

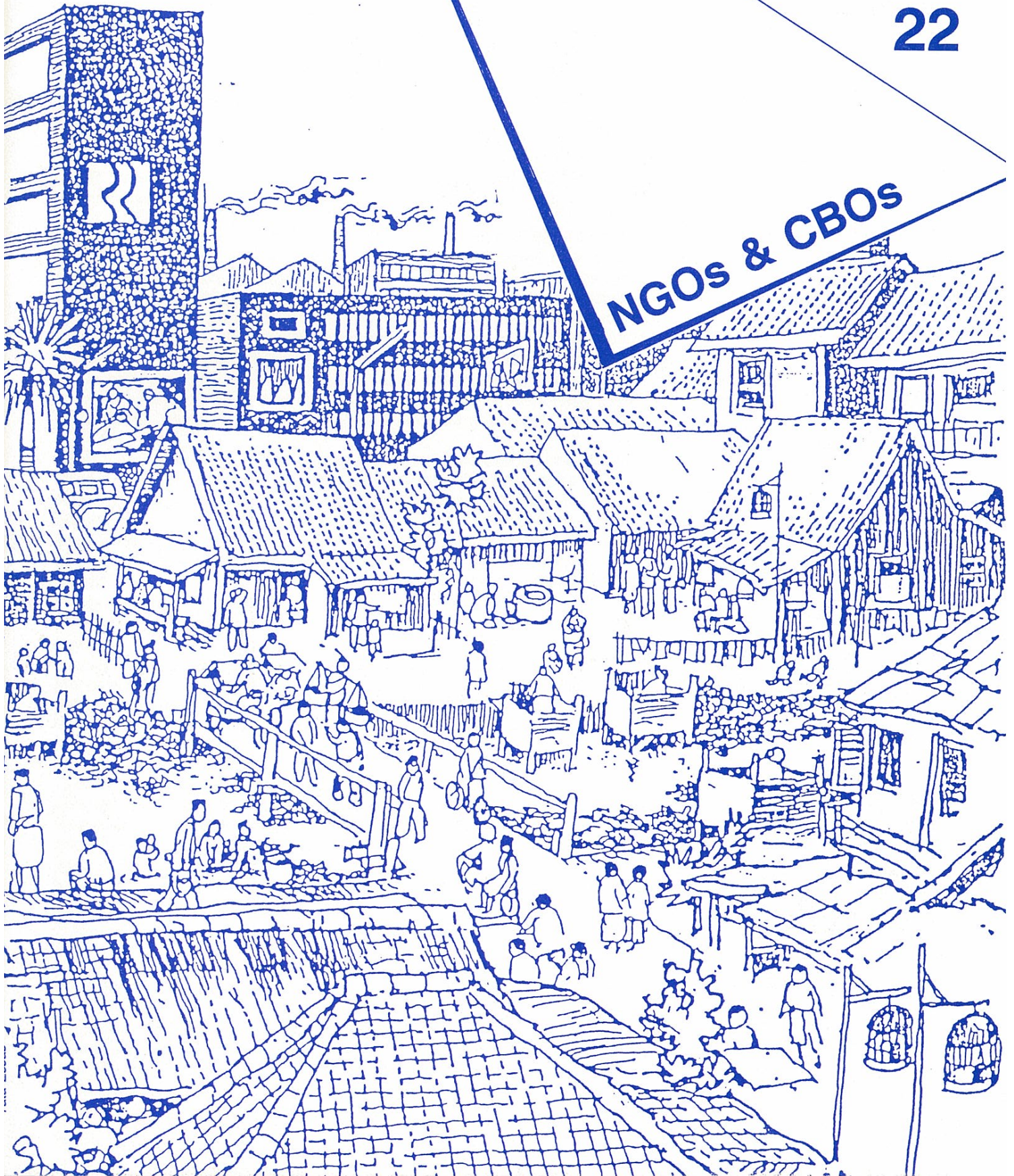
TRIALOG

Zeitschrift für
das Planen und Bauen
in der Dritten Welt

3.Quartal 1989

22

NGOs & CBOS



Impressum

Herausgeber und Verleger von TRIALOG ist die Vereinigung zur wissenschaftlichen Erforschung des Planens und Bauens in Entwicklungsländern e.V. (gemeinnützig).

Redaktions- und Vereinsanschrift:
TRIALOG, Ploenniesstraße 18, D-61 Darmstadt

V.I.S.d.P.: Kosta Mathéy und Florian Steinberg
ISSN Nr.: 0724-6234. Postvertriebsstück: D 9817 F.
Satz: ARCHIMED München, Druck: Stadtdruck, Freising
Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die in TRIALOG veröffentlichten Artikel repräsentieren nicht zwingend die Meinung der Herausgeber/innen und der Redaktion. Nachdruck ist mit Angabe der Quelle und mit der Bitte um Zusendung eines Belegexemplares gestattet. Artikel, Ankündigungen und Informationen bitten wir an die Adresse des Vereins oder an die regionalen Kontaktpersonen zu richten:

- Kosta Mathéy, TRIALOG Geschäftsstelle Süd (Buchrezensionen, Austauschabos), Hofangerstraße 21, 8000 München 83, Tel.: 089-400715; Fax: 089-406297.
- Jürgen Oestereich, Am Dinkelsbach 10, D-4030 Ratingen 6, Tel.: 02102-60740.
- Gisliind Budnick (Aboverwaltung, Finanzen), Mozartstraße 39, D-7000 Stuttgart 1, Tel.: 0711-6071965.
- Rita Mrotzek-Sampat (Anzeigen, Veranstaltungskalender), F.G. Planen & Bauen in E.L., Petersenstr. 15, D-6100 Darmstadt, Tel.: 06151-163637 / 06162-81562.
- Florian Steinberg, z.Z. c/o IUIDP Training Project, Jln. Ampera Raja, No 6B, Citandak, Jakarta 12430, Indonesien, Tel: 0062-21-7203302; Fax 0062-21-783289.
- Joanna Kotowski-Ziss, Dambachtal 9, D-62000 Wiesbaden, Tel.: 06121-266162, Fax: 06121-790155.
- Hans Harms, Ulrike Zschäblitz, FSP 6, TUHH, Schwarzenbergstr. 93c, D-21 Hamburg-Harburg, Tel.: 040-77170-2007/2670/2659.
- Hassan Ghaemi, Rhönring 117, D-6100 Darmstadt, Tel.: 06151-784444.
- Joachim Baldermann, Hohenzollernstr. 14, D-7500 Karlsruhe 1, Tel.: 0721-346050.
- Margit Meßmer, Steinbacher Hohl 38, D-6000 Frankfurt 90, Tel.: 069-7681443.
- Klaus Kunzmann, Bernd Jenssen, SPRING, Uni Dortmund, Postfach 500500, D-4600 Dortmund 50, Tel.: 0231-755-2291/2398, Fax: 0231-721532.
- Khosrow Edalatian, Wolfhager Straße 409, D-3500 Kassel, Tel.: 0561-69705 & 67854.

TRIALOG 22 kostet als Einzelheft DM 9,- zuzüglich Porto und Verpackung.
Abopreise für 4 Ausgaben (1 Jahrgang) ab Heft 23:
Normalabo: DM 60,-
Ermäßigtes Abo für Privatbezieher: DM 40,-
Studentenabo (mit Bescheinigung, nur direkt) DM 28,-
Luftpostzuschlag nach Übersee: DM 12,-,-

Die Kündigung eines Abos ist dem Verein spätestens nach Erhalt des letzten berechneten vierten Heftes mitzuteilen.

Editorial

Nicht - Regierungsorganisationen (NGOs) und Basisorganisationen (CBOs) im Habitat-Bereich

In den letzten Jahren ist in den Städten der Entwicklungsländer auf Grund des Versagens von staatlichen Wohnungs- und Infrastruktur- Versorgungspolitiken die Rolle selbstinitiiertter Basisorganisationen (*Community Based Organizations = CBOs*) und der sie unterstützenden Nicht-Regierungsorganisationen (*Non-Governmental Organizations = NGOs*) erheblich gestiegen. Viele innovative Projekte der Betroffenenpartizipation und der kollektiven Selbsthilfe haben in den letzten Jahren von sich reden gemacht.

Weltweit sind die "Armen" eigenverantwortlich für die Planung und den Bau der meisten heute gebauten Wohnungen. Dies gilt nicht nur für die ländliche Bevölkerung, sondern insbesondere auch für die Städte, die in der Regel überdurchschnittliche Zuwachsraten in der Einwohnerzahl aufweisen. NGOs spielen in diesem Zusammenhang bei der (Selbst-)Versorgung mit Wohnungen und infrastrukturellen Einrichtungen eine spezifische, unterstützende Rolle für nachbarschaftliche Basisorganisationen. Sie werden als Initiatoren, Förderer, Anwälte, und Manager von Projekten aktiv. Ihr vermittelnder Einsatz hat vielerorts zu 'Koalitionen' zwischen staatlichen Instanzen, den nachbarschaftlichen Bewohnergruppen und dem privaten (kommerziellen) Sektor geführt. Doch noch immer nicht alle Regierungen erkennen das Recht der Bürger an, sich in CBOs zu organisieren um wichtige Überlebensfragen, wie Parzellierung von Bauland, eine angemessene Infrastruktur und den Bau von menschenwürdigen Wohnungen selbst in die Hand zu nehmen und dabei die Hilfe von NGO's zu Hilfe zu nehmen, statt auf eine ungewisse Versorgung durch staatliche Institutionen und ihrer Bürokratien zu warten.

Natürlich stellen die oft sehr regen Aktivitäten von CBOs und NGOs für viele Regierungen eine Herausforderung dar, obwohl solche Initiativen durchaus eine sinnvolle Ergänzung und effektivitätssteigende Unterstützung staatlicher Bemühungen auf dem Wohnungssektor darstellen kann. Wenn Regierungen ihre meist begrenzten Budgets für Wohnungs- und Infrastrukturversorgung möglichst effektiv einsetzen wollen, bedeutet dies notwendigerweise die Reduzierung schlüsselfertig produzierter Wohnungsprojekte, und eine Beschränkung auf nötigste technische (und soziale) Dienstleistungen, die dann jedoch auf breiter Basis angeboten werden können. Viele Aufgaben können auf Quartiers- und Stadtteilebene ohnehin einfacher im Interesse der Bewohner gelöst werden als von zentraler Stelle aus. Selbstverständlich erzwingt ein derartiger Wandel in der Wohnungspolitik von der Philosophie des "allmächtigen" Staates hin zur Förderung lokaler Initiativen, auch erhebliche institutionelle Veränderungen, den Abbau von Bürokratien und von Privilegien einiger weniger. Vor allem muß es eine Selbstverständlichkeit werden, daß die Ko-

TRIALOG

Zeitschrift für
das Planen und Bauen
in der Dritten Welt

3.Quartal 1989

22

operation der verschiedenen Akteuren mit ihren unterschiedlichen Interessen – Staat, Bewohner, Grundeigentümer, Gewerbetreibende, Randgruppen, etc. – als gleichwertige Partner bei Verhandlungen einbezogen werden.

Noch wichtiger als in der Zusammenarbeit mit kooperationswilligen Regierungen ist die Rolle von NGO's vielleicht in repressiven Regimen. Hier fehlt es großen Teilen der Bevölkerung nicht nur an Unterstützung durch die Regierung, sondern sie muß mit Behinderung bei vielen Selbsthilfeinitiativen rechnen. Insbesondere internationale und kirchliche NGOs können in diesem Zusammenhang ihren weitgehend unangreifbaren Status einbringen und der Bevölkerung Rückendeckung, Finanzierung und Dienstleistungen anbieten.

Definitionen von NGOs und CBOs:

Eine **NGO** (Nicht – Regierungsorganisation) unterscheidet sich von einer CBO (lokalen Basisorganisation) u.a. dadurch, daß ihr **Aktionsfeld** den lokalen, Nachbarschaftskreis überschreitet. Viele NGOs sind jedoch eng mit Basisorganisationen liiert und arbeiten für diese, bezahlt oder freiwillig, als technische Berater (*consultants*). NGO – Aktivitäten haben in der Regel ein sehr begrenztes finanzielles Volumen, basieren eher auf einer Strategie der kleinen Schritte, welche die erfahrungsgemäß langsamen Entwicklungsprozesse von CBOs respektieren und begleiten. In bestimmten Fällen haben sich lokale Basisorganisationen sich über ihren ursprünglichen Rahmen hinaus entwickelt und eine Evolution zu einer NGO durchgemacht. Wegen ihrer jeweils begrenzten personellen und finanziellen Kapazität versuchen die meisten, ihre Kenntnisse und Erfahrungen an viele nachbarschaftliche Basisorganisationen weitergeben und damit eine gewisse Breitenwirkung zu erzielen (vgl. The Limuru Declaration April 1987).

Meistens übernehmen die NGOs auch eine vermittelnde Rolle zwischen den Erwartungen der Basisorganisationen einerseits und den staatlichen Institutionen bzw. den Behörden der Stadtverwaltung als Adressaten von Forderungen andererseits. Die Förderung des Rechtes von Basisorganisationen, an konkreten Entscheidungs- und Planungsprozessen bei der Lösung lokaler wird besonders hervorgehoben. Von dieser eher politischen Funktion abgesehen, schließt ihre konkrete Kompetenz viele **Bereiche** ein (denn Flexibilität wird als eine ihrer wichtigsten Chancen genannt) – technische, soziale, legale, administrative Aspekte gehören dazu. Als **mögliche Rollen** von NGOs lassen sich auflisten:

- Projekt Manager
- "Community Developer"
- Nachbarschafts – Organisator (= "change agent")
- Berater
- Vermittler

Inhalt

Impressum

Editorial 2
K. Mathéy & F. Steinberg

International Experiences with NGO's 6
Aktive in Developing Countries
Benjamin White

NGO – Private Sector Collaboration 12
Ruth Collanta

Community Participation within Kampung Improvement 15
Florian Steinberg

Delivering Services for the Urban Poor 23
Maria Remedios Ruiz

Defizite staatlicher Politik als Grundlage der Selbstorganisation illegaler Siedler 28
Jörg Gertel

Superbarrio 33
Paul Daniels

Die Stadtteilbewegung in Mexico 35
Karin Meffert

Buchrezensionen 40

Veranstaltungen 43

Verschiedene Typen von NGOs im Wohnungssektor

Aspekte:

Variationsmöglichkeiten:

1. Hintergrund/Ideologie	Religion – Wohlfahrt Kinderfürsorge – Gesundheit Politische Ideologie – Kombination
2. Territorium der NGO	lokale NGO – lokale Niederlassung ausländische NGO – ausländische NGO – Internationale NGO
3. Ziele	Gesundheitsfürsorge – Schulbildung – Bewußtseinsbildung – Sozio-ökonomische Entwicklung – Wohnungsbau – Kombination
4. Organisationsform	ad hoc / spontan – Wohnungsbau – Wohnumfeld – multi-sektoral – NGO Dachorganisation
5. Reichweite	Nachbarschaft <-----> Internationale Programme
6. Größenordnung	klein <-----> groß, Komplexe Organisation
7. Finanzielle Ressourcen	minimal <-----> umfangreich
8. Finanzquellen	Nachbarschaft ("community") <----> Lokale Regierung <----> gemischt <----> Internationale Geber
9. Personal	Freiwillige <-----> bezahlte Mitarbeiter
10. Beziehung zu Regierung	nicht existent <-----> Regierungskontrolle
11. Grad der Politisierung	nicht existent <-----> Sympathisant einer politischen Partei <-----> Kontrolle durch politische Partei

<----->: Bandbreite der Möglichkeiten

(Quelle: 49./50. ICHPB – IHS Rotterdam 1987)

Im Gegensatz zu den "CBOs" (Community Based Organizations) die, wie ihr Name bereits ausdrückt, "selbst-organisierte" Initiativen einer zusammenhängenden Nachbarschaft sind, werden NGOs oft von Personen außerhalb eines bestimmten Wohnquartiers, von Angehörigen der Intelligenz und der Mittelstandes (oder gar von ausländischen Organisationen oder Individuen) gegründet oder initiiert werden. In dem Sinne arbeiten viele NGOs "supra-lokal", d.h. nicht nur an einem, sondern an verschiedenen Projektplätzen. Dabei sind prinzipiell 3 Aktions-Ebenen zu unterscheiden:

- auf der Ebene einzelner Quartiere und Nachbarschaften, oftmals in Zusammenarbeit mit lokalen, staatlichen Instanzen; Die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung gestaltet sich entweder direkt oder durch die lokalen CBOs.
- auf der Zentralen, staatlichen oder internationalen Ebene, wo NGOs als "Lobbyisten" für Reform und Haltungswandel bei Regierungen und Geberorganisationen auftreten, und
- in dem Konfliktfeld zwischen Interessen staatlicher Politik, den Profitinteressen der privaten Wirtschaft und den Bedürfnissen der "communities", der Bürger.

So erfreulich die längst überfällige Würdigung des Potentials von NGOs in basisorientierten Entwicklungsprozessen und -Projekten in der bilateralen, aber auch in der internationalen Entwicklungshilfe-Diskussion zu bewerten ist, muß vor einer vorschnellen Euphorie gewarnt werden: Die Arbeit von NGOs hat selbstverständlich

auch ihre Grenzen, Gefahren und unverkennbare Nachteile, wie z.B.:

- "Profilschwäche", die sich durch mangelnden Status, oft durch mangelndes technisches Know-How und/ wenig Management-Erfahrung auszeichnet;
- "Politische Probleme": da die entwicklungspolitische Rolle der NGOs in vielen Ländern nicht klar definiert und ihnen somit der Einfluß auf legislativen und finanziellen Entscheidungsebenen versagt, können sie nur innerhalb der bereits festgeschriebenen Gesetzesgrenzen operieren. Wenn sie politische Positionen formulieren, geraten sie leicht in Konkurrenz den politischen Parteien, die sich in Entwicklungsländern ebenfalls häufig stark auf Quartiersebene engagieren. Andererseits kann es passieren, daß NGOs als basisorientierte Partizipationsforen eine Politisierung der Bevölkerung suchen und sich mit politischen (meist linken) Parteien assoziieren, was bei Regierung und in gewissen Bürgerkreisen auf Ablehnung stößt.
- "Unsichere Finanzsituation": da NGOs meist ihre Unkosten allein durch Mitgliederbeiträge und Spenden internationaler Geber finanzieren, und nur selten und sporadisch von öffentlichen Geldern finanziert werden (oder als Berater für staatliche Entwicklungsprogramme engagiert werden) ist die Kontinuität ihre Arbeit nicht gewährleistet. Die konstante Jagd vieler NGOs nach neuen Spenden absorbiert einen wichtigen Teil ihrer Arbeitszeit und ihres Budgets, der eigentlich der Projektarbeit dienen sollte. Beispielhaft für den PR-Aufwand mancher NGOs steht eine deutsche NGO im Wohnungssektor mit Sitz in Köln, die inzwischen wöchentlich Informa-

tionsbroschüren über ihre Leistungen an potentielle Spender und Multiplikatoren verschickt. Als Ausweg wird derzeit diskutiert, daß NGOs ihre eigenen Kommunikationsnetze und die Medien für die "Promotion" ihrer Arbeit einsetzen.

- "Ungeklärtes Eigeninteresse". Im Gegensatz zu Regierungen haben NGOs kein Mandat für ihre Arbeit, wenn wir die kirchlichen NGOs einmal ausklammern. In vielen Fällen besteht der Motor für die Tätigkeit in der Notwendigkeit zum Lebenserwerb für die Mitarbeiter, wobei der Bonus eines humanitären Arbeitszusammenhangs über meist niedrige Löhne und unsichere Zukunft hinwegzutrotzen vermag. Natürlich gibt es auch NGOs, deren "Overheads" (z.B. deftige Direktorengehälter) in keinem Verhältnis zur Projektarbeit stehen. Insbesondere wenn auch öffentliche Gelder verwendet werden, ist die Kontrolle der Verwendung der Mittel problematisch. Ein Prüfmechanismus, am besten durch die Zielgruppe in den Projekten selbst, wäre hier vielleicht ein Lösungsansatz.
- "Selektion der Zielgruppe". NGOs arbeiten fast immer mit überschaubaren Nachbarschaften zusammen: 20, 30 oder maximal 1000 Familien. Leistungen des Staates dagegen sind (in der Theorie) für alle da – in der Regel Millionen. Nach welchen Kriterien werden die Zielgruppen bei den Nachbarschaften ausgesucht? Häufig sind es nicht die bedürftigsten Nachbarschaften, da etwas besser gestellte Quartiere bessere Voraussetzungen für ein Gelingen des Projektes – Voraussetzung für die Finanzierung von Folgeprojekten – mitbringen. Auch besteht die Tendenz einer Konzentration von Projekten in den Hauptstädten der Empfängerländer, da hier die

lokalen Projektbüros sind, und direkte Flugverbindungen zu den Geberorganisationen in Europa und Nordamerika bestehen. Manche kirchliche NGOs schließlich beschränken die Hilfe auf Mitglieder ihrer lokalen Gemeinde im Entwicklungsland – obwohl auch sie auf nichtkirchliche, z.T. staatliche Fördermittel zurückgreifen. Es besteht der Verdacht, daß die Projektauswahl weniger nach Grad der Bedürftigkeit, sondern primär durch Zufälle, gelegentlich auch durch Beziehungen oder Opportunitätsüberlegungen der NGOs getroffen wird.

● **"Koordination der NGO-Projekte untereinander"**: bislang besteht kein Mechanismus, mit dem verschiedene NGOs ihre Aktivitäten koordinieren würden, regionale oder sektorale Prioritäten in einen nationalen Entwicklungsplan integrieren können, oder Doppelfinanzierung (d.h. auch den Aufwand vielfacher Antragstellung seitens der Empfänger) frühzeitig vermeidet. Die Duplizierung ähnlicher Betreuungs- und Verwaltungsaufgaben benachbarter Projekte durch eine Vielzahl von NGOs birgt den Verdacht der Ineffizienz.

● **Konkurrenz der NGOs untereinander**: generell zeichnet sich in der NGO-"Szene" eine recht dynamische Differenzierung ab, "kleine" und "große" Fische stehen auch untereinander in Kompetenz um die Gunst und Gelder der Geber. In dem Zusammenhang hat man (in Indonesien zum Beispiel) klassifiziert in LINGOs (little NGOs), BINGOs (big NGOs) und selbst GONGOs (government owned NGOs). Für Außenseiter – wie zu B. oft auch die Geber – wird die Vielfalt der NGO-"Szene" oft zu einem undurchsichtigen Dschungel, wo es unklar bleibt, bei wem das Geld am besten "angelegt" ist.

● **'Der Tropfen auf den heißen Stein'**: Letztlich sei noch betont, daß NGOs sicherlich – bislang – nur einen quantitativ unbedeutenden Anteil am Bau oder der Verbesserung von Wohnquartieren hatten, und die Bewohner und ihre Basisorganisationen in der Mehrheit selbst die entsprechenden Aufgaben erfüllen – mit oder ohne NGOs.

Doch was bei vielen NGOs und auch CBOs die Gefahr möglicher Nachteile relativiert, ist ihr Innovationspotential; angesichts des Ausmaßes des Wohnungsproblems in Entwicklungsländern besteht in diesem die größte Hoffnung für einen Ausweg für die Armen aus der augenscheinlich hoffnungslosen Situation. (vgl. auch Turner 1988, (180). Das innovative Potential der NGOs und CBOs wird unter anderen auch von der HIC (*Habitat International Coalition* = Dachorganisation der NGOs im Habitat-Bereich) hervorgehoben und von dem *United Nations Center for Human Settlements* (UNCHS) und erkannt. 1987 hat es zu diesem Thema zahlreiche Publikationen, Seminare, die HIC – Ausstellung auf dem *Habitat Forum* in

Berlin und die *Limuru Declaration* der HIC – gegeben. Weitere Schritte Zur Unterstützung der NGO/CBO-"Bewegung" sind bereits angelaufen oder werden geplant:

● *HIC hat zu einer Art "amnesty international" – Kampagne gegen zwangsweise Vertreibungen und Umsiedlungen illegaler Siedler aufgerufen. Das – in den Grundgesetzen vieler Völker verankerte – Recht auf Wohnraum soll eingeklagt werden. (Housing Rights Campaign)*

● *Das technischen und organisatorischen Know Hows für NGOs / CBOs soll (wie in TRIALOG 10 gefordert) systematisch ausgebaut werden.*

● *staatliche oder internationale Geberorganisationen sollen den oft versprochenen Wandel ihrer Förderungspolitik, mehr Entwicklungshilfe durch die NGOs zu den Zielgruppen (z.B. die "städtischen Armen") zu schleusen, einlösen, und die Netzwerke der NGOs und CBOs aktiver unterstützen (Lobbybildung).*

TRIALOG will mit diesem NGO / CBO – Heft die von HIC und anderen Organisationen initiierte Diskussion und Dokumentation innovativer Beispiele und strategischer Tendenzen aufnehmen und aus wissenschaftlicher doch nichtnotwendigerweise unparteilichen – Sicht fortführen. Die hier abgedruckten Beiträge illustrieren die bandbreite unterschiedlicher Potentiale im NGO/CBO – Sektor. Die aus der Verfügbarkeit des Materials bedingt selektive, d.h. unvollständige Auswahl enthält:

International Experiences with NGO's Aktive In Developing Countries (Benjamin White) vertieft die in diesem Editorial nur knapp umrissene prinzipielle Argumentation über Konzeption und Relevanz, über das Pro und Kontra von NGOs. Exemplarisch bezieht er sich dabei auf den Kontext eines Landes wie Indonesien.

NGO – Private Sector Collaboration (Ruth Collanta) umreißt ein neues Modell von NGO, die nicht von Spenden und der Hilfe ausländischer Geber lebt, sondern sich im Klima eines partnerschaftlichen Zusammenarbeitens als Berater/Consultant ihr Geld verdient. Rückblickend auf ca. 20 – 25 Jahre Erfahrungen mit Bürgerinitiativen, Advokatenplanung u.a. Modellen bedeutet dieses Modell eine neue Form von Unabhängigkeit wie auch Abhängigkeit.

Community Participation within Kampung Improvement

(Florian Steinberg) beschreibt die konkreten Formen der Zusammenarbeit (Partizipation) von Nachbarschaften, der informellen und gewählten Repräsentanten, sowie den hierarchischen Institutionen des lokalen Regierungsapparates in Indonesien. Das neu "entdeckte" Instrument der unterstüt-

zenden Information/Kommunikation wird vorgestellt. Zur Dynamisierung und Stimulation von mehr Bevölkerungs/Regierungspartizipation wird "InfoCom" eine Art Sub-Disziplin von Projektarbeit werden.

Delivering Services for the Urban Poor (Maria Remedios Ruiz), vergleicht ein staatliches Projekt mit einem NGO-initiierten Projekt in der Dominikanischen Republik, evaluiert die Möglichkeiten einer NGO mit ihren technischen Mitteln und den (unterstellt) besserem Zugang zur Bevölkerung der Nachbarschaft; wegen der professionellen Beschränkungen der NGO wird vorpolitisch/ideologisch begründetem Optimismus gewarnt.

Defizite staatlicher Wohnungspolitik als Grundlage der Selbstorganisation Illegaler Siedler: Das Beispiel Khartoum (Jörg Cabel) umreißt das Arbeitsfeld der NGOs / CBOs und die Notwendigkeit einer aktiven, professionellen Unterstützung durch reformerische Kräfte.

Superbarrio (Paul Daniels) ist ein kurzer Bericht einer Mieterrechtsorganisation in Mexico, die sich durch die Wahl spektakulärer, theatralischer Aktionsformen ein originelles Gesicht gegeben hat, ganz in der Philosophie der deutschen "Spass-Guerilla" der "Spontis" der frühen 80er Jahre.

Die Stadtbewegung in Mexiko (Karin Meffert) setzt publikumswirksame Aktionen wie die des Superbarrio in einen umfassenderen Rahmen sozialer städtischer Bewegungen in Mexiko-Stadt, die sie in ihrer komplexen historischen Herkunft nachzeichnet und wertet.

Wir verstehen dieses Heft von TRIALOG als Anstoß zur Sammlung – und Diskussion – weiterer NGO/CBO-Fälle und Prinzipien. Die Rolle der NGOs/CBOs wird in Zukunft mehr Beachtung finden – auch in TRIALOG. Das Thema ist gleichzeitig noch relativ jung und wichtig, und wird sicher viele unserer Kollegen in den kommenden Jahren aktiv oder beobachtend beschäftigen.

Kosta Mathéy und Florian Steinberg

Literatur:

- Drabek, A.G., *Development Alternatives: The challenge for NGOs – an overview of the issues*, in: *World Development* 15, special supplement: XI – XV.
- The *Limuru Declaration* April 1987, in: Turner, B. (ed.), *Building Community, A Third World Case Book*, London 1988, 187 – 190.
- Mathéy, K. *Local Initiatives versus Socialist Planning: Recent Policy Changes in Cuba and Nicaragua* (provisional title). In: van Vliet, Willem & van Weesep, Jan: *The Deregulation of Housing*. Sage Publications
- Steinberg, F., *Mit angepaßter Ausbildung gegen die Wohnungsnot – Ein Plädoyer für partizipatorische Stadtteilentwicklung*, in: TRIALOG 10, Darmstadt 1986, 26 – 29.
- Turner, J.F.C., *Issues and Conclusions*, in: Turner, B. (ed.), *Building Community, A Third World Case Book*, London 1988, 169 – 181.

International Experiences with NGO's Active in Developing Countries*

Benjamin White

Zusammenfassung

Benjamin White versucht in seiner hier abgedruckten Rede, einen prinzipiellen Überblick über Möglichkeiten und Grenzen von NGOs zu geben. Er warnt insbesondere davor, sich von der Einschaltung dieser Institutionen eine Lösung aller anstehenden Probleme zu erwarten. Eine NGO gleicht nicht der anderen; es gibt gelegentlich auch schwarze Schafe unter ihnen, und eine Unabhängigkeit können sie sicher gegenüber ihrem Klientel, nicht notwendigerweise aber gegenüber ihren Finanzgebern aufbauen. Der ständige Zwang der Mittelbeschaffung nötigt darüberhinaus manche NGO, ihre Hauptaktivität in den Bereich der 'Public Relations' zu verlegen. Zum Abschluß wird die Gretchefrage nach dem Willen zur Partizipation der Nutzer gestellt, und darauf hingewiesen, daß Dezentralisation - eine Notwendige Folge von NGO-Aktivitäten, nicht automatisch Partizipation mit einschließt.

All over the world, in many circles and for many reasons, there is growing awareness that official (governmental) delivery systems are often unable to reach the poor and disadvantaged groups in society. At the same time, we have seen in the past 10 - 15 years the rapid growth in those institutions, commonly known as the Non-Governmental Development Organization

(NGDO, or more often 'NGO') as an organizational mechanism which it is hoped can more effectively achieve this shifting of resources (both governmental and private) in the direction of the poor [cf. OECD, 1988].

This trend is going to continue, and to accelerate, in Indonesia and in many other countries. More and more development funds will be channeled through national and local NGO's, and these funds will stem from a greater variety of sources than previously: not only from:

a) the big NGO's in the donor countries of the world (such as the Netherlands' four co-financing organizations), which have been the traditional source of NGO funding,

but also from:

b) bilateral donors (for example, the United States, Sweden and Canada which have all made a commitment to channeling a greater proportion of their development assistance through NGO's),

c) from various of the large multilateral agencies (World Bank, UNDP), which have made a similar commitment, and

d) from the governments of the developing countries themselves. [Theunis, 1989].

Clearly, it is felt that NGO's are able to do some things that national governments cannot (or in some cases, will not) do, in the matter of reaching the poor and disadvantaged groups in society. More specifically, it is felt that NGO's have the capacity to stimulate

less 'top-down', less bureaucratic, less technocratic, more participatory approaches to development at local level, in which the *target groups* the intended beneficiaries of development efforts are more directly and actively involved in the planning and implementation of these efforts.

I would like to mention four interrelated aspects of NGO involvement in development efforts which present challenges, dilemmas and perhaps problems for the future. These aspects concern: first, the relationship between national and local NGO's on the one hand, and their international donors on the other, in an era of rapid NGO growth; second, the relations between NGO's and government agencies; third, the relationships between NGO's and their target groups; and finally the question of the 'room for manoeuvre' for both donor and national NGO's in entering into areas of activity where they may not be officially welcomed.

I should begin, however, with a note of warning. All general statements about NGO's are likely to be oversimplified and misleading, and it is not hard to see why this should be so. 'NGO' embraces an enormous variety of organizations, with tremendous variety in scale (some of them have staff which could be counted on the fingers of one hand, while for others you would need several hundred hands); in their source of funding (local versus national or international; private versus public); in their orientation and 'approach'.

As in all fields of activity which we have negatively defined (i.e. defined not by what they are, but by what they are not -- cf. *informal sector, non-farm employment*"), there is so much heterogeneity within the world of 'non-gov-

*) Address delivered at the "Deskundigenoverleg" 1st of May 1989, Royal Netherlands Embassy, Jakarta. The last section of the original manuscript dealing with INGI, an Indonesian NGO, was omitted in this article.

ernmental organization' that it is not very useful, and sometimes simply dangerous, to try to make general statements about them.

There is also little agreement about where the boundary between *government organization* and *non-government organization* should be placed. Government and non-government definitions of 'NGO' differ quite widely. Both Holland and Indonesia present quite good examples of this problem. An outsider, looking at Holland's four famous co-financing agencies (MFO's) which receive the great majority of their funds from the government, might quite rightly ask whether it is correct to call them 'NGO's', when compared for example to an organization like Oxfam which has a policy of restricting the share of public funding in its annual budget to less than 10% [OECD, 1988: 31]. In Indonesia, for some years now the term 'NGO' (Indonesianised as ORNOP, = **OR**ganisasi **Non**-Pemerintah) has been discouraged since it was thought to give the impression 'non-government = anti-government', and replaced with the terms LSM and LPSM: Lembaga Swadaya Masyarakat (*Community Self-Reliance Institutions*) and Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (*Institutions for Development of Community Self-Reliance*) [LP3ES 1988: p.2]. While the replacement of a 'negative' by a 'positive' definition is on the whole a welcome change, paradoxically it allows officials to include in the definition of LSM/LPSM numbers of institutions which have been set up by government regulation, whose

leadership and membership selection procedures and whose task-description is closely defined by those regulations, and which according to most other criteria could not be seen as 'non-governmental'. The village - level LKMD, Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa or *Village Social Resilience Institute*, is perhaps one such example [cf. Schulte Nordhoit, 1986]. Perhaps because of these problems, Indonesians with their usual genius at the invention of nuanced acronyms have unofficially re-classified the 'NGO' world in several ways: not only are there LINGO's (little NGO's) and BINGO's (big NGO's), but also

GONGO's (government - owned NGO's).¹

NGO's and their donors: questions of management, autonomy and vision:

First, then, some issues which concern the changing relationships between international / donor NGO's and national / local NGO's in a time of rapid NGO expansion. Given the rapidly accelerating flow of development resources to be channeled through national and local NGO's, do these NGO's (or will they) have the capacity to ab-



"Ah, soon I can get my family down. It seems that they are going to widen this pavement"
(Cartoon by Laxman, contributed by Paul Baross)

sorb these growing flows, and to use them productively and efficiently? Will they not place an intolerable strain on the NGO's as more and more donors, with larger and larger budgets, demand more and bigger projects, requiring more and better - trained personnel and a very high degree of managerial capacity?

This capacity, we should remember, will not only be expected to reach more poor and disadvantaged people than ever before, but also to process more paperwork, to fulfil more complicated accounting requirements for the donors, etc. In Indonesia, as a recent

survey has shown, the majority of NGO's receive funds from foreign donors, and most of them from multiple donors [LP3ES 1989]; the accounting and other bureaucratic requirements of these donors often differ sharply from each other.

Many NGO's then confront a sad paradox: in order to maintain the flow of funds which makes their grass - roots development work possible, they are increasingly forced to spend their time and effort, not in doing that work, but in purely bureaucratic and public - relations activities: the administration of donor funds, each with their separate account - books and procedures, receiving constant visits and evaluation from the various donors, who often are carefully uninterested in any activities except those which they themselves are funding.

I think there are few, if any, Indonesian NGO's which have managed to achieve what some NGO's in other countries have done in confronting their multiple donors: finally persuading all the donors to shift to a *consortium* approach by which each contributed simply a certain percentage of the NGO's total core and project budget, and were content each to receive the same set of accounts, to undertake joint evaluations, and so on. Foreign donor agencies are often very reluctant to enter into such arrangements.

NGO's therefore face a great challenge on the management side. Activities in management training for NGO staff became a reality only a few years ago in Indonesia. Support for training of NGO personnel, both in shorter and longer courses, both locally and overseas, is a matter of high priority.

As the donor 'giants' begin to place greater and greater reliance on national or local NGO's, they must also shift their priorities in the allocation of training and fellowship monies in the same direction. This is happening (for example in Dutch government fellowships policy), but it is not happening fast enough.

Another issue which needs to be considered is whether national and local NGO's will be able to maintain their

own 'personalities', their own priorities and agendas, in the face of the growing flow of external funds (or that NGO's will be shifted by pressure from large donors into the role of 'public - service contractors')? May they not find themselves becoming simply the national and local implementing arms of the donor agencies? In that case, it would not be surprising if the national and local NGO's themselves became simply mirrors of the 'development bureaucracies' which characterize the donor agencies, and about which some Dutch authors have recently written very scathingly [see for example, Kruijt, 1988]. I will return to this point later.

NGO's and governments

Now I would like to turn to some issues concerning the relationships between NGO's and government agencies. NGO's in both the donor and recipient countries interact heavily with governments: this is a fact of life. There is, as might be expected, much debate on what is the most appropriate form of that interaction [Drabek, 1987: xiii]. We might think perhaps although this involves some oversimplification of four kinds of roles which NGO's in Indonesia and other countries may adopt in relation to governmental agencies and governmental approaches:

1. *First, NGO's may try to provide complementary inputs, being active in sectors or regions where government agencies are not active, therefore: filling gaps.*

For example: government installs health clinics or water-pumps in villages or regions A and B, but not in C and D; the NGO therefore selects regions / villages C and D to carry out the same activities. In such cases, funding would probably originate from non-government or foreign sources, but it might also from the national or local government.

2. *Second, they may try to act as intermediaries between target groups and the government agencies and facilities that are available to serve them. Therefore: simply to bridge or narrow the gap between the two, often by stimulating the emergence of 'receiving mechanisms' among the target groups, to be linked up with the government's 'delivery mechanisms'.*

For example: not 'providing credit to the poor', but helping the poor to organize themselves in groups to

get access to government - sponsored bank credit. This kind of role has some advantages (for example, since it focuses on promoting access to resources already available in the society rather than those provided by the NGO itself, its benefits can continue long after the NGO has faded from the scene) It also has some disadvantages: for example, in this approach the kinds of resources which may be channeled to the poor are limited to those which governments have on offer, and these may be not only 'unreachable' by the poor (a problem which NGO intervention can potentially solve) but also unsuitable for the needs and interest of the poor.

3. *Thirdly, they may act as development consultants and/or implementing agencies, contracted by government agencies for research, advisory work or for implementation of government programmes or projects. The reason (presumably) would be simply that they are thought to do the job better or more efficiently than government agencies. More cynically, we might also note the possibility that they are chosen by government agencies for no other reason than that these agencies are themselves under pressure from their bilateral and multilateral donors to make use of NGO's. In the case of this third alternative, the dividing line between 'NGO's' and commercial consulting agencies becomes quite unclear.*

4. *The fourth type of relationship would be the one in which the NGO tries carefully to develop and maintain a genuinely alternative approach: this will imply not only a different style of working, but also an agenda of priorities that may overlap, but surely will not be identical to those of government.*

In Indonesia as in most other countries, one can easily point to examples of all the four types of NGO - government relationship that I have mentioned. The question, which type of interaction is the most appropriate one, which as already mentioned is a subject of some debate both in Indonesia and among donor circles, is not, I think, a very smart question.

With a little reflection, I think it becomes rather obvious that there is room for all of these different strategies, there is a need for them all, and NGO's should not be pushed into a

straitjacket of following a single strategy; nor should the donor agencies try to impose such a straitjacket on them. The variations and differences between NGO's their philosophies, their approaches and their agendas should be seen as an asset, not a problem.

To answer the question in this way, however, should not allow us to avoid another, more important question on which there is much disagreement, and which I think is a source of some considerable tension with the NGO world itself: to what extent is it possible for an NGO which follows one or more of the first three roads (of *complementary, intermediary, or implementor* roles vis-à-vis government) to maintain its identity, its integrity and its own agenda as an agent or catalyst of genuinely participatory development, of a type of development which focuses on the empowerment of disadvantaged groups in society? While we may quite easily agree that there is a need in all societies for NGO's to fulfil the first three roles, it is quite hard to imagine that such NGO's would have a large contribution to make in the process of empowerment, of democratization, or to use a currently fashionable term in NGO circles "the strengthening of civil society" [Frantz, 1987].

This role, which is also a crucial and essential element in a genuine development process, perhaps can only be played by *type 4* NGO's in the schema above. Many NGO's in Indonesia and other countries in fact started with this goal, but as they grew and became established, have shifted more to *type 1, 2 and 3* roles. Some of course, attempt to combine these with genuine 'alternative' activities, but this involves a rather difficult balancing act. In this regard, I am less optimistic than Korten about the potential for 'third - generation' NGO's to provide genuine alternatives and to face up to "the challenge of democratization" [Korten, 1987].

There will perhaps always be a tendency for *type 4* (alternative) NGO's to transform themselves in time into *type 1, 2, 3* (establishment) NGO's. This of course may be countered by the continuous emergence of new *type 4* NGO's, in response to and as an alternative to this trend. I think it is important, first, that donor agencies should carefully consider whether they are themselves in part responsible for the transformation of their partner NGO's

from 'alternative' to 'establishment' roles, and if so, how this trend can be countered; and second, to adopt a firm policy of support for each new generation of 'alternative' NGO's, even though these are likely to be smaller, less 'professional', and less popular in official circles, and their activities and achievements much less predictable. This leads me to the third set of issues, concerning the question of relations between donors, NGO's and their target groups.

NGO's, 'target groups' and 'participation':

Today there is almost no development agency, large or small, local, national or international, governmental or non-governmental, that does not speak approvingly of 'popular participation in development' and the advantage of 'participatory' approaches. In Indonesia, almost all development agencies including the government, use the term 'participation' / 'participator' to describe the kind of development efforts which they support or implement.

Yet, it can be argued, there are very few development agencies that achieve a genuinely participatory style in their development work. It is one of the areas of development in which the gap between development 'rhetoric' (what agencies say they are doing) and 'reality' (what they are actually doing) is often very large. This problem may become clearer if we think for a moment, what does the term 'participation' really mean.

'Participation of target groups in development' means, I think, a rather fundamental change in the traditional relationship between professional development workers and their target groups. 'Participation' in this sense means that target groups are no longer the passive recipients of development resources; it means also that they are stimulated and encouraged to do much more than providing their labour, raw materials and time in development projects; it means their taking an active role in the process of development resources; the setting of priorities, the identification of goals and the planning of the efforts to be made to achieve them.

In 'participatory' development, therefore, the professional development worker (whether governmental or NGO)

surrenders a large part of his / her decision-making power to the target group; he / she no longer controls the situation, nor wishes to, but shifts to a role better described as that of 'catalyst', in which the aim is precisely to stimulate the development among target groups of the capacity to organize themselves, to confront the processes and the politics that impoverish them, and to identify ways of overcoming these problems. It is for these reasons that we often hear the notions of *empowerment* and *mobilization* linked to that of *popular participation*.²

NGO's, it is usually felt (and correctly so), have a greater potential to apply more participatory approaches in their development work. But while acknowledging this potential, we must also be very realistic in this matter. Participatory approaches are much more difficult, and although NGO's may have a greater **potential** than government agencies to adopt them, most NGO's fail to do so.

Perhaps I could give one illustration from my own experience. In the research project on which I am presently involved (on Rural Nonfarm Sector Development in West Java) we are studying, among other aspects, the potentials and problems of NGO's in promoting employment and income generating in the nonfarm sector. In the first stage of this study we have looked at the experience of seven different NGO's (both large and small, national, regional and local) which are active in nonfarm sector development. The first results of these studies indicate that none of the seven cases had followed a genuinely participatory approach; decision-making rested firmly in the hands of the NGO.

There are many reasons why this should happen, and I will not try to discuss them all here. The causes are probably both personal (a matter of attitudes) and more seriously structural in nature: for example, in the hierarchical structure of decision-making relations within the NGO itself, so that field-workers have little freedom to make any decisions themselves, let alone to encourage their target groups to do so. The situation in Indonesia seems quite different from that which (as I have heard from various donor-NGO staff) is often found in the Philippines, where NGO's often come under severe criticism from the 'target' groups

they are hoping to serve and are pressured from below to shift to a more participatory and responsive mode of interaction.

But the problem is not restricted to those NGO's most close to the target groups; it is faced by and sometimes **caused** by the donors themselves, whether NGO or governmental. Participatory projects, by their very nature, do not produce neat, time-bound predictable 'results' that can be planned and budgeted in advance by donor agencies. They involve, by definition, a high degree of uncertainty, so that *project planning* in the conventional sense is simply not possible; when projects begin, one does not know what precisely will be the priorities, the means used to reach them, what kinds of results are to be expected, and how soon. Quite simply, 'target' groups may change their minds in mid-project about priorities and / or means to achieve them. The nature of project evaluation also of course must change in such conditions, focusing much more on 'what has been achieved?' rather than 'has the project done what it promised to do?'

Most large donor agencies, I think, are not well prepared, and perhaps most of them are simply unwilling, to allow such built-in uncertainty to become a feature of their own decision-making processes, and it is not difficult to see why. Donor agencies also have constituencies, who want their resources to be used for certain kinds of projects, and who want to know in advance what results can be expected from such projects. These two perspectives on the donor NGO -- local NGO -- target group relationship are in a fundamental sense incompatible, and we do not help things by pretending otherwise.

To be quite clear what I mean, and to avoid possible misunderstanding, perhaps another illustration will help, this time a hypothetical one. When some decision has been made that the means of supporting a particular target group will be (for example) small-scale credit; that it will be available only for specified purposes, to specified categories of people, i.e. that development resources are to be made available but are to be utilized in a particular way and in that way only; and when that decision has been made not by the target groups themselves, but by a development agency (whether in Pa-

dang, Jakarta, Washington or The Hague) -- and typically, such decisions are made in such places, not by the target groups, indeed they are mostly made before the target groups have even been consulted! -- the project of program we are speaking of may be a very good one, it may be successful, it may even reach the poor, but it cannot be described as a 'participatory' activity.

Development activities designed and implemented in the way I have just described offer the 'target group only one kind of decision:

"Here is a package which we have designed for you: take it or leave it!"

And while this may represent an advance on some other projects which say simply:

"Take this package!" and beat you on the head if you seem not to want to 'participate', I think we would all agree that we could not correctly call them participatory."

I am certainly not arguing that all development activities should have this participatory character. I do not think it is possible, perhaps it is not desirable either. But I do think that in these matters we need to avoid hypocrisy, and not to call all development efforts 'participatory' just because they are 'aimed at' the poor, or just because the term is currently popular, or because the donor agencies insist on it.

We need also to avoid another possible misunderstanding. *Participation* is **not** the same as *decentralization* (although some government officials appear to think so): it means more than the devolution of decision-making powers from international donor to national, to regional, to district or village level. Each of these levels is characterized by hierarchical structures: at village level as much as at national level, the interests and needs of disadvantaged majorities (or minorities) may not figure highly in decisions made by the wealthier, more privileged and more powerful minority. *Participation* means the shifting of decision-making power from the more powerful to the poor, disadvantaged, less influential groups at all levels including the local level.

We should also of course continue this line of thinking to other levels, including the household level, which is characterized also by hierarchical structures and unequal balance of power between

the generations and between men and women. On this level, it is sad but necessary to note that while NGO's certainly have the potential to reach women and to place them in the central role which they should occupy in their development efforts, in Indonesia as in many other countries there are very few agencies, government or non-government, which could be said to have taken this issue seriously. One can find counter-examples, but not yet any general trend. In our own research, again, in the seven cases of West Java NGO's that we have studied, not one could be said to have paid any significant attention at all to issues of women and development. On this matter, one which we must understand is not a side issue but a central issue in development, there is still a long way to go before real progress will be achieved.

NGO's democratization and the 'room for manoeuvre':

Finally, I would like to consider the question of the room for manoeuvre in NGO development efforts: to what extent is it possible for foreign donors and their Indonesian counterparts to work in areas of economic, social and political life which may not be the priorities of government agencies, and which are likely to involve some strain in the relations with government? How can foreign and Indonesian NGO's find the right strategy when entering into areas of activity close to the limits of what is politically sanctioned?

While recent developments in Indonesia provide some grounds for optimism, it must be agreed, I think, that most NGO's tend to prefer to operate on safe or neutral ground, rather than entering in these more politically sensitive areas. This, surely, represents an opportunity lost. The appropriate place for NGO's to operate, one would think, is on the front lines of the democratization movement, and this is indeed where many NGO's have placed themselves in many countries. Once again, it may help to think about this issue with an illustration, which I have chosen from other possible ones by looking at the calendar and nothing that this gathering is being held on International Labour Day.

One of the most common forms of NGO activity is the provision of credit, skill-training, or other inputs which

hope to assist the poor in entering various forms of self-employment, or if already self-employed, to increase their productivity and incomes in a host of petty entrepreneurial activities in the so-called 'informal sector': as traders, in the service sector, in small and household-level industries and handicrafts, et cetera.

Such activities are important, and there are some encouraging success-stories. However, it must be remembered that the poor in Indonesia as in other countries are not all self-employed workers or petty-entrepreneurs, also that it is not possible that they should all become entrepreneurs. There is not, has never been, will never be any society in the world where everyone is an entrepreneur! The strategy of industrialization -- which quite correctly is one cornerstone of Indonesian development policy and of Dutch development assistance -- if it succeeds, implies that increasing numbers of the workforce will earn their incomes by working for wages. Even the strategy of assistance to small-scale and household enterprises is likely to have the same effect: small enterprises, typically, when they succeed, expand and begin to employ others, thus again swelling the numbers of wage-workers.

The entry into wage-employment, as I am sure you all understand, is not necessarily a route out of poverty in a country like Indonesia, where industrial wages even in the formal sector are among the lowest in the world, and where an individual man's or woman's wage is often far below the government's own standards for basic physical needs fulfillment for a singly adult, let alone to support dependents (and I mean, truly far below, often less than 50%). As our research in West Java indicates, working hours are often long, working conditions poor and unhealthy, and many basic workers' rights are completely absent. This applies not only to 'traditional' industries, but also to rapidly-growing export-oriented industries such as the garment industry. What are government or NGO's doing about 'participatory development' in this area?

This is an appropriate example for us to consider, on this first day of May, on which people all over the world are celebrating the struggles of wage-workers to achieve better working conditions and basic labour rights. How

many NGO's in Indonesia, and how many donor NGO's, donor governments and international organizations are busying themselves in support of **this** target group, whose numbers in Indonesia run into the tens of millions? There are some, but their numbers are very small compared to those active in informal sector, small-enterprise development.

This area of development policy is no less central than small-entrepreneur development, but it is politically much more sensitive. We may expect that it is in this and other sensitive areas, rather than the more neutral areas such as small-entrepreneur development, that we will see in future the real test of official willingness to give NGO's and grass-roots organizations of the poor the room for manoeuvre to develop their own ways of overcoming poverty and injustice.

The current atmosphere in Indonesia is one of cautious and partial liberalization, resulting from both internal and external pressures. As some Indonesians have correctly noted, it is a kind of liberalization which has given more freedom of manoeuvre to investors, exporters and the like in their search for profitable ventures, but not yet to ordinary working people in the development of their own free 'self-help' organizations. NGO's and the donors who support them, I think, should see this as an appropriate time for movement into many areas of discussion and action where they have previously been reluctant to tread. NGO's in Indonesia, when seen in a comparative perspective, are more politically cautious than in many other developing countries [see for example: Eldridge 1985], and some observers would say they are more cautious now than 5, 10 or 15 years ago. On the other hand, it is important to realize that present conditions (as described at the beginning of my talk) mean that NGO's are now in the ascendant, and in fact (if only because of the large and growing sums of development funds which they command) in a position of growing political weight.

Notes:

- 1) Indonesia actually does not have a monopoly of such acronyms: in *International English* we have for some years known the term 'QUANGO' (QUAsi - Non-Governmental Organ-

ization), to denote those formally *independent* organizations set up by government fiat and / or with government funding.

2. For this reason also, I should note that the use of the term 'target group' which I have already used several times and will continue to do so for lack of an easy alternative is a particularly unfortunate one. 'Targets' by their definition are *passive* objects! They are immobile, the passive recipients of projectiles (arrows, bullets, etc.) hurled at them by the shooters of bows, pistols, etc. 'Participatory' development of course by its very essence is incompatible with this image of the poor as passive recipients, beneficiaries or 'targets'.

References:

- Drabek, A.G. [1987] Development alternatives: the challenge for NGO's an overview of the issues. *World Development* 15, special supplement: XI - XV.
- Eldridge, P. [1985] The political role of community action groups in India and Indonesia: in search of a general theory. *Alternatives* 10, no. 3, (Winter 1984 / 1985): 401 - 434.
- Elliott, C. [1987] Some aspects of relations between the North and South in the NGO sector. *World Development* 15, special supplement: 57 - 68.
- Frantz, T.R. [1987] The Role of NGO's in the Strengthening of Civil Society. *World Development* 15, special supplement: 121 - 127.
- Korten, D.C. [1987] Third Generation NGO Strategies: A Key to People - Centered Development. *World Development* 15, special supplement: 145 - 159.
- Kruijt, D. [1988] De sociologic van ontwikkelingsbureaucratieën. In D. Kruijt & K. Koonings (eds.) *Ontwikkelingsvraagstukken: Theorie, Beleid en Methoden*. Muiderberg, D. Coutinho: 57 - 73.
- LP3ES [1988]. *Laporan Studi Kebijakannaa Bantuan Luar Negeri Antara LPSM - Pemerintah dan Lembaga Donor Internasional*. [Report of a policy study on foreign aid relations between NGO's, government and international donor institutions], Jakarta, LP3ES.
- OECD [1988]. *Voluntary Aid for Development: The Role of Non-Governmental Organizations*. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Schulte Nordholt, N. [1986]. From LSD to LKMD: Participation at the Village Level. In P. Quarles van Ufford ed., *Local Leadership and Programme Implementation in Indonesia*. Amsterdam, Free University Press.
- Theunis, S. [1989] En het Zuiden licht. In *Visies uit het Zuiden: Bijdragen aan het Debat over Ontwikkelingssamenwerking*. The Hague, Novib.

Die Revolution geht weiter — die Demokratie auch

Aufruf zur
Unterstützung
der FSLN



Am 25. Februar 1990 finden in Nicaragua die Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen statt.

Das kleine mittelamerikanische Land mußte sich ab März 1982 gegen einen unerklärten Krieg der Reagan-Administration zur Wehr setzen. Die militärischen Angriffe der Contras und der umfassende Wirtschaftsboykott durch die USA haben zu einer katastrophalen Wirtschaftskrise in Nicaragua geführt. Trotz dieser Situation ist die FSLN (Frente Sandinista) stärkste politische Kraft im Lande. Sie ist gerade für die arme Bevölkerungsmehrheit Garant und Hoffnungsträger für eine langfristige Verbesserung der Lebensbedingungen im Lande.

Die Sandinisten haben in den Jahren seit dem Sieg der Revolution auch Fehler gemacht, sie haben aber auch die Fähigkeit bewiesen, aus Fehlern zu lernen und diese zu korrigieren, wie z.B. im Bereich der Menschenrechte und des Umgangs mit ethnischen Minderheiten.

Die FSLN hat im mittelamerikanischen Friedensprozeß die größten Vorleistungen erbracht. Nachdem die Contras keinen militärischen Sieg über die Sandinisten erringen konnten, versucht Washington, die Sandinisten mit anderen Methoden niederzuringen. Dabei ist fast jedes Mittel recht. So erhielt die CIA bereits die Erlaubnis, in den nicaraguanischen Wahlkampf einzugreifen sowie die Oppositionsgruppierungen finanziell zu unterstützen. Ein seltsames Bündnis aus rechter Opposition und der kommunistischen Partei wird dabei mit Dollarmillionen unterstützt. Zur Sicherung der Errungenschaften der nicaraguanischen Revolution ist es wichtig, daß die FSLN die bevorstehenden Wahlen gewinnt. Es geht um die Fortsetzung der Landreform, der Absicherung des Grundrechts auf Bildung und Gesundheit, es geht um die Fortentwicklung einer eigenständigen Kultur.

Bei diesen Wahlen geht es um die Alternative Sozialstaat oder — wie früher — Ausbeutung, geht es um Eigenständigkeit des Landes oder Rückkehr zur halbkolonialen Abhängigkeit.

Die FSLN braucht deshalb unsere Solidarität. Helfen Sie mit!

Solidarität ist die Zärtlichkeit der Völker!
Spenden Sie auf das Konto 666, BfG Bonn, BLZ 380 101 11, Juso Bundesvorstand, Stichwort FSLN.

Erstunterzeichner: Hans Koschnick, Heidi Wiczorek-Zeul, Herta Däubler-Gmelin, Karin Benz-Overhage, Gert Weisskirchen, Dietmar Schönherr, Hans Seus, Hans Matthöfer, Norbert Gansel, Karin Junker, Gunther Hilliges, Vivi Bach, Jannis Sakelariou, Norbert Greinacher, Klaus Staech, Anke Brunn, Karlheinz Blessing, Christa Randzio-Plath, Barbara Simons, Katrin Fuchs, Uwe Holtz, Helmut Gollwitzer, Johano Strasser, Henning Scherf

Wir danken für den kostenlosen Abdruck dieser Anzeige
Kontakt: Roland Röscheisen, Juso Bundessekretariat,
Offenhauerstr. 1, 5300 Bonn, Tel. 0228/532212

NGO-Private Sector Collaboration in the Philippines

Five Constructive Propositions

Ruth Callanta*

Zusammenfassung:

In der politisch turbulenten Vergangenheit der Philippinen konnte die Bevölkerung dieses Landes von der Regierung keine Lösung ihrer Wohnungsprobleme erwarten. Auch die Privatwirtschaft war über die Vermittlung von Nicht-Regierungs-Organisationen auf die direkte Kooperation mit dem Volk angewiesen, alleine schon um minimale Absatzmärkte zu sichern. Unter der neuen Regierung stehen die Vorzeichen generell günstiger, und die in schwierigen Zeiten angefangene Zusammenarbeit von Kapital und unabhängigen Initiativen kann auf vergangene Erfolge aufbauend neue Aufgaben in Angriff nehmen. Um solche Aktivitäten so fruchtbar wie möglich zu machen, schlägt die Autorin fünf allgemeingefasste Grundsätze als verbindlichen Rahmen für die Aktivitäten von Nicht-Regierungsinstitutionen vor.

Introduction and Scenario

There is, in the Philippines today, a palpable redefinition of roles among the major actors in the development scene. It is a change that may have taken long in coming, but it has dramatically altered the scenario among government, business, and non-government organizations (NGO) – the triad that is the catalyst of national development. The delivery of their roles is marked by dialogue, sup-

port, and complementary actions. This orchestration of efforts may be seen in the more active involvement of business in social development, a greater acceptance of business by non-government organizations, and more importantly, a government that encourages initiative, partnership and cooperation.

This scene sharply contrasts with that of the immediate past which was characterized by apathy and indifference, if not animosity, and distrust. Because of the decrepit stage then set by the government, NGOs looked at business as ruthless exploiters inured to human need and dignity; while the latter viewed the former as inept, inefficient do gooders that delighted in fomenting trouble. The irony was that while these actors all talked about the good life, 70 percent the Filipino people continued to slide into the lithe of poverty and despair. Some, in fact, became very desperate and joined the insurgency movement.

The escalating violence and increasing control of towns by the *New People's Army* would have brought the country into civil war and economic ruin. Fortunately, through what others call an unexpected intervention – the *People's Power* revolution of 1986 – private enterprise and NGOs strove to strengthen the positive relationships they began to nurture in the early Seventies, but which virtually disappeared during the martial law years, when business identified itself with the despotic regime. Indeed, this rediscovered openness and transparency have made the Philippine development drama more unifying, and consequently, more promising of a positive denouement.

This shift in events may be traced to five factors. First the escalating poverty

incidence in the Philippines. In the early Seventies, this created unrest and much political instability which threatened the continued existence and sovereignty of the Philippines. Strikes, demonstrations, and violence became common place. At this critical moment in history, business aligned with social work, and together, sought means of arresting the instability. Encouraged by the experience of the *Dividendo Voluntario para la Comunidad*, a development organization founded in 1963 by Venezuelan industrialists, the business community established the *Philippine Business for Social Progress*. As designed, PBSP would be the private sector's united and systematic response to the socio-economic problems of the country. PBSP sought to rationalize the business community's funding and technical support to socio-economic programmes and projects. Starting from only fifty member companies, PBSP is now being supported by one hundred and twenty five corporations who set aside 1 percent of their net profit before tax for social development activities.

With a mission to improve the quality of life of the Filipino poor as an expression of the business sector's corporate social responsibility, PBSP in its eighteen years of experience has grown to be the biggest non-government organization in the Philippines.

The political decisions and economic maneuvering of the past regime, however, negated whatever small gains were made. From a comparatively low 56 percent of total house-holds in 1972, the number of poor sharply increased to 70 percent in 1986. Alarmed both, business and NGOs – of which there were growing a number – began to play more unorthodox roles. Whereas before business was contented with direct-

A previous version of this article was published in: *Development, Journal of SID*, 1988, Pp. 49-52.

The author is Associate Director of the Philippine Business for Social Progress, Philippine Social Development Centre, Intramuros, Manila.

ionless relief and welfare, it now called for more active involvement in development. And where before NGOs thrived largely on good intentions, they now began to look to business for tools to make them effective. Thus the partnership began to evolve.

The partnership began to solidify when it became more obvious that government could not provide the resources to meet the needs of its constituents. Aside from the rapid population growth, mass media and technology were creating new needs, new problems. In a way, government was beginning to be effectively cut off from the direction of the people. It was putting more emphasis on its governing role, and was inadequately facing new realities. At the forefront, business and NGOs forged a greater alliance to keep the country together.

Over time, business began to shed off its condescending attitude toward NGOs as well intentioned do-gooders. A decade of positive interaction led it to recognize them as capable partners. Conversely, the growth of the concept of Corporate Social Responsibility made NGOs become aware of the more noble intention of business and of their contribution to the well being of the poor, either out of love for the country or enlightened self-interest.

As the Marcos regime became more despotic and inured to the situation of poverty, more tactical alliances between the private sector and NGOs took place. This fact was demonstrated during the 1986 February Revolution when both groups responded to each other's call in toppling the dictatorship.

Even before that, an alliance had taken place: business spearheaded the National Movement for Free Elections (NAMFREL), a body formed by Non-Government groups as a watchdog for clean, honest elections. The wealth of positive feelings generated by the Revolution made both groups identify their commonalities and the focus of their efforts: the general welfare.

With the new government providing a more democratic space and encouraging participation, private enterprise and NGOs came to more positively and concretely realize their mutuality, reciprocity, and complementation. Several characteristics of the new relationship between private enterprise and NGOs can be described.

Private enterprise

Private Enterprise has begun to formulate and articulate their corporate Social Philosophy. This represents a transformation from their traditional corporate responsibility which made them accountable solely to their consumers, suppliers, employees and shareholders. This new corporate philosophy has resulted in embracing a wider range of accountabilities. It now includes those within their immediate environs, whom they call their communities at risk, company towns, adopted barangays, towns and provinces.

Believing that the new business are people, business companies began implementing their own projects which include community building, income generation, technology dissemination, health and nutrition. Their observable forms of assistance have been financial, technological, and consultancy – practically all the critical components for successful project implementation.

Private enterprise has engaged in non-traditional business practices which benefit the poor. Banks have institutionalized the financing of non-collateralized, high risk, and low interest loans known as social credit schemes. This has resulted in companies realizing that credit can in fact become a tool for human development. Manufacturing firms have subcontracted jobs to communities and the unemployed. Mining companies buy their conveyor belts, mining shoes from their communities at risk. Garment factories, instead of setting up capital intensive facilities, now go to home-based subcontracting for women, particularly the unemployed housewives. Aside from these business activities, private enterprise has also gone into civic and moral campaigns such as honesty and public service, anti-corruption, and youth development; banks have engaged in land transfer; they have sold foreclosed lands to the poor at more affordable terms than business practice would require.

Private enterprise has come to value direct partnership with NGOs. This can be seen in NGO-private sector joint entrepreneurship for grassroots schemes, the development and promotion of micro-enterprises, and in bringing the informal sector into the mainstream economic system. Specific examples of these are: the use of banks for social credit, linkages between the market and

producers, craftsmen and artists, and the inculcation of the proper values and attitudes for sustainable income generating projects. In short, NGO private enterprise have consciously created the climate for small private enterprise to thrive and survive.

Consequently, private enterprise has seen the invaluable role of NGOs as entities co-equal in spurring economic growth. Through the NGOs developmental activities, the poor become empowered, they achieve a greater purchasing power, they aspire for more and better goods and services. Hence, the economy becomes more vibrant.

In all these, NGOs have become consultants, trainers, and role models to private enterprise. NGOs prepare the beneficiaries to become socially-conscious entrepreneurs; once they (the beneficiaries) have achieved this, private enterprise integrates them into the mainstream. In effect, NGOs have taught private enterprise how to look after, and expand, their own reach. As a result, private enterprise has become stronger, more organized and more recognized as a development force.

Non Governmental Organizations

NGOs have come to recognize the necessity of economic well-being as a precondition for empowerment. Too often in the past, the NGOs concentrated their efforts on leadership, social interaction, and community improvement. Some believed that concentrating on the economic context would lead to materialism and stunt community improvement. This has proved fallacious and self-respecting NGOs in the Philippines now put economic development as part of their agenda. The role of private enterprise is thus put in its proper perspective. Community development projects inevitably now include such economic projects as livestock, poultry, food production, micro-enterprise and agro-forestry.

Operating on very meager resources that are often unstable, NGOs have looked to business in their efforts at effectiveness and efficiency. Thus they have become more cost conscious, result-oriented, and strategic. They have tempered their intentions with the realities of economics. Strategies for effecting financial viability, organizational development, human resource manage-

ment, are now being operationalized by NGOs.

As a result, NGOs have put greater premium on business tools in managing their programmes and activities. It is no longer uncommon in the Philippines to see development workers learning and adopting business tools and techniques in project as well as organization management. The worthy result of all these is greater collaboration. Speaking now from an agreed frame of reference, there is greater appreciation of their respective missions: business as the engine of the economy, and NGOs as the facilitators for the acquisition of knowledge, attitudes, and skills. This has enabled them to pressure government to become more responsive to the needs and aspirations of its constituency.

The lessons learned

Five lessons can be gained from this new partnership:

First, a new kind of governing must now be instituted. A governing which accepts that government must share power with other sectors. The experience of the Philippines shows that too much concentration of power in government results, in the words of David Korten, in the "concentration of economic and political power in the hands of small national elites". Correspondingly, this leads to greater poverty and social unrest. Dr. Soedjatmoko talks about horizontal governing and interdisciplinarity in dealing with complex realities: this requires that the roles of NGOs and the private sector at the appointed intersections of the development process be recognized and institutionalized.

Second, the focal points between NGOs and private enterprise must be clearly defined, and a clarification of their respective roles and modes of cooperation agreed upon. It can no longer be denied that enterprise exists ultimately for people. It is up to business now to lay down the moral and ethical groundwork for its profit-making activities. On the other hand, NGOs must be cognizant of their role in facilitating people empowerment. To say that business is exploitative but not to educate business on its obligation is tantamount to silence, and opting out. An effort at confluence and integration is now demanded.

Third, which flows from the second, is the acknowledgement of the reciprocity

and complementarity between private enterprise and NGOs. Hindsight shows this to be a historical fact, a necessary given for the formulation of a premise for cooperation. But this has been grossly denied, may be because of suspicion of motives. It is high time the nodes of linkage be again welded and optimized.

Fourth, NGOs are now in a position to orchestrate/redirect national development efforts. Their direct contact with people, and hence their ability to feel the pulse of the nation, coupled with their strategic connection with government, private enterprise, and the international community, puts them in a unique position of bridging the gap between needs and resources. They have the flexibility that is not in government, they also have the compassion that business lacks. This should be tapped. In addition, government should give them the clout, while business should give them the tools. The synergy should result in the eventual transformation of society based on a shared vision.

Fifth, the 'enabling' role of NGOs should be enhanced. They can educate government on the developmental needs of the people and how these can best be met. They can create awareness among business on the need for growth with equity. They can educate the people on the need for participation and vigilance. And finally, they can educate one another that the prime mover of resource – business or enterprise – is only too willing to be involved in development, given the orientation and the knowhow. Through this NGOs fulfil the integrative as opposed to divisive, requisites of development. In the work of *Soedjatmoko*, it is not government that determines the resilience of a society but the strength of its civic culture. This, he said, requires the building of non-government institutions which can hold the *other systems* accountable for their actions, thereby creating a rule of responsiveness through horizontal authority networking, and a multidirectional flow of information. This would allow for more effective participation and dispersed autonomy.

Conclusions: some implications for NGOs

In view of the lessons learned, as well as the inevitably greater role that NGOs will have to play in national development during the next decades, NGOs must build their strategy, capabilities. When

government sets the stage for initiative, and enterprise is ready to share its resources, it devolves upon NGOs to develop their capabilities for acting on their commitments, for delivering their promises. This they can do, by continuously reexamining their vision, their goals, their directions and their priorities. Their training role should go beyond empowering their beneficiaries; it should now embrace the other system that influence development. They should be knowledgeable not only in community animation, but on the dynamic interplay of the socio-political-economic systems of a community, so that these can be addressed with more vigour, decisiveness, and action.

NGOs should not take over the role of governing, as some are inclined to do. Their horizontal participation in decision-making processes should not be misconstrued as a licence to establish shadow governments. But they should help government put up mechanisms to more equitably allocate and distribute resources.

In the matter of enterprise, which is the lifeblood of so many of the poor, NGOs should not duplicate what business does with expertise. Rather NGOs should take as their role the empowering of the labour force to become active participants of the economy – either through skills training for self-employment income generation, or effective use of productive assets. The previous description of the new relationship has offered a wealth of possibilities for the community and enterprise, and NGOs must therefore focus their attention on building the systems that sustain cooperation and partnership. Given the horizontal and co-archival mode of the new government this is the point in which they are critically needed. Their failure here will only lead, once more to animosity and distrust needed to facilitate the transfer of technology and resources.

In conclusion, development is ultimately for the well-being of people. Government must see to it that the social conditions for this to happen are present. Enterprise, on the other hand, holds the economic resources to make this happen. To the extent that social inequality, deprivation and mass poverty prevail because productive resources remain in the hands of few, because of unenlightened enterprise, NGOs fail. Herein lies the NGOs greatest difficulty, but also their greatest challenge.

Community Participation within Kampung Improvement in Indonesia:

The Challenges for Information/Communication Support

Florian Steinberg

Zusammenfassung:

Die im indonesischen Entwicklungsplan umrissenen Konzepte für die Zukunft der informellen Wohngebiete, sogenannter Kampung, sieht eine Verschiebung von zentralstaatlicher Planung zu dezentralen, nichtstaatlichen Aktivitäten vor. Zwar wird dabei noch nicht zwischen privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen und Bürgerinitiativen unterschieden, doch die Existenz traditioneller Nachbarschaftsorganisationen stellt eine günstige Voraussetzung für die Durchsetzung der Bewohnerinteressen dar.

Indonesia's development policies – as presently (re)formulated for the National Five Year Plan (1989 – 1994) – are gradually shifting more and more from a centrally funded public sector approach to a development with the people and supported from the community's resources. This starts with the drive for more effective decentralization and a strengthening of provincial and local government, and it particularly focusses on involvement of the private sector and the community.

Often the "private sector" and the "community" are addressed synonymously as the new actors of "people's centered" development but, in fact, one has clearly to differentiate between the role and potential contributions of:

- the (citizens'/residents') communities,

Dr. Florian Steinberg is teaching staff of the Institute of Housing Studies presently working for the IUIDP (Integrated Urban Infrastructure Development Programme) Training Project in Jakarta (Indonesia). Parts of this article were taken from a chapter entitled 'Peoples Participation and Self-Help in the Indonesian Kampung' by the same author in: K. Mathéy (Ed.), *Beyond Self-Help Housing*, London: Mansell, forthcoming. All Photos were taken by the author.

- consisting of organized or non-organized individuals,
- the private (commercial) sector, i.e.:
 - the "formal" sector, or
 - the "informal" sector, and
- the non-governmental/(usually) non-profit development organizations (NGOs).

In the human settlements field the "community" is usually considered as the most important one, not only as the biggest "target" group or "beneficiary" but also as the potentially biggest actor for the generation of resources (time, skills/local knowledge, material or financial contributions).

It belongs to today's widely acknowledged development paradigms that this participation of the private sector, the NGOs and particularly the community does usually work where it is based on awareness – and even self-articulated needs and goals – and not just on a government request. Further on it is known that communities can develop their own contributions to a maximum where they have got a feeling of attachment and belonging to the development goals of a particular programme or project, where their "resource fullness" and their contributions are recognized, stimulated and supported by official policy.

The process and the results of community participation may not always comfort the government authorities, and particularly those dealing directly with communities, but the results of projects with community participation can be definitely more rewarding and more representative of the community's needs.

For instance "The experience of World Bank projects shows that community participation is appropriate when one or more of the following conditions are present: (a) the objective of the project is

empowerment of the people and capacity building, (b) the design of the project services calls for interaction among beneficiaries as a basis for identifying their needs and preferences, (c) the implementation of the project demands frequent dialogue and negotiation among beneficiaries, and (d) users rather than a weak bureaucracy are better able to manage a part of the project operations." "... in projects which deal with vast masses of beneficiaries for service delivery (people-oriented), there is considerable potential for the use of community participation" (Paul 1987).

Previously many social and development programmes of the Indonesian Government have been very "top-down" in nature, in their planning, implementation and also in the later operation and maintenance, with little or no community involvement. Accordingly, the targeted "beneficiaries" have also been only exposed to "top-down" information campaigns that at best informed them about the coming of new programmes, or informed them about the government's expectation that they should be appreciative and cooperative with the new programmes that were supposed to be theirs.

What has been essentially lacking in this approach was "communication" as a two way exchange of information, a social or even institutional context for "communication" and dialogue between the communities and authorities (or vice-versa).

This particular distinction between a "top-down" information practice and a (more horizontal) communication approach should be taken as very essential for implementing the policy of information/communication – support for human settlements.

In the urban development experience of Indonesia particularly the Kampung Im-

provement Programme (KIP) provides a good example of a development activity that, potentially, involves many community participation elements in order to be a success. In that respect KIP – like no other programme – also provides many interesting lessons about how community participation worked, how it was constrained or how it did not work.

In the following sections it will be illustrated,

- under which institutional conditions community participation has been practiced so far,
- how the traditional concepts of consensus finding and mutual aid (gotong royong) at the neighbourhood level could be mobilized as a tool for improved community participation,
- and how important a new effort for promoting more effective community participation is for the implementation of the new Repelita V policies.

From these explanations it will become also evident to what degree a meaningful "info/com" – support was so far missing in the context of KIP (or in the wider urban development context).

Nevertheless, there have been also some very stimulating experiences which should be taken as lessons for the new "info/com" strategy and which point at new "participation" and "communication" procedures that are implementable if politically supported.

Framework for Community Participation

In order to understand the possibilities of people's participation in Kampung development and KIP in particular it is necessary to have some background on the administrative system of Indonesia.

The present system is a direct descendant of the Dutch Colonial system of administration, with its powerful vertical structure, reaching right down to the neighbourhood level.

The Kelurahan is the lowest level in the Local Government hierarchy, headed by a paid official but at the same time he is likely to be a local(!) person. Each Kelurahan is divided into 5 to 15 Communities (Rukun Warga: RW); each RW is again divided into 5 to 15 neighborhoods (Rukun Tetangga: RT), each consisting of 40 – 50 households. [There is not necessarily a direct overlap of Kelurahan/RW-/RT boundaries with Kampung territories]. Both the RT and the RW heads are unpaid and they are, at least in theory,

chosen by the people (RT heads directly in a neighborhood meeting with unanimous agreement, "mufakat", and RW heads by the RT heads); however their nomination has to be approved by the Lurah and the Camat, and it is clear that in many areas, RT and RW heads are merely appointments of the Lurah/Camat (Logsdon 1974). These units of community organization are designed to serve functions in two sub-system, the neighborhood and the territorial administration. Their functions include maintaining security and order, collecting data on population and activities within their areas, disseminating government information and stimulating community and development activities. But these neighborhood leaders, who are non-salaried and have no civil service status have responsibilities not only to the neighbors who selected them but also to the territorial administrator.

Essentially this administrative system is a vertical system and its strength lies in its vertical communication and control. The system of RWs/RTs provides a mechanism for negotiating with people and for delivering programmes like KIP to the local level. The interesting contradiction of the RW/RT system nevertheless lies in its horizontal management (within the community) as opposed to the Ministries and other authorities which all operate vertically, even in a programme like KIP which requires a considerable degree of horizontal integration in order to mobilize effective community participation and to stimulate self-help and mutual aid.

The Provision of Services in Urban Kampung and the Promotion of People's Participation

As stated earlier, government programmes are outlined and decided by the various governmental bodies and "channeled downward" to the municipal level office in each major's office, and further down to the district level (Kecamatan) and finally to the community. In terms of distributing services to the people, most programs are available to the masses through the Kelurahan office, whereas others are available through the Kecamatan office. Programs found in the Kelurahan office are those originating from the Ministry of Social Affairs, Ministry of Education and Culture, Ministry of Trade and Cooperatives, and Ministry of Public Works. The role of the Lurah is simply that of an administrator, but with the authority to allocate funds and to recruit staff. All programs that are "channeled downward" from various government departments are accommodated and

coordinated by what is known locally as the LKMD(K) (Organization for Community Security), headed by the Lurah. The function and aim of the LKMD(K) is to implement programs, projects, and activities in its area of operation. These activities usually originate and are guided by technical field-workers from the various ministries. In short, the function of the LKMD(K), among other things, is to coordinate social activities at the lowest level of government in an area.

These social activities are usually aimed at the basic needs of a certain group, e.g. food, clothing, and housing. These are followed by health and education. These needs can be further expanded to include social assistance, such as insurance, family welfare benefits, recreational facilities, and protection for workers. At the level of the Kampung community, the LKMD(K) section concentrates mainly on social welfare activities and activities for youths, increasing incomes through co-operatives, and skills-upgrading projects (such as courses on welding, typing, making furniture, printing, etc.). At present, the social security benefits provided by government are very small, distributed on an ad hoc basis, and without the guidance of a national social insurance or social security system. To implement its activities, the LKMD(K) collects funds and obtains labour from volunteers within the community. It also receives funds from the government (both central and local) as well as from other sources, such as charitable contributions. Voluntary contributions from the community, mutual self-help activities like gotong royong, may be in the form of money (from collection of fees), material, or profits from LKMD(K) activities, e.g. cooperatives.

In 1969 the Indonesian Government, through the LKMD(K)s, embarked on the Kampung Improvement Program (KIP). Basically, it is an effort to improve the quality of the environment for Kampung dwellers or slum settlers. The program package consists of provisions and improvement of infrastructure such as roads, footpath, drainage, sewerage, water supply through public taps, public toilets, bathing and washing facilities, schools, clinics, provision of electricity and other facilities catered to specific needs of the community. Under this program, priority setting on what is to be improved and what is to be provided to meet the community needs is basically decided by the Ministry of Public Works in coordination with the Camat and/or Lurah. The role of the administration is to provide technical guidance, the necessary funding and help to carry out the implementation of the work in cases the community or at least the LKMD(K) is involved in the planning

stage. Aside from their role in the priority setting and planning stage, the community is bound to participate in the operation and maintenance of the new facilities.

In many instances, they are also expected to join the implementation of a part of the project by way of rendering labour, funds, and/or construction materials. If the project requires displacement of a family because of a road construction or other public facilities, the LKMDC(K) is expected to find possible solutions for the family's problem through musyawarah. It is the function of the leader of the RT, vis-a-vis the government to provide the communication linkage with the neighbourhood residents and be able to mobilize support for various projects to be carried out by local inhabitants; thus the head of the RT generally serves as an intermediary for individuals as well as groups in dealing with the Lurah (head of the lowest administrative unit of the local government system).

In principal this means that the RT/RW system, in its service role, has three functions:

1. The RT/RW system might serve as a transmitter of information from government to the community,
2. The RT/RW system might serve as a transmitter of information from the community to the government,
3. The RT/RW system might serve as a facilitator of transactions between citizens and government (Logsdon, 1974, 60).

The first two functions are limited to the channelling of information - "top-down" or "bottom up" and are certainly the pre-conditions of any sensitive development dialogue where government has no reli-

ance on mass media to reach its citizens, or where people have little chance to seek clarification. The third function addresses primarily the support the RT/RW gives to the community members in all sort of bureaucratic dealings ("paper work" for identity cards, legal affairs, schooling matters etc.) with the office of the Lurah or Camat. Further on the "facilitator" role includes "communication" on development activities which the Lurah wants to implement and which need support from the neighborhood: Nevertheless recent surveys have generally revealed that many people in the Kampung do not appear to be involved in the various activities:

In terms of creating a common interest between the citizens and the administrators there may be more commitment needed from the administration's side. The present situation and experiences from KIP - see later sections! - reinforce the feelings of many conflicts of interests among the urban poor of Indonesia. The traditional system of consensus finding and gotong royong, supplemented by the modern RW/RT structure as intermediary between government and community do not provide anymore automatically the sufficient platform and arena for effective community participation. The complexity of poverty syndromes and the manifold Kampung development tasks certainly prevent Kampung dwellers to engage themselves, but - more important - the lack of direct benefits to be expected or the undefined status of community consultation in the project execution is often heavily discouraging.

In the specific context of KIP the actual situation of community participation and self-help/mutual help will be discussed further and an attempt is made to assess the present limitations but also its - growing - potentials for the future.

An Overview of KIP

KIP has now been in practice for almost 20 years during which time its achievement is the improvement of about 36.225 ha serving a population of 8.731.000 in 427 cities (of all 27 Indonesian provinces), costing more than Rp. 300 billion. For millions of Kampung households this massive programme has become an important component for delivery of basic services. From a trial basis of 3 cities it grew to a national programme, becoming an important element of Indonesia's National Development Policy (GBHN). The gradual evolution in the KIP scheme, its design and implementation shows a number of changes in its perspectives and these were expressed in a number of fairly specific guidelines:

1. Improvements shall reflect the priorities perceived by the Kampung residents, and hence, consultation with the affected community shall precede the implementation.
2. The project must use the prevailing mutual help (*gotong royong*) system through the head of the community, secure the affected community's participation, and reduce costs.
3. The project must nurture a sense of ownership on the part of the residents so that maintenance can be transferred to the communities themselves.
4. Cost recovery is to take place through indirect payments by the beneficiary in the form of a revised property tax.
5. The Kampung Improvement Programme should concentrate on communities with very low monthly earnings.
6. The improvements are to occur with a minimum disturbance to the existing environment.

These guidelines point particularly at the **unawareness of local communities** and their **low contributions** which is opposed to **increasing demand** for more and



Left: Kampung in Jakarta



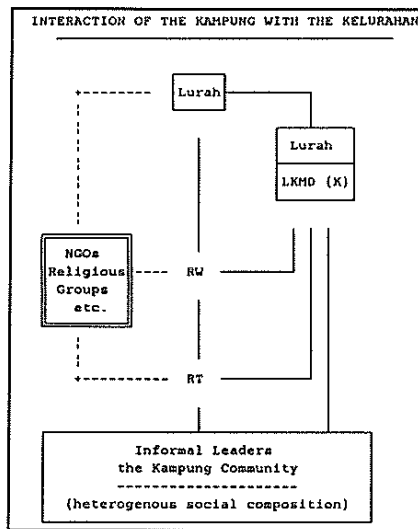
Right: Kampung Street in Jakarta

expanded KIP while **state funds** remain and will further be only **limited**. In summary this means that KIP also needs to address **social** and particularly **economic** development it needs to be flexible to local needs for **variation** of types and standards, including **more** physical components (such as home improvement) and a solid **operation** and **maintenance** system. The size of the KIP programme calls for more coordination with other development programmes, for more local government responsibilities in the organization and coordination of the integrated (!) KIP activities, and calls for more effective stimulation of local community participation.

Evaluation of the KIP Experiences

KIP has been a massive programme effectively meeting basic needs of a large share of the urban population: for instance in Jakarta by now it reached almost 90% of the eligible Kampung population (1979 some 60% of Jakartans were considered eligible Kampung dwellers). Various evaluations of KIP impacts generally tend to give a positive picture of the (usually well received) results of the physical improvements, including the (foot) paths, water and drainage provisions and the garbage system. Particularly the large private expenditures for home improvements – on the basis of self-help and in the majority with no particular governmental support stick out of the evaluation findings.

In KIP planning the issue of **community participation** has been limited and non-institutionalized, with verifying degrees from Kampung to Kampung. Some (marginal) consultations about the location of roads and walk ways or to a lesser degree about the location of water posts and sanitary facilities (such as the collec-



tive "MCK" toilets/washing places) were usually held. The main instrument for consultation were community meetings in the Kelurahan office, but residents also contributed through local neighbourhood associations (or NGOs) to simple aspects of KIP implementation, executed in individual sweat labour or gotong royong. One evaluation study (Taylor 1987, 54) particularly confirms that the degree of house-improvements is more significant after consultation than without. The same holds true for the maintenance of major components of the collectively used utilities which show a direct connection of positive association when residents were involved in the planning stage. This observation holds particularly for the garbage disposal sector that has in many places been taken over by members of the community (Devas, 1980, Silas 1984).

Community participation (particularly in the special case of Surabaya which offered more scope for direct involvement in the different KIP stages!) might range from the initial priority discussion on project components to the later explana-

tion of the contractors' works (type of work schedules and contract conditions) as a sort of control mechanism for its (proper) execution. Later the Kampung residents have often taken over, added complementary works such as the setting up of street lighting, trafficking signs, Kampung entrance gates, planted tree, and improved the individual houses. This strongly confirms the assumption that more community participation in planning and implementation will lead to higher levels of resource generation for maintenance and dwelling improvements. The large potential of the community to contribute, in individual or mutual action, to an incremental improvement process, nevertheless, is depending on each local situation, and on the special role played by each RT/RW. Apart from the willingness of community it is crucial that responsibilities for operation and maintenance, for instance, are clearly assigned, that the residents know which project components are the responsibility of the Kelurahan and which theirs. Due to lack of motivation and mobilization (right from the planning phase) in so many KIP projects it happens that residents consider it as the city's responsibility to maintain the infrastructure, just as the authorities do in other better-off parts of the city. The results of these deviating perceptions of roles and responsibilities are generally unsatisfactory because in reality operation and maintenance (O&M) received so far very low priority in city budgets, i.e. city authorities in fact did contribute very little to O&M and that has had to considerable decay of many utilities which were provided years ago but hardly ever maintained.

The experiences of the KIP in Jakarta and in Surabaya seem to be the most divergent and demarcate the spectrum: Jakarta's KIP was more a conventional public works "top-down" approach, whilst



Left: Squatter Houses in Jakarta



Right: Scavenging at the Urban Fringe of Jakarta

in Surabaya (in the W.R. Supratman type, a KIP of the earliest generation) the local community could initiate its own proposals, then it asked for the budget and went on to self-managed implementation – thus acting in a "bottom up" planning and project implementation framework.

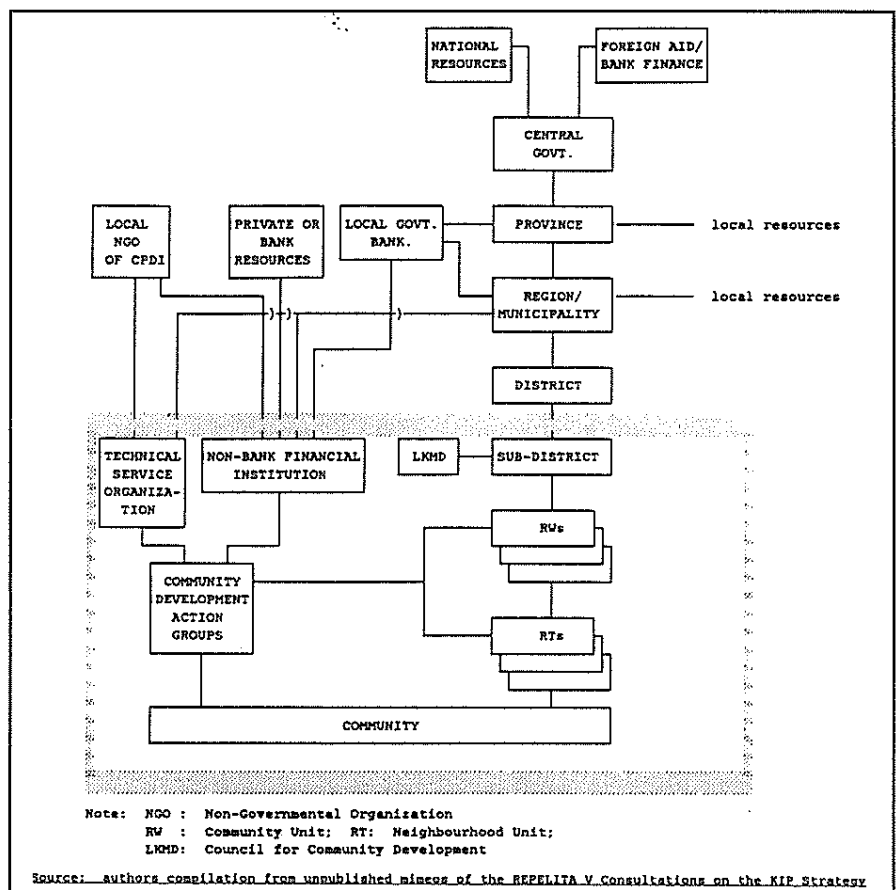
The eminent policy adjustments and changes, i.e. the present re-formulation of KIP from a public works approach to a comprehensive and overall neighbourhood development programme (human and economic development) draws the necessary conclusions from previous KIP experiences and particularly illustrates the growing scope for the essential as well as **indispensable** contribution of a strong **community participation** component, not only in KIP but in urban development in general.

Elements of the Future KIP Strategy

The deliberations for the Fifth National Five Year Plan 1989 – 1994 mark the recapitulation and reformulation of the KIP strategy which has become embedded in the wider frameworks of such policies as the State Policy Guidelines (GBHN), The National Urban Development Strategy (NUDS) and The Integrated Urban Infrastructure Development Programme (IUIDP). The new KIP strategy aiming at 508 cities in the 1989 – 1994 period (Directorate Perumahan 1989), stresses the following aspects:

- decentralization of KIP programme priority formulation and budget mobilization from local government,
- integration of more service (sub)-sectors and socio-economic programs,
- mobilization of resources from the Kampung communities and from the private (commercial) sector,
- increase of cost recovery through revenue generation.

Kampung development will be **institutionalized** with the creation of permanent local government housing offices which have to manage KIP from planning to O&M, and which shall "generate" community participation and enhance the stability of community organizations. The **financial strategy** is based on cost recovery, subsidies and community participation: Revenues from the property tax (PBB) in KIP areas will increase and a certain percentage of the increase should be contributed for cost recovery. Cross-subsidies within KIP areas are not achievable but a combination with other infrastructure service subsectors or sec-



Proposed institutional structure for social and economic development of Kampung communities.

tors can create (cross-)subsidies. Local community participation is particularly needed in the form of labour, construction supervision, contribution of land, building materials and funds, as well as for O&M efforts. (Furtheron, the role of local non-bank financial institutions (savings and loan associations) shall also be explored as a means of aggregating and accumulating local funds with the aim of gaining access to additional, "matching" finance). Private sector involvement in KIP has so far been rather unattractive for the private sector itself. But the present turn of policies to encourage greater private sector participation (either in 100% private undertakings or mixed "public-private partnership" projects) may offer additional potentials. This the following initiatives for the encouragement of private sector companies (formal or informal) are proposed:

- exploration of methods for the provision of tax benefits to encourage expansion of KIP related activities such as housing constructions, solid waste management, water supply and industrial/commercial development;
- improved availability of credit;
- where practical, the process of "de-regulation" (of bureaucratic rules) should be pursued to assist in the

creation of a generally more favorable climate for the establishment and growth of local economic activities. (The simplification at all government levels, of cumbersome and therefore expensive regulatory procedures would promote this objective).

With regard to **community participation** it is being realized that the increased role and contribution of the Kampung communities can only be achieved if the community, based on a sense of belonging, has been made aware of and is being involved in KIP goals. The realization of community aspirations related to KIP requires a more firmly established, permanent and also committing process of consensus finding. Thus, KIP – especially in its initial and preparatory stage could be seen as an enabling process for the community to take more responsibility in managing (!) the development of their settlement. For this objective KIP implementing staff (of the local government structure) should be properly prepared and trained, and similarly social preparation and institutional development at the community level is needed in order that people can exercise their role as partners with the KIP agencies. The following institutional structure –so far a proposal for the coming National Five Year Plan (1989 – 1994) – tries to integrate the needs for social and economic development in a model that also provides (independent) technical support services for community development programmes.

Table 2 Community Participation in KIP activities

Activity	Community Actors	Steering and Support Function	Possible Information and Support Tools
1.General Information of community and group consultation about KIP	all inhabitants and Lurah, LKMD, RW/RT, Local Community leaders	KIP Unit	big group meetings - posters, slidwes, films/videos, folk-media (wayang golek), etc
2.The community assists	(all) inhabitants, community leaders, RW/RT	KIP Unit, Technical Service Organization	small group meetings posters, leaflets, slides, films/videos
3.The survey results are analyzed, the specific project needs and targets/priorities are formulated (draft)	(all) inhabitants community leaders, RW/RT	KIP Unit, Technical Service Organization	big group meetings plans, drawings, leaflets
4.The planners present draft plans (with alternative solutions) - discussion of plan	(all) inhabitants community leaders, RW/RT	KIP Unit, Technical Service Organization	big group meetings plans drawing leaflets, videos
5.(unanimous) consensus on option(s)	(all) inhabitants community leaders, RW/RT	KIP Unit, Technical Service Organization	big group meetings plans, drawings, leaflets, folk media (wayang golek), etc
6.Consensus on implementation procedures: self-help/mutual aid financial and other contributions (i.e. replacement of buildings/land/materials)	(all) inhabitants community leaders, RW/RT	KIP Unit, Technical Service Organization	big group meetings plans, drawings, figures, folk media (wayang golek), etc
7.Community self help/ mutual aid contribution; collaboration with contractors	(all) inhabitants contractor	KIP Unit, Technical Service Organization	-
8.Community control/ supervision of contractor performance;	community leaders, RW/RT, contractor	KIP Unit, Technical Service Organization	leaflet maps, figures;
9.Regular community meetings on project progress;community	leaders, RW/RT, (all) inhabitants	KIP Unit, Technical Service Organization	leaflets maps, figures;
10.Consensus on future operation and maintenance of facilities (by local community plus KIP Unit/Lurah)	(all) inhabitants community leaders, RW/RT, Lurah, contractor	KIP Unit, Technical Service Organization, Lurah	folk media (wayang golek), etc
11.Operation and Maintenance: monitoring/reprting of problems, organizational steps	community leaders, RW/Rt	KIP Unit, Technical Service Organization, Lurah, Dinas-dinas (Kebersihan, PAM) etc	-
12.House improvements, environmental care (individual or group activities)	(all) inhabitants	Technical Service Organization	plans, drawings, slides, films/videos

Authors compilation, with reference to JUDC 1982 and Trans Asia 1985

The proposal for an institutionalized framework for community participation in Kampung development also reflects an acceptance of principles – which are to be considered as preconditions for a re-orientation or the existing KIP programme, from a technocratic "public works" programme to a "settlement development strategy" (Baross 1984, pp. 331/332). It rests on the recognition of:

- the "self-help" and mutual aid nature of Kampung settlements where the investment of families and communities is providing the main resources for all improvements;
- the importance and capability of formal or informal, local organizations in priority setting and in the management of collective spaces (of circulation, recreation and location of the basic services);
- the need for supportive inputs such as technical assistance, incentives for economic promotion and social/municipal development.

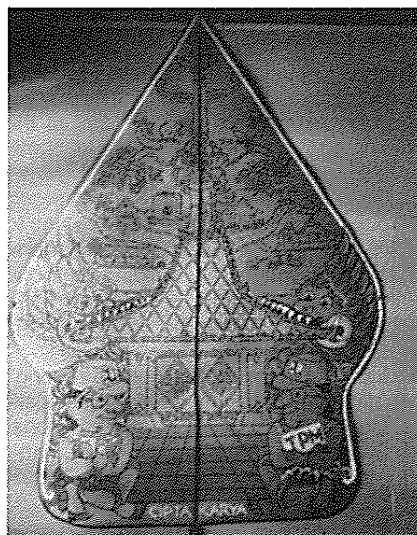
Experiences of community involvement in KIP demonstrated, even if limited in extent, that a "bottom-up" social learning process can mobilize as a resource the "social energy" of people, contributing through a combination of public and private initiative. But the challenge to integrate community participation effectively into the vertical social, economic and political structures remains to be the big task of the coming years.

Some Forms of Information/Communication Support

The overview of community participation experiences, as well as the proposed reformulation of the KIP strategy for the (coming) Repelita V period – with a growing concern for private sector and community participation – already indicates the shortcomings, and it highlights where an information/communication support could play a concrete supportive role.

The framework of the RW/RT – neighbourhood organizations can be seen as main set-up for community participation and with respective political and IC support it can be utilized more fruitfully for the mobilization of people's and NGO participation, and of the private sector. These activities include

- a) information about programmes,
- b) counseling about programme objectives (and the necessary steps to achieve those),
- c) technical information and advise in decision making and in the later execution of self-help or mutual aid activities, and
- d) a consensus process involving the local community members, their representatives (or organizations), the



Traditional 'Wayang' shadow theatre for community mobilization

heads of the RW/RT as well as the Lurah (as the lowest rank of the state hierarchy representing official policy).

In such an institutionalized set-up the Kampung Improvement Programme – activities are subject to a dual process of "information" and dialogue based "consensus finding" (which should be understood as the "communication" element!).

In previous experiences of KIP a number of such information/communication steps and tools have already been proposed which are summarized in Table 2.

This (rather detailed) overview of community participation activities only summarizes possible activity steps as well as it only indicates the possible information support tools for the information and communication process. The tools as such may be nevertheless debatable from the point of view of the community, the planners/technicians as well as the official side. There is ample need for creative developments and applications of even conventional tools.

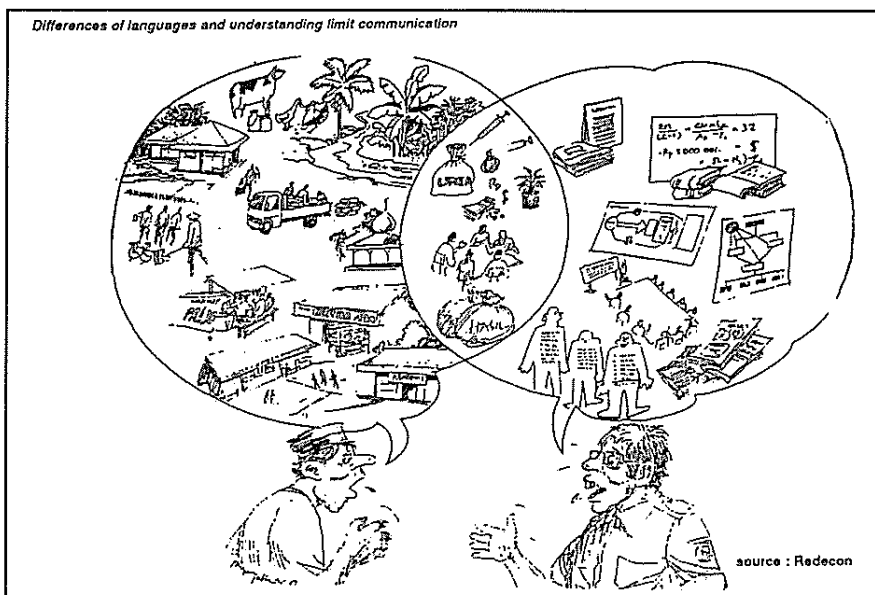
In a fairly similar programme context like KIP, within the Human Resources Development Project for Community Water Supply in Indonesia (HRDP 1988), as tested in West and East Java, the new approach for Community Related Activities seeks customer mobilization, users discipline improvement and increase of customers satisfaction through a number of activities and materials such as:

- a) – small group meetings
– big group meetings
– door – to – door visits
- b) – posters
– leaflets
– banners
– videos
– current customer survey
– potential customer survey
– equipment demonstration

The performance of these info/com elements so far been to be promising for wider application in the water supply field or in other programmes (HRDP 1988, p. 97 ff.)

Less popular among planners, technical people and local government representatives seem to be the forms and techniques of which are more representative of the rich village and Kampung culture of Indonesia – the "folk media" such as the "wayang" ("Kulit", "Goleg" or "Orang"), or the folk theatre and musical/ i.e. song performances. In the early years of Indonesia's independence these tools – which are still today very popular among the Kampung population – have been rather successfully used for various political or development programmes, and only the Family Planning Board is still using these folk media today (Oepen 1984).

From the view point of the appropriateness – the right (mass) media for the right target group and for the right topic – the issue is the choice of the most "dialogical" or "participatory" media which promote understanding (even of more



difficult technical issues) and mobilization for active participation.

According to Beltran (1979 p. 28), Berrigan (1979 p. 39) and Oepen (1984) communication models can be called appropriate for this context if they are defined as a process of horizontal democratic social interaction through media developed and managed by people who share values and goals in a limited, geographically defined area. As the people participate in this process as planners, producers and performers, the media involved become informing, educating ... means of an exchange of views and news, not a transmission from one source to another (Oepen 1984 p. 88).

As such "appropriate" communication in support for community participation is largely differing from conventional mass media interventions which are a "top down" flow of statements or "information". In the context of development support "communication" processes are a precondition for education, for consciences raising or for the organizing of (individual or collective) action as part of the community's initiatives for self-development.

In this perspective of "appropriate communication models it is appearing highly doubtful whether "top down" information programmes (not "communication" processes) should be promoted.

By nature, such programmes clearly lack any dialogical nature, have no institutionalized forum for consultation and dialogue, as for instance, outlined in the community participation model for KIP under REPELITA V (see earlier section!).

Hence, if community participation is not an enforced matter but shall be based on motivation and stimulation and, at later stages eventually, on self-initiative it definitely requires an institutional and policy framework:

The institution should be recognized as a forum for "communication" and consensus finding, and it needs the policy support in order to give confidence in the benefits and seriousness of the sharing of public or community and private responsibilities. In this respect a further enhancement of confidence - building is also required, a) to give confidence in the governments' willingness to share the powers of priority setting, and b) to convince local government of the capabilities of the community to act responsibly for its own development, beyond the limited (or self-limiting) consideration (of some officials) for higher financial contribution as the only essence of community participation.

Towards Information and Communication Support for Community Participation

The presently ongoing reorientation of the Indonesian policies to include community participation and self-help more con-

scientiously and purposefully in urban development activities such as within Kampung development can be seen as a policy to increase the effectiveness of public investment, but it also implies the adaptation of more general approaches:

- The inherent philosophy of reinforced public - community partnership has to give priority to identifiable and manageable community building methods if the ambitious goal of local "self-management" is to be achieved,
- the promotion of the "gotong royong" (mutual aid) system indicates its positive reinterpretation of this traditional principle for the mobilization of manpower and mutual aid,
- the nowadays frequently quoted paradigms of "people's planning" (bottom up) coordinated with "state planning" (top down) appraises the classical (Indonesian) form of consensus finding through a mutual negotiation process,
- the support for the above practices through technical advice and through the generation of appropriate information and communication mechanisms.

There are, of course, many difficulties encountered with community participation and a note of caution has to be given with regard to the difficulties of mobilizing communities and spreading incentives for active involvement, with regard to difficulties of local leadership structures and the importance of informing and actively involving communities adequately. If community participation or gotong royong is enforced from above its effects will be minimal, if the same is self-initiated by the community the effects can be largely beneficial and fruitful. Further on it should be realized that participation as well as "communication" may also be time consuming, may cause delays, that complex social programmes require participation mechanisms of a certain sophistication. Even a carefully designed strategy could stimulate competition (and fights) between existing pressure groups which may curtail the chances of successful consensus finding, and may provoke anti participatory attitudes on the part of the government.

Effective community participation depends on the strength of local organizations, their ability to command support and loyalty from its members and also command the respect of state agencies.

Hence, participation will flourish if a supportive policy framework gives recognition and encouragement, if the need for community participation is realized and the broader network of laws, policies and procedures (at central, provincial and local government level) is instituted into a gradual process of change. There is a long way still to go from the policy level down to a more firm establishment of

sound and operational community participation on a larger scale with the establishment of institutional frameworks for community involvement, with training (and technical support) for community residents and leaders and with a "supportive" info/com programme which enables for dialogues between community and government as well as among the community members themselves.

In developing these new, participatory systems and info/com practices for urban settlement and housing, countries like Indonesia have one great advantage over the countries of Europe and Northern America: The growing low-income populations have become accustomed, over the past generations to exercising a very great degree of personal and group responsibility for their own settlement and housing. Cheap and efficient popular self-help systems are well established. They are providing the basis for a new urban order involving a working partnership between households and their city authorities.

There is, however, a dangerous and counter-productive tendency by government, international agencies as well as NGOs to search for the *magic bullet*, a programme which can be replicated wholesale, adopted and imposed.

The twin hazards of abstract generalization by harping on principles, and the vain search for the 'magic bullet' of replaceable programmes, can be avoided by focussing on methods, that link between general theories and the particular local practices. (See Turner 1988, p. 180).

In conclusion, the problem of people's participation should not erroneously rest upon a paradigm of beliefs. The primary concern of participation in the development of the local community is how it can be supported effectively as, for instances through information/communication activities and how this is made effectively operational on a larger scale.

Bibliography

- Basri, H., Mencari Model Pembinaan Partisipasi Masyarakat Dalam Perbaikan Kampung Terpadu, in: Kiprah No. 3., Semarang Jan. 1988, pp. 12/13.
- Beltran, L., Farewell to Aristotle: Horizontal Communication, Paris 1979.
- Berrigan, F., Community Communications: The role of community media in development, Paris 1979.
- Devas, N., India's Kampung Improvement Programme: An Evaluative Case-Study, DAG Occasional Paper No. 10, University of Birmingham, Birmingham 1980; shorter version in: *Ekistics* No: 286, Athens Jan/Febr. 1981, pp. 19 - 36.
- Directorate Perumahan, Directorate Jenderal Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum : Strategi Nasional, Kampung Improvement Program, Ringkasan Laporan Draft Final, Jakarta - January 1989.
- HRDP (Human Resources Development Project) for Community Water Supply in Indonesia, Final Progress Report 18, Jakarta October 1988.
- IHS (Institute for Housing Studies) Communicatie Management Consultants, Information and Communication Programme for Strengthening of the Human Settlements Development Programme in Urban Areas in Indonesia, draft, Jakarta November 1988

JUDC (Joint Urban Development Consultants), Perbalkan Kampung Bogor - Tangerang - Bekasi - Cirebon - Bogor 1982.

Korten, F.F., The Policy Framework for Community Management. In: Korten, D.C. (ed.), Community Management, Asian Experiences and Perspectives, West Hartford/Connecticut 1987, pp. 275 - 291.

Kortodirdjo S., Lembaga Swadaya Masyarakat Tinjauan Singkat, in: Prisma No: 1, Jakarta 1988, pp. 97 - 101.

Logsdon, M., Neighborhood Organization in Jakarta, in: Indonesia 18, 1974, pp. 53 - 70.

Oepen, M., Appropriate Communication for the Development of Communities in The ACDC Approach, in: Oepen, M. (ed.) 1988, pp. 105 - 112.

Oepen, M., Appropriate Communication in Culture - Based Community Development, in: Prisma No. 31, Jakarta 1984, pp. 77 - 89.

Oepen, M., Do We Really Know What is Good for the People? Community Media Utilization by Government Agencies and NGOs, in: Oepen, M. (ed.) 1988, pp. 57 - 74.

Oepen, M., (ed.), Development Support Communication in Indonesia, Jakarta 1988.

Paul, S., Community Participation in Development Projects, The World Bank Experience, World Bank Discussion Paper No. 6., The World Bank 1987.

Poerbo, H., Memadukan Rencana Pemerintah dengan Rencana Masyarakat, in: Prisma No: 1, Jakarta 1987, pp. 44 - 47.

Silas, J., The Kampung Improvement Programme of Indonesia: A Comparative Case Study of Jakarta and Surabaya, in: Payne, G. (ed.), Low Income Housing in the Developing World, Oxford 1984, pp. 69 - 87.



Which Media are appropriate for the communication with communities?

Suselo, H., Some Ideas on the Role of Information and Communication to Stimulate and Promote Public and Private Partnership and the Participation of the People in Human Settlements Development, paper from the Workshop on "Public Private Participation in the Provision of Infrastructure for Human Settlements Development, Puncak 19 - 21 October 1988.

Swasono, S.E., Top Down dan Bottom-Up yang Harmonis: Kund Kemandirian Wilayah, in: Prisma No. 1., Jakarta 1988, pp. 87 - 88.

Taylor, J.L., Evaluation of the Jakarta Kampung Improvement Program, in: Skinner, R.J./Taylor, J.L./Wegelin, E.A. (eds.), Shelter Upgrading for the Urban Poor, Evaluation of Third World Experiences, Manila 1987, pp. 39 - 67.

Terrant, J., Poerbo, H., Strengthening Community - Based Technology Management Systems, in: Korten, D.C. (ed.), Community Management, Asian Experiences and Perspectives, West Hartford/Connecticut 1987, pp. 172 - 182.

Trans Asia Peranan Masyarakat Dalam Pelaksanaan KIP, Keperluan-keperluan dan Garis-garis Pedoman bagi Pengembangan dan Pelaksanaan Proyek, in: Trans Asia Engineering Ass. inc. (ed.), Kampung Improvement Program, Institutional Development, Fourth Urban Development Project (Loan No. 1972 - Ind.), Document - Pedoman KIPID, Jakarta 10 June 1985.

Turner, J.F., Issues and Conclusions, in: Turner, B. (ed.), Building Community, A Third World Case Book, London 1988, pp. 169 - 181.

Wirosardjono, S., People's Participation at the Local Level, in: Prisma No. 16, Jakarta 1980, pp. 59-69.

Delivering Services for the Urban Poor: Governments versus Non-Government Organizations (NGOs)

Maria Remedios Ruiz

Zusammenfassung:

Es werden zwei Upgrading-Projekte in Hinsicht auf technische und organisatorische Betreuung verglichen: eins, das von einer öffentlichen Behörde durchgeführt wurde, und ein anderes, das sich auf die Initiative einer NGO stützte. Das Ergebnis zeigt daß die NGO in der konkreten Erfahrung in Santo Domingo ihre Kapazitäten überschätzt hat, und damit ihren anfänglichen Bonus gegenüber der Behörde verspielt hat. Die Autorin schließt daraus folgende Risiken für die Arbeit von NGOs in Nachbarschafts-Projekten mit städtischen Unterprivilegierten:

1. Fehleinschätzung der eigenen ökonomischen und personellen Ressourcen.
2. zu starke Diversifizierung der angebotenen Dienstleistungen
3. Mangelnde Erfahrung in den komplexen Zwängen der Projektimplementierung
4. Vertrauensschwund seitens der Bevölkerung durch überspannte Versprechungen in der Konzipierungsphase des Projektes.

This article is a comparative analysis of government and of non-government interventions in the provision of services to the urban poor¹. It poses the following questions:

1. What might the roles of government and non-governmental organizations (NGOs) be in delivering services to the urban poor?
2. In what kinds of interventions do non-government organizations (NGOs) perform better than government organizations?
3. Why is that performance better?

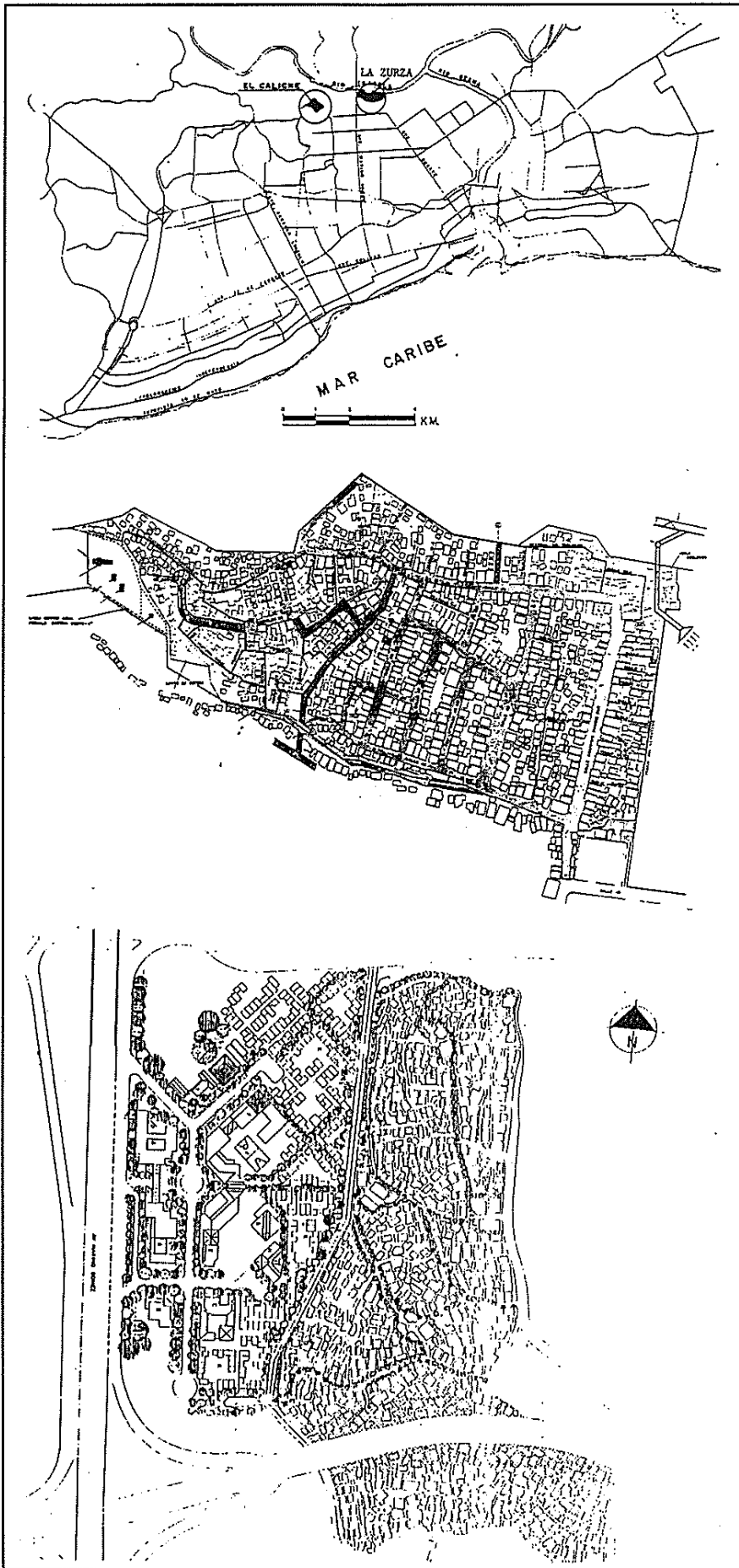
To answer these questions, the author contrasts the performance of two development projects for the provision of services to the urban poor in the Dominican Republic, one formulated and implemented by a government organization, the *Instituto Nacional de la Vivienda*; and the other by an NGO, the *Instituto Dominicano de Desarrollo Integral*.

This paper is organized in three sections. The first is a brief description of the objectives of each project and the problems they were addressing; the second contrasts the performance of each organization in achieving its stated objectives; the third section is a summary of the author's findings.

Table 1. Comparison of demographic and economic indicators in the squatter settlements El Caliche and Las Zurzas

Demographic Indicators	Gover. Project (El Caliche)	Non-Govern. Project (Las Zurzas)	
Total area	83,700	60,800	sq. meters
Number of dwellings	1,197	1,250	dwellings
number of households	1,544	1,611	households
Average persons/dwelling	7.25	5.6	persons
Resident population	9,000	7,000	inhabitants
Population density	1,075	1,151	persons/ha.
Unemployment rate	16 %	16 %	per cent
Illiteracy rate	20 %	23 %	per cent
Renters	42 %	37 %	per cent

Source: Instituto Nacional de la Vivienda. (1985) 1984 Annual Report. Santo Domingo, Republica Dominicana. Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (1986).



Top: Localization of El Caliche and La Zurza settlements within Santo Domingo
 Middle: The El Caliche Project
 Bottom: La Zurza Project

The two projects

This section describes the common problems of the two squatter settlements where the projects were implemented. Both settlements are compared in terms of demographic, physical, and economic variables. This is followed by an analysis of the objectives of each project.

The squatter settlements, *El Caliche* and *Las Zurzas*, where the government and non-government projects² were implemented respectively, are characterized by a high population density, large family size, and poor dwellings. Unsanitary conditions due to lack of adequate infrastructure facilities and municipal services such as sewage, garbage disposal, and flood control are prevalent in these areas. Both squatter settlements are compared in terms of demographic indicators in *Table 1*.

Both, *El Caliche* and *Las Zurzas*, are located in a topographically difficult and hazardous terrain, but their physical conditions differ in that *Las Zurzas* is split by a contaminated ravine *La Gran Cañada* through which runs a contaminated river (*photo 1*). At the city level, this polluted ravine is a focus of contamination which demands the attention of the government. At the community level, it is the origin of many problems among *Las Zurzas*' residents: diseases, floods, and landslides during the rainy season.

In these two settlements, there are social, economic, and political structures as Janice Perlman (1986) points out in one of her studies about the "favelas" in Brazil. For instance, the better off and older residents of *El Caliche* live on the level ground and the poorest residents and the newcomers live in the hills. In the case of *Las Zurzas*, the poorest squatters live in the area surrounding the ravine, while the better-off inhabit the *Parte Alta* (the High Part).

The Objectives of Each Project

At the community level, the objective of the government and non-government projects were to enhance the urban, social, and economic conditions of *El Caliche* and *Las Zurzas* 1,544 and 1,611 households, respectively. At the institutional level, the objectives of both projects nearly coincided. Both organizations wanted to create a pilot project for an upgrading squatter settlement. This model was expected to be replicated by government agencies in one case and by a non-governmental organization in the other. Replicability thus was a common concern. To achieve these objectives at the community and institutional levels,

Table 2. The Government Project versus the NGO Project

Project	Target Population	Time Frame	Sources of Funding	Service Offered	Staff	Implementing Agencies
Government	9,000 inhabitants or 1,544 households	1982 to present	Dominican Govt. Internat. Consultants	Community Organization Upgrading Infrastructure Community Facilities Housing Upgrading** Income Generation**	Social Workers Engineers Architects Accounter	National Housing Office, Ministry of Education, Neighbourhood Organization FOO*** CARITAS*** INFOTEC*** CDE*** International
NGO	7,000 inhabitants or 1,250 households	1984 to present	International: • DESWOS*** • FIA*** • MISEREO*** • CEBEMO*** • ZENTRALSTELLE* • ACTION	Community Organiz. Upgrading Infrastructure Community Facilities Housing Upgrading** Income Generation**	Social Workers Engineers Architects Accounter	IDDI*** Neighbourhood Organization
	Budget RD\$ 900,000* (US\$ 360,000)					

Notes: * US\$ 1.00 = RD\$ 2.50 at the official exchange rate, 1982.

** A) The government organization planned to upgrade 500 units in the first stage (1982-1985) and more than 600 units in the next decade.

B) The NGO addressed the improvement of housing without a defined strategy regarding the number of units to be upgraded per period of time.

C) The government income generation program was about RD\$ 60,000 (US\$ 24,000).

D) The NGO project income generation program was about RD\$ 27,000 (US\$ 10,800).

*** FIA (Inter American Foundation).

FDD (Fundación Dominicana de Desarrollo).

INFOTEC (Instituto Nacional de Capacitación Técnica).

CDE (Compañía Dominicana de Electricidad).

IDDI (Instituto Dominicano de Desarrollo Integral).

both projects agreed upon the following interventions (table 2): the social organization of the community, the improvement of housing, the creation of community facilities, the upgrading of infrastructure, and the distribution of loans for income generation programs.

The differences between both projects' interventions were first, that the government project addressed land tenure issues; whereas the NGO project did not because as a non-governmental organization the institution did not have the powers to handle legal land issues. The second difference was that the NGO project addressed the concern about environmental conditions. The NGO proposed to cover the polluted ravine and build a community center over it. This organization thus took on a major environmental problem of primary concern to the settlers, whereas the government organization did not.

The Government Project versus the NGO Project

This section contrast the project implemented by the government organization Instituto Nacional de la Vivienda with that of the NGO Instituto Dominicano de Desarrollo Integral. I compare them in terms of the performance in each of its stated aims; of the kind of interventions that each organization executed and took responsibility for; in terms of its different administrative mechanism of implementation; and of the effects of each project on popular participation and access to government resources and services.

Sectoral Programs versus Integrated Programs

There is one aspect of the involvement of government and non-government organizations in each project that stands out. The government organization followed a sectoral project approach, whereas the NGO applied an integrated development concept²

The government organization only took responsibility for some interventions, while the rest of the components were taken over by other public and non-public agencies. The *National Housing Office* limited its responsibilities to the execution and supervision of the infrastructure work, housing upgrading and community facilities structures. It also coordinated the actions of the neighbourhood organization with the activities of other institutions involved. The educational programs were assisted by a government organization, the Ministry of Education; whereas the income generation programs were backed by a non-governmental organization, the *Fundación Dominicana de Desarrollo*.

In contrast, the NGO took responsibility for all the interventions of the project: the improvement of infrastructure, the upgrading of housing, the income generation programs, the construction of community facilities, and the problem of the "polluted ravine" as well. Although the NGO tried to coordinate activities with other private and public organizations, it was working on many things at the same time which limited its ability to perform well.

As a result of these contrasting tendencies, the government project finished the construction of streets, paths and sidewalks, the extension of water supply network, and the improvement of the existing electrical system; whereas the NGO could not achieve its expected performance in the "polluted ravine" problems - the first priority of Las Zurzas' residents - or in the majority of the other components. Surprisingly, a good performance was achieved in the cases where the NGO followed a sectoral approach.

These were the cases in which the NGO implementors devoted time to analyze and understand "specific" activities. In the income generation program, for instance, the NGO applied two different approaches: the reinforcement of the existing small enterprises and the creation of new ones. In the first case, the NGO's staff identified the indigenous small business activities, learned about their production processes, sources of supply, product markets, and industry structure. The social workers identified around 18 different food preparers, vegetable vendors, tailors, shoe makers, etc. Then, they selected some of these and offered credit and technical assistance. This was the case with the association of *Tricicleros* (vegetable vendors) created by the NGO. The social workers figured out that about thirty percent of the male population was employed in this activity and they had to rent of their *triciclos* (bicycles). Although one might think that a bicycle is not expensive, none of the squatters had enough savings nor credit to buy one.

The NGO created a *simple* system on which people could rent the bicycles with the option of owning them after one year of payment. With this system, people had access to credit and the opportunity not only to invest in their own business but also to increase productivity.

But in setting up completely new small enterprises the performance of the NGO was not as good. An illustration may be their efforts to establish a sewing workshop. This required a higher capital investment than was required to reinforce existing small enterprises such as the "Tricicleros" Association. It also required specialized expertise, an understanding of a new enterprise structure, and a search for a market. The NGO invested more time in training women and economic resources in order to buy the required machines than in the case of the Tricicleros business. They invested human capital to learn the accounting and financial systems required for this kind of business first themselves and then teach these systems to the people. Despite this investment the sewing workshop is now closed: the sales were minimal and the administrative and financial backing was deficient.

Working with indigenous small enterprises performed better than the creation of new ones because squatters themselves had a clear understanding of the production processes, sources of supply, product markets, and industry structure.

In sum, the government agency achieved a good performance by limiting its responsibilities, whereas the NGO was doing too much at the same time. Why did the government organization restrict its responsibilities while the NGO did not? My conclusion is that the government organization limited itself not just because of a lack of economic resources but because, according to law, the responsibility of the National Housing Office is to provide housing, not to create jobs, imple-

ment educational training, or to establish health care programs. Since there were other government organizations operating in these fields, the National Housing Office limited its action to its proper functions.

In contrast, the responsibility of the non-governmental organization seemed ambiguous not only to outside observers but also to their own staff. The NGO wanted to resolve all the people's needs without taking into account its own economic and technical capacities. The point I am making is not that the government organization is better than the NGO, but that any kind of organizations must recognize its institutional limits. How can the NGO resolve an environmental problem like the polluted ravine if it does not have sufficient economic resources or expertise in the field? Why did not the NGO point out its limitations to both the government and the squatters? Why did it not motivate the squatters to ask for government resources? Furthermore, what was the effect on the residents of Las Zurzas if the NGO did not achieve its stated objectives?

Credibility versus Lack of Confidence

During its first two years the NGO project enjoyed greater credibility among the squatters than the government project did. But when the NGO failed to achieve its stated objectives this began to change. The NGO had promised that the ravine would be covered and it was not; neither was the promise to finish the construction of a half-built primary school. On the other hand, I found that there was a lack of confidence into the government project was the result of

- (1) false promises made by local politicians in the past;
- (2) the start of the project implementation coincided with the national elections; and
- (3) delays in the execution of the project.

In the first phase of the government project, the presence of an International Agency which funded about fifty percent of this project, compensated the squatters' lack of confidence in government organizations. Since the International Agency was eager to replicate this project's experience in other developing countries, visiting consultants from Germany remained in the country giving advice and training not only to government's field staff but also to the members of the neighbourhood organization and beneficiaries in general. And since Dominican people are inclined to believe that foreign is synonymous with "good" (what I call the "myth of foreignness"), the presence of these foreign consultants and of a foreign organization outside government interests increased the people's interests in the project and their willingness to participate in the different components during the first months of the implementation. But this confidence soon evaporated when a new young generation of community leaders emerged during the implementation phase of the project. They began questioning the performance of the project, and when neither the government organization nor the international Agency accomplished its stated objectives in time: the project began almost one year late and its components were not finished as expected either.

The lesson could be that when government and non-government organizations do not achieve their stated objectives in the eyes of the community, they lose credibility by the people. Furthermore, when the NGO does not achieve its stated promises, it loses its most outstanding capital of being considered more trustworthy than government organizations by the local population.

Flexible versus Rigid Mechanisms

Upgrading projects for the urban poor require administrative flexibility in the application of the operational criteria if the system is to respond effectively to the



Illustration 1: The Las Burgas squatter settlement in Santo Domingo.

Fotos by the author.

needs of low and unstable income families. This requirement suggests a decentralization of the savings and loan agencies at the community level and more flexible rules at the institutional level.

Contrary to expectations, the governmental organization tried to create flexible arrangements in the execution of the El Caliche Project, while the NGO established "rigid" and, in certain instances, bureaucratic rules. Why did the NGO institute "rigid" systems at the implementation level, while the government organization tried to avoid them?

The government organization decided to choose a community of about 1,000 households because this would allow flexible administration and would avoid bureaucratic mechanisms in the implementation process. This organization, therefore, was trying to decentralize the administrative and financial mechanisms that were constrained the implementation process of its other projects. To this end, government's staff opened a cash account for contingencies such as building materials, transportation, and paid labor force at the community level which the social workers and members of the community organization were able to control. Furthermore, at the institutional level, the National Housing Office assigned the main project's responsibilities to a group of technicians in order to avoid delays in the decision-making process.

In the non-government organization donors constantly exerted pressure to come up with fast results right away. Furthermore, the NGO project was financed by several International Agencies (see table 2), with their own periodical accounting, therefore the NGO's office staff preferred to introduce "rigid" administrative and financial mechanisms and, unfortunately, underestimated the implications at the implementation level. In one of my meetings with the NGO field staff, the project manager and the social workers argued that one of the biggest problems facing the project were delays resulting from administrative problems: "*If we need to buy something or pay someone, we must wait for more than one week. We must wait until at least three members of the board of directors sign out the permission*". The person in charge of loan administrative in the housing upgrading component pointed out: "*the administrative requirements are very complicated. It takes a great amount of time. We must fill out about fourteen questionnaires just to lend people RD\$ 300 [US\$ 100].*"⁴ The rigid mechanisms in the NGO project's implementation process contradicts the prevailing view in the literature on NGOs as organizations with

flexible mechanisms of implementation, as opposed to the bureaucracy of government agencies.

Invisible Achievements

Since government organizations were particularly interested in visible project results that helped government officials to get re-elected, the National Housing Office was interested in visible project results. Referring to the extension of the existing water supply network and the improvement of the existing electrical system which are not quite visible in this settlement, a government official argued, "*we invested around two years in organizing the El Caliche neighbourhood, but we achieved physical improvements. We need more visible outcomes*". Therefore, the government agency is changing its approach in providing services to the urban poor. Currently, the government is not investing time in organizing a community, but is going there to inform the people about the resources that this government agency is able to invest in such neighbourhoods. People then have the trouble of organizing themselves in order to gain access to government resources.

Although also the non-governmental organization was pushed by some donor agencies to achieve a visible outcome, its staff invested more time in the slow process of organizing the community and in inducing changes in the decision making process in the neighbourhood committee. The non-government organization took its time to hire local staff, gave them important project responsibilities, and induced those people who were active in the community to join the neighbourhood committee.

If the government organization assumes that communities will organize themselves, what will happen to those communities which do not have the capacity to organize themselves? Maybe the role of non-governmental organizations in the delivery of services should be extended to assist the urban poor in organizing themselves, and to help them gaining access to the government's resources and services.

Conclusion

If human and financial resources are mobilized and used to achieve development goals through both government and non-government organizations, their institutional capacities become critical factors. The findings of this study suggest, that when NGOs take responsibility for providing services on a large scale, they should themselves constrain their

potential roles. In this study the NGO's potential to address urban poverty projects did not match its ambitious intentions. The project was formulated without a realistic recognition of its own institutional capacities. The NGO was involved in too many activities and took on too difficult tasks; its commitment to resolving all the people's problems some what exceeded its economic and technical capacity. Moreover, since it had not achieved its stated objective in the eyes of the community, it lost an important quality compared to the government organizations: its credibility. Initially, the people valued NGOs more trustworthy than government organizations but became disappointed later on.

This study also elicits that the thrive for visible achievements by governments in developing countries may lead to the formulation of development projects for the urban poor under the assumption that communities will organize themselves to be able to benefit from the government's offers. In this case, a future the role of NGOs in development projects for the poor may simply be to poor assist people to organize themselves and to help them to gain access to government services and resources.

References:

- Perlman, Janice. (1986): "Six Misconceptions about Squatter Settlements," *Development: Seeds of Change* 4: 40-44.
- Ruiz, Maria. (1988): *The Urban Poor Challenge*. Thesis. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.

Note:

1. This study is based upon interviews the author conducted in the Dominican Republic during the Spring of 1988. She interviewed project managers, field staff and beneficiaries of each project and met with people who were previously working in these projects, and with observers who were not directly involved. Furthermore, she used materials from office memos and project reports to complement insights of her own work experience with NGOs, including the one described in this article.
2. By referring to the "government project", I mean the *El Caliche* Project; the non-government or NGO project" refers to the *Las Zurzas* Project.
3. A sectoral approach refers to interventions on a particular kind of programs such as public services, income - earning activities or housing programs. In contrast, the integrated approach incorporates different kind of programs simultaneously.
4. US\$ 1.00 = RD\$ 3.00 at the official exchange rate, 1986.

Defizite staatlicher Wohnungspolitik als Grundlage der Selbstorganisation illegaler Siedler.

Das Beispiel Khartoum

Jörg Gertel

Summary:

Sudanese housing policies discriminate Squatters, particularly those which have recently migrated from the countryside and/or are very poor. But also the more consolidated illegal settlements must often take care of their own infrastructure needs and lobby for regularization of land tenure. Some dedicated professionals have set up an advisory committee and are working on policy and planning alternatives for the people in need.

Anfang August 1988 rückte die drei bis vier Millionen Stadt Khartoum wiederholt in die Schlagzeilen der Presse. Immense Regenfälle mit über 200 mm Tagesniederschlag und Überschwemmungen zerstörten große Teile der sudanesischen Hauptstadt. 1,5 Millionen Menschen wurden obdachlos, und 200.000 Behausungen Häuser aus Lehmziegeln und Abfallmaterialien lösten sich auf. Die illegalen Siedler in der städtischen Peripherie waren am stärksten betroffen. Einmal mehr war der Sudan auf die Unterstützung der internationalen Hilfsorganisationen angewiesen (ZNZ 18.8.88 / BZ 16. 8. 88). Es soll hier gezeigt werden, welchen Wirkungsgrad das Selbsthilfepotential der Betroffenen vor dieser neuen Katastrophe hatte, wie die Bewohner sich organisierten, und was die staatliche Wohnungspolitik andererseits leistete.

Der Autor war 1986 drei Monate als ASA-Stipendiat und 1987 für eine Evaluierung nochmals im Sudan. Das ursprüngliche Manuskript wurde von der Redaktion leicht gekürzt. Die Adresse des Autors lautet: Günterstalstraße 54, D-78 Freiburg.

Eine Reihe von **Rahmenbedingungen**, die aus dem Erbe der Kolonialzeit übernommen wurden, determinieren mit unterschiedlichen Kontinuitäten seit Beginn der Unabhängigkeit die Entwicklungsmöglichkeiten des größten afrikanischen Landes und nehmen Einfluß auf die Entwicklung der urbanen Zentren.

Geopolitisch und finanzwirtschaftlich tritt zur klassischen globalen Nord-Süd-Problematik eine spezifische Süd-Süd-Problematik, die sich in dem abhängigen Verhältnis des Sudan zu den finanzstarken arabischen Bruderstaaten äußert. (Panarabische 'Brotkorbstrategie' mit ihren fiskalischen und politischen Abhängigkeiten). Mit 13 Milliarden US-Dollar ist der Sudan heute hoffnungslos verschuldet. Sowohl IWF-Auflagen und eine saudi-arabische Einflußnahme in Richtung einer Islamisierung, als auch internationale Hilfsorganisationen beeinflussen die innenpolitische Handlungsfähigkeit (Bohle, 86). Um beispielsweise den IWF-Auflagen gerecht zu werden kam es erst im Juni 1988 zum Subventionsabbau zahlreicher Verbrauchsgüter. (BZ 16. 8. 88).

Ethnisch-konfessionell führt die arabisch-islamische Hegemonie des Nordsudan zu anhaltenden Problemen mit dem vorwiegend animistisch-christlichen und nach Stämmen segmentierten Süden, die politisch und wirtschaftlich unterdrückt werden. Mit der Einführung des islamischen Rechts erhob sich 1983 erneut der militante Widerstand des Südens gegen die Zentralgewalt.

Landwirtschaftlich-strukturell ist der Sudan heute durch eine strukturelle Heterogenität gekennzeichnet, in der

die moderne export-orientierte cash crop-Produktion dominiert, und die Ernährunggrundlage des traditionell agrarisch geprägten Entwicklungslandes durch 'agricultural mining' nachhaltig zerstört wird (Tetzlaff, 1980).

In den vom Sudan beschrittenen Entwicklungsphasen zeigt sich ein starker inhaltlicher Bezug zwischen den groß-technologischen Investitionen in den Zentren, mit gleichzeitigem Investitionsrückgang und Schädigungen im traditionellen Sektor und dem erheblichen Anwachsen der Städte durch in Not geratene Bauern und Nomaden aus peripheren Gebieten. Verschärft werden die Probleme des städtischen Wachstums durch immer neue Zuwanderungsschübe aus den Bürgerkriegsgebieten des Südens.

KHARTOUM

Die Konurbation Khartoum, bestehend aus den drei Städten Khartoum, Khartoum-Nord (Bahri) und Omdurman, liegt unmittelbar am Zusammenfluß des Weißen und des Blauen Nil. Die von der englischen Kolonialmacht betonte funktionalräumliche Dreiteilung der Konurbation ist noch heute strukturell bestimmend, auch wenn sie durch das Wachstum von wilden Wohngebieten an Bedeutung verliert. Noch immer ist Khartoum Standort der Verwaltung, Khartoum-Nord industrielles Zentrum (hier stehen 70% der gesamten sudanesischen Industrieanlagen) und Omdurman traditionelle Wohnstadt der Einheimischen. Ein durchschnittlicher jährlicher Bevölkerungszuwachs von 5% kennzeichnet die rapide Urbanisierung nach der Unabhängigkeit. Der Bevölkerungsdruk hat sich in den vergangenen Jahren noch verstärkt. Zwischen 1973 und 1983 ist die jährliche

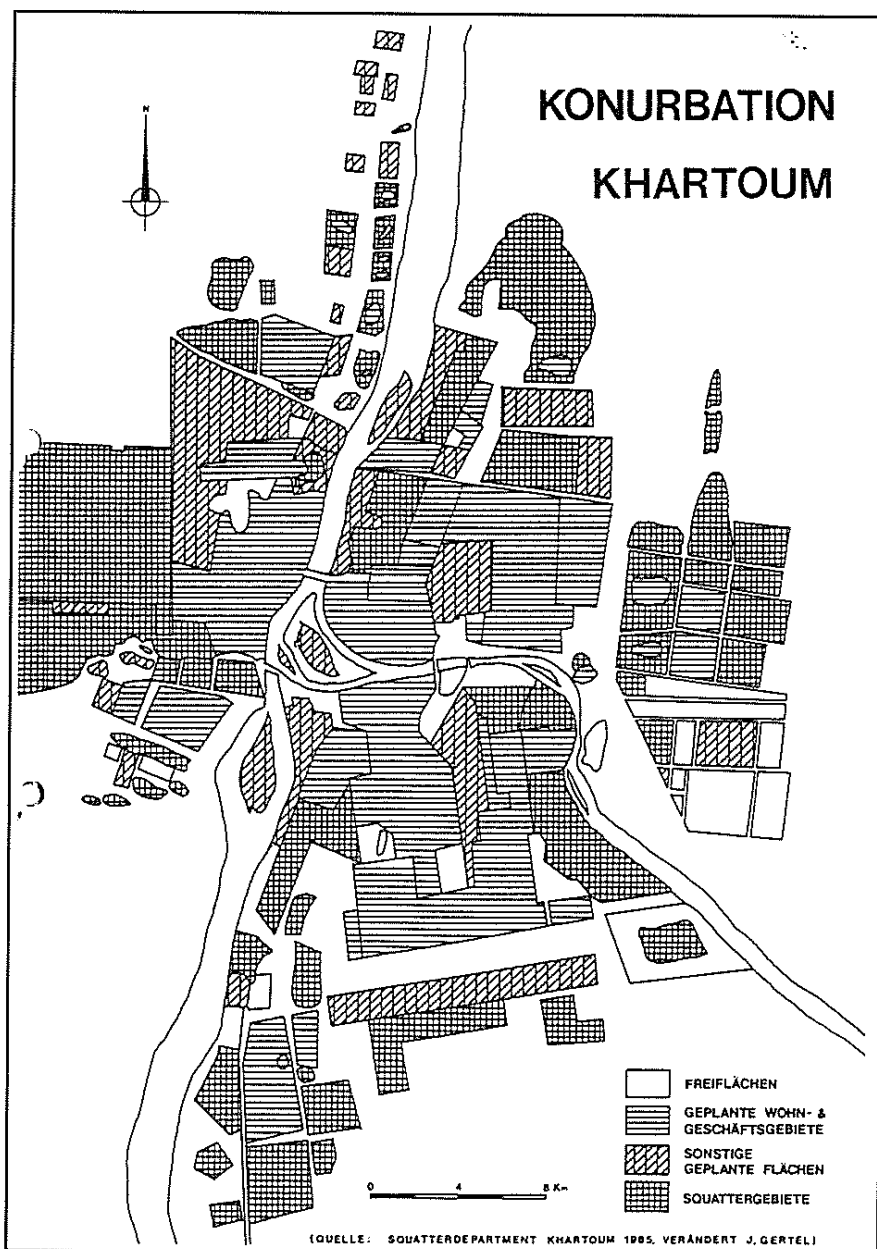


Abb./Fig. 1: Konurbation Khartoum

Zuwachsrate auf 7,3% angestiegen, wobei der Anteil der In-Migranten zwischen 60 und 70% liegt. Die Statistiken weisen folgende Einwohnerzahlen aus:

1906	-	70.000
1956	-	245.800
1973	-	784.300
1983	-	1.460.600

(Quelle: IES 86, 28/29)

Bei einem konstant bleibenden jährlichen Wachstum von 7,3% ist es realistisch, heute von 2 bis 3 Millionen Einwohnern auszugehen. Selbst Schätzungen, die bis 4 Millionen reichen, mögen angesichts der internen Migranten und Flüchtlingsströme nicht zu hoch gegriffen sein. Durch den Bevölkerungsdruck und die Expansion der Dreistadt

kam es schon in den sechziger Jahren zur Entstehung erster großer **Squattersiedlungen**. 1985 lebten 40% der Bevölkerung in Groß-Khartoum, also 600.000 Menschen auf illegalem Boden (EL AGRAA 85, 116). 1986 wird der Anteil der *shanty-town*-Bewohner mit **60% an der Gesamtstadt** angegeben (IES 86, 29).

Staatliche Planung

Im Sudan sind 99% des Landes Staatseigentum, das, mit gestaffelten Pachtlaufzeiten, abhängig von der Art der Nutzung (*housing class*) vergeben wird. Neue Wohngebiete werden nach einem *neighbourhood*-System ausgewiesen, wobei vier verschiedene **'Wohn-Klassen'** mit festgelegten Standards (Grün-

dstücksgröße, verwendetes Baumaterial etc.) das Grundmuster bilden. Die Landvergabe wird über ein Punktesystem geregelt, in dem derjenige mit den meisten Punkten die Priorität zum Landerwerb hat. Mehrere Faktoren, wie Nachweis der Staatsangehörigkeit und Familiengröße fließen mit ein, wobei die Einkommenshöhe über den Zugang zur *housing class* entscheidet. Die zuständigen Stellen werden jedoch dem **Bedarf** an neuen Ausweisungen **nicht gerecht**. Meist sind in den neu aufgelegten Gebieten zwar Freiflächen für eine zukünftige Infrastruktur vorgesehen, doch die zum Bau notwendigen Investitionen müssen oft von Selbsthilfegruppen übernommen werden. Hinzu kommt das informelle Stadtwachstum der Squatter, die auch ins Zentrum drängen und Flächen blockieren, welche teilweise schon für andere Nutzungen ausgewiesen wurden.

Die **planerischen** Anstrengungen, die dem Stadtwachstum gegenüberstehen, gründen sich auf zwei Flächennutzungspläne. Doch aufgrund der ineffizienten Verwaltung und aus chronischem Geldmangel konnte weder der Masterplan von Doxiades Association (1959) noch der Masterplan von der Mefit Consulting Group (1977) implementiert werden (IES 86, 46-51). Wichtige Entscheidungen, die die Stadtplanung berühren, werden seit Juli 1985 in Absprache zwischen dem Präsidenten, dem Central Town Planning Board und den entsprechenden Stellen (z.B. Squatterdepartment) des Ministry of Public Works auf zentraler Ebene gefällt.

Das Squatterdepartment hat 96 Squattergebiete (600.000 Personen) innerhalb der Stadtgrenzen festgestellt. 27 Gebiete, die auf bereits verplanten Flächen liegen, sollen nach der Durchführung von *surveys* geräumt werden. Mittels dieser *surveys* wird entschieden, welche der Familien ein Grundstück in einem von den Behörden ausgewiesenen 'Absorptionsgebiet' bekommt. Ausschlaggebende Kriterien sind neben der sudanesischen Staatsbürgerschaft, ein gesichertes Einkommen, und der Nachweis, daß der Wohnsitz seit mindestens einem Jahr der gleiche ist und kein weiterer Wohnsitz zur Verfügung steht. Das bedeutet, daß nur die sozial und ökonomisch etabliertesten Bewohner selektiert werden und ein Grundstück in einem formal ausgewiesenen Auffanggebiet erhalten.

Squattersiedlungen, deren Flächen nicht für andere Nutzungen ausgewiesen wa-

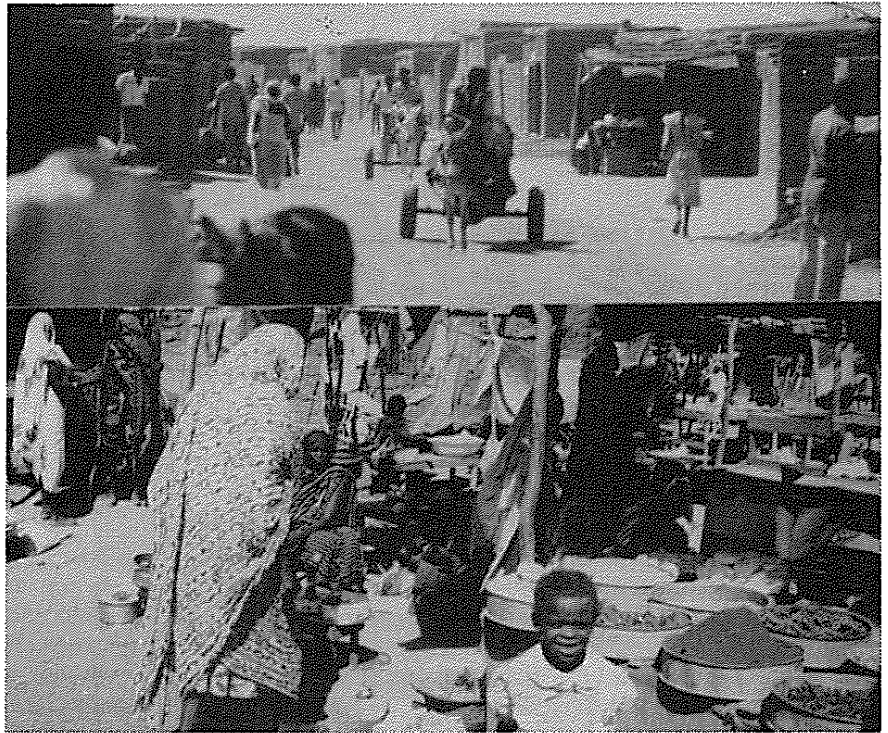
ren und deren Erscheinungsbild feste Lehmbauten und ein Minimum an Infrastrukturausstattung aufweisen, werden zu 'replanning'-Gebieten ernannt. Der 'replanning'-Prozeß beinhaltet, daß für diese Gebiete ein Strukturplan erstellt wird, der die vorhandene Infrastruktur berücksichtigt, weitere Flächen ausweist und eine neue Grundstücksaufteilung vorsieht. Am Ende wird das Gebiet legalisiert, doch die aus der neuen Grundstücksaufteilung resultierende Senkung der Wohndichte führt zur Verdrängung der ärmsten Bewohner (ASA SUD 86, 30-37).

Die Wirkung staatlicher Planung variiert je nach Bezugsgruppe. So ist der Grad der städtischen Integration ein Parameter für die von den Autoritäten durchgeführte **soziale Selektion**. Alle Programme von staatlicher Seite bezeugen, eine nachträgliche Planung nach der Bebauung, bei der aufgrund der oben genannten Kriterien der bewerbungsbedingten Grundstückszuteilung nur finanziell gesicherte und etablierungsfähige Adressaten berücksichtigt werden. Neuankömmlinge, Flüchtlinge und Marginale werden noch weiter aus dem Stadtkern gedrängt und in keiner Weise durch eine vorausschauende Planung in den Stadtwachstumsprozeß integriert.

Jenseits der durch Gesetze gesteckten Grenzen existiert in der staatlichen Politik aber eine **Grauzone der Duldung**; dort, wo auf illegalem Land Infrastruktur durch Selbsthilfe entsteht, genießen die Bewohner eine gewisse Standortsicherheit, welche weitere Investitionen motivieren kann und den Konsolidierungsprozeß verstärkt. Die Notwendigkeit einer solchen Politik der Duldung wird verständlich, wenn man sich das immense Ausmaß des Squatterproblems und die stark eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Regierung vor Augen führt (ASA SUD 86, 36).

Partizipation der Betroffenen

Von den Defiziten der staatlichen Wohnungspolitik sind die unteren Einkommenschichten, insbesondere die Squatterbewohner am stärksten betroffen. Nach **EL AGRAA** (1985, 238) wohnen 90% der Einwohner von Groß Khartoum in Wohnvierteln der dritten und vierten Klasse und in Squattergebieten. In diesen Siedlungen sind die Infrastrukturmängel am augenfälligsten. Wie unterschiedlich die Bewohner mit



Oben: Wassertransport in illegalen Siedlungen.

Unten: Marktplatz in der städtischen Peripherie

dieser Situation umgehen, wird von mehreren Faktoren bestimmt. Auf der Quartiersebene bestimmen soziale Organisationsfähigkeit, Wohnstandards, räumliche Lage, sowie die Einkommenssituation und die Vertretung ihrer Interessen durch eine Lobby, wie auch die Klientelbindung das **Selbsthilfepotential**.

Drei Typen von Siedlern lassen sich ganz grob unterscheiden:

1. *Neu Zugewanderte* aus der Peripherie, die dort ihre Lebensgrundlage verloren haben und nun ihre Überlebenschance in der Stadt suchen. Sie sind sozial, ökonomisch, räumlich und bisher auch politisch marginalisiert. Ihr *Selbsthilfepotential* beschränkt sich auf kollektives Handeln auf Squatterebene, findet aber nur bei äußerer Bedrohung (Bulldozing) statt und bleibt reaktiv. Gruppeninternes Denken in ethnisch-sozialräumlichen Kategorien verhindern die Verfolgung einer einheitlichen Strategie auf einer ethnisch übergreifenden, kommunalen Ebene. Für die überlebensnotwendige Installation von Infrastruktur bleiben diese Gruppen auf die Unterstützung durch Hilfsorganisationen oder Schlüsselpersonen aus der eigenen Ethnie mit (westlicher) Ausbildung angewiesen, die stellvertretend Forderungen formulieren und versuchen, die staatlichen Stellen in die Pflicht zu nehmen.

2. Bereits *etablierte Squatterbewohner*, die sich dem städtischen Arbeitsmarkt angepaßt haben und zum Teil bereits vor 15 oder 20 Jahren ihr Land besetzten, wo sie ein Stück funktionierende Stadt mit Ansätzen von Infrastruktur installierten mit einem weitergehenden Selbsthilfepotential: Eine kommunale Identifizierung ermöglicht geplantes kollektives Handeln auch über ethnische Grenzen hinweg. Dieses kommunale Wir-Bewußtsein einer größeren gemeinsam siedelnden Gruppe findet seinen Ausdruck in gemeinschaftlichen Selbsthilfeaktivitäten. Durch ein zentrales Handlungsorgan, meist ein gewähltes Komitee oder eine akzeptierte Führungspersonlichkeit, wird die Verbesserung der Infrastruktur und die Vertretung nach außen lang- und mittelfristig organisiert. Ist eine gewisse Standortsicherheit garantiert und ein Minimum an zeitlichen wie auch finanziellen Ressourcen vorhanden, so werden Infrastrukturvorleistungen der Bewohner möglich (Bau von Schulen, Gesundheitszentren, Moscheen, etc.). In diesem Fall sind die Behörden zum Teil bereit, einen Teil des Personals zum Betreiben solcher Einrichtungen zur Verfügung zu stellen oder andere Formen der Hilfe zu leisten. In der 'Grauzone der Duldung' ist es möglich, eine Quasi-Legalisierung zu erreichen.

3. Eine ökonomisch und/oder sozial Etablierte (Bildungselite), die aufgrund

der Ineffizienz der städtisch planenden Verwaltung reell keine Chance haben, von der Stadt ein Grundstück zugewiesen zu bekommen, oder die die Mieten in der Stadt nicht mehr tragen können. Selbsthilfepotential: Diese Gruppe verfügt noch über Kenntnisse der sudanesischen Bautradition und vermag diese, unter günstigen Umständen, mit ihren westlich geprägten Wohnbedürfnissen vereinen.

So groß das Spektrum der illegalen Siedler ist, so unterschiedlich sind auch ihre Probleme und ihr Selbsthilfepotential. Heute stehen die marginalisierten Teile, vorwiegend die Bürgerkriegsflüchtlinge des Südens, 'mit dem Rücken an der Wand'; sie sind zur Sicherung des blanken Überlebens auf Hilfeleistung aus dem Ausland angewiesen. Die städtisch adaptierten Squatterbewohner verfolgen eine **Etablierungsstrategie**, die eine allgemeine Verbesserung der Wohnbedingungen und eine Legalisierung als Absicherung gegen Vertreibung zum Ziel hat. Nur die dritte oben beschriebene Gruppe verfolgt im Rahmen der Verwirklichung einer selbstbestimmten Siedlungsform auch weitere *wohnungspolitische Ziele*. Im folgenden beziehe ich mich auf den Kontext der beiden letztgenannten Gruppen.

Eine Etablierungsstrategie

Die die staatlich-soziale Organisation und Verwaltung bedient sich auf unterster Ebene, dem Quartiers, teilweise auch auf traditionelle Organisationsformen zurück und macht sich deren Potential zu Nutzen. Besonders hervorzuheben sind:

A. Neighbourhood Councils: Organisationsreste der ehemaligen Einheitspartei (SSU) auf der Nachbarschaftsebene .

B. Sheikhs al Hara / Community Leader: Traditionelle Stadtviertelführer, die in ihrer Autorität heute stark beschnitten sind, aber immer noch bei internen Konfliktlösungen und bei der Eintreibung von Geldern (Steuern) aktiv werden.

Von diesen (halb-)offiziellen Organen werden sogenannte '*popular committees*' eingesetzt, die sich aus den Bewohnern rekrutieren und u.a. mit der Aufgabe betraut sind, dort einzuspringen, wo staatliche Wohnungspolitik nicht mehr greift. Bei bevorstehenden 're-

planning' – Prozessen oder staatlich unterstützten sites-and-services Programmen organisieren sie die Betroffenenbeteiligung (community participation). Sie sollen die Durchführbarkeit der Projekte prüfen, die Kosten schätzen, die Kontakte zu den offiziellen Stellen herstellen, die Erlaubnis für Spenden – und Beitragssammlungen einholen, so wie Zahlungsraten für Gewerbe und Bewohner festsetzen (EL AGRAA 85, 208–209). Dieses *Begegnungsfeld* von staatlicher Einflußnahme auf Nachbarschaftsebene und Bewohnerinteresse ist besonders für die Gruppe der bereits etablierten Squatterbewohner charakteristisch. Diese waren imstande, im Laufe der letzten 10 bis 15 Jahre unter besseren Arbeitsmarktbedingungen die Grundsteine ihrer **Etablierungsstrategie** zu setzen, wobei Investitionen und teilweise Planungen für den Infrastrukturausbau, wie z.B. für Straßen, nicht von staatlicher Seite, sondern von den Bewohnern selbst geleistet wurden. In der Regel durchläuft die Verbesserung ihrer Siedlungsbedingungen vier Stufen.

Phase 1: Squatting ohne übergreifende Organisation oberhalb der traditionellen ethnischen Ebene.

Phase 2: Die Squatter organisieren sich als territoriale Gemeinwesen.

Phase 3: Die Squatter werden in ein 'replanning'– Projekt einbezogen.

Phase 4: Die Siedlungen werden legalisiert.

Das schwierigste Problem bei dieser Etablierungsstrategie ist der Übergang von der ersten zur zweiten Phase. Denn zum einen bedeutet dieser eine zunehmende Einbeziehung der traditionellen sozialen Beziehungen in die städtische Kommune (was nur langfristig zu bewerkstelligen ist), zum anderen haben sich die ökonomischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert. Darüberhinaus sind Verdrängungsprozesse zu beobachten, d.h. Bewohner einer legalisierten Siedlung (Phase 4) sind nicht notwendigerweise mit den ursprünglichen Squattern in Phase 1 identisch, und die Frage ist, ob die Legalisierung dafür verantwortlich zu machen ist. Auch die Rolle lokaler 'leaders' ist. Wird politisches Konfliktpotential ausgehend von den Betroffenen Squatter-Siedlern durch lokale Führer verhindert, oder gelingt es den lokalen

Führerpersönlichkeiten die Interessen der Squatter, Siedler hinreichend zu repräsentieren und Konsens-fähige Lösungen auszuhandeln?

Ein konkretes Beispiel der Etablierungsstrategie

1984 schlossen sich 150 junge Familien zusammen, um sich in gemeinschaftlicher Selbsthilfe auf **illegalem Boden** eine selbstbestimmte, bezahlbare und bedarfsgerechte Behausung zu schaffen. Bei diesen Familien handelt es sich um Personen aus der sudanesischen Bildungselite, die aber praktisch ohne Chance sind, auf offiziellem Weg eine Grundstückszuteilung zu erhalten. (Zu geringe Kinderzahl, unzureichende Kontingente ausgewiesener Baugrundstücke). Sie entwickelten für ihre pläne ein Bausystem, das einen stufenweisen Ausbausystem erlaubt. In ein vorgefertigtes Konstruktionsskelett sollten schrittweise individuelle Ausbauelemente eingehängt werden, wodurch die Vorteile rationaler Vorausplanung und individuelle Anpassung in Art und Tempo des Hausbaus miteinander in Einklang gebracht werden können. Gleichzeitig wird damit das finanzielle Risiko bei einer eventuellen Bulldozing-Aktion erheblich gemindert. (Der schrittweisen Ausbau paßt sich der langsam zunehmenden Standortsicherheit an).

Das Selbsthilfepotential der Gruppe beruht auf vorhandenen Fachkenntnissen, auf weitreichenden informellen Kontakten mit der Verwaltung und anderen einflußreichen Kreisen, sowie auf Möglichkeiten einer Kapitalbildung durch gemeinsame Einlagen in einen Sparfonds. Gegenüber der konventionellen Praxis individuellen Vorgehens sind folgende Vorteile zu nennen:

- Von Anfang an besteht eine kollektiv organisierte Nachbarschaft, die z.B. bei einer äußeren Bedrohung (Bulldozing) ein größeres Widerstandspotential mobilisieren kann.
- Durch formale Etablierung der Gruppe und eine breite Öffentlichkeitsarbeit haben die offiziellen Stellen einen Adressaten mit einschätzbaren und Positionen.
- Das ganze Siedlungsprojekt, inklusive ihrer Infrastruktur finanziert sich durch die Bewohner selbst und verursacht für den Staat keine Kosten, von der Fläche einmal abgesehen (ASA SUD 86, 54–64).

Unterstützung durch eine Berater-NGO

Im Zuge der politischen Demokratisierung nach dem Sturz Numeiris entstanden politische Spielräume, die 1985 eine Gruppe von 14 engagierten Akademikern ermutigten, ein Komitee zur Unterstützung der Probleme illegaler Siedler, das **'National Committee for the Improvement of Popular Settlements'** zu gründen. Mehrere Ziele wurden gleichzeitig formuliert.

1. Eine **Brücke** zu schlagen von den Migranten aus den ländlichen Gebieten, denen es in der Regel nicht gelingt, sich bei der Bürokratie Gehör zu verschaffen, zu den Verwaltungs- und Regierungsstellen, und damit einen Kommunikationsmechanismus zwischen den Squatterbewohnern und der formalen Stadt zu installieren.
2. Ein **Forum** zu schaffen für die Repräsentanten aus den Schaudern. 1986 waren bei regelmäßigen Treffen Teilnehmer aus 40 verschiedenen Schaudern vertreten. Hieraus entwickelte sich ein informelles Netzwerk, das eine koordinierte Vorgehensweise ermöglicht und das politische Potential (Wählerstimmen) der Squatterbewohner stärkt.
3. Als **Beratungsstelle** zu dienen, die in der Lage ist, technische, politische und organisatorische Hilfestellung zu leisten.
4. Die Problematik der Squatter stärker in die öffentliche Diskussion zu bringen.

Das 'National Committee for the Improvement of Popular Settlements' und das Selbsthilfeprojekt der 150 Familien stehen in engem Kontakt miteinander; von ihrer Co-operation geht auch eine starke Ermutigung und Signalwirkung auf andere Squatter-Nachbarschaften aus und sie bestärkt, sich zu ähnlich organisieren.

Fazit

Kennzeichnend für die gegenwärtige Situation im Sudan ist eine eingeschränkte innenpolitische Handlungsfähigkeit, ein andauernder Bürgerkrieg und eine strukturelle Heterogenität, die die Zuwanderungsströme in die Hauptstadt nicht abreißen lassen. Durch den wachsenden Bevölkerungsdruck, der zur Zeit vor allem durch die Bürgerkriegsflüchtlinge des Südens genährt wird, wird seitens der Regierung mit einer Politik der sozialen Selektion begegnet. Die Behörden teilen somit die illegalen Siedler in *squatter of hope*, denen eine gesellschaftliche Integrationschance zuerkannt wird und in *squatter of despair*, von denen desintegrative, bedrohliche Impulse ausgehen. Die sozial marginierten Schichten werden zusehends auch räumlichen an den Rand gedrängt, um sie zu "bewegen" in ihre Herkunftsgebiete zurückzukehren, ungeachtet der Frage, ob ihnen dies ökonomisch möglich ist oder nicht.

Es wird verkannt, daß gerade die Politik der Zentrumsbildung zur Zerstörung der ökonomischen Basis dieser Menschen in den ländlichen Regionen geführt hat, und an eine Rückkehr schon allein deswegen nicht zu denken ist.

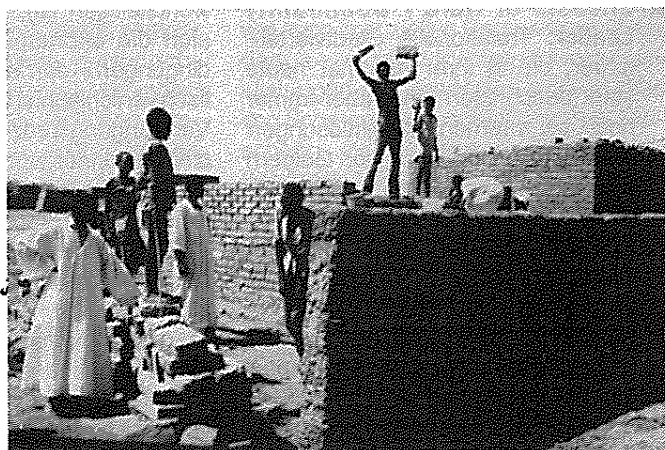
Doch auch in den Städten verfügen die meisten illegalen Siedler nicht über die zum würdevollen Leben notwendigen Ressourcen, ihr Selbsthilfepotential ist beschränkt. Die bessergestellte Gruppe unter ihnen verfügt jedoch über innovative Kräfte, die wohnungspolitischen nutzbar gemacht werden und praktikable Alternativen zur staatlichen Wohnungspolitik aufzeigen können. Ihre Chance liegt in der Erneuerung sudanesischer Traditionen des gemeinschaftlichen Siedlungsbaus, während die Khartoumer Verwaltung auf ein aus dem Westen importiertes Planungssystem vertraut. Auch die Verwendung von einheimischen Materialien gehört zu diesem alternativen Ansatz. Ein bedeutendes emanzipatorisches Potential geht von dem Bündnis zwischen Squatterbewohnern und intellektuellen Kreisen aus.

Quellen:

- Drews, J. / Felkl, C. / Gertel, J. (ASA SUD 86): Die Lage der Squatter in Khartoum. Selbstorganisation und neue Tendenzen nach dem Sturz Numeiris. (Auswertungsbericht eines ASA-Projektes 1986; ASA-Programm, Standnummer SUD 86/1.).
- Bohle, Hans Georg: 1986. Internationales Hunger-Management" und lokale Gesellschaft. Fallstudien über den Umgang mit Hunger im Tschad und Sudan. in: *Geographische Rundschau* 38 (1986) S. 565-574.
- Tetzlaff, R. / Wohlgemuth, K. (Hg.) 1980. Der Sudan. Probleme und Perspektiven der Entwicklung. Hamburg.
- Institute of Environmental Studies (IES): 1986. Management Problems of Greater Khartoum. Khartoum. (African Urban Management Project, IDRC Canada).
- El Agraa, Ormer M.A. / Ahmad, Adil M. / u.a.: (Hg.) 1985. Popular Settlements in Greater Khartoum. Khartoum.
- Badische Zeitung (BZ): Im Sudan droht eine Jahrhundert-Katastrophe. Nach der Dürre und den Heuschrecken kam die Sintflut. 16.8.88. Freiburg.
- Zürcher Neue Zeitung (ZNZ): Steht die große Flut erst noch bevor? Der Nil als die große Bedrohung Khartoums. 18.8.1988. Zürich.



Illegale Siedlung in Omdurman



Traditioneller Hausbau mit Lehmziegeln im Sudan

Superbarrio

Der Schreck der "Häusermelker" von Mexico

Paul Daniels

Summary

Superbarrio is like Robin Wood, but Mexican and specializing in the protection of the rights of the poor in the realm of housing. His appearance is inspired by Superman, but he is not a personage of fiction. For the last five years of so he was fighting in person with greedy landlords, speculators, arguing with the authorities, and giving hope to many slum- and squatter- residents threatened threatened by eviction.

Wohnungen sind knapp in Mexico –Stadt. 'Häusermelker' verlangen viel zu hohe Mieten. Wer nicht oder nicht schnell genug bezahlt, wird ohne Pardon auf die Straße gesetzt. **Superbarrio** kämpft als ein Supermann für die Armen in den Volksvierteln, und nicht ohne Grund steht er in deren Häusern direkt neben dem Bild vom gekreuzigten Jesus. *"Ich kann keine Wunder verüben, aber immerhin die Menschen stimulieren, sich zu organisieren"*.

Das Gefecht zwischen **Superbarrio** und **Catalino Creel** ist in den Volksvierteln von Mexico noch immer Tagesgespräch: **Superbarrio** verteidigt die Mieter, **Catalino Creel** die 'Häusermelker'. Man darf spekulieren, wer der Sieger wurde. Nach einem heftigen Streit trug **Superbarrio** einen mühsam errungenen Sieg davon. Fürs erste müssen die Hausbesitzer ihre Schwäche erkennen. Die Öffentlichkeit war maßlos enthusiastisch und von diesem

Dieser Beitrag erschien unter dem Titel "Superbarrio – De schrik van de huisjesmelkers", in: *Onze Wereld, bijlage De Stedelijke Planeet*, Amsterdam November 1988, S.67.;
Fotos: *Onze Wereld* und *South*, No. September, London 1988. Die Übersetzung aus dem Holländischen besorgte F. Steinberg. Die Photos stammen von dem Autor, aus *South* (Sept. 1988) und von Josef Schulte-Sasse.

Moment an entpuppte **Superbarrio** sich als ein Volksheld. Die Bewohner der armen Volksviertel sehen in ihm den 'Superbarrio' der ihre Rechte verteidigen kommt.

Wir trafen **Superbarrio** in einer der neuen Wohneinheiten in Zentrum von Mexico – Stadt. Die Häuser sind in Pastelltönen angestrichen, so wie fast alle Häuser, die nach dem Erdbeben gebaut wurden. Nach mehrmaligem Klopfen kommt **Superbarrio** an die Haustür geschlurft. Er ist wie eine freie Fiktion ausgestattet, in einem rot-gelben Anzug, in roter Maske und einem gelben 'Cape', am linken Fuß trägt er einen in aller Eile angezogenen gelben Basketballschuh. Und damit ist die Fiktion komplett.

Laut der Fiktion entstand **Superbarrio** auf göttliche Weise: *"An einem Wochenende öffnete ich meine Haustüre, um zur Arbeit zu gehen, da merkte ich daß ein roter und ein gelber Lichtball in mein Haus schossen. Wie ein Tornado krempelten sie mein ganzes Haus um und ich war geblendet von dem Licht. Als alles wieder ruhiger wurde, trug ich plötzlich dieses fiktive Kostüm, und plötzlich hörte ich auch einen Lautsprecher verkünden: 'Dubist Superbarrio, der Verteidiger der armen Mieter und ein Knüppel für die Häusermelker'. Diese Idee gefiel mir gut und so entstand Superbarrio ..."*

Dreifacher Preis

In Realität ist **Superbarrio** eine Kreation der Barrio-Versammlung (*Asamblea de los Barrios*), einer Gruppe, welche die Belange der Stadtteilbewohner vertritt. Obwohl die Mexikanische Regierung behauptet, daß allen Opfern des Erdbebens, das im September 1985 Mexico – Stadt in seinen Grundfesten erschütterte, zu einer neuen Wohnung verholfen wurde, wird dies durch die *Asamblea de los Barrios* bezweifelt. Laut Regierung sind innerhalb von zwei Jahren 50.000

Wohnungen gebaut worden, aber immer noch schlafen in Mexico – Stadt Erbenopfer unter freiem Himmel oder in brüchigen Baracken. **Superbarrio** nennt das Beispiel einer Frau, die mit ihren Kindern in einem Obststand schläft... Darüber hinaus gab es vor dem Erdbeben allein in Mexico – Stadt ein Defizit von 1,6 Millionen Wohnungen.

In diesem Moment unterstützt die *Asamblea de los Barrios* sieben Familien, die auf die Straße gesetzt wurden, da der Hausbesitzer sich weigert den Mietvertrag zu verlängern. Um sicher zu gehen, daß die Familien ausziehen hat er vor Ablauf des Mietvertrages Wasser und Licht abgedreht. Die Familien haben nun Zelte vor dem Parlamentsgebäude aufgeschlagen. Wenn man schon auf der Straße leben muß, dann wenigstens vor der Nase der Parlamentsmitglieder. Vielleicht erleichtert dies das Finden einer neuen Wohnung. Dutzende von Familien, die selbst auch von Räumung bedroht sind, bieten den sieben Familien Gesellschaft.

Es werden traurige Geschichten erzählt: Eine Witwe, deren Haus durch das Erdbeben zerstört wurde, hat sich geweigert, das Haus zu verlassen und sie hat Sorgen wegen ihres zukünftigen Einkommens; da sie jetzt vor dem Parlament Wache hält, kann sie nicht mehr Kartoffeln auf der Straße verkaufen ... Oder: eine alleinstehende Mutter mit fünf Kindern ist dem Heulen näher als dem Lachen: Kommende Woche muß sie aus ihrem Haus raus. Sie klammert sich an mich in der Hoffnung, daß ich eine Lösung weiß. Voller Verzweiflung läßt sie mich den Mietvertrag sehen ... Eine etwas ältere Frau wohnt ohne Schutz auf der Straße ... und so weiter gehen diese Geschichten.

Die Wohnungsknappheit hat bei vielen Hausbesitzern das Verlangen wachgerufen, schnell Geld zu machen. Räumungen sind an der Tagesordnung, aber ohne daß



von einem Räumungsbefehl die Rede ist. Die freigewordene Wohnung wird danach zum dreifachen Preis wieder vermietet. **Superbarrio:** "Manche Hausbesitzer brechen selbst bei den Leuten ein, wenn sie nicht schnell genug bezahlen, und dann nehmen sie den Gaszylinder, das TV oder Radio mit."

Bei der *Asamblea* kann man auf die humorvolle Idee einen eigenen Supermann zu finden, den die Bewohner in solchen Fällen aussprechen können und der den Hausbesitzern Angst einjagen könnte. Seitdem ist Supermann auf den Versammlungen der *Asamblea*. Er versucht, Hausräumungen zu verhindern, er verhandelt wegen Mietpreisen und er bringt auf die Straße gesetzte Leute wieder in ihre Wohnungen zurück. Nicht ohne Grund wurde für **Superbarrio** eine fiktive Gestalt gewählt. Der Mexikanische Film hat in der Vergangenheit oft fiktive Gestalten als Helden und Streiter für Gerechtigkeit gebraucht. So fochten El Santo und Blue Demon auf der Leinwand gegen Monster und verrückte Wissenschaftler, welche die Welt beherrschen wollten. Diese fiktiven

Figuren spielen eine bedeutende Rolle in der Mexikanischen Volkskultur. Aus diesem Grunde auch wurde **Superbarrio** mit einer Uniform verkleidet, und deshalb hat wohl auch die Popularität **Superbarrios** wie ein Lauffeuer um sich gegriffen.

In vielen Häusern der armen Viertel im Zentrum der Stadt hat sich **Superbarrio** einen Platz neben dem Bild des gekreuzigten Jesus erworben; beide bekommen jeden Tag frische Blumen und Dekorationen. Und wenn **Superbarrio** ('SB') auf der Straße erscheint, dann gleicht er dem Rattenfänger von Hameln: er hat immer einen Schwanz ausgelassener Kinder hinter sich.

Um **Superbarrio** die Aura von 'Supermann' zu verleihen, mußte für ihn ein geschickter Gegner gefunden werden. Das war Catalino Creel, ebenso eine fiktive Gestalt, und ein Koloss von einem Mann, der die Belange der 'Häusermelker' verteidigt. Catalino Creel ist eine freie Variante auf eine Mexikanische TV-Novelle. In der Serie verkörpert eine Frau, Catalina Creel, das Böse, eine schlimme Person. Diese Figur wurde umgewandelt in einen fiktiven

Hausbesitzer, der im Gefecht mit **Superbarrio** nachgeben muß; **Superbarrio** kann so seine Unbesiegbarkeit beweisen. Doch das Gefecht zwischen **Superbarrio** und Catalino ist mehr als nur Theater. Es geht darin hart zu; im letzten Gefecht wird **Superbarrio** ein Stuhl über den Kopf geschlagen und er bekommt später im Krankenhaus vier Nahtstiche auf seiner Stirn.

Superbarrio: "Das Gefecht mit Catalino was sehr schwer. Es floß viel Blut. Beim freien Ringkampf gibt es drei Runden; derjenige, der zwei gewinnt, ist der Sieger. Schläge auf den Hinterkopf, in die Nieren und unter den Gürtel sind verboten. Man darf auch nicht schimpfen, um zu beleidigen, und in jedem Fall muß auf den Schiedsrichter gehört werden. Aber Catalino ist ein 'falscher'Gegner und er respektiert niemals die Regeln. Darüberhinaus war der Schiedsrichter, nicht wie die Mexikanische Regierung, auf der Seite von Catalino, dem Häusermelker. Nach der dritten Runde fand der Schiedsrichter es unklar, wer gewonnen hatte und deshalb mußte ich mich nochmals in einer vierten Runde mit Catalino prügeln. Wer sagt, daß das Gefecht zwischen Catalino und mir nur Show ist, hat unrecht; es ist harte Realität, wobei dir das Lachen nach gewisser Zeit vergeht. Das Gefecht zwischen Mieter und Hausbesitzer findet nämlich nicht nur im Ring statt, sondern in jedem Viertel, in jeder Straße dieser Stadt. Räumungen, undichte Dächer, hohe Mieten –dagegen muß protestiert werden. Durch dieses Gefecht im Ring bekommt es eine Symbolische Bedeutung und wird eine kulturelle Aussage über das tägliche Leben des Volkes. Du kannst es auch eine politische Lektion nennen."

Drei Gesichter

Nicht wie Batman oder Zorro hat **Superbarrio** sein alleiniges Leben als Held,

FOTO PAUL DANIELS

KEITH DANNEMILLER



Oben: **Superbarrio** auf dem Treffen der CONAMUP (Coordinadora Nacional de Movimiento Urbano Popular) Aug.1987. Unten: **Superbarrio** führt eine Demonstration in Mexico-City an.

sondern er besitzt auch ein Alltagsleben. Hinter der Maske verbirgt sich ein verheirateter Mann, der sein Geld mit dem Verkauf von Zigaretten und Früchten auf der Straße verdient. Aber, so erklärt **Superbarrio**, eigentlich sind da drei Gesichter hinter derselben Maske. Der Bedarf nach **Superbarrio**, dort zu erscheinen, wo Mieter in Not sind, ist so groß, daß eine Person das nicht bewerkstelligen kann. Deshalb werden die Aufgaben von **Superbarrio** auf drei Personen verteilt. Einer von ihnen ist ein professioneller, freier Schauspieler, der sich im Gefecht mit Catalino Creel ausleben mag. Intern wird **Superbarrio** als die "Städtische Dreieinigkeit" bezeichnet. "Aber", so betont **Superbarrio**, "es muß in Mexico unbekannt bleiben, ansonsten Könnte das Vertrauen in **Superbarrio** verloren gehen. Ich selber tue mein Bestes unbekannt zu bleiben, bevor ich meine Kleidung gegen das rot-gelbe Kostüm von **Superbarrio** austausche".

Im Gegensatz zu Batman oder Zorro verfügt **Superbarrio** nicht über magische Kräfte und geheime Waffen, ausgenommen seine Unbesiegbarkeit im Gefecht mit Catalino Creel. "Ich bin kein Mann der sechs Sinne, der Züge aufhalten oder selbst fliegen kann". Doch **Superbarrio** ist kein Antiheld. Seine Kraft ruht auf dem Vertrauen, daß er Menschen mobilisieren und ein Gefühl von 'Zusammen sind wir stark' hervorrufen kann.

Superbarrio: "Der wichtigste Kampf Superbarrios ist zweifelsohne außerhalb des Ringes. Früher fühlten sich die Mieter machtlos in Konflikten mit Hauseigentümern. Sie zogen sich zurück und reagierten sich auf verkehrte Weise ab.

*Aber es hat keinen Sinn in sich selbst zu gehen. Laß die Wut mal heraus kommen und zielgerichtet. Ich kann keine Wunder verrichten, aber ich kann die Menschen anregen, sich zu organisieren. Wenn die Stadtbewohner selber die Energie verlieren, oder die Asemblea de los Barrios ihre Position nicht nutzt, dann stirbt **Superbarrio**; aber wenn sie sich durchsetzen, dann kann **Superbarrio** noch ein langes Leben haben. Mit der Zeit Kann er sich dann auch noch mit anderen Problemen, wie zum Beispiel der Luftverschmutzung und dem ungeordneten Wachstum der Stadt, beschäftigen. **Superbarrio** will nämlich nicht allein einen angemessenen Wohnraum, vor allem zu bezahlbaren Preisen, sondern eine schöne, gesunde und angenehme Stadt."*

Literatur:

M. Farguharson, Enter A. Working - Class Superhero, in: South London, September 1988, pp. 35/36.

Die Stadtteilbewegung in Mexiko Eine politische Genealogie

Karin Meffert

Summary:

The evolution of the Urban Social Movements in the Low income neighborhoods in Mexico-City is analyzed and attributed to three main development periods. Against the background of a dominant one-party system it is interpreted as a melting pot for leftist parties and political groups where the limits between political organizations, CBOs and NGOs is flexible. The urban issue can be both, end or means of political mobilization, and the CBOs can be autonomous or dependent on party and electoral logics - according to the political current they are affiliated to.

In den zwei Jahrzehnten ihrer Existenz hat die mexikanische Stadtteilbewegung die vielfältigsten Erscheinungsformen hervorgebracht. **Superbarrio**, der von Paul Daniels im vorliegenden TRIALOG-Heft vorgestellt wird, ist eine der jüngsten. Er wurde in einer Mobilisierung der *Asamblea de Barrios* am 9. Juni 1987 geboren und repräsentiert vortrefflich den politischen Stil dieser jungen Stadtteilorganisation.

Sozialpsychologische Untersuchungen interpretieren ihn im Rahmen veränderter politischer Ausdrucksformen: Die theorie-schwangere Ernsthaftigkeit und der fast feierliche Nachdruck, mit dem in den 70er Jahren Forderungen vorgebracht wurden, sei in den späten 80er Jahren einem eher spielerischen Umgang damit, einer kreativen Umsetzung in Visuelles, Theatralisches, Bild- und Symbolhaftes gewichen (Aguilar Díaz, 1988: 135). Diese Einschätzung ist eine Folge der ungeheuren Medienwirksamkeit von **Superbarrio**, auf den sie sich im Wesentlichen auch stützt. Die Lust am politischen Happening, wie sie für die *Asamblea de Barrios* charakter-

istisch ist, ist jedoch nicht repräsentativ für die Stadtteilbewegung in ihrer Gesamtheit.

Wohl hat ihre Ausbreitung, organisatorische Konsolidierung und inhaltliche Reifung die Stadtteilbewegung zu einem festen Stellenwert im politischen Kräftefeld werden lassen, ihre Verhandlungsposition gegenüber staatlichen Institutionen entscheidend verbessert und die Frontenbildung, wie sie in den 70er Jahren infolge von Isolation, massiver Repression und den davon begünstigten dogmatischen Denkstrukturen vorherrschte, aufgelockert.

Nicht nur das politische Klima läßt größere Kreativität zu, erfordert sie geradezu zur Erarbeitung von Verhandlungskonzepten, auch die Handlungsoptionen haben sich entscheidend erweitert, nicht zuletzt mit der seit 6. Juli 1988 erstmals deutlich gewordenen Möglichkeit eines politischen Machtwechsels infolge von Wahlen: Dies hat allmählich ein Umdenken bei vielen, auf Systemkritik, Konfrontationskurs und Wahlboykott eingestellten Köpfen eingeleitet im Sinne von konstruktiven weitreichenden Definitionsversuchen alternativer Politik.

In diesem Zusammenhang trat bei der in erster Linie ökonomische Forderungen aus dem Reproduktionsbereich vertretenden Stadtteilbewegung zunehmend das Anliegen einer Demokratisierung der politischen Strukturen in den Vordergrund, auch gesellschaftlich relevante Themen, wie die Diskriminierung von Frauen, gewannen innerhalb der Bewegung an Gewicht und Kulturelles hat Konjunktur, sei es in Form integrierter Stadteilarbeit oder als dekorativ-schmückender Anspruch. Theoretische Positionen sind in Bewegung geraten; politische Bündnisse innerhalb der Stadtteilbewegung gehorchen heute eher pragmatischen Erwägungen.

Doch noch immer gibt es im breiten Spektrum der mexikanischen Stadtteilbewegung erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Organisationen im Hinblick auf

Karin Meffert hat die Untersuchungen für diesen Artikel 1988 und 1989 in Mexiko durchgeführt. Ihre Adresse lautet: Ringstraße 13, D-5409 Steinsberg. Das Manuskript wurde von der Redaktion geringfügig gekürzt.

Prioritäten, Taktik, Aktionsformen und Arbeitsweise und nicht zuletzt interne Partizipations- und Entscheidungsstrukturen, die aus ihrer jeweiligen politisch-ideologischen Herkunft herrühren. In der mexikanischen Stadtteilbewegung spiegelt sich die jüngere Geschichte der politischen Linken dieses Landes wieder, ihre Strategiedebatten insbesondere im Hinblick auf die Verortung des revolutionären Subjekts und dem sich daraus ergebenden Verhältnis von Partei und Bewegung.

Gemeinsamkeit besteht nur über die grundsätzliche Gegnerschaft zur herrschenden Partei PRI (*Partido Revolucionario Institucional*), die in den sechs Jahrzehnten ihrer Machtausübung nicht nur das gesamte institutionelle Gefüge und die staatliche Verwaltung durchdringt, sondern auch über korporative Strukturen auf den untersten Ebenen der Gesellschaft, wie in den Dörfern, den Betrieben und den Stadtteilen außerordentlich präsent ist und die Entwicklungen dort zu kanalisieren und kontrollieren sucht.

1968 und die Anfänge

Die Entstehung dieses neuen sozialen und politisch unabhängigen Subjekts (Ramírez Saiz, 1987: 425) setzt 1968 ein. Eigentlich ist es eine Wiederauferstehung (Moctezuma, 1986a: 285), denn Stadtkämpfe hatte es von den zwanziger bis in die vierziger Jahre hinein in vielen Städten in Form von Mietergewerkschaften und Zahlungsboykott gegeben, doch setzten 1942 bis heute geltende Regierungsdekrete die Mietpreise fest und den Hausbesitzern der betroffenen Mietwohnungen Grenzen.

Unter dem reformbereiten und populären Präsidenten Lázaro Cárdenas (1936–1940) entstehen in der Hauptstadt die ersten Siedlungen am Stadtrand durch Landbesetzung oder illegale Aufteilung des seit der Revolutionsverfassung von 1917 gegen Veräußerung geschützten Gemeineigentums an Land. Die Haltung der Behörden, die diesem Prozeß durch Enteignung und Legalisierung nachhelfen, ist in Zusammenhang mit der korporativen Umstrukturierung der herrschenden Partei zu sehen (Perló, 1979). Diese bemüht sich in diesen Jahren, die Forderungen gesellschaftlicher Gruppen anzueignen und so zunächst die Arbeiter, Bauern und Militärs organisatorisch in die Partei einzubinden, und seit 1943 mit der Gründung der CNOP (*Confederación Nacional de Organizaciones Populares*) auch den Mittelstand und die der Kontrolle weitgehend entzogenen städtischen Unterschichten.

Seither existiert eine (vom politischen System vorgesehene) klientelistisch-hierarchische Vermittlung von Forderungen der colonos, die sich am Stadtrand nieder-

lassen, durch selbsternannte Führer über die CNOP, den Volkssektor der herrschenden Partei, bzw. irgendwelche Parteifunktionäre, Abgeordnete oder staatliche Stellen (Eckstein, 1977; Cornelius, 1975; Montaño, 1976). Doch führt die wachsende Enttäuschung der Menschen über Bevormundung und Benutzung zu politischen Zwecken (Herankarren in der Wahlkampagne) bei Ausbleiben der entsprechenden Gegenleistungen angesichts Pfründe- und Vetternwirtschaft, Verfälschung und Korruption zum Austritt aus diesen Strukturen und zur Entstehung schlagkräftiger unabhängiger Organisationen, die zu besänftigen und zu kooptieren, zu schwächen, spalten und unterdrücken der mexikanische Staat seither bemüht ist. Ins Hintertreffen gerieten dabei gleichzeitig die alten korporativen Strukturen, deren Leistungsbilanzen sich vor allem im Bereich der Stadtteil- und Gewerkschaftsarbeit nicht mehr mit denjenigen der unabhängigen Gewerkschaften und Organisationen vergleichen können. (Legorreta/Sil, 1985–86)

Zwar war es immer schon vereinzelt zu Widerstand gegen Vertreibung gekommen (z.B. col. Ajusco und Santa Ursula in Mexiko-Stadt 1966), doch erst 1968 setzten massiv Stadtkämpfe und Landbesetzungen vor allem im Zentrum und Norden des Landes ein. In Chihuahua entstand durch Landbesetzung im Juni 1968 die colonia Francisco Villa, wo 1972 mit dem *Comité de Defensa Popular* der erste regionale Zusammenschluß der Stadtteilbewegung entstehen sollte.

Einige Monate später kam es in Nezahualcoyotl, dem zum 1.1.1964 mit Stadtrechten versehenen größten Elendsgebiet von Mexiko-Stadt, zu einer spontanen Massenbewegung gegen die Bodenspekulanten und für die Einführung der grundlegendsten städtischen Infrastruktur, dem *Movimiento Restaurador de Colonos (MRC)*, das bis Mitte 1972 mit 120 000 Mitgliedern in den 58 colonias von Nezahualcoyotl und im benachbarten Los Reyes La Paz präsent war, bevor seine Führung kooptiert wurde und die Bewegung zerfiel (Cisneros, 1979).

Auffällig ist, daß die spektakulärsten Ereignisse jener Zeit am wenigsten zu der Entstehung dauerhafter Organisationsstrukturen der Stadtteilbewegung führten. Dies gilt für den MRC von Nezahualcoyotl ebenso wie für das *Campamento 2 de Octubre* (1975), dessen Bewohner als Unión de Colonos de Iztacalco-Iztapalapa 1967 den Kampf um die Erfüllung des 1962 zu ihren Gunsten erfolgten Enteignungsdekrets aufnahmen, sich unter Repression und Druck von außen radikalisierten, im Campamento 2 de Octubre einigelten und die Isolation auch nicht durch ein Bündnis mit anderen unabhängigen Organisationen im *Bloque Urbano*

de Colonias Populares (1975–77) (Moctezuma, 1986b: 203) zu überwinden vermochten. Der Bulldozer-Aktion vom 3. März 1981, bei der Hunderte von Familien unter Einsatz von Gewalt an den Stadtrand in ein Gebiet ohne infrastrukturelle Versorgung gebracht werden, gehen Jahre der Zermürbung, Willkürherrschaft und inneren Zerrüttung voraus.

Auch die in den Jahren 1975 und 1976 sehr streitbare Mieterorganisation in der colonia Martín Carrera ereilt bereits 1977/78 das Schicksal der Spaltung und organisatorischen Rückbildung. Doch hinterläßt sie, ähnlich wie der MRC von Nezahualcoyotl, in der Genealogie der Stadtteilbewegung ein Vermächtnis an spätere Organisationen, die von ihr lernten und wie die *Unión de Vecinos de la colonia Guerrero* (Coulomb, 1986), selbst einflußreich und organisationsbildend wirkten, bevor sie das gleiche Schicksal teilten. Auch bleiben in den meisten Fällen sehr dauerhafte Organisationskerne oder -reste bestehen, die in übergreifenden Zusammenschlüssen eine neue Heimat finden können.

So gelang es dem der Kommunistischen Partei PCM nahestehenden Flügel des MRC, der die durch Bestechung der Führung erreichte Kompromißlösung für Nezahualcoyotl ablehnte und als *Auténtico Movimiento Restaurador de Colonos* (März 1973) dagegen weiterhin vorging, einzelne Komitees des MRC an sich zu ziehen. Zusammen mit colonos aus Iztacalco und der colonia Ruben Jaramillo bildeten sie im November 1973 den ersten regionalen Zusammenschluß unabhängiger Organisationen in Mexiko-Stadt, das *Frente Popular Independiente (FPI)*. Dieser für die Anfänge der Stadtteilbewegung in Mexiko-Stadt bedeutsame Zusammenschluß hatte das Ziel, die von der PRI unabhängigen Organisationen aller gesellschaftlicher Bereiche auf nationaler Ebene zu einem *Frente Nacional del Pueblo* zusammenzuführen. Die Realität blieb weit hinter diesem Anspruch zurück: Es erwiesen sich in zunehmendem Maße studentische Gruppen als dominant, die sich nach dem Massaker des 2. Oktober 1968 in Tlatelolco (Poniatowska, 1971) aus der zerschlagenen *Studentenbewegung* verstärkt auch in die Stadtteilbewegung integrierten und ihre Hoffnungen auf gesellschaftliche Veränderungen zunächst mit revolutionärer Ungeduld, ökonomistischem Dogmatismus und besserwisserischem Paternalismus an die colonos der Konfliktzonen herantrugen (Enzástiga, 1986: 127–143). Einige Aktivisten dieser 'Neuen Linken' wurden allerdings auch ihrem Anspruch gerecht und lebten auf Dauer in diesen Stadtteilen ohne jegliche infrastrukturelle Versorgung wo sie sich im besten Sinne integrieren, und sich an der Gemeinschaftsarbeit beteiligen ohne andere zu bevormunden.

In diesem Kontext entstehen in der Hauptstadt die ersten Stadtteilgruppen der späteren *Unión de Colonias Populares* (UCP; seit 1979) und *Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata* (UPREZ; seit 1987) und zwar diejenigen der UCP im Nordosten in San Agustín (Ecatepec-Zona V) und im Südwesten in den colonias Santo Domingo und Padierna. (Enzástiga, 1986: 138f.). Die Wurzeln der UPREZ reichen im Westen auf die Wohnungsbaukooperative von Palo Alto (seit 1972) und die Organisation der colonia Primera Victoria (seit 1973) zurück, im Osten der Hauptstadt auf Organisationsreste der FPIN (Frente Popular Independiente de Nezahualcoyotl), doch vor allem auf die Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, die sich zu einer der führenden Organisationen der mexikanischen Stadtteilbewegung entwickelt (Moctezuma/Navarro, 1989; Muciño/López, 1986).

Beide Organisationen, UCP und UPREZ, gehen auf den Einsatz von studentischen Aktivisten zurück, die sowohl ihre politischen und strategischen Vorstellungen von Selbstverwaltung, direkter Demokratie und langfristiger Bewußtseinsbildung als auch ihr intellektuellen-kritisches Selbstverständnis und ihre massenorientierte Arbeits- und Organisationsdisziplin aus der der Neuen Linken zugerechneten **Linea Proletaria-Linea de Masas** (Enzástiga, 1986: 129, 175 n.10; Moguel, 1987:125-128) bezogen.

Auch Geistliche und christliche Basisgemeinden trugen entscheidend zur Organisation bei. Dies gilt in der Hauptstadt in besonderem Maße für die privilegierte und an sozialen Gegensätzen reiche südliche und westliche Peripherie, wo sich mehr als die Hälfte aller christlichen Basisgruppen konzentrieren. Auch historisch bedeutende Mieterorganisationen der Innenstadt entstanden um eine Pfarrei, wie diejenigen der colonia Martín Carrera (*Parroquia del Refugio*) oder der colonia Guerrero (*Parroquia de Los Angeles*).

Am südlichen Stadtrand, in San Pedro Mártir, suchte 1972 eine Gruppe von Bauern in ihrem Kampf gegen Landenteignung Rückhalt beim Pfarrer und es entwickelte sich in engem Zusammenhang mit der christlichen Basisbewegung, abseits der Bündnisse und Kräfte der politisch heterogenen Stadtteilbewegung, allmählich eine der solidesten zonalen Stadtteilorganisationen von Mexiko-Stadt, das *Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur* (1980) (vgl. Arau Chavarría, 1987).

Im Norden von Mexiko-Stadt dagegen, in den großen Industriegebieten von Naucalpan bis Ecatepec, wuchs die Stadtteilbewegung auf dem Hintergrund der unabhängigen Arbeiterbewegung, an deren Streiks und Arbeitskämpfen, die 1976 insbesondere in Naucalpan einen Höhepunkt erreichten, vor allem die NAUCOPAC Anteil nahm, zumal sich ihre Mitglieder aus der betroffenen Arbeiterschaft rekrutieren.

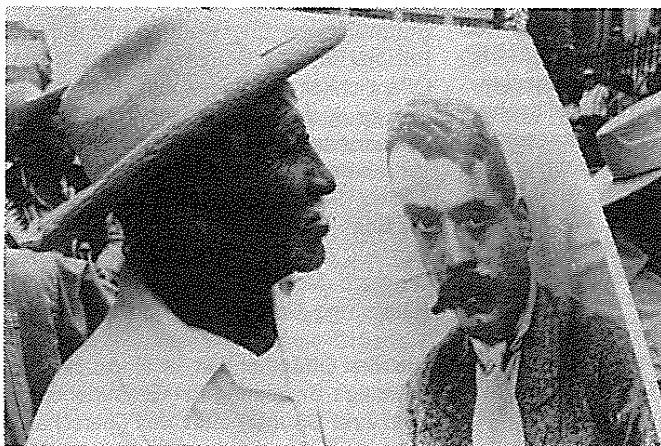
Vor dem Hintergrund der ersten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit (Pradilla, 1987) entstand so eine neue Stadtteilbewegung im Zusammenspiel mit der Studentenbewegung, der christlichen Basisbewegung, der unabhängigen Arbeiter- und sogar – wie das Beispiel von San Pedro Mártir zeigt – der Bauernbewegung. So heterogen sie einerseits bezogen auf politisches Bewußtsein, Mobilisierungskapazitäten und die strukturelle Konsolidierung der jeweiligen Organisationen ist, so wenig linear verläuft andererseits ihre Entwicklung, woran die Haltung der jeweiligen Regierung entscheidenden Anteil zu haben scheint. So wurde der Aufbruch der frühen 70er Jahre ermöglicht durch die Toleranz des reformfreudigen Präsidenten Echeverría (1970–76), der vor dem Hintergrund des Prestigeverlusts von 1968 bemüht war, unabhängige Entwicklungen in das politische System zu integrieren. Doch bereits 1976, gegen Ende seiner Amtszeit, verhärtet sich diese Haltung zu Angriffen auf

zentrale Organisationen wie in Monterrey (Massaker vom 18.2.1976) und in der Hauptstadt (der Brand des *Campamento 2 de Octubre*). Die Repression setzt sich unter dem nächsten Präsidenten Lopez Portillo fort und führt zunächst – von regionalen Ausnahmen wie der Bildung des *Frente Popular Tierra y Libertad* abgesehen – zu einer allgemeinen Abschwächung der Bewegung, die sich erst ab 1979 wieder konsolidieren kann (Moctezuma, 1981).

1980 und die CONAMUP

Die Erfahrung von Vereinzelung und Schutzlosigkeit angesichts der eher repressiven Haltung staatlicher Behörden und das Bemühen um solidere Organisationsstrukturen und Bündnissysteme führt um 1980 zu einer Reihe von regionalen Zusammenschlüssen nach dem Vorbild des *Comité de Defensa de Chihuahua* (1972) und der *Frente Popular Tierra y Libertad* von Monterrey (1976): 1979 entsteht in der Hauptstadt die UCP (*Unión de Colonias Populares*) und in Durango das *Comité de Defensa Popular Francisco Villa*, 1980 in Sinaloa die *Frente Independiente de Colonias* und in Acapulco der *Consejo General de Colonias Populares de Acapulco*. Im Mai 1980 findet in Monterrey das erste Nationale Treffen der Stadtteilbewegung statt, aus dem auf dem Folgetreffen in Durango im April 1981 die CONAMUP (*Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular*) hervorgeht. Auch diese Entwicklung verläuft parallel zu derjenigen anderer sozialer Bewegungen: 1979 waren die CNPA (*Coordinadora Nacional Plan de Ayala*) für die unabhängige Bauernbewegung und die CNTE (*Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación*) zur Koordination der mächtigen oppositionellen Lehrerbewegung entstanden.

Die Gründung einer gesonderten regionalen Koordination der CONAMUP für



das hauptstädtische Ballungsgebiet (*CONAMUP del Valle*) im Mai 1981 in der *colonia San Miguel Teotongo* weist darauf hin, daß der 1979 entstandene regionale Zusammenschluß der UCP, der führend an der CONAMUP beteiligt war, dennoch nicht die Stadtteilorganisationen der Region in ihrer Gesamtheit zu vertreten vermochte.

Während Zusammenschlüsse wie die UCP, die NAUCOPAC und auch die erst 1987 entstehende UPREZ (partei-) politisch gebunden sind, erlaubt die CONAMUP die dauerhafte Koordination der politisch heterogenen Stadtteilmovement. Unter ihrem Dach vereinten sich beispielsweise 1983 Stadtteilorganisationen, die den folgenden politischen Strömungen der mexikanischen Linken verbunden waren:

- Im MRP (*Movimiento Revolucionario del Pueblo*) konstituiert sich 1981 eine Strömung, die nach zwölf Jahren Basisarbeit neben UCP und USCOVI (*Unión de Solicitantes y Colonos por la Vivienda*) Organisationen in der Stadtteil-, Studenten- und Arbeiterbewegung aufzuweisen hat. Sie geht auf Reste der *Liga Comunista Espartaco* und eine 1963 infolge des chinesisch-sowjetischen Konflikts erfolgte Spaltung aus der Kommunistischen Partei zurück und entwickelt in der Rezeption Maos ihre *Linea de Masas* (Espacios, 1/1983, S. 58-65). Seit sie in den frühen siebziger Jahren auf die Geschicke des FPI (s.o.) Einfluß nahm, verband sie revolutionäre Erziehung des Volks mit einem ausgesprochenen Interesse an Wahlbeteiligung (Enzástiga, 1986: 163f.). So entsteht der MRP angesichts der Aussichten auf ein Wahlbündnis mit der für die Präsidentschaftswahlen von 1982 erstmals zugelassenen trotzkistischen PRT (s.u.).
- Die OIR - LM (*Organización de Izquierda Revolucionaria-Linea de Masas*) entsteht am 5.-7. Februar 1982 aus der COLIMA (*Coordinadora Linea de Masas*), der vierjährigen Koordination einer Reihe von politischen Gruppierungen, die ebenfalls auf spartakistische Einflüsse, die Rezeption Maos, Ho Chi Minhs und der Chinesischen Kulturrevolution zurückgehen und z.T. mächtige soziale Organisationen aufbauten: insbesondere das in *Zacatecas* aktive MOCER (*Movimiento Obrero Campesino Estudiantil Revolucionario*) und die in der Studentenbewegung entstandenen Brigaden von *Poder Popular*, auf die u.a. die regionalen Zusammenschlüsse von Monterrey und Durango zurückgehen. (Espacios 1/1983, S. 65-72). 1987 vereinigten sich die bis dahin in der CONAMUP-Regional del Valle nur locker koordinierten Organisationen der OIR-LM in der UPREZ.
- Der ACNR (*Asociación Cívica Nacional Revolucionaria*) nimmt im Januar 1983 nach einem zweijährigen Fusionsprozeß von neun politischen Gruppierungen das

Projekt der 1959 im Bundesstaat Guerrero entstandenen *Asociación Cívica:Guerrense* des Guerillaführers Genaro Vazquez Rojas wieder auf. Sie versteht sich als nationale, anti-imperialistische Befreiungsbewegung mit dem Leitmotiv der *Patria Nueva*: "die Befreiung von Mexiko und ein Neues Vaterland oder für es sterben". Die Rezeption der Vordenker des internationalen Kommunismus weicht dem Rückgriff auf nationale Guerillaführer und die Mexikanische Revolution. Mit MRP und OIR-LM rezipieren sie José Revueltas und die Spartakisten, teilen deren Kritik an der Kommunistischen Partei, betonen jedoch - im Unterschied zur *Linea de Masas* - die *lucha cívica* gegen Repression und für demokratische Freiheiten und die Rolle der revolutionären Avantgarde (ACNR, in: Espacios, 2/1983: 48-57). Der ACNR gewinnt besonderen Einfluß auf die Stadtteilmovement von Acapulco (in Guerrero), den CGCPA (*Consejo General de Colonias Populares de Acapulco*), auf die *Unión de Vecinos de la colonia Guerrero* (in der Hauptstadt) und seit 1987 auf die *Asamblea de Barrios*.

- Die 1976 gegründete trotzkistische Partei PRT (*Partido Revolucionario de los Trabajadores*) deren Stadtteilgruppen, die sich am 1983 im *Bloque Popular Revolucionario* auf ein gemeinsames Programm einigten (BPR, in: La Batalla, 1983/5: 29-34). Die CUCUTAC (*Comité Unión de Colonias Urbanas de Tijuana, Asociación Cívica*) aus der nördlichen Grenzstadt Tijuana ist eine ihrer herausragendsten Mitglieder (Lossack, 1987).

Zwar waren mit der *Corriente Socialista* und der *Unión de Lucha Revolucionaria*¹ noch weitere ideologische Strömungen in der CONAMUP vertreten, doch fehlten andere Organisationen, wie das christlich orientierte *Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur* (MPPCS) oder die trotzkistisch ausgerichtete NAUCOPAC und Basisgruppen verschiedener etablierter Parteien². Andererseits gehören zur CONAMUP auch unabhängige Stadtteilorganisationen, die sich weder zu der einen oder anderen Strömung bekennen und die CONAMUP aufgrund ihrer Autonomie und ihrer ausdrücklichen Distanz gegenüber den korporativen Vereinnahmungsversuchen von etablierten politischen Parteien schätzen. Nicht zuletzt aus diesem Grund erfolgt die Zugehörigkeit zur CONAMUP über die betreffenden Stadtteilorganisationen und nicht über die politischen Strömungen: Im beschlußfassenden Plenum der Jahreshauptversammlungen haben z.B. Stadtteilorganisationen jeglicher politischer Zugehörigkeit ein, oder mehrere Stimmen je nach ihrer territorialen (lokalen, zonalen, regionalen) Bedeutung.

Die konsequent dezentralisierte, basisorientierte und pluralistische Entscheidungsstruktur hat ihren Preis in der selbstkritisch bemängelten politischen

Schwäche der CONAMUP. Es fehlt ein zentraler Apparat, effiziente Kommunikations-, Informations- und Entscheidungsstrukturen (UPREZ, IX. Encuentro de la CONAMUP, Oct. 1988: 5). Der allmähliche Rückzug von Stadtteilorganisationen der PRT, MRP und ACNR trug wesentlich dazu bei, das Integrationsmodell CONAMUP auszuhöhlen, sodaß es immer zutreffender wird, die Alleinverantwortung für die CONAMUP der OIR-LM zu übertragen (Ramírez Saíz, 1987: 447). Doch eine Alternative, die nicht dem Hegemoniestreben einer politischen Strömung oder Partei (MRP, ACNR, PMS) entspringen würde, ist bislang nicht in Sicht.

Die strukturelle Schwäche der CONAMUP ist unbestreitbar, nicht zuletzt weil der Beitrag der sie formal konstituierenden Stadtteilorganisationen an den Koordinationsaufgaben minimal blieb oder ganz fehlte: Eine strukturelle Ursache hierfür liegt in der Wirtschaftskrise, bzw. den wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierung, die die in der CONAMUP aktiven städtischen Unterschichten besonders hart traf und die für Stadtteilarbeit aufwendbare Zeit auf unmittelbare lokale und allerhöchstens noch regionale Anliegen reduziert.

Andererseits erforderte ein 1983/84 beschlossener Kurswechsel, nämlich der Übergang von einer defensiven zu einer aktiven, initiativfreudigen Haltung, zur Erarbeitung konkreter Alternativen, zur Aufnahme kultureller Stadtteilarbeit und neuer Aktions- und Organisationsformen, die Konzentration der aktivsten Gruppen auf sektorale Arbeit, innerhalb derer sich die Koordination offensichtlich bewahrt hat (Frauenbewegung, Stadt-Land-Kooperative, Wohnungssuchende, etc.), und auf die lokale Ebene, auf der sich alternative Ansätze und Erfahrungen zunächst bewähren müssen.

1985 und die spezielle Entwicklung in der Hauptstadt

Bis zum Erdbeben des 19. September 1985, das Zerstörungen in bisher unbekanntem Ausmaß im Zentrum von Mexiko-Stadt anrichtete, beschränkte sich die Stadtteilmovement weitgehend auf die Peripherie. Die CONAMUP trat in der Öffentlichkeit als ihr Sprachrohr auf, zumal sich ihr auch Organisationen des Stadtzentrums angeschlossen hatten. Nach dem V. Jahrestreffen der CONAMUP wurde Anfang 1985 ein Mieterbund (*Coordinadora Inquilinaria*) gegründet, an dem Organisationen aus den Stadtteilen Martín Carrera, Guerrero, Morelos, Pensil, Santa María la Ribera und Tlatelolco teilnahmen.

Die die Öffentlichkeit beeindruckende gewaltige Bewegung der Erdbebenopfer ist in ihrer Spontaneität weit überschätzt

worden (Ramírez Saíz, 1986), woran die Massenmedien entscheidenden Anteil haben, in dem Maße, in dem sie, den spektakulären Charakter der Ereignisse unterstreichend, die entstehende Bewegung als einzigartig darstellten und über die Berichterstattung erheblich dazu beitrugen, sie aus ihrem Kontext zu isolieren. Spontan war sicherlich die ungeheure Hilfsbereitschaft und Solidarität der Mitbürger, die auch ohne vorherige Erfahrung in Stadtteilarbeit sich der betroffenen Nachbarn annahm. Doch das Engagement von bestehenden Stadtteilorganisationen und politischen Parteien und ihren Aktivisten steht außer Frage.

Die PST mit ihrer langen, nicht unumstrittenen Tradition der eher korporativen Stadtteilarbeit, wandte ihr Interesse wieder dem Stadtzentrum zu, revitalisierte in Tepito früher von ihr aufgebaute Organisationsstrukturen (Vecindades Insurgentes, 1980) und schuf das *Directorio de Damnificados (1985)*, das sich 1987 als *Directorio de Defensa de Condominios Vecinales* den veränderten Umständen und Problemlagen anpaßte, bevor es sich mit den übrigen Stadtteilorganisationen der zerstrittenen PST und denjenigen der PSUM nach beider Fusion zur PMS im *Movimiento Vivienda Digna (1987)*, bzw. *Movimiento Vida Digna* (seit November 1988) wiederfand.

Splitterparteien wie die seit 1987 ebenfalls zur PMS gehörende sozialliberale PPR (*Partido Patriótico Revolucionario*, früher CS: s. Fn.1), die vor 1985 kaum Stadtteilarbeit in der Hauptstadt leisteten, bauten in den vom Erdbeben stark betroffenen Stadtteilen Organisationen auf, die ihren heute gefestigten Status in besonderem Maße dem Zugang zu internationalen Spendengeldern zu verdanken haben (*Unión Popular Amanecer del Barrio*, *Unión Popular Centro Morelos*, *Unión Popular Valle Gomez*).

Ähnliches gilt für die *Unión de Vecinos de la colonia Centro*, die im unmittelbaren Stadtkern nördlich des Zócalo von führenden Mitgliedern der PRS (*Partido de la Revolución Socialista*) am 18. Oktober 1985 ins Leben gerufen wurde. Im August 1986 schloß sie sich zur *Unión Nueva Tenochtitlan* (in Anlehnung an den aztekischen Namen der Hauptstadt) mit der südlich des Zócalo aktiven, von der PRT ins Leben gerufenen Organisation *Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro* zusammen.³

Die *Unión de Vecinos y Damnificados-19 de septiembre (UVyD)* entstand am 5. Oktober 1985 in der *colonia Roma*, einer besseren Wohngegend des Zentrums, wo die Wohnung 'eines unserer fähigsten Führer' (NAUCOPAC-POS) zusammenbrach, der daraufhin beschloß, sein Aktionsfeld von der Peripherie (Ecatepec) ins Zentrum zu verlegen, wo er mit der UVyD eine expansionsfähige Organisation aufbaute, die Arbeit in anderen Stadtteilen übernimmt und insbesondere durch ihr Kulturzentrum bekannt wurde.

Die *Unión de Inquilinos y Vecinos de Peralvillo* entstand am 17. Oktober in einem kleinen Stadtteil in der unmittelbaren Nachbarschaft der historisch aktiven *colonia Guerrero* dank der Unterstützung und Impulse, die sie von der dortigen Stadtteilorganisation erhielt. Ähnlichen Einsatz zeigte die *Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero*, deren Stadtteil vom Erdbeben verschont blieb, in der benachbarten, schwer betroffenen *colonia Morelos*, wo sie die seit 1980 bestehende *Unión Popular de Inquilinos de la colonia Morelos* unterstützte, die sich mit dem Stadtteilzentrum La Peña zur *Unión Popular de Inquilinos de la colonia Morelos-Peña Morelos* zusammenschloß.

Die *Unión de Vecinos de la colonia Doctores* entstand am 15. Oktober in einer vom Erdbeben betroffenen Mittelklassegegend um das ICEPAC (*Investigación Comunicación Educación Popular*), ein der UCP nahestehendes Förderzentrum der Stadtteilbewegung, das den Kanal darstellte, über den nicht unerhebliche Summen von Spendengeldern für den Wiederaufbau in die neu entstandene Organisation fließen konnten.

Die Stadtteilorganisationen der Stadt- randgebiete beteiligten sich nur begrenzt an der Mobilisierung der vom Erdbeben betroffenen Stadtteile⁴: Das am 27. 9. 1985 von der CONAMUP ins Leben gerufene COPOSOR (*Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción*) war kurzlebig. In den zwei Monaten seiner (realen) Existenz wandten sich nur die Einwohner eines Stadtteils, der *colonia Tránsito*, an dieses Solidaritätskomitee mit der Bitte um Beratung und Unterstützung, der die UPREZ nachkam. (Die *Unión de Vecinos de la colonia Tránsito*, die seither der UPREZ angehört, entspricht in ihrem Profil, insbesondere im Hinblick auf die Forderungen im Versorgungsbereich, eher den Organisationen der Peripherie.)

Das Hauptverdienst der COPOSOR besteht darin, die entstehenden, mit der Versorgungs- und Wiederaufbauproblematik beschäftigten Organisationen zusammengeführt zu haben und damit den Grundstein für die CUD, die am 19. Oktober 1985 geschaffene *Coordinadora Unica de Damnificados* (Massolo, 1986; Llorens, 1986), gelegt zu haben. Diese Koordinationsinstanz, an deren Gründung zwölf Organisationen beteiligt waren, erhöhte im Lauf der folgenden sieben Monate die Zahl ihrer Mitglieder auf 42.⁵ Sie ist wie CONAMUP offen und pluralistisch, respektiert die politische Herkunft und Arbeitsweise der einzelnen Organisationen und dient den unmittelbaren, sektoralen Interessen der Mitgliederbasis.

Anfang 1987 wandten sich Organisationen der CUD den Problemen der *damnificados de siempre*, den chronisch Wohnungssuchenden und Obdachlosen zu und bildeten am 4. April 1987 die *Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV)*. Es verblieben ihr längerfristig nur die Stadtteilorganisationen, die auf der politischen Linie von *Punto Crítico* (seit 1974 bestehende politische Zeitschrift und ACNR liegen: für *Punto Crítico* das *Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC, 1983)* und die *Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (CCAT, 1983)*, die die Peripherie im Zentrum vertritt, d.h. die extrem benachteiligten Familien der winzigen Dienstmädchenzimmer auf den Dächern des vom Erdbeben schwer betroffenen Stadtteils Tlatelolco; für den ACNR die *Unión Popular de Inquilinos de la colonia Morelos-Peña Morelos*, das *Comité de Defensa Inquilinaria Emiliano Zapata*, das sich im Juli 1987 aus der *Unión de Vecinos de la colonia Guerrero* löste, und die *Unión de Vecinos de la colonia Pensil*, die nicht zur Erdbebenbewegung gehört hatte, sich der *Asamblea de Barrios* aber als Organisation des ACNR anschloß.

Im **Wahlkampf** von 1988 stellt die ABOV mit Superbarrio, der von ihr geschaffenen Symbolfigur eines Sozialhelden der Armenviertel, einen eigenen Präsidentschaftskandidaten auf, der nach Diskussion und Abstimmung in den einzelnen Organisationen seine Kandidatur zugunsten von Cuauhtémoc Cárdenas zurückzieht. In diesem Wahlkampf und den Mobilisierungen der Nachwahlzeit entwickelt die ABOV eine außergewöhnliche Dynamik und kann ihre Basis beträchtlich erweitern. Andererseits lösen sich Teile der Basis von ihr, die entweder intensive Betreuung benötigen, sich in der hierarchischen Führungsstruktur der ABOV nicht angemessen berücksichtigt glauben oder den politischen Weg von ANCR und Punto Crítico in die neue PRD des bürgerlichen PRD Dissidenten Cárdenas nicht mitvollziehen wollen.

Seit dem Wahlbeben des 6. Juli 1988 und den für viele überraschend zutage getretenen Chancen des erfolgreichen Oppositionskandidaten Cárdenas sucht die ABOV, die sektorale Beschränktheit des *movimiento urbano popular*, der Stadtteilbewegung zu überwinden, und alle demokratischen Kräfte in einer breiten oppositionellen **Bürgerbewegung** (*movimiento ciudadano*) zu sammeln, wobei sie von der UCP-MRP

unterstützt wird. Angesichts der autoritären politischen Strukturen in der mexikanischen Hauptstadt, deren Bürgermeister vom Staatspräsidenten ohne Berücksichtigung auf Stimmenverhältnisse bei den Wahlen für seine jeweilige Amtszeit einsetzt, rief die ABOV im November 1988 mit der *Convención de Anahuac* (in Anlehnung an den aztekischen Namen des Hochtals von Mexiko-Stadt) ein alternatives Bürgerparlament ins Leben. In ihr bemühten sich Organisationen aus verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen, in den Nachbarschaftswahlen der Hauptstadt vom April 1989 den Wahlsieg zu wiederholen, wie ihn Cárdenas mit 48 % gegenüber der herrschenden PRI mit nur 27,5 % der Stimmen erzielt hatte. Der Niederlage, die die ABOV in diesen Nachbarschaftswahlendann einstecken mußte, liegt (abgesehen von dem Wahlbetrug, dem alle Stadtteilorganisationen gleichermaßen zu begegnen hatten) auch das sie überfordernde expansive Konzept einer möglichst viele Stadtteile erfassenden Kandidatenaufstellung zugrunde. Das von der UPREZ vorgeschlagene territoriale Prinzip der Verteidigung der befreiten Gebiete, d.h. der organisierten Stadtteile, und die Konzentration aller Kräfte auf einige wenige zonale Wahlbündnisse hatte sich zwar in der *Convención de Anahuac* nicht durchsetzen können, war aber letztlich wie schon in früheren Nachbarschaftswahlen insoweit erfolgreich, als sich bestehende Machtverhältnisse zumindest im Wahlergebnis bestimmter Stadtteile widerspiegeln und offiziell anerkannt werden mußten.

Cárdenas, sein Wahlerfolg und die PRD haben in der mexikanischen Stadtteilbewegung (insbesondere aber im Verhältnis von ABOV und UPREZ, bzw. ACNR und Punto Crítico einerseits und der Linea de Masas andererseits) den Gegensatz deutlich gemacht zwischen Partei- bzw. Wahlprinzip und territorialem Prinzip, zwischen Autonomie und Parteigebundenheit, zwischen Zentrum oder Peripherie, zwischen revolutionärer Avantgarde und revolutionären Massen und letztlich zwischen Akkumulation der Massen oder ihrer Erziehung.

Superbarrio, der als Supermann für die Armen deren Rechte verteidigen kommt, mag zwar das Vertrauen der Menschen mobilisieren und eine Art Zusammengehörigkeitsgefühl hervorufen, ihnen ihre Ohnmachtsgefühle nehmen und sie anregen, sich zu organisieren (P. Daniels), doch ist diese

messianistische Symbolfigur, die bei den Armen direkt neben dem Bild vom gekreuzigten Jesus hängt und laut Fiktion auf göttliche Weise entstand (ibid.), mit einer Stadtteilbewegung, der es um tiefgreifende Bewußtseinsprozesse, um die Entwicklung einer partizipativen Stadtteilkultur, Ermutigung zu Kreativität und Kommunikation geht, kaum vereinbar. Die kulturelle Arbeit der CONAMUP beispielsweise steht unter dem Vorbehalt der Erziehung und Bewußtseinsbildung, d.h. auch der Befreiung von Konsumzwängen. *Superbarrio* ist doch weniger ein Rückgriff auf mexikanische Volkskultur, wie von P. Daniels behauptet, als auf kommerzielle Einflüsse und Produkte, die den mexikanischen Markt von Norden herüberfluten, wo er sich im übrigen auch bestens vermarkten läßt: Er trat im Frühjahr 1989 einen Siegeszug durch Kalifornien an, wo eine US-Filmproduktion mit ihm vereinbart werden konnte. *Superbarrio* ist mediengerecht, ist letzten Endes als Supermann-Figur ein Traumprodukt der Medien und wie für sie geschaffen, darin liegt seine zentrale Bedeutung und auch seine Möglichkeiten: dem breiten Fernsehpublikum in wohl dosiertem Maße die Realität der mexikanischen Elendsviertel nahezubringen und gleichzeitig erträglich zu machen.

Anmerkungen

1. *Die Corriente Socialista (CS) konstituiert sich 1977 aus Resten der Studenten- und Guerrillabewegung um eine 1973 erfolgte Abspaltung aus der Kommunistischen Partei. Aus ihr wiederum spaltet sich die ULR 1980 ab. Heute als Flügel der PMS (1987) Teil der PRD.*
2. *Das Movimiento Vida Digna (Stadtteilarbeit etablierter Parteien wie der PST / Partido Socialista de los Trabajadores, 1974-1987 und der PSUM / Partido Socialista Unificado de México, 1981-1987, der Nachfolgeorganisation der mit vier weiteren Parteien 1981 fusionierten Kommunistischen Partei) und die Stadtteilarbeit der PMT (Partido Mexicano de los Trabajadores, 1974-1987), die sich über die Fusion ihrer Partei mit PSUM, MRP, CS, (Teil) PST und UIC (Unidad de Izquierda Comunista, aus PCM 1973) zur PMS (Partido Mexicano Socialista, 1987) hinaus - ähnlich der UCP-MRP - größere Eigenständigkeit als Stadtteilbewegung bewahren konnte.*
3. *Diesem Zusammenschluß entsprach zur gleichen Zeit auf nationaler Ebene die Bildung der UGOCP (Unión General Obrera Campesina Popular) aus der Zusammenlegung der Basisarbeit von PRS und PRT.*

4. *Von Mitgliedern der CONAMUP wird Repression und Wassermot zur Erklärung angeführt: Das Wasser war in ihren Stadtteilen der Peripherie abgestellt worden.*
5. *Es sollen davon jedoch nur 15 aktiv gewesen sein. Teilnehmer des letzten Kongresses am 11./12.3.1989, der die Fortführung der CUD beschloß, waren 12 Organisationen, darunter UVyD, UVGuerrero, UIVPeravillo, UVDoctores, Unión Nueva Tenochtitlán Norte/Sur.*

Literatur

- M. A. Aguilar Díaz, Movimientos urbanos y psicología social, in: Alfonso Tracheta/Alberto Villar (Hg.), Política y movimientos sociales en la Ciudad de México, Mexico 1988, S. 127-143
- J. Alonso (Hg.), Los movimientos sociales en el Valle de México, Bd. I, Mexico 1986
- R. Arau Chavarría, Historia de una organización urbano-popular en el Valle de México, México (CIESAS) 1987
- A. Cisneros, El Movimiento Restaurador de Colonos de Ciudad Nezahualcoyotl, México (UNAM: Diplomarbeit) 1979
- W. Cornelius, Politics and the Migrant Poor in Mexico City, Stanford 1975
- R. Coulomb, Organizaciones populares y planeación urbana en un barrio deteriorado de la ciudad de México, in: Alonso, (Hg.), Los movimientos sociales en el Valle de México, 1986, S.297-319
- P. Daniels, Superbarrio - Der Schreck der Häusermaker von Mexico, TRIALOG 22 (1989).
- S. Eckstein, The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico, Princeton 1977
- M. Enzástiga, La Unión de Colonias Populares de cara al Movimiento Urbano Popular, in: J. Alonso (Hg.), Los movimientos sociales en el Valle de México, 1986, S.125-179
- Espacios. Hacia la unidad de Izquierda, Mexico 1983, Nr. 1 und 2
- J. Legorreta/M. Sil, El PRI y el sector urbano popular de la CNOP, in: Estudios Políticos 4-5 (1985/86), S. 64-73
- C. Llorens, La CUD vista a través de sus militantes, in: El Cotidiano 2/11 (1986), S. 40-50
- H. Lossack, Städtische Sozialbewegungen in Mexiko: Der Fall des Comité Unión de Colonias Urbanas de Tijuana Asociación Civil (CUCUTAC), in: TRIALOG, 15 (1987), S. 33-40
- A. Massolo, Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda!, in: Revista Mexicana de Sociología, 1986/2, S. 195-238
- P. Moctezuma, Las luchas urbano-populares en la coyuntura actual, in: teoría y política 2/5 (1981), S. 101-125
- P. Moctezuma, Historia reciente del movimiento urbano-popular, in: L. Pereyra Boldrini (Hg.), Primer simposio sobre historia contemporánea de México 1940-84, Mexico (INAH) 1986(a), S. 285-304
- P. Moctezuma, La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular en el Valle de México (1986b), in: J. Alonso, (Hg.), Los movimientos sociales en el Valle de México, 1986: 199-265.
- P. Moctezuma & B. Navarro, La urbanización popular en la ciudad de México, Mexico 1989
- J. Moguel, Los caminos de la izquierda, Mexico 1987
- J. Montaña, Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos, Mexico 1976
- E. Muclño/E. López, San Miguel Teotongo: una experiencia en la construcción de organizaciones autónomas de masas, unveröff. Ms., Mexico (CIESAS) 1983, 33 S.
- M. Perió, Política y vivienda en México, 1910-1952, in: Revista Mexicana de Sociología, 1979/3, S. 769-835
- E. Poniatowska, La noche de Tlatelolco, Mexico 1971
- E. Pradilla, Capital, Estado y vivienda en América latina, Mexico 1987
- J. M. Ramírez Saiz, Organizaciones populares y lucha política, in: Cuadernos Políticos 95 (1986), S. 38-55.
- J. M. Ramírez Saiz, El movimiento urbano popular, in: G. Pérez/S. León (Hg.), 17 ángulos de un sexenio, Mexico 1987, S. 423-477
- A. Suarez Pareyón, El programa de vivienda del Molino. Una experiencia autogestiva de urbanización popular, Mexico 1987.

Buchbesprechungen

GESELLSCHAFT UND POLITIK

Mal, U., Buchholt, H., Peasant Pedlars and Professional Traders, Subsistence Trade in Rural Markets of Minahasa, Indonesia, Singapore 1987 (Bezug: Institute of Southeast Asian Studies, Heng Mu Keng Terrace, Pasir Panjang, Singapore 0511), 155 S., US \$ 19.-.

Die Rolle des (Informellen) Kleinhandels hat seit längerem eine wichtige Position in der Dritte - Welt - Forschung eingenommen, da das Phänomen des Kleinhandels nicht nur weltweit verbreitet ist und quantitativ zunimmt, sondern da dieser Aktivität - wie auch anderen Aktivitäten des tertiären Sektors - eine wichtige entwicklungspolitische Funktion zugeschrieben wird. In dieser Studie wird Kleinhandel der Bauern eines Dorfes in Nord-Sulawesi als Teilbereich von Subsistenzaktivitäten beschrieben, werden die Handelsaktivitäten des Dorfmarktes, die Markt- "Mechanismen" charakterisiert.

Die Studie betont die Stärke des Subsistenzhandels, der als zusätzliche Einnahmequelle und als Garant relativer Einkommensstabilität neben den (funktionierenden) landwirtschaftlichen Einnahmen in Eigen - oder Lohnarbeit fungiert, zusätzlich jedoch auch die lokale Kommunikation und Identität ländlicher Siedlungen ausmacht. Auf der anderen Seite wird durch diese Studie aufgezeigt, daß ländliche Märkte wenig Akkumulationspotential besitzen, das Niveau der ökonomischen Aktivitäten ist relativ statisch, somit ein Anzeichen von konjunktureller Unterentwicklung.

Die meisten Feststellungen des Buches enthalten wenig Neues, beställigen Aspekte der Bleiefelder Subsistenztheorien. Besonders spannend ist jedoch die detaillierte Beschreibung der Händlerfamilien, ihrer Aktivitäten und Handelsgewohnheiten, und die Übersicht der Charakteristika von Teilzeit - und professionellen Händlern (S. 114).

Florian Steinberg

S. Catusas et al., Cuban Women: Changing Roles and population Trends. ILO-Series Women, Work and Development, vol 17, 20 Sfr.. Bezug in der BRD: Internationales Arbeitsamt, Hohenzollernstraße 21, 53 Bonn 2.

Obwohl der Titel mehr erwarten läßt, beschäftigt sich die vorliegende Publikation ausschließlich mit dem Thema der demographischen Reproduktionsrate, das heißt mit den Trends im Bevölkerungswachstum in Cuba. Die Fragestellung ist interessant genug, da Cuba seit der evolution einen dramatischen - und in der Menschheitsgeschichte vermutlich einzigartigen - Rückgang der Reproduktionsrate erlebt hat, und heute ein geringeres Bevölkerungswachstum hat als viele Industrieländer. Das heißt, daß die Bevölkerung langfristig gesehen zurückgehen wird. Es ist hinfällig auszuführen, warum eine Analyse dieses Phänomens in Cuba in Hinsicht auf die Bevölkerungsentwicklung in anderen Drittweiländern so interessant ist. Die in der Studie aufbereiteten Daten stammen teils aus der Sekundärliteratur, doch in

der Hauptsache aus einer Befragung von 3000 Frauen in drei verschiedenen Provinzen (Großstadt, Kleinstadt, ländliche Zone) in Cuba 1982. Die Arbeits- und Familiensituation, Kinderwünsche der Frauen, Partnerschaftliche Probleme (Hausarbeit, Kinderaufsicht, Untreue), Zahl der Abtreibungen, Kenntnis und Anwendung verschiedener Verhütungsmethoden werden in 68 Tabellen dargestellt und im Text erläutert, bzw. interpretiert.

Wie zu erwarten, kommen die Autoren zu dem Schluß, daß verschiedene Faktoren gleichzeitig das untersuchte Phänomen begründen. Politische Hintergründe, wie bessere soziale Absicherung, durchschnittliches Bildungsniveau, finanzielle Unabhängigkeit der Frauen vom Partner oder Ehemann werden, wenn überhaupt, nur indirekt angesprochen. Anders ausgedrückt: den quantitativen Fakten wurde deutlich stärkere Aufmerksamkeit geschenkt als den qualitativen Erkenntnissen - doch letztere dürften dem aufmerksamen Leser sicher nicht entgehen. Bedauerlich ist jedoch der geraume Zeitraum zwischen dem Datum der Erhebung der Daten und deren Veröffentlichung. Gerade in eine Land wie Cuba können sich soziale Trends sehr schnell ändern, und zumindest im Vorwort hätte auf die aktuelle Entwicklung hingewiesen werden können.

K. Mathéy

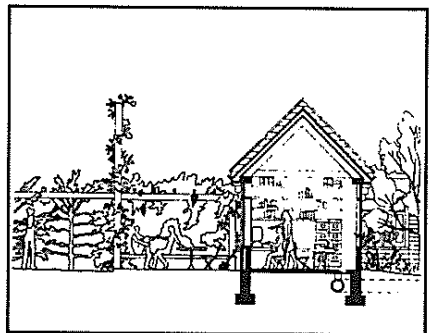
HABITAT

Karen A Franck & Sherry Ahrentzen, New households - New Housing. 344 Seiten Großformat, 1989. New York / London: Van Nostrand Reinhold. Bestelladresse: Chapman & Hall, 11 New Fetter Lane, GB-London EC4P 4EE. £ 28,-.

Joachim Brech (Hrsg.), Neue Wohnformen in Europa. Berichte des 4. Internationalen Wohnbund-Kongresses. 456 Seiten, 1989. Verlag für wissenschaftliche Publikationen, Ploennestr. 18, D-61 Darmstadt.

Die traditionelle 3-5 köpfige Kleinfamilie, für die über 90% des bestehenden Wohnraums gebaut wurde, hat in den westlichen Industrienationen nicht nur an Bedeutung verloren, sondern ist inzwischen, wenn man den Statistiken glauben darf, bereits ein Minderheitenphänomen geworden. Die 'Restgruppe' der Singles, Familien mit nur einem Elternteil in der Wohnung, Wohngemeinschaften, Heimbewohner und Obdachlosen stellt neue und andere Wohnanforderungen, auf die bislang weder der Markt, noch die öffentlichen Förderungskonzepte eine adäquate Antwort gefunden hat. Selbsthilfe, ob in der Gruppe oder als individuelle Lösungsstrategie, ist ein Ausweg, den viele einschlugen, und der für einige davon zufriedenstellend lebbarere Modelle realisieren half.

Der Tagungsband des Wohnbundes stellt 34 Erfahrungen aus Europa vor (ein Ergänzungsband mit weiteren Aufsätzen ist inzwischen erschienen), und zwar sowohl aus der distanziert-wissenschaftlichen Sicht (Beispiel Walter Siebel, Klaus Novy), aus dem Blickwinkel des/der professionellen Berater-s/-in (z.B. Ottokar Uhl, Camilla Will) oder in der Sprache der direkt Betroffenen (z.B. Peter Mayhoff). Auffällige oder wiederkehrende Bemühungen betreffen u.a. die Thematik eines frauengerechteren Wohnens, den schwedischen Kollektivhäusern, des Einsatzes neuer Medien bei der Nutzerpartizipation.



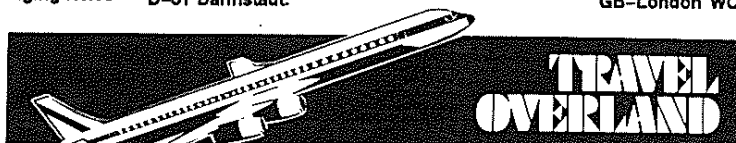
Die Publikation aus den Vereinigten Staaten ist eine mit Bedacht komponierte, aber ebenfalls von mehreren (15) Autoren und Autorinnen geschriebener Sammelband mit schönen Abbildungen und Register. Neben den US-Untersuchungen zu Heimen ('single room occupancy') und Wohnangeboten für alleinstehende Elternteile werden als historische Aufarbeitung auch wenig bekannte kollektive Wohnexperimente des 19. Jahrhunderts in den USA, frühe Utopien und neue Ansätze in Europa (Schweden, Dänemark) vorgestellt. Ein Extrabonbon ist der Aufsatz von Jill Stoner über "die Wohnungstrennwand als verbindendes Element". In Gegensatz zu dem von Brech herausgegebenen Band, der die politische Dimension mit einschließt und von der Suche nach "besseren" Alternativen geprägt ist, verläßt diese Dokumentation nicht die akademisch deskriptive Ebene.

Kosta Mathéy

Jorge E. Hardoy & David Satterthwaite: Squatter Cities. Life in the Urban Third World. 374 Seiten, 1989, Earthscan Publications, 3 Endsleigh Street, GB-London WC1H 0DD. £ 9,95.

Die beiden Autoren ziehen mit dieser Publikation sozusagen ein Resümee ihrer jahrelangen Beschäftigung mit Wohnungsproblemen in der Dritten Welt. Im einführenden Kapitel wird die Geschichte der Stadtentwicklung und Wohnungsproblematik in kolonialer und postkolonialer Zeit nachgezeichnet. Staatliche Versuche zur Bewältigung dieser Problemlage werden beschrieben, und die Lösungsstrategien der Betroffenen als Antwort auf die Mängel staatlicher Maßnahmen aufgezeigt. Ökologische Aspekte des Hausbaus und der Stadtentwicklung werden genannt, und letzte Trends der Globalproblematik in Hinblick auf eine zukünftige Entwicklung interpretiert.

Obwohl ein Großteil des Buches aus überarbeiteten Nachdrucken älterer Aufsätze der Autoren besteht, ist ein homogenes Ganzes entstanden, das darüberhinaus auch dahinge-



Wörthstr. 49 · 8000 München 80
Telefon 089/4 48 15 50

Billigflüge weltweit mit der "N7"

(... warum woanders mehr zahlen? ...)

UNSER SERVICE FÜR INDIVIDUALREISEN

Flugscheinversand · ausgefallene Expeditionsreisen u. Kontinent-Durchquerungen

Billigflüge weltweit · Versicherungen für Individualreisende

Globetrotter-Handbücher · Abenteuerreisen - USA-ASIEN-AFIKA-TÜRKEI

INFOS ANFORDERN — ANRUF GENÜGT!

Billigflüge weltweit · Tel. 089/4 48 15 50

hend redigiert wurde, daß es nicht nur für Fachleute verständlich und interessant ist. Fachterminologie wurde nach Möglichkeit vermieden, Fallbeispiele zu den theoretischen Überlegungen wurden in Kästen in den Text eingefügt, und neueste Forschungsergebnisse und politische Trends berücksichtigt. Aber auch für die Fachwelt bietet das Buch neue Ideen und nützliche Auflistungen. So findet sich zum Beispiel eine Liste der gefährlichsten Chemikalien im Hausmüll mit ihren Risiken, oder eine tabellarische Übersicht unterschiedlicher Wohnungsbaupolitiken – nicht nach Jahren, sondern Entwicklungsstufen gegliedert. Ein Leitgedanke des Buches ist das Infragestellen der landläufigen Unterscheidung in städtische und ländliche Entwicklung. Neu daran ist die Feststellung, daß auch die Städte immer stärker (als Folge der Verarmung) verländlichen.

Das Buch ist rundum eine erfreuliche Neuerscheinung, vielleicht nur mit der Einschränkung, daß einige Illustrationen hätten beigelegt werden können.

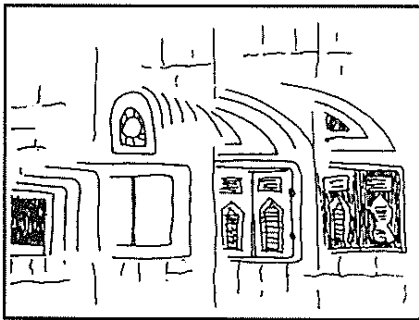
Kosta Mathéy.

Jürgen Bähr (Hrsg.), Wohnen in latein-amerikanischen Städten. Kleiner geographische Schriften, Band 68. 299 Seiten, ISBN 3-923887-10-8, 1988. Bestellungen direkt beim Verlag: Geographisches Institut der Universität Kiel, Olshausenstraße 40, 23 KIEL, DM 40,--.

Der Band enthält 17 überarbeitete Vorträge eines 1987 in Kiel abgehaltenen deutsch-holländischen Symposiums mit dem Titel "Housing in Latin American Cities". Behandelt werden Brasilien (Recife, Salvador de Bahia, Sao Paulo), Paraguay, Kolumbien (Popayan), Bolivien (La Paz), Mexiko (Ciudad Chihuahua), Uruguay, Peru (Arequipa, Lima), Ecuador (Quenca), Chile (Santiago), und als übergreifendes Thema die sozialen städtischen Bewegungen. In mehreren Beiträgen werden – endlich – John Turners Thesen empirisch überprüft und teils bestätigt, teils widerlegt. Andere Autoren konzentrieren sich auf innerstädtische Migrationsbewegungen und soziale Segregation, oder auf Analysen des seit langem totergebliebenen sozialen Wohnungsbaus in Lateinamerika. Unterm Strich enthält der Sammelband gemessen am üblichen Standard von "conference proceedings" überraschend viele fundierte und interessante Beiträge. Gerade darum ist es schade, daß die Publikation in einer äußerlich unscheinbaren Aufmachung erschienen ist in einer Reihe, die auch "Insidern" des Themas nicht ausgesprochen geläufig ist. Somit ist die Information über diese Veröffentlichung wirklich ein "heißer Tip".

Kosta Mathéy

ARCHITEKTUR



José Marie Bel, Architecture et Peuple du Jemen. 255 Seiten, 1988. Conseil International de la langue française, 103, rue de Lille, F-75007 Paris. 150 FF.

Diese gewissenhafte Analyse traditioneller Architektur im Jemen entstand als Ergebnis mehrerer langer Forschungsaufenthalte des Autors im Jemen zwischen 1975 und 1985, und wurde für die Neuauflage von 1988 noch einmal überarbeitet. In ersten Abschnitt werden die Unterschiede traditioneller Architektur in sieben verschiedenen Regionen des Landes dargestellt. Der folgende Abschnitt ist dem Dorf Tawilah fast auf der Spitze eines Berges in 2700 Meter Höhe gewidmet. Nacheinander untersucht der Autor die geographischen Voraussetzungen, die kulturellen Riten der Bevölkerung, die Stadtgestalt, Wohnquartiere und schließlich 6 typische Haustypen. Der dritte Teil ist deskriptiv und berichtet im Detail über Baumaterialien, Baustellenorganisation, klimatische Eigenschaften der Häuser, Baukosten und dekorative Elemente. Es folgen im abschließenden Abschnitt eine architektonisch-räumliche Interpretation der beschriebenen Phänomene und ein Ausblick.

Das Buch ist mit Zeichnungen des Autors reich illustriert, und wird durch einige Farbproben und Farbfotos ergänzt. Abgesehen von der einzigartigen

Informationsfülle über die Architektur dieser speziellen jemenitischen Region ist die Arbeit auch ein Vorbild über ganzheitliche Untersuchungen regionaler Architektur allgemein.

Kosta Mathéy

Curtis, W., Balkrishna Doshi, An Architecture for India, Ahmedabad 1988. Mapin Publishing, Chidambaram, Ahmedabad 380013, India, 192 S. Balkrishna Doshi ist nach Charles Correa (einer) der besten und bekanntesten Architekten Indiens. Doshi's "Lehrjahre" schließt eine mehrjährige Zusammenarbeit mit Le Corbusier ein, in Ahmedabad wo L.C. noch dem Chandigarh – "Erfolg" zum Bau mehrerer Bauten eingeladen war, sowie in Paris. In den späteren Jahren hat Doshi, in eigener Praxis, sehr erfolgreich große öffentliche und private Projekte übernommen, und in diesen eine bemerkenswerte Kombination von L.C. beeinflusster Moderne (manchmal Kubismus, manchmal Brutalismus) mit den stilistischen Traditionen nordindischen Bauens entwickelt. Zu den bekanntesten Bauten in LC – Stil gehören das Indologische Institut und die Architekturakademie in Ahmedabad. Stilistische Höhepunkte von Doshi's Architektur sind die Bauten für sein eigenes Architekturbüro Sangath und fürs Gandhi Labour Institute in A., beides Variationen auf das Thema Tonnengewölbe, wobei traditionelle Klima- und Belüftungstechniken ausprobiert worden, bzw. im Gandhi Labour Institute Bezüge zur alt – indischen Architektur zu finden sind.

Seit den frühen 80er Jahren hat Doshi ein neues Arbeitsfeld entdeckt, welches seinen Erfolg als "designer" schöner Bauten auch Konkurrenz macht: Durch die von Doshi gegründete Vasta Shilpa Foundation hat Doshi sich mit Siedlungsplanung für untere Einkommensgruppen (Beispiel: das berühmt gewordene Sites and Services Projekt für Indore) und mit Stadtplanung (Beispiel: Vidyadhar Nagar, die Neustadt für Jaipur) beschäftigt. Bei diesen Beispielen zeigt sich eine deutliche Abkehr von den starren 60er Jahre Siedlungsplanungskonzepten (à la L.C.) und die erfolgreiche Nutzbarmachung von Siedlungs- und Wohnkultur der Armen für das geplante Wohnungsprojekt in Indore, so wie eine Aktualisierung der erfolgreichen(!) städtebaulichen Prinzipien Jaipurs für die Planung der Neustadt.

Ein exzellentes Buch über einen stimulierenden Architekten, von dem wir noch vieles erwarten können. [Der neue Verlag in Ahmedabad wird in Kürze mit weiteren Architekturbüchern aufwarten, die sicherlich ähnlich gut produziert sind!]

Florian Steinberg

The Aga Khan Award for Architecture (ed), Criticism in Architecture, Exploring Architecture in Islamic Countries 3, Singapore 1989, 155 S. Bezug: Concept Media, Singapore.

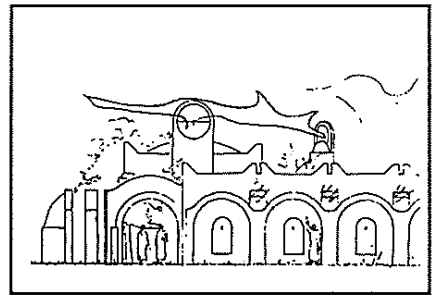
Architekturkritik ist eine in der "westlichen" Welt anerkannte und gepflegte Disziplin, überall existieren Fachmagazine und allgemeine Medien, die neben Projektberichten auch "Kritik" an einzelnen Projekten, an Moden, an neuen Entwicklungstendenzen in der Architektur, am Werk einzelner Architekten/ Baumeister oder gar ganzer "Schulen" und professioneller Strömungen veröffentlichen.

Völlig anders sieht es dagegen in den Ländern der hier diskutierten islamischen Welt aus. Architekturkritik ist entweder (noch) völlig unbekannt, oder in nur ganz begrenztem Masse vorhanden. Zum einen fehlt es an den geeigneten Medien (z.B. Fachzeitschriften), oder die vorhandenen Medien sind (noch) nicht an Themen der Architekturkritik interessiert. Dies spiegelt nicht nur die Tatsache wieder, daß die Rolle der Architekten am gesamten Baugeschehen immer noch sehr gering ist, in den meisten Ländern ohne Einsatz von Architekten gebaut wird, sondern zeigt auch die Schwierigkeiten, die Identität der lokalen/nationalen Architektur zu finden, und diese zu beschreiben.

In diesem – wieder exzellent produzierten – Seminarbericht bezieht sich ein Teil der Diskussion auf die kulturelle Ausgangssituation heute, auf das Problem, wie Architekten in islamischen Ländern einen Durchbruch zu einer Moderne schaffen können, die nicht auf Kopie sondern auf eigener Entwicklung, und auf einer Re-Interpretation der regionalen Kultur basiert.

Die Rolle des Kritikers ist es, diesen Prozeß der Identitätssuche zu stimulieren, die Kommunikation zwischen Öffentlichkeit, Klienten und den kreativ Schaffenden herzustellen. Ähnlich wie auch kulturbezogene Formen der Architekturausbildung hat Architekturkritik eine wichtige Funktion: Sie reflektiert und stimuliert Kreativität. Zurecht wehren sich die (Architektur) Kritiker dagegen, daß sie wie die Eunuchen im Harem seien: Zwar wüßten sie, wie es gemacht wird, aber selber machen, ist nicht möglich.

Florian Steinberg



Hugo Houben & Hubert Gulliaud, Modernité de l'Architecture de Terre en Afrique. 178 Seiten, Grenoble 1989. Bestelladresse: CRATEerre, Centre Simone Signoret, B.P. 53, F-38100 Grenoble.

Vierzehn verschiedenen Lehmbauprojekte in Burundi, Mail, Marokko, Mayotte, Rwanda und Somalia werden in Wort und Bild vorgestellt. Fast alle Bauten sind, zumindest teilweise, mit französischer Kooperation entstanden. Die Präsentation erfolgt zwar nicht immer in einheitlicher Form, aber meistens sind wichtige Eckdaten (Größe, Kosten, Bauzeit, Adressen), eine kurze Beschreibung, Pläne, Fotos aufgenommen. Die Beispiele zeigen nicht nur eine interessante architektonische Vielfalt, sondern Beweisen auch, daß der "moderne" und verbesserte Lehm-bau aus seiner Experimentierphase herausgetreten ist, und durchaus auch für repräsentative Bauaufgaben angewendet wird, bzw. werden kann. K. Mathéy

Patrice Rabaroux, Construire en bois dans les pays en développement. 296 Seiten, 1988. Editions Publiaud, 15 rue des Cinq-Diamants. F-75013 Paris. FF 158,- plus FF 15,40 Porto.

Der gerade in Entwicklungsländern verbreiteten Euphorie für massive Bauweisen versucht dieser Band ein Gegengewicht zu setzen, indem er nicht nur nachvollziehbare Argumentationshilfen für die Anwendung von Holzbauteilen anbietet, sondern auch die notwendigen technischen Kenntnisse und erfolgreiche gebaute Beispiele (in Tumaco, Kolumbien; Manaus, Brasilien; Saint Luls, Réunion) aufzeigt. Selbst wenig verbreitete Techniken, wie die Herstellung und Verlegung von Dachschindeln werden beschrieben. Somit leistet die Publikation über ihren direkten Entwicklungsländerbezug (Klima, Termittengefahr etc.) hinaus mehr als normale Holz-Baukonstruktionsbücher, und enthält alle für die Arbeit vor Ort wichtigen Informationen in einem handlichen Format. Leider ist der architektonische Aspekt ein wenig zu kurz gekommen: die gezeigten Beispiele sehen aus wie Baracken, obwohl es beispielsweise in Ecuador (ALAHUA) sehr gelungene Gegenbeispiele gäbe. Kosta Mathéy

Allen M Storval, Manual Gráfico para la Vivienda Popular. MINVAH, Matagalpa/Jinotega (Nicaragua) 1988. Erhältlich von: Architects and Planners in Support of Nicaragua, P.O. Box 1151, Topanga, California 90290, USA.

Für eine (trotz Alphabetisierungskampagne noch immer) des Lesens nicht ganz mächtige Landbevölkerung wurde dieses Handbuch über ländlichen Hausbau geschrieben. In guter nordamerikanischer Do-It-yourself Tradition werden die einzelnen Bauschritte der in Nicaragua üblichen Hausformen wie "Minifalda" oder das Sandino-System in hübschen Zeichnungen vermittelt. Das Büchlein eignet sich auch als Strickmuster für Handbücher in anderen Ländern und Kontexten. K. Mathéy



Franck de Vesvrotte (Ed.), *Quelles Politiques Economiques de Construction dans les Pays en Voie de Developpement?* 222 Seiten, 1989. Paris: Editions Publisud (15, rue des cinq-Diamants, F-75013).

Der Band basiert auf den Ergebnissen eines internationalen Expertenseminars über Fragen der Bauindustrie und der Bautechnologie für Entwicklungsländer in Paris 1979. Die meistens hochgesteckten städtebaulichen und bautechnischen Standards, die Planer in den Städten der Dritten Welt festlegen, stehen in einem krassen Gegensatz zu der gebauten Wirklichkeit, in der weder die finanziellen Mittel, noch das professionelle Know-how, die notwendige Menge an 'modernen Baumaterialien', oder eine leistungsfähige Bauindustrie vorhanden sind - von der Problematik der kulturellen Akzeptanz einmal ganz abgesehen.

Die Hälfte der Kapitel im Buche befassen sich mit theoretischen Fragen, wie z.B. Erfassungs- und Berechnungsmethoden in der Bauindustrie, und mit einer übergreifenden Bestandsaufnahme. Es folgen Fallstudien aus Marokko, Kenia, Kolumbien und Indien. Die abschließenden Empfehlungen plädieren für eine zweigleisige Strategie: auf der einen Seite sollten die Normen auf ein realistisches Maß herabgesetzt werden, andererseits muß die Bauindustrie gefördert werden, und zwar nicht einseitig in Richtung schwere Bauweisen (die sich in keinem der untersuchten Länder bewährt haben), sondern eher in Richtung Leichtbau und Fortentwicklung traditioneller Technologien.

Kosta Mathéy

Veranstaltungen:

31.10.89 - 3.11.89, Jakarta, Indonesia. Regional Seminar on *Integrating Traditional Values into Contemporary Architecture and Planning of Human Settlements in Developing Countries*. Infos: Mr. Djauhari Sumintardja, Director, Bureau of General Affairs, Ministry of Public Works, Jalan Pattimura No. 20, Jakarta Selatan 12110, Indonesia.

10.11.89 - 12.11.89, Bad Oeynhausen. Seminar: *Umweltsch(m)utz kennt keine Grenzen - Zur Umweltproblematik in der Dritten Welt*. Veranstalter: KAS, Salzstr. 14-15, 4400 Münster.

7.3.90 - 9.3.90, Singapore. Symposium *Property Maintenance Management and Modernisation*. Call for papers on: Maintenance Technology, Performance Measures, Sociological Issues, Feedback for Design, Rehabilitation and Conservation etc. Info: CIB W70 Academic Associates Pte. Ltd., Bk 808, French Road, Kitchner Complex, # 03-185, Singapore 0820.

19.3.1990-22.3.1990, Berlin. Wissenschaftlicher TRIALOG-Workshop: *Sustainable Habitat on an Urbanized Planet? (Technik-Ökologie)*. Inhaltliche Infos: Dr. Jürgen Oestereich, Am Dinkelsbach 10, 4030 Ratingen 6 und Hassan Ghaemi, Rhönring 117, D-61 Darmstadt. Anmeldungen: Siehe Anzeige.

22.3.1990-25.3.1990, Berlin. TRIALOG-Local Communities Forum: *Zukunftsbeständiges Wohnen auf einer verstädterten Erde? (Engl.-Deutsch-Spanisch)*. Inhaltliche Infos: Dr.

Jürgen Oestereich, Am Dinkelsbach 10, 4030 Ratingen 6. Anmeldungen: Siehe Anzeige.

27.3.90 - 30.3.90, Canterbury, UK. Conference *Heritage and Tourism*. Infos: ICOMOS UK, 10 Barley Mow Passage, London W4 4PH, UK.

16.4.90 - 20.4.90 Santiago de Cuba, Cuba. *IV Congreso Iberoamericano de Urbanismo*. Info: Instituto de Planificación Física, Lamparilla No.65, Habana Vieja, Ciudad de la Habana, Cuba.

3.6.90 - 7.6.90, New York. Call for women to participate in presentations and plenary sessions in *International Committee of the Fourth International Interdisciplinary Congress on Women*. Info: Dr. Florence Denmark, Congress Coordinator, Hunter College CUNY, 695 Park Avenue, New York, N.Y. 10021, USA.

6.11.90 - 11.11.90, Kyoto, Japan. Conference *Urban Climate, Planning and Building*. Themes: Air pollution, solar radiation and its effects on buildings, prediction of urban climate etc.

13.11.90 - 17.11.90, Chiba, Japan. Conference *The Changing Roles for the Public and Private Sectors in Urban Development*. Info: IFHP, Congress Department, Wassenaarseweg, 2596 CG The Hague, Netherlands.

9.11.90 - 10.11.90, Kuala Lumpur, Malaysia. *Commonwealth Association of Planners Conference*. Themes: Malaysia's urbanization, housing subsidies, development of small towns and villages. Info: Ministry of Housing and Local Government of Malaysia, Federal Town and Country Planning Department, Semantan-jung Malaysia, Jalan Cenderasari, 50646.

Regionalplanung in Bolivien

Die Aufgabe:

Förderung einer bolivianischen Regional-Entwicklungsgesellschaft durch Beratung bei der

- Formulierung einer regionalen Entwicklungspolitik und Unterstützung bei der internen Reorganisation
- Einführung partizipativer Planungsansätze und Durchführungsverfahren
- Ausarbeitung von Projektvorschlägen und Wirtschaftlichkeitsstudien
- institutionellen Koordination auf regionaler Ebene
- Abstimmung von Entwicklungsmaßnahmen mit nationalen Behörden, sowie dem
- Aufbau eines Projektmonitoringsystems

Die Anforderungen:

- Regionalplaner, Wirtschafts- oder Sozialwissenschaftler mit Schwerpunkt Projektökonomie
- langjährige Berufserfahrung, davon möglichst einige Jahre in Lateinamerika
- Führungserfahrung und Erfahrung in der Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen
- gute spanische und möglichst englische Sprachkenntnisse

Die GTZ:

Wir arbeiten im Auftrag des Bundes und anderer Regierungen. Mit über 5.000 Fachkräften im In- und Ausland leisten wir gemeinsam mit Partnern in mehr als 100 Ländern Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und Ozeaniens Beiträge zur Lösung von Entwicklungsproblemen.

Reizt es Sie, mit uns zunächst einmal für zwei Jahre in einem Projekt der Entwicklungszusammenarbeit tätig zu werden?

Wir werden Sie sorgfältig vorbereiten. Bei einer notwendigen Freistellung/Beurlaubung sichern wir unsere direkte Unterstützung zu.

Interessierte Damen und Herren bewerben sich bitte mit den üblichen Bewerbungsunterlagen (tabellarischer Lebenslauf, Zeugniskopien, Lichtbild) unter der Anzeigenkennziffer IH 4.

GTZ · Postfach 5180 · 6236 Eschborn 1



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit
(GTZ) GmbH



INTERNATIONAL CONGRESS

Sustainable Habitat on an Urbanized Planet?

A challenge to decision-makers, experts and students in urban planning.

organized in Berlin (Germany) by
the Council of European Municipalities and Regions (RGRE)
TRIALOG, Research Association for Planning and Building in Developing Countries
Habitat Forum Berlin
Haus der Kulturen der Welt.

**19.3.-22.3.1990: Scientific Workshop
Structures and Tendencies of Third World Urbanization
and the Search for Balancing Strategies**

Working Groups (in English, provisional themes):

- Tasks for local management and division of responsibilities
- Economic patterns for social and environmental stability
- Urban farming and resource recycling
- Sustainability in human settlement and ecology
- Preconditions for local self-organization in environmental control
- Dissemination and mediation of technologies for sustainability
- Fund raising, public relations and acknowledgement of innovative strategies

**22.3.-25.3.1990: Local Communities' Forum
Action Planning for Local Groups and North-South Partnerships.**

Sessions (in English, Spanish and German, provisional themes):

- Standards for sustainable living
- Guidelines for environmental stable conditions for living and work
- North-south partnerships and local autonomy
- Campaigns for housing and environmental rights.

Venue: Haus der Kulturen der Welt (former Congress Palace), Berlin-West

Registration Fees	Workshop	Forum	Full Congress
Participants:	DM 250,--*	DM 250,--*	DM 400,--*
Members of TRIALOG and students:	DM 100,--	DM 100,--	DM 150,--

*) 10% reduction if payment is made before 31st of December

Advance Registration and further information: TRIALOG, Dr. Jürgen Oestereich, Am Dinkelsbach 10, 4030 Ratingen 6

International Congress: Sustainable Habitat on an Urbanized Planet? Advance Registration Form

Name:

Home address:

Institution or Affiliation:

Address:

Tel. (home): Tel. (work):

Fax: Telex:

Where do you want to receive our correspondence? Home address / Work address (please tick)
I want to register for the scientific workshop / the Local Communities' Forum / the full congress
I am: regular participant / member of TRIALOG / Student (please provide proof)

I want to present a paper Title:

Please return your registration to TRIALOG CONFERENCE, Dr. Jürgen Oestereich, Am Dinkelsbach 10, D-4030 Ratingen 6 or FAX 49 89 406297.