las capacidades de los ciudadanos El empoderamiento de los ciudadanos  El fortalecimiento las redes horizontales de los ciudadanos
Se articula de abajo hacia arriba	Actores involucrados y grado de participación Tipo de articulación Alcance de la articulación	La democratización de la toma de decisiones El tipo de articulación El alcance de la articulación
Se utilizan recursos endógenos abundantes	Tipo y cantidad de los recursos invertidos  Grado de replicabilidad	La utilización de recursos endógenos abundantes La promoción de la autodependencia a todas las escalas La replicabilidad de la acción

15 “Se trata de rescatar el arsenal de creatividad social y solidaridad de las iniciativas autogestionadas del mundo invisible, que se ha forjado para sobrevivir en un medio excluyente, para oponerlas a través de políticas globales, al imperio exclusivo de una lógica competitiva y dependiente. (...) En este sentido, los actores invisibles deberían configurar redes horizontales y plasmar proyectos compartidos.(...) Proyectos nacionales que abran a estos sectores la posibilidad de participar en la toma de decisiones para atenuar las presiones exógenas y fortalecer los potenciales endógenos”. (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 1986, p.39).

Por otra parte, se considera que el análisis de las necesidades y los modos de satisfacerlas mediante métodos participativos (foros con los ciudadanos, entrevistas con los responsables, seminarios con el conjunto de los actores) puede, en sí misma, promover la capacidad crítica y, como dice Isabelle Stengers (2009), estimular la fabricación de respuestas colectivas<sup>16</sup>.

A continuación se presentan brevemente las primeras observaciones relevadas de la investigación que se está llevando a cabo en la Comuna de Guinaw Rails Nord en la periferia urbana de Dakar. Con la ilustración de este caso no se pretenden exponer las conclusiones de la investigación, dado que este se encuentra aún en proceso, sino tan sólo mostrar en que medida el enfoque puede ser útil para la evaluación de políticas, programas y acciones, así como para contribuir a redefinir “*el problema*” y las posibles “*soluciones*”.

### **Ilustración de la aplicación del enfoque de la EDEH en el caso de la Comuna de Guinaw Rail Nord en la ciudad de Pikine Irregular Sur en la periferia urbana de Dakar.**

En primer lugar, se hará una breve exposición de la situación de la Comuna de Guinaw Rails Nord (GRN) y de tres de los programas que se están analizando; a continuación se expondrá el método propuesto para la aplicación del enfoque de la EDEH a la evaluación de los mismos, y por último se destacarán algunas de las cuestiones observadas tras las primeras visitas de campo realizadas y encuestas no estructuradas al conjunto de los actores: ciudadanos desfavorecidos, afectados y responsables de los mismos.

#### *Breve descripción de la situación de la Comuna de Guinaw Rails Nord GRN y de los programas y acciones a evaluar*

El departamento de Pikine está situado a 15 Km del centro de Dakar, fue ocupado en 1952 fruto de la regulación de barrios “*ilegales*” del centro de Dakar y fue creciendo debido a los flujos intensos del exodo rural hacia la ciudad desde 1970<sup>17</sup>. Pikine ocupa una superficie de 92,5 km<sup>2</sup> y está dividida en 16 comunas. Esta ciudad de la periferia urbana alberga al 45% de la población de la región de Dakar,<sup>18</sup> lo que supone entorno al millón y medio de habitantes, de los cuales se considera que más del 70% viven<sup>19</sup> y trabajan<sup>20</sup> en la “*informalidad*”. La mayoría disponen de acceso al agua potable y la energía, si bien los sistemas de saneamiento y de recogida de basuras son muy deficientes<sup>21</sup> y ello ha llevado a la contaminación de la capa freática<sup>22</sup>, que se encuentra a una profundidad de entre medio metro y tres metros. A esta situación vienen a sumarse el incremento de las inundaciones desde 2005, siendo inundables tres cuartas partes del departamento. Se estima que esto afecta a entre 500.000 y 750.000 habitantes. Por otra parte, viene sintiéndose en los últimos años un incremento de la la presión especulativa que incrementa la vulnerabilidad a los desalojos.

16 Se trata decir lo que es “El abandono de los pobres mientras los ricos se mantienen a salvo” y liberar la potencia de experimentación colectiva, cualquiera que sea la estructura en la que los ciudadanos han elegido comprometerse. Subraya que lo que importa es la capacidad de fabricar respuestas colectivamente, sabiendo que la realización de este objetivo chocará inevitablemente, como en el pasado, con el problema de la propiedad y por lo tanto del poder político. Isabelle Stengers (2009)

17 Tras décadas de fuertes sequías en Senegal y crisis económica mundial.

18 Sistematización Barrios del Mundo (BDM) II Equipo de Dakar Pikine “las inundaciones: rompecabezas en wakhinane” Enda Diapol, QDM, AJWP , marzo 2006 p.17 [http://www.quartiersdumonde.org/imgs/c\\_11\\_09\\_1146139671nn.pdf](http://www.quartiersdumonde.org/imgs/c_11_09_1146139671nn.pdf)

19 A pesar de que cerca del setenta por ciento de los habitantes son propietarios de su vivienda, el régimen de propiedad sigue siendo precario. Esta propiedad sólo se testimonia mediante un certificado de compra-venta, que no es un título de propiedad.

20 Del 30% de la población activa, apenas un 7% desempeña su actividad dentro del sector “formal”; el resto trabajan en el sector “informal” (comercio, artesanía, transportes, etc.). Entorno al 70% es población menor de 30 años, con un alto nivel de analfabetismo.

21 Caros, irregulares e insuficientes.

22 Según la OMS existen 6 veces más de nitratos de lo permitido.

*“La vida en general es dura (...) El agua viene a poner la guinda a este laberinto en el que los conflictos y las precariedades se acumulan. Los cansancios se amontonan y las ausencias de autoridad práctica y competente en la transformación urbana se vuelven crónicas”* (Jaime Muñoz, responsable de ATD Cuarto Mundo en Senegal).

La transformación de estos barrios es fruto de los esfuerzos y la tenacidad de sus habitantes. GRN es un reflejo de la capacidad de los ciudadanos para auto-construir sus viviendas y auto-producir sus asentamientos. Tras 35 años de proceso, han conseguido que unos 35.000 habitantes dispongan de una vivienda, con acceso a agua potable y electricidad, situada a tan sólo 13 Km del centro de Dakar y rodeada de los principales mercados de aprovisionamiento de la capital, lo que posibilita el acceso a unos ingresos mínimos, si bien éstos siguen siendo de carácter *“informal”*. El denso tejido social, unos 35.000 hab/Km<sup>2</sup>, ha hecho posible que en la actualidad existan más de 20 asociaciones de mujeres con sus respectivos sistemas de micro-finanzas (tantines), 3 asociaciones deportivas, 1 escuela primaria *“formal”*, 5 escuelas alternativas, un dispensario y una radio comunitaria.

Sin embargo, estos esfuerzos no son reconocidos, ni tenidos en cuenta, ni apoyados por el conjunto de los actores. *“La mayor parte de los conflictos han tenido una o varias respuestas activas en términos de acción ciudadana: las brigadas de seguridad, las iniciativas de limpieza por zonas, la lucha contra las inundaciones en el ámbito de la concesión privada. Hay pocas intervenciones técnicas a largo plazo que se apoyen en una iniciativa ciudadana para reforzarla”* (Jaime Muñoz, responsable de ATD Cuarto Mundo, en Senegal).

En este contexto se han puesto en marcha una serie de iniciativas, de las cuáles se han elegido las tres que se presentan a continuación :

El primer caso (C.1) es una iniciativa liderada por los jóvenes de la comuna, que se lleva a cabo desde 2008 y que tiene como fin contribuir a que los ciudadanos de la comuna puedan permanecer en sus barrios. Para ello han decidido luchar contra las inundaciones en el ámbito colectivo, movilizandoo a los ciudadanos para sacar juntos el agua de sus barrios y sus casas, a partir de sus propios recursos y capacidades. La acción consiste en cavar canales en las calles en la época de lluvias, para que éstos desaguen por diferencia de presión a los puntos más bajos en los que se puede concentrar el agua. Posteriormente le corresponde a la alcaldía encargarse de extraer el agua de esas zonas mediante el bombeo de la misma. A final de la época de lluvias estos canales, se vuelven a cerrar.

El segundo caso (C.2) es una iniciativa liderada por el gobierno nacional, que se lleva a cabo desde 2005 por mandato presidencial; tiene como objetivo luchar contra las inundaciones sacando, como un águila<sup>23</sup>, a la gente del agua; de ahí su nombre: *“Plan Jaxaay”*<sup>24</sup>. Con este fin, el ministerio de vivienda empezó a construir un asentamiento ex-novo en Keur Massar, a unos 25 Km del centro de Dakar, entre el departamento de Pikine y el de Rufisque, con una densidad habitacional de unos 3.000 hab/Km<sup>2</sup>. En estos 5 años, en un proceso de concesión de las viviendas poco transparente, se han otorgado unas 3.000 viviendas en un asentamiento viabilizado en el que se han proyectado un conjunto de servicios aun no realizados. Los ciudadanos no han tenido ninguna participación en el diseño y la implementación del programa y consideran que las viviendas son pequeñas para sus amplias familias, (unas 16 personas por familia), que se han reducido sus posibilidades de obtener ingresos y que se han incrementado sus gastos, puesto que ahora se ven obligados a pagar más por el transporte, la vivienda y el uso de las infraestructuras.

El tercer caso (C.3), es una iniciativa coordinada por el gobierno nacional a través de la agencia nacional de promoción de la inversión privada (APIX); esta iniciativa

---

23 Significado de Jaxaay

24 Jaxaay significa águila en Wolof.

está inscrita dentro de las actuaciones del *Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza* (DSRP) y cuenta con el apoyo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a través del Banco Mundial<sup>25</sup>. La acción consiste en la construcción de una autovía de peaje, con el fin de promover la dinamización del sector privado. La realización de esta autovía supone la destrucción de 3.000 viviendas en la ciudad de Pikine, de las cuales unas 150 se encuentran en la comuna de GRN. Para reducir el impacto negativo de esta acción, han propuesto a aquellas familias “*afectadas*” por la acción que dispongan de algún tipo de certificado de propiedad reubicarlas o bien compensarlas económicamente. Aquellas en régimen de alquiler serán compensadas con el equivalente a 6 meses de alquiler, pese a que algunas de estas familias llevan más de 30 años alquilando esas mismas viviendas. El asentamiento propuesto para la reubicación se encuentra en Tivaouane Peul a aproximadamente 30 Km del centro de Dakar, en el departamento de Rufisque, con una densidad de aproximadamente 300 hab/Km<sup>2</sup>. Por otra parte, la realización de la autovía de peaje irá comprendida entre dos grandes muros de hormigón, lo que va a suponer la división en dos de la Comuna de GR, con el impacto que esto supone sobre la red social y la dinámica económica de la comuna; no se contemplan medidas al respecto.

Una vez realizada esta breve introducción de la situación y los programas a evaluar, se presenta a continuación el método diseñado para el análisis de los mismos, basándonos en la propuesta del enfoque de EDEH.

#### *Método propuesto para la aplicación del enfoque de la EDEH a la evaluación de programas y acciones de mejora de las condiciones de hábitat*

La EDEH propone un análisis dinámico entre las necesidades y el modo de realizarlas o, dicho de otro modo, propone analizar qué hacen los distintos actores (SER) para realizar las necesidades de hábitat de la mayoría (HACER), a partir de las condiciones de contexto (TENER) en un determinado lugar (ESTAR). Para ello se considera que es necesario, en primer lugar, identificar y diferenciar entre las necesidades vividas, reconocidas y abordadas por los distintos actores. En un segundo momento, se evaluará en qué medida los programas o acciones llevados a cabo promueven la realización sinérgica de las necesidades vividas y el empoderamiento de las personas “*afectadas*” por los mismos. Por último, se va a evaluar en qué medida el programa o la acción tienen en cuenta las condiciones reales de contexto y promueven el desarrollo endógeno, la auto-dependencia y la sostenibilidad en todas sus dimensiones (económica, humana y medioambiental).

En la investigación que se está llevando a cabo, se va a responder a estas cuestiones mediante la realización de foros, seminarios y entrevistas semi-estructuradas al conjunto de actores involucrados en las mismas, desde los responsables de la acción a las organizaciones de apoyo o los afectados por el programa o la acción. A continuación se muestra tan solo una primera aproximación de la matriz propuesta para el volcado de dicha información [Tabla 4], si bien en este caso los contenidos recogidos provienen únicamente de las primeras entrevistas realizadas y de la observación fruto de las visitas de campo llevadas a cabo a los tres asentamientos.

Se espera que el análisis de esta matriz contribuya a clarificar en qué medida los distintos actores, a través de los programas y acciones que lideran, promueven o, por el contrario, tienden a inhibir *La Ciudad a Escala Humana*.

---

25 Con el 60% de inversión por parte del estado y el 40% restante financiado mediante créditos blandos de AOD y con la participación del sector privado.

Tabla 4: Aplicación del Enfoque a la EDEH a la evaluación de programas y acciones en el caso de GRN, Dakar, Senegal.

Fuente:

Elaboración propia.

EDEH	Parametros	C.1	C.2	C.3
Datos del programa				
	Objetivo general	Mejorar las condiciones de hábitat	Reducir la vulnerabilidad a las inundaciones	Promover la inversión privada extranjera
	Acción	Sacar el agua del barrio	Sacar a la gente del barrio	Sacar a la gente del barrio
	Localización	A 15 Km del centro de Dakar	A 25 Km del centro de Dakar	A 30 Km del centro de Dakar
	Densidad	35.000 hab/Km2	3.000 hab/Km2	300 hab/Km2
Identificar necesidades				
Se identifican necesidades	Necesidades vividas	Permanecer	Permanecer	Permanecer
	Necesidades reconocidas	Subsistencia, protección, afecto, participación	Protección	Subsistencia
HACER: Realizar o satisfacer necesidades				
Se realizan necesidades de hábitat sinérgicamente	Necesidades realizadas	Protección	Subsistencia	Subsistencia
	Necesidades realizadas sinérgicamente	Subsistencia, protección, afecto, participación		
	Necesidades inhibidas		Subsistencia, protección, afecto, participación	Subsistencia, protección, afecto, participación
	Grado de confianza entre los ciudadanos y el resto de los actores	Decrece	Decrece	Decrece
TENER: Utilizar capacidades, vinculos y recursos				
Se empodera a los ciudadanos	Actores involucrados y capacidades aportadas			
	*Sector Privado Extranjero (SPE)	No participan	Construyen	Promueven
	*Sector Privado Nacional	No participan	Construyen	Construyen
	*Ayuda Oficial al Desarrollo	No participan	Apoyan	Apoyan
	*Autoridades Nacionales	No participan	Lideran	Coordina
	*Autoridades Locales	Reconocen	Apoyan	Apoyan
	*Organizaciones Locales de Apoyo	Apoyan	Apoyan	Apoyan
	*Ciudadanos	Lideran	Aceptan	Aceptan
	Actores cuyas capacidades han sido promovidas	Los jóvenes y los ciudadanos del barrio	Estado, SPN y El SPE	SPE, Estado, OLA
	Actores cuyas capacidades han sido inhibidas		Ciudadanos del barrio afectados	Ciudadanos del barrio y afectados

### Observaciones

Estas observaciones se van a englobar en cuatro grupos. En primer lugar, aquellas que hacen referencia a la identificación y el reconocimiento de las necesidades vividas; en segundo lugar, las que hacen referencia a la realización de las necesidades; en tercer lugar, aquellas que hacen referencia a la utilización de los recursos, y por último se realizan algunas observaciones acerca de las aportaciones y limitaciones fruto del análisis de cada uno de los casos.

En lo que concierne a la identificación y reconocimiento de las necesidades vividas, se observa que aquellos programas en los que los ciudadanos no están involucrados tienden a no identificar ni reconocer las necesidades vividas por los mismos. Esto puede llevar incluso a implementar programas y acciones que, lejos de contribuir a realizar la necesidad, tienden a imposibilitarla. En los casos C.2 y C.3 se observa que frente a la necesidad vivida de “permanecer” las acciones llevan a “expulsar”, alejando el “problema” en lugar de abordarlo, empeorando las necesidades reconocidas de subsistencia y protección que se quieren satisfacer mediante la acción.

En lo que se refiere a la realización de necesidades, se observa que los programas en los que los ciudadanos están involucrados tienden a la realizar las necesidades

de manera sinérgica y, por el contrario, en los programas en los que los ciudadanos no están involucrados se tienden a satisfacer unas necesidades pero a inhibir otras, particularmente aquellas que previamente no han sido identificadas y reconocidas.

En lo que se refiere a la utilización de los recursos, se observa que en todos los casos disminuye la confianza entre actores; en el primer caso disminuye por la falta de apoyo a sus iniciativas, mientras que en los otros dos casos disminuye porque las acciones llevadas a cabo dificultan la realización sinérgica de sus necesidades. Por otra parte, se observa que, en la medida en que un determinado actor invierte en una acción, ya sea con recursos convencionales o no convencionales, tiende a liderarla y/o a tomar parte en el proceso de toma de decisiones de la misma. A su vez se muestra que el actor involucrado tiende a incrementar sus competencias y relaciones y a fortalecer sus redes horizontales de apoyo, tendiendo a empoderarse en la medida en la que se implica en la acción. Por el contrario, aquellos actores no involucrados en una acción, aunque sean “*afectados*” por la misma, tienden a desempoderarse y a debilitar sus redes horizontales de apoyo. Esto afecta a los ciudadanos en general y a los ciudadanos desfavorecidos en particular. Así mismo, se observa que cuando los ciudadanos están involucrados en una acción tienden a utilizar recursos endógenos abundantes como la solidaridad, mientras que la acción liderada por el Estado se basa en recursos convencionales escasos como donaciones puntuales, y aquella en la que está involucrado el SPE se basa en el endeudamiento.

En lo que concierne a la articulación de abajo hacia arriba, se observa que las iniciativas lideradas por los ciudadanos tienen muy poco alcance y no logran vincular al resto de los actores. Por otra parte, las iniciativas con mayor alcance no utilizan dichos vínculos para promover la realización sinérgica de las necesidades de los ciudadanos.

En lo que concierne a la replicabilidad, la acción llevada a cabo por los ciudadanos parece replicable en la medida en la que se apoya en recursos endógenos abundantes tales como la solidaridad, si bien se observa que, de no darse garantías a los ciudadanos de tener en cuenta estas capacidades para la realización de sus necesidades, estos recursos tienden a desmovilizarse o incluso extinguirse. Así mismo, se observa que la acción liderada por el Estado no parece replicable, en tanto que los recursos necesarios desbordan su capacidad. La acción liderada por el sector privado no busca su replicabilidad e incrementa la dependencia.

Por último, destacar que la acción liderada por los ciudadanos tiende a promover la ciudad compacta mientras en los otros dos casos se tiende a promover la ciudad dispersa.

A modo de observación final, en lo que se refiere a las aportaciones y limitaciones de cada uno de los casos, parece que:

En el caso liderado por los ciudadanos (C.1) se dispone de la capacidad para identificar las necesidades vividas y de buscar su realización de forma sinérgica a partir de los recursos endógenos, si bien no parece que por el momento se disponga de la capacidad para “visibilizar” dichos esfuerzos y para articular la iniciativa de abajo hacia arriba. Por otra parte, parece que esta falta de apoyo permanente puede acabar llevando a la desmovilización por agotamiento ante el abandono institucional.

En el caso liderado por el Estado (C.2), se observa una mayor capacidad para articular iniciativas; sin embargo, esta capacidad no se ha puesto al servicio de la realización de las necesidades vividas, incluso cuando se ha mostrado la voluntad política de mejorar las condiciones de hábitat de los ciudadanos. Esto parece estar fuertemente vinculado con la ausencia de participación de los “*afectados*” en todas las etapas del proceso. Destacar que el programa resulta inapropiado en la medida en la que no tiene en cuenta las condiciones reales de contexto, es decir, el gran número de

familias “*afectadas*” por las inundaciones y la falta de recursos convencionales del Estado. Por último, cabe subrayar su incapacidad para aprovechar las capacidades endógenas abundantes.

En este sentido el responsable de ATD afirma que “*la mayoría de las iniciativas técnicas y políticas desresponsabilizan a los vecinos y ciudadanos en el análisis y en la actuación efectiva por una mejora de sus condiciones de hábitat. (...) Se inventan recursos artificiales con los que resolver un hecho conflictivo y, a medio o largo plazo, cuando estos recursos externos se agotan, la supuesta resolución queda inefectiva. (...) La tradición densa y compleja de organización social senegalesa es un sustrato idóneo que permitiría sin mucha dificultad la implicación autónoma de la población a condición de devolverle la competencia social de la problemática*” (Jaime Muñoz, responsable de ATD Cuarto Mundo en Senegal).

Por último, el caso promovido por el SPE (C.3), fruto de la voluntad de atenuar un impacto negativo, tiene como objetivo el de no empeorar las condiciones de hábitat. Sin embargo, en este caso se observa una vez más la incapacidad para identificar y reconocer las necesidades vividas, así como la incapacidad para realizarlas de manera sinérgica a partir de los recursos disponibles para alcanzar su objetivo de no empeorar las condiciones de hábitat de los ciudadanos “*afectados*”. Este último caso parece contribuir claramente a incrementar la exclusión social, la insostenibilidad ambiental y la dependencia económica.

## **Conclusiones**

De lo observado se concluye que:

El enfoque de la EDEH no sólo parece aplicable a la evaluación de programas y acciones de mejora de las condiciones de hábitat, sino que su aplicación parece contribuir a redefinir el “*problema*” y por tanto sus “*soluciones*”.

*Utilidad de la aplicación del enfoque de la EDEH a la Evaluación de programas y acciones de mejora de las condiciones de hábitat.*

Se considera que la aplicación del enfoque de la EDEH a la evaluación de programas y acciones de mejora de las condiciones de hábitat puede contribuir a la identificación de las necesidades vividas, a evaluar los modos de realizar dichas necesidades por parte de los distintos actores, a revelar en que medida dichos programas tienen en cuenta las condiciones reales de contexto.

Por otra parte, desde lo observado hasta el momento en la investigación que se está llevando a cabo en GRN, se considera que este tipo de investigación realizada a través de métodos participativos con el conjunto de los actores, puede en sí misma contribuir a “*visibilizar*” los esfuerzos que están llevando a cabo los ciudadanos, a incrementar su análisis crítico respecto a los programas que les incumben, a promover la autoconfianza en sus propias capacidades, a fortalecer sus redes horizontales y a estimular la construcción de redes de confianza con otros actores<sup>26</sup>.

*El empoderamiento como alternativa.*

En lo que concierne a la construcción de alternativas para la mejora de las condiciones de hábitat de los ciudadanos, parece que la aplicación del enfoque de la EDEH a la evaluación de programas contribuye a redefinir “*el problema*” y por tanto sus “*soluciones*”. De lo observado hasta el momento se concluye que las acciones en las que están involucrados los ciudadanos, como es el caso de las movilizaciones

---

26 Las movilizaciones frente a las inundaciones surgen tras el encuentro con el responsable de ATD en la primera visita de campo llevada a cabo, en febrero de 2008, en el transcurso de esta investigación, si bien todo el esfuerzo y el mérito es del movimiento ATD y del conjunto de los ciudadanos de la comuna de GRN involucrados en la acción, especialmente del grupo de jóvenes que lidera el movimiento de lucha contra las inundaciones.

de lucha contra las inundaciones de GRN, tienden a contribuir a realizar las necesidades de manera sinérgica a partir de los recursos endógenos y a promover el empoderamiento de los ciudadanos. En cambio, las acciones en las que no se parte de las capacidades de los ciudadanos tienden a inhibir sus necesidades y a desempoderar a los ciudadanos.

El problema no parece estar por tanto en la falta de acceso, como se empeñan en recalcar las agencias internacionales, sino más bien en que aquello que tienen los individuos y las comunidades desfavorecidas, no puede ser dado o no se consigue que sea reconocido como válido dentro del ámbito de lo considerado “*formal*”.

En definitiva, parece que se trata de una decisión de los actores frente a la mayoría de los ciudadanos, especialmente frente a los más desfavorecidos por el sistema, entre “Te doy porque no tienes y no eres (o no vales)” frente a “Te reconozco y te apoyo para que puedas aportar lo que eres y tienes”; entre responder a sus propios intereses, o ponerse al servicio de los de la mayoría.

La autoconstrucción de las viviendas y la auto producción de los asentamientos, surgen de la necesidad de subsistencia pero son fruto de la capacidad de crear, de apoderarse de los activos para la realización de las necesidades<sup>27</sup>(Vidal 2009), de “*la potencia de experimentación colectiva*” (Stengers 2009), de experimentarse como competentes, valiosos y constructivos dentro [y fuera] de sus grupos culturales<sup>28</sup> (Pinderhughes, 1984)

Desde esta perspectiva se afirma que el desarrollo urbano debe entenderse como un proceso de empoderamiento de los ciudadanos, de manera individual y colectiva, de modo que se visibilicen y reconozcan sus esfuerzos y capacidades para realizar de manera sinérgica sus necesidades.

En este sentido, el responsable de ATD Cuarto Mundo en Senegal afirma que nadie puede sustituir la iniciativa de los ciudadanos responsables en la mejora de su medio social. “*La intervención social para la mejora del medio implica competencias activas de movilización social, de implicación, de experimentación activa en medio de una comunidad que tiene sus problemáticas y sus obstáculos para la acción. (...) los procesos de mejora factibles a corto, medio y largo plazo, para que sean viables tienen que pasar imperativamente por una implicación determinada de los ciudadanos que habitan estos barrios y por una voluntad política competente que ayude a la ciudadanía en la toma de decisiones pertinentes.*” (Jaime Muñoz, responsable de ATD Cuarto Mundo en Senegal).

Se considera que las limitaciones de este enfoque, para pasar de la retórica a la práctica, residen, precisamente, en la dificultad para contar con esa “*voluntad política competente*” para articular el proceso de abajo hacia arriba, para rodear el choque frontal que supone esto para el poder establecido y aliarlo para la realización de las necesidades de la mayoría, para pasar de asentamientos “*informales*” a asentamientos reconocidos como “*auto-producidos*” que pueden ser apoyados y convertirse en “*co-producidos*”. Es obvio que sin voluntad política estos procesos seguirán siendo de enfrentamiento en lugar de procesos de colaboración y suma de esfuerzos; sin embargo, como afirma la EDEH, por complejo y difícil que esto resulte “*no vislumbramos otra alternativa*”.

En lo que concierne tanto a investigaciones como a prácticas futuras, coincidimos con Frediani (2007)<sup>29</sup> en que éstas deben abordar las causas que producen la exclusión.

27 Vidal (2009) el empoderamiento supone: “compartir presencias, sumar activos, multiplicar tenencias, comprender el sentido unitario y singular de especie. Humanidad e Historia.” (2009:508).

28 Para Elaine Pinderhughes: “El empoderamiento requiere (...) estrategias que capaciten (...) para experimentarse a sí mismos como competentes, valiosos y constructivos, como individuos y como miembros de sus grupos culturales.” (Pinderhughes, 1984: p.111).

29 Frediani (2007) concluye su Tesis afirmando que “En lugar de tratar de arreglar los problemas de los po-

En este sentido, consideramos que es necesario seguir promoviendo programas de investigación-acción surgidos del proceso de realización de las necesidades de los propios ciudadanos y nutridas del cruce con su conocimiento experiencial considerado también hasta el momento como conocimiento "*informal*" con el fin de estos contribuyan a mejorar la agencia de las comunidades.

---

bres, las políticas deberían de centrarse en (...) (no sólo de los países en desarrollo) los procesos que perpetúan las desigualdades y las injusticias a nivel local, a nivel de ciudad y en el mundo.(...).Las intervenciones deben centrarse en cómo las infraestructura, viviendas, y proyectos sociales pueden abordar la dinámica y los patrones que crean la pobreza (...) y esta tesis recomienda intervenciones que mejoran la agencia de las comunidades." (Frediani 2007: 291-293).

## Referencias bibliográficas

- Acosta (2003) - Acosta, A. "En la encrucijada de la globalización. Algunas reflexiones desde el ámbito local, nacional y global" en Polis N°4 (2003)
- Bentham, (1792) – Bentham, J. "Anarchical Fallacies; Being an Examination of the Declaration of Rights Issued during the French Revolution". Republished in J. Bowring (Ed.) The Works of Jeremy Bentham, volume II. Edinburgh: William Tait. (1843)
- Chandler (2002) – Chandler, D. "From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention". London: Pluto Press. (2002)
- Chang (2008) – Chang, H.J. "¿Que fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres", Intermon Oxfam. (2008)
- Cornwall and Nyamu-Musembi (2004) – Cornwall, A. and Nyamu-Musembi, C. 'Putting the 'rights-based approach' to development into perspective'. In Third World Quarterly, (2004) vol. 25, n. 8, pp. 1415-1437.
- Doyal et Gough (1994) – Doyal, L. Gough, I. "Teoría de las necesidades humanas". Icaria, Barcelona. (1994)
- Frankl (1946) – Frankl, V.E "El hombre en busca de sentido" (1946) en Herder, Barcelona, (2003).
- Frankl (1970) –Frankl, V.E, "La voluntad de sentido". (1982) en Herder, Barcelona, (2002) pp.14-40.
- Frediani (2007) – Frediani, A.A "Housing Freedom, Amartya Sen and Urban Development Policies – Squatter Settlement Upgrading in Salvador da Bahia, Brazil". Ph.D Thesis, Oxford Brookes University (2007)
- Gore (1995) – Gore, C., (with Figueiredo, J. and Rodgers, G.) 'Introduction: Markets, citizenship and social exclusion'. In Rodgers, G, Gore, C and Figueiredo, J (eds.) "Social exclusion: Rhetoric, reality, responses", pp 1-40. Geneva: International Institute for Labour Studies. (1995)
- Heller (1996) – Heller, A. Una revisión de la teoría de las necesidades. Paidós, Madrid.(1996).
- Jenkins, Smith and Wang (2007) – Jenkins, P., Smith, H. and Wang, Y. P. "Planning and Housing in The Rapidly Urbanising World". New York: Routledge. (2007)
- Landman (2010) – Landman K, Napier M, "Waiting for a house or building your own? Reconsidering state provision, aided and unaided self-help in South Africa" in Habitat International, Special Issue 'Equal Access to Housing', No 3, July 2010.
- Mander (2005) - Mander, H. "Rights as Struggle – Towards a More Just and Humane World". In Gready, P. and Ensor, J. (eds.) "Reinventing Development?" London: Zed Books (2005)
- Maslow (1954) – Maslow, A. *Motivación y personalidad*. (1954) Sagitario, Barcelona, 1975.
- Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn (1986) – Max-Neef, M.A; Elizalde.A y Hopenhayn, M. (1986-1989): *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria, Barcelona, (2006).
- Milanovic (2006) – Milanovic, B. "La era de las desigualdades", Fundación Sistema. Madrid, (2006), p.290
- Nyamu-Musembi and Cornwall (2003) - Nyamu-Musembi, C. and Cornall, A. 'What is the Rights-Based Approach all about? Perspectives from International Development Agencies'. In Institute of Development Studies Working Paper 234, Brighton: IDS. (2003)
- Pinderhughes (1984) – Pinderhughes, Elaine, "Understanding Race, Ethnicity and Power". Free Press, Nueva York. (1984)
- Purcell (2002) – Purcell, M. Excavating Lefebvre: the Right to the City and its urban politics of the inhabitant, GeoJournal, vol. 58, no (2-3), (2002) pp. 99 – 107.
- Rakodi and Lloyd-Jones (2002) – Rakodi, C. and Lloyd-Jones, Y. (eds) "Urban Livelihood". London: Earthscan. (2002)
- Saith (2001) – Saith, R. "Social Exclusion: the Concept and Application to Developing Countries". in Queen Elizabeth House Working Paper Series, n. 72, (2001)
- Sampedro (2008) - Sampedro,J.L; Berzosa,C. y Martínez-González,A. "Multimegamuchaglobalización", Editorial Complutense, Madrid. (2008),
- Satterwaithe (2006) – Satterthwaite,D. "A pro-poor urban agenda for Africa: Clarifying ecological and development issues for poor and vulnerable populations", Human Settlements Discussion Paper Series Theme: Urban Change –2, IIED, London, P.70, (2006)
- Sen (2001) – Sen, A. "Economic Development and Capability Expansion in Historical Perspective". Pacific Economic Review, vol. 6 n. 2 pp. 179-191. (2001)
- Slim (2002) – "A Response to Peter Uvin, Making Moral Low Ground: Rights as the Struggle for Justice and the Abolition of Development". Praxis: The Fletcher. Journal of Development Studies, vol. 17, (2001), pp 1-5.
- Stengers (2009) – Stengers, I. "Au temps des catastrophes. Résister à la barbarie qui vient", Editions Les Empêcheurs de penser en rond/La Découverte, Paris (2009). p.210
- Stiglitz (2006) – Stiglitz, J.E. "Cómo hacer que funcione la globalización", Altea Taurus Alfaguara, (2006),
- UN-Habitat (2005) – UN-Habitat. "Financing urban shelter, global report on human settlements" London: Earthscan. (2005)

UN-Habitat (2008) – UN-Hábitat. “The state of the African Cities 2008”, UN-Hábitat Publications, Nairobi, Kenya, (2008) p.206

Vidal (2009) – Vidal Fernandez, F. “Pan y Rosas. Fundamentos de exclusión social y Empoderamiento”. Colección Estudios. Fundación FOESSA. Cáritas Española Editores. (2009) P.611