

---

## CAPACITACION PARA LA PLANEACION PARTICIPATIVA

### El Programa de Mejoramiento de Asentamientos Humanos, Proyecto del Río Otún en Pereira y Dosquebradas\*

Françoise Coupé\*

#### INTRODUCCION

En 1986, cuando Colombia aún se estremece después de las tragedias de Popayán (terremoto), Tumaco (maremoto) y Armero (erupción volcánica), la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER, y HASKONING, una firma consultora holandesa, empiezan a desarrollar el "Plan de Ordenamiento y Saneamiento Ambiental del Tramo Urbano del Río Otún", con el fin de prevenir las consecuencias de una posible avalancha en caso de reactivación de los volcanes Nevado del Tolima y Santa Isabel.

Este Plan, además de estudios geológicos, hidrológicos y ambientales para toda la cuenca, contempla un análisis de la "Problemática de los Asentamientos Humanos involucrados en el Proyecto del Río Otún", con 3 programas:

- "Control y vigilancia" se ejerce sobre las construcciones, las aguas y la cobertura vegetal, a partir de un acuerdo interinstitucional y con base en reglamentaciones.
- El programa de "reubicación" ha trasladado unas 1.000 viviendas para "proteger la integridad física de los moradores". CARDER ha procedido así: luego de una negociación individual con los poseedores de un lote o una vivienda, ha comprado sobre la base de un avalúo que dejaba al poblador "mucho plata, además de los materiales", y ha ofrecido lotes con servicios o

---

\* Presentado en el Tercer Seminario Internacional Habinet sobre Participación Comunitaria, Medellín. Nov. 1991

\* La autora es socióloga/planificadora y Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia (Seccional Medellín). El trabajo presentado en esta ponencia fue realizado con el Centro de Estudios del Hábitat Popular, CEHAP, adscrito a la Facultad de Arquitectura de la misma universidad.

núcleos básicos de CARDER, para los más pobres o soluciones de otras entidades (Solidaridad por Colombia, el Fondo de Vivienda Popular de Pereira, FVP, o el Instituto de Crédito Territorial, ICT), o viviendas pendientes. Esta compra-venta se alcanzó a llamar "participación" y de esta concepción, partimos...

- El tercer programa, la "rehabilitación", debe beneficiar a 6.000 viviendas, y obedece a "razones técnicas o de utilidad común" que inicialmente se identifican con una respuesta a condiciones de alto riesgo, y cuyos costos sólo se han evaluado en términos de obras.

## **OBJETIVOS**

El objetivo de nuestro trabajo fue: "Impulsar una reflexión permanente acerca de la orientación y ejecución de los programas elaborados para atender la situación habitacional y el desarrollo de los asentamientos humanos del Río Otún, y evaluar las soluciones integrales o las acciones puntuales que se planteen."

Mediante la realización de talleres con la participación activa y constante de todos los agentes comprometidos, instituciones gubernamentales y no-gubernamentales, y comunidades, el CEHAP debe orientar el análisis de la "problemática de los asentamientos humanos involucrados en el Proyecto del Río Otún", a partir de un trabajo interdisciplinario, interinstitucional y crítico, tendiente a formular respuestas coherentes a los problemas detectados, a evaluar las estrategias de trabajo a diferentes escalas, desde el nivel urbano hasta el nivel barrial, y a plantear un manejo adecuado de las relaciones entre los agentes.

## **METODOLOGIA**

Se pretenden lograr los objetivos planteados con la realización de talleres cortos que implican una presencia activa y práctica de los participantes, y exigen un trabajo evaluativo tanto de sus propias actividades, como de la implementación de programas o acciones a partir de sus recomendaciones.

Se establece entonces una relación dialéctica entre el proyecto que se ejecuta y el análisis del mismo, contribuyendo así a su modificación y revisión permanentes, y se asume el reto de trabajar sobre un "objeto en acción".

Para el efecto, contamos con:

- Los documentos elaborados por el equipo de CARDER.
- La experiencia de cada participante, como técnico, representante de alguna institución vinculada al Proyecto, o como delegado de una comunidad afectada por el mismo.

- La posibilidad de comparar el Proyecto con otros ejecutados en Manizales, Bucaramanga y Medellín, y visitados por los participantes al inicio del proceso.
- Los aportes del CEHAP a nivel conceptual y metodológico.

### **PROCESO DE TRABAJO**

Los talleres se inician cuando el equipo de CARDER ya ha definido los 3 programas mencionados y los está ejecutando. Parten por lo tanto, del análisis del proyecto tal como está formulado y de las acciones emprendidas en este contexto.

Los participantes, luego de una primera presentación del Proyecto, manifiestan una serie de inquietudes acerca de:

- El rol de CARDER en este proceso, su articulación con otras instituciones y con las comunidades, y la concepción de "participación" subyacente...
- El real mejoramiento de las condiciones de vida con la reubicación, cuando se presentan graves problemas socio- económicos, por el manejo de los créditos donde los recursos son inestables, por los costos de la nueva localización, y por el desconocimiento de los inquilinos.
- La evaluación en términos de obras y de costos de la rehabilitación física y biofísica del sector, sin estudiar las condiciones de los pobladores y sin tener en cuenta el hecho de que el factor de riesgo ha perdido peso desde la entrega de las primeras investigaciones en la parte alta de la cuenca del Otún.

A partir de estas inquietudes, se plantea la importancia de adoptar una metodología que conduzca a la autogestión de las comunidades, con una eficiente articulación interinstitucional, sobre la base de criterios claros y unificados, de tal manera que el Proyecto sea "piloto" y reproducible. Y se inicia un trabajo sistemático que responde a las fases del proceso y se sintetiza a continuación:

### **Selección de Barrios**

CARDER toma la iniciativa con base en criterios "técnicos" que no son claros: son los riesgos? el trabajo previo de alguna entidad? los proyectos de desarrollo urbano? la posibilidad de realizar obras?... Además desconoce la historia de los barrios, su tradición y sus recursos, y utiliza un análisis socio- económico, cultural y organizativo previo a la intervención, muy deficiente.

Se afirma entonces la necesidad de:

- Definir criterios claros de selección y aplicarlos,
- Trabajar con la comunidad que tiene conciencia de sus problemas, e incluir una fase de reconocimiento detallado de los barrios para plasmar la información en mapas, y
- Buscar el desarrollo de programas integrales, con un trabajo interinstitucional, y sólo implementar acciones puntuales donde haya habido consulta y evaluación.

### **Aproximación a los Barrios**

Luego de una presentación de CARDER y su programa, se formaliza la relación con las comunidades.

En este proceso, se detectan deficiencias:

- La información inicial entregada a la comunidad no es la más adecuada por los medios utilizados y por el desconocimiento de las condiciones de los barrios, y
- No tiene en cuenta las expectativas contradictorias que se generan, en función de la homogeneidad o heterogeneidad de las comunidades.

Se recomienda por lo tanto preparar esta fase del proceso, elaborar un sonoviso de presentación, y prever mecanismos de autocontrol por parte de la comunidad para reemplazar el programa de Control y Vigilancia, y así lograr un "congelamiento de la población y de la construcción" en los barrios y evitar la especulación.

### **Selección y Capacitación de Líderes**

Una vez presentado el Programa, se procede a la selección y capacitación de los líderes, como paso previo a la realización del diagnóstico en los barrios, y como mecanismo para lograr una amplia participación. Para el efecto, se aplica una metodología propuesta por el SENA e implementada bajo el nombre "CIPACU", que comprende básicamente 3 actividades:

- La selección para la capacitación y la participación en el proceso de mejoramiento, con base en mecanismos que oscilan entre la elección por la comunidad y la designación por CARDER.

En esta fase, se presentan los siguientes problemas:

- Muchos representantes no son líderes; otros, ni siquiera "representan", porque, en la escogencia, la disponibilidad de tiempo y la buena voluntad

han sido criterios más determinantes que la capacitación o la experiencia, y porque las minorías no alcanzan a expresarse.

- Además no se logra el efecto multiplicador esperado, por las dificultades en la selección y la heterogeneidad de las comunidades.

Se considera entonces necesario preparar la comunidad para este proceso, definir los criterios de selección, aclarar las funciones y los compromisos, entregar un perfil del líder que debe estar disponible y ser respetuoso, tener formación o experiencia, comprometerse a un papel de multiplicador, sin sectarismo, ni clientelismo. Además, se recomienda trabajar con las organizaciones comunitarias existentes con el fin de aunar esfuerzos, ahorrar recursos y evitar conflictos.

- La capacitación para la participación y la orientación del proceso en los asentamientos, con los instrumentos suministrados por el CIPACU y las cartillas elaboradas por CARDER y el SENA.

En esta fase, se presentan 2 dificultades:

- La primera relacionada con los instrumentos: el CIPACU no ha sido elaborado para el contexto cultural específico del Proyecto y requiere una adaptación, mientras que las cartillas ofrecen mejores resultados, especialmente por la motivación en la comunidad.
- La segunda relacionada con los líderes: algunos fueron inconstantes en el proceso, y otros muy poco comprometidos con la comunidad. CARDER criticó esta actitud, mientras que la comunidad manifestaba suspicacia frente a sus representantes que se percibían como "agentes de CARDER".

Ante este tipo de contradicción, es importante, una vez aclarado el sentido de esta fase en el conjunto del Proyecto, dar mayor participación a los representantes y entregarles responsabilidades precisas.

- La preparación del autodiagnóstico con los líderes a través de la elaboración de un material que incluya diapositivas, mapas, y algunos estudios básicos.

En esta fase, hay que reconocer que los líderes no detectan todos los problemas de la comunidad, sobre todo si ésta es heterogénea, y además experimentan dificultades para expresarlos. Por esta razón, representantes y técnicos deben trabajar en estrechas relaciones.

### **Autodiagnóstico y Trabajo con Diapositivas y Cartillas**

Se pretende que la población dé a conocer su situación a las instituciones y para ello, se realizan talleres con una amplia invitación a toda la comunidad,

utilizando diferentes instrumentos como el papelógrafo, las cartillas y las diapositivas.

Los resultados de esta fase son mucho más positivos:

- Merma considerablemente la desconfianza frente a CARDER y se superan las relaciones clientelistas y autoritarias, y
- La asistencia es estable y permite la conformación de grupos activos.

Y los resultados hubieran sido más positivos aún con:

- Un estricto cronograma de trabajo, con temas precisos para los diferentes talleres;
- La presencia de un mayor número de instituciones;
- La comparación con el proceso seguido en otros barrios;
- La disponibilidad de los diagnósticos de las áreas técnica y social y un mayor conocimiento previo de la realidad barrial, sobre todo de los aspectos socio- organizativos, para disponer de una visión integral.

Se precisan entonces algunas recomendaciones:

Las cartillas, excelente instrumento con los líderes y con la población joven que lee y escribe, son demasiado extensas para utilizarse en reuniones amplias.

Se plantea entonces la necesidad de revisar las cartillas en función de los problemas de lenguaje detectados, de resumirlas con base en las experiencias, sin alterar el contenido general, de evitar que el trabajo se perciba como una tarea en un cuaderno, y de fomentar el trabajo en grupos pequeños.

Las diapositivas son importantes porque logran una amplia participación de todos, aunque quizás induzcan demasiado los comentarios, por los temas escogidos y su presentación.

La flexibilidad debe mantenerse en la aplicación de la metodología, en el uso de las cartillas y de las diapositivas, en función de las condiciones de los barrios y de la población.

El proceso de diagnóstico pretende definir alternativas para mejorar la calidad de vida, sin generar expectativas, pero con énfasis en los temas de mayor interés para la población: los riesgos, la financiación de los proyectos, y las acciones de reubicación o rehabilitación con todas sus combinaciones.

Ante la necesidad de mostrar rápidamente obras, es evidente que, al iniciar esta fase y sobre todo al introducir la segunda cartilla, deben existir total claridad sobre las alternativas desde el punto de vista técnico y económico, y compromiso de todas las instituciones con responsabilidades en el proceso.

### **Priorización de los Problemas**

Sobre la base del diagnóstico, se trata de establecer un orden de importancia en los problemas detectados y luego, de confrontarlo con las alternativas identificadas, las posibilidades técnicas, y las expectativas de los pobladores que pueden ser diferentes y aún contradictorias.

Se observa una dificultad: la priorización no ofrece siempre el resultado más lógico porque se fundamenta en un procedimiento matemático simple que no permite relacionar problemas ligados entre sí, ni evaluar las acciones desencadenantes para privilegiarlas.

Por lo tanto, es necesario refinar los mecanismos de trabajo, precisar los criterios, y diferenciar el orden de importancia, del orden de implementación de las soluciones.

Se trata en efecto, de sentar las bases para modificar las formas de relación entre las instituciones y las comunidades, "curtidas de promesas", acostumbradas al clientelismo y poco dispuestas a considerar las minorías. En otros términos, se trata de romper la contradicción entre las aspiraciones de las comunidades que desean "ver obras" inmediatamente y las de CARDER que busca consolidar el proceso comunitario, evitando reforzar mecanismos de dependencia y pasividad. En este contexto, es importante, por un lado, emprender acciones concretas y rápidas, como la legalización de la tenencia, para mostrar compromisos institucionales estables en los barrios, y por otro lado, evaluar los costos financieros y sociales de las alternativas, sin limitarse a estudios en términos de obras y mantener una visión de conjunto del Programa de Mejoramiento Barrial.

### **Conformación de los Comités**

Esta actividad se ha incluido a posteriori ante las necesidades sentidas, y como respuesta a la voluntad de participación expresada por las comunidades.

Requiere un conocimiento de las organizaciones formales e informales existentes en los barrios, y un reconocimiento a su experiencia en dar soluciones a problemas concretos: deportes, educación... Además contribuye a vencer las reticencias de los pobladores a participar por temor a los compromisos, y permite apoyar los comités ya constituídos y crear sólo los que no existían.

Este proceso conduce al establecimiento de mecanismos ágiles de comunicación, y a la constitución de un organismo de coordinación con representación de cada comité y de todas las instituciones comprometidas, muchas de las cuales aún no han participado.

### **Capacitación de los Comités para la Preparación de los Planes de Acción**

Se plantea como un instrumento para ampliar la capacitación de los líderes seleccionados y de los integrantes de los comités, con base en un papel concreto que deben asumir en los barrios para lograr un efecto multiplicador y una amplia proyección en la comunidad.

En el contexto de la Ley 11 de 1986, se promueve la participación a todos los niveles, incluyendo el de la toma de decisión, y se centra entonces la capacitación en los aspectos pertinentes para asumir estas funciones, definir sus objetivos y alcances, preparar convenios con las instituciones, y concertar, buscando un uso racional de los recursos...

Esta fase del proceso también es muy positiva a pesar de la dificultad de mantener la atención del resto de la comunidad, y de incluir algunos aspectos importantes, pero descuidados hasta el momento: la dimensión urbana, físico- espacial y jurídico- legal de la problemática.

### **Planes de Acción y Actividades Paralelas**

La elaboración de los Planes de Acción implica la definición de objetivos, la identificación de recursos institucionales y comunitarios, la programación de actividades por y para los diferentes agentes, el establecimiento de un cronograma..., con el fin de preparar convenios para su ejecución, implementación y evaluación.

Además, y como importantes proyectos complementarios, se acuerda recuperar la historia de las diferentes comunidades, localizar un archivo con todos los materiales y documentos pertinentes, en cada barrio, y crear fuentes de empleo a partir del mismo Programa de Mejoramiento Barrial, allá donde se desarrolla algún proyecto.

## **RESULTADOS Y EVALUACION**

Luego del recuento del proceso de trabajo seguido en los Talleres, se presentan algunos elementos evaluativos: los primeros tres en función de la concepción misma del Programa los siguientes dos en relación con las principales transformaciones introducidas y los últimos tres a propósito de algunos problemas no totalmente resueltos.

### **La Interdisciplinariedad**



Al inicio del proceso, los funcionarios plantean: "cada uno busca ser creativo en su área, y en ella, tiene funciones claras, pero no hay equipo interdisciplinario de trabajo frente a la reubicación."

El segundo taller centra su atención sobre este aspecto e inditifica los siguientes problemas:

Los funcionarios desconocen el conjunto del "Plan de Ordenamiento y Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Otún", y por lo tanto no alcanzan a ubicar su trabajo y a darle sentido;

Asumen funciones imprecisas y transitorias en el Proyecto, y encuentran, al interior de la institución, interferencias con otros compromisos;

Detectan una descoordinación entre las áreas de trabajo, evidente en los desarrollos desfasados de las áreas técnica y social, y agudizada por la falta de comunicación al interior del Proyecto y con los coordinadores del mismo, y por los vacíos en los aspectos jurídico- legales, físico- espaciales y urbanos.

Este diagnóstico conduce entonces a la formulación de las siguientes recomendaciones:

La citación de una reunión con todos los funcionarios vinculados al Proyecto, para que el "Plan de Ordenamiento y Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Otún" sea presentado en su globalidad y con sus diferentes Proyectos, sea comprendido y asumido por cada uno;

La definición de responsabilidades individuales estables, la implementación de mecanismos de comunicación y discusión, el mejoramiento de las relaciones entre las áreas, al interior de CARDER y con las demás instituciones, y la ampliación del equipo del área social con funcionarios capacitados en las áreas aún no- consideradas.

Todas estas recomendaciones adquieren mayor importancia cuando se inicia el trabajo en los barrios, y se vinculan comunidades al Proyecto.

Al final del proceso, en el Taller de Evaluación, cuando el Proyecto va a ser coordinado por el Area Metropolitana, se formula un nuevo diagnóstico: los problemas de coordinación y de comunicación siguen incidiendo (aunque menos) en la cohesión del equipo y en la percepción de responsabilidades finidas y mal articuladas, y pueden tener consecuencias graves en las relaciones con las comunidades.

Sin embargo, hay logros importantes:

El análisis y la discusión han consolidado internamente el equipo y han permitido el establecimiento de relaciones con el área técnica del mismo proyecto;

La solidaridad del área social es fuerte y se percibe especialmente en ciertas coyunturas cuando factores externos parecen cuestionar su trabajo;

La experiencia adquirida en un año de trabajo es única en el país y se ha fortalecido a partir de la reflexión sobre "la problemática de los asentamientos humanos involucrados en el Proyecto del Río Otún" con énfasis en un programa de reubicación, su evaluación y la formulación del "Programa de Mejoramiento Barrial".

### **La Metodología y la Participación Comunitaria**

Este aspecto debe analizarse en el contexto de la transformación del Proyecto a la cual nos referimos: si al inicio del proceso no había interdisciplinariedad, tampoco había metodología, y menos aún participación... Pero, en un año, se logró elaborar, implementar y evaluar una metodología para abordar el mejoramiento barrial, con participación comunitaria, y para buscar una posterior autogestión del proceso por las comunidades y una transformación integral de las condiciones de vida de la población.

La actitud crítica de CARDER frente a su propio trabajo responde a la novedad del Programa en Colombia, a la intención de aplicar la metodología en otros barrios, y también a preguntas acerca de la real responsabilidad institucional frente a un proceso diseñado más bajo la presión de las circunstancias (el miedo a un nuevo Armero) que en función de una política claramente definida.

Esta actitud permitió una utilización flexible de la metodología y la introducción de iniciativas en su aplicación, en función de las condiciones de los asentamientos y de los pobladores.

A partir de una evaluación general, se recomienda:

Fomentar relaciones más informales, además de las que se consolidan durante las reuniones;

Buscar una mayor profundidad en el diagnóstico a partir de las diferentes fuentes de información y de los elementos acumulados a lo largo del proceso;

Centrar la atención sobre aspectos descuidados: lo urbano, lo físico-espacial y lo jurídico-legal, y así reivindicar soluciones integrales y no sólo respuestas puntuales a problemas aislados, en función del desarrollo comunitario, con la participación de las otras instituciones;

Incrementar la participación de las personas capacitadas y de los asistentes en las reuniones, ofreciendo mayores oportunidades de expresarse y asumir el Programa de Mejoramiento Barrial como algo propio.

La evaluación específica de la participación de los agentes, permite constatar otras dificultades y formular recomendaciones precisas al respecto:

Las comunidades están conformadas por conjuntos de familias unidas mediante la figura jurídica de la Acción Comunal, o en respuesta a la intervención de un agente externo o a algún peligro. En ellas, coexisten intereses diferentes y a veces contradictorios, como los de propietarios e inquilinos, los de las familias que aspiran a la reubicación por su localización y de otras que prefieren el mejoramiento...; también está bastante arraigada la desconfianza que conduce a exigir compromisos escritos u obras en forma inmediata. Parece claro que la verdadera organización que debe sustentar la participación, se ha desgastado con el tiempo, por su dependencia de los políticos y su orientación hacia la ejecución de obras materiales, sin atención al desarrollo comunitario como tal.

Se recomienda entonces propiciar el trabajo con los jóvenes y los niños, responder a los intereses diferentes, motivar los sectores minoritarios, y superar el interés por las obras materiales para promover también actividades que unen a la comunidad y contribuyen a su integración.

Las instituciones enfrentan una concepción nueva de su intervención y de sus relaciones con las comunidades. Si bien es cierto que, en el caso de CARDER y de las entidades ya vinculadas al proceso, las relaciones se evalúan positivamente, ésto no es pendiente de quienes han actuado y de sus actitudes. Pero este éxito no puede plantearse como una excusa para que las instituciones aún ausentes del proceso, se mantengan al margen: el Programa de Mejoramiento Barrial debe ser de las comunidades y de todas las instituciones vinculadas al desarrollo del Area Metropolitana.

Se recomienda entonces que las instituciones mantengan la participación a todos los niveles, sin dejarse involucrar en los conflictos internos de las comunidades, o en la lucha por el "poder" de algunos grupos, para que las decisiones se tomen a partir del análisis compartido entre los técnicos y las comunidades. Y así se logrará romper el círculo vicioso actual, cuando las instituciones estén dispuestas a participar, pero sólo sobre la base de planes concretos, sin asumir su papel como agentes de la definición de los planes, y sin responder a las exigencias de adecuación de sus estructuras generalmente verticales. Así también CARDER podrá dejar de actuar como intermediario; los trámites se simplificarán y los recursos se asignarán sin acudir al manejo político común. Esta relación ideal será posible cuando los objetivos y alcances del Programa estén claramente definidos, cuando las instituciones manifiesten que no pueden hacer todas las obras, pero que

contribuirán también al fortalecimiento de la comunidad y a su capacitación para afrontar su propio devenir.

Las perspectivas son excelentes si se tienen en cuenta las recomendaciones formuladas a lo largo de esta exposición, especialmente las que se refieren al reconocimiento previo de los barrios donde se pretende trabajar, a la selección de los líderes, a la utilización de la metodología... La actitud crítica presente ayudará en las réplicas posteriores, en otros lugares del Otún o del país, con comunidades diferentes, y centrará la atención inmediatamente sobre aspectos como el trabajo interdisciplinario, la articulación interinstitucional y la participación comunitaria.

### **La Interinstitucionalidad**

Este aspecto no alcanza la misma dinámica que la interdisciplinariedad y la participación comunitaria. Al inicio del Programa, las relaciones interinstitucionales presentan dificultades: varias entidades están representadas en la Junta de CARDER, pero entre ellas, existen descoordinación, celos -especialmente cuando comparten funciones similares-, y presiones que alteran las decisiones de carácter técnico. Sólo son buenas las relaciones que permiten el manejo del Programa de Control y Vigilancia, y las relaciones comerciales para la adquisición de viviendas con el ICT, el FVP y Solidaridad por Colombia. Y todo ello se explica, al constatar que no existe "una política urbana a nivel metropolitano".

Posteriormente, los talleres permiten identificar otros aspectos:

La necesidad de distinguir en las relaciones, el nivel directivo del nivel operativo, de precisar funciones que pueden ser contradictorias o complementarias, y de definir los mecanismos de intervención con los recursos requeridos;

Las dificultades internas, reales y potenciales, de CARDER donde la superposición de funciones y la descoordinación conducen al mal uso de los recursos, a la evasión de responsabilidades, y a la colisión de competencias...

La falta de visión global del proceso y la formulación de estudios parciales no motivan a las demás instituciones y no responden a las expectativas de las comunidades.

Posteriormente, el equipo interinstitucional "de CARDER" se consolida con la participación de representantes de nuevas instituciones, sin lograr, a pesar de sus esfuerzos, una verdadera articulación. Las dificultades que se deben a la inestabilidad de los funcionarios y a las presiones políticas, sólo se resuelven con la participación de las autoridades departamentales o

municipales; y las que provienen de la falta de apropiación del proceso, se solucionan con una inducción por parte del equipo de CARDER y con una presencia en los barrios, especial y urgentemente allá donde los comités han iniciado su trabajo.

Se recomienda con insistencia:

El establecimiento de mecanismos de comunicación, eficientes y periódicos, a través de los conductos regulares bien definidos;

La adecuación de la estructura administrativa de las instituciones al trabajo planteado, sin que ello implique una burocratización. Para el efecto, la constitución de un organismo fiscalizador integrado por todos los agentes es fundamental.

El establecimiento de un compartir sano, sin despedazar el Programa de Mejoramiento Barrial entre las diferentes instituciones llamadas a participar, sin celos y sin lucha por el poder o por los recursos comprometidos. Esto puede darse mediante convenios flexibles que permitan la articulación de los agentes, y también la conformación de un equipo técnico asesor interinstitucional en cada barrio.

### **De las Viviendas a las Familias**

Inicialmente el programa contempla la reubicación de viviendas y la enfoca con criterios eminentemente técnicos, limitando la intervención en el campo social al asistencialismo por parte de CARDER, gracias a la buena voluntad de sus funcionarios.

Posteriormente, se plantea una intervención frente a "las familias propietarias ubicadas al margen del Otún".

Y finalmente, se considera la posibilidad de extender el Programa a toda la población localizada en el área del Otún, incluyendo los inquilinos.

Esta transformación permite superar las confusiones iniciales entre la unidad básica de acercamiento: el lote? la vivienda? los propietarios que en sentido estricto son poseedores? o la población en general?

Se requiere la definición de criterios claros y lógicos para evitar el mal manejo de los recursos, y el enunciado de políticas que permitan enfrentar esta nueva problemática.

### **Los Inquilinos**

Los inquilinos, arrendatarios y "arrimados" constituyen uno de los sectores más desprotegidos de la comunidad y, a la vez, el grupo menos estudiado, y su problemática sólo se incluye a posteriori después de la constatación de su importancia, contando con las observaciones realizadas durante varias

visitas, el censo elaborado por CARDER, las experiencias y los conocimientos de los representantes de las comunidades.

El fenómeno evidentemente es complejo, entre otras razones, por: la amplia tipología de bienes que circulan en el mercado y la gran variedad de formas de alquiler; las condiciones económicas, sociales y culturales de quienes ofrecen o demandan un bien para vivir; las normas que rigen los "contratos" en cuanto a duración, pagos y responsabilidades, y las formas de circulación en el mercado.

La incidencia de la problemática del alquiler en el Programa de Mejoramiento Barrial es indudablemente grande porque:

El mejoramiento puede generar por un lado, un incremento de los precios y de la intensidad del alquiler para así, con base en este mayor ingreso, asumir los nuevos costos derivados del proyecto (impuestos, servicios...) y mejorar las condiciones de la vivienda, o por otro lado, la expulsión de algunas familias que no están en condiciones de soportar estos incrementos.

Los inquilinos conforman un sector importante que permanece al margen de los proyectos, sin lograr organizarse en el marco de sus condiciones, frente a intervenciones que los afectan.

Las condiciones de vida de los inquilinos, especialmente en los "bajos" de las viviendas al borde del Otún, son críticas y el Programa de Mejoramiento Barrial debe considerar como una prioridad la pendización de los servicios y la solución del hacinamiento frente al uso de estos servicios. Esta acción tiene relaciones con la construcción de la red de alcantarillado y el inicio del mejoramiento de las viviendas.

Si bien el acceso de los inquilinos, arrendatarios y "arrimados" a un programa de reubicación o de mejoramiento, parece difícil por sus condiciones económicas y sociales, es posible diseñar alternativas que se evaluarán colectivamente, como un alquiler con opción de compra en urbanizaciones de alguna entidad; la construcción de casas comunitarias, la simplificación de los trámites en las instituciones de vivienda, y el reconocimiento de la participación en el Programa de Mejoramiento; el pago del arrendamiento a través de las mejoras en la vivienda...

Sin embargo, al proponer alternativas, no podemos desconocer otros aspectos:

Las instituciones no disponen de mecanismos de intervención en las relaciones contractuales entre propietario e inquilino;

Las comunidades temen a las deudas a largo plazo, la tasa de inflación, el incremento en el costo de los servicios y de los impuestos en barrios nuevos, los eventuales costos de localización en zonas distantes y desprovistas de servicios, y especialmente al largo proceso de construcción y sus costos;

El propietario necesita el alquiler porque éste constituye una fuente de ingreso única o adicional.

Por lo tanto, el objetivo no puede ser eliminar el alquiler, sino mejorar sus condiciones. Para ello, se requiere la definición de políticas y criterios claros, y el estudio detallado de las condiciones de las viviendas, de sus habitantes y del funcionamiento del mercado del alquiler.

Y finalmente, se recomienda crear comités de inquilinos y evaluar la importancia de un programa educativo a partir de estos comités, con el fin de estudiar los deberes y los derechos de los inquilinos, sus relaciones entre sí y con los propietarios...

### **La Problemática Urbana**

El equipo de CARDER ha centrado su atención en la dimensión barrial, sin detenerse en la articulación de los barrios a la estructura urbana, ni en el hecho de que los planes de desarrollo metropolitano y municipal, las redes de servicios públicos y comunitarios, la localización de los asentamientos, y su función a nivel urbano inciden en el mejoramiento y su dinámica.

El CEHAP ha insistido en la importancia de esta dimensión durante el proceso de los talleres.

### **Alternativas para el Financiamiento del Programa**

CARDER ha podido concebir el "Plan de Ordenamiento y Saneamiento Ambiental del Río Otún" porque ha tenido recursos considerables y espera recursos adicionales provenientes de impuestos y los de las demás instituciones cuando se vinculen al proceso.

Sin embargo, se empiezan a plantear restricciones a partir de preguntas acerca de las políticas sobre el número de barrios que deben atenderse, la función de CARDER con respecto al mejoramiento, la destinación del presupuesto actual... sin obtener respuesta clara.

Frente a esta situación, se considera importante:

Conocer las condiciones reales de la población y de sus diferentes sectores, y además analizar los mecanismos de financiamiento comunes en los sectores populares como natilleras, rifas, bailes, convites...

Recopilar la información necesaria para la formulación de los planes de acción, con un estudio de los recursos de todos los agentes, y de los presupuestos;

Proponer la creación de fondos rotatorios para la generación de empleo y el mejoramiento de los ingresos, con la participación de la comunidad;

Prestar a esta dimensión del Programa de Mejoramiento una atención mayor, con el fin de no crear dificultades por el desconocimiento de las condiciones reales y del contexto.

### **La Definición de Políticas y Criterios para la Toma de Decisión en Varios Campos**

El Programa de Mejoramiento Barrial como actividad nueva para CARDER, requiere la formulación de políticas y criterios, más allá de los casos concretos, con base en las experiencias adquiridas:

Los criterios para optar por un programa de reubicación o de mejoramiento, o por una intervención combinada: son los riesgos? las posibilidades técnicas? los costos institucionales? los costos sociales y económicos para la comunidad? las condiciones de los pobladores? la densidad del asentamiento? la tenencia de la tierra y/o la vivienda? la disponibilidad de tierra en el sector? la participación comunitaria? u otro criterio?

Los criterios para definir en qué barrio se va a implementar un programa.

Los criterios para evaluar las inversiones a realizar, las condiciones de los créditos, los responsables del pago de las obligaciones contraídas... Y las formas de acceso a créditos colectivos, a fondos rotatorios y/o a otras alternativas menos formales de financiamiento y de manejo de recursos;

Los criterios y las políticas frente a los inquilinos, arrendatarios y "arrimados", y simultáneamente, en estrecha relación con lo anterior, frente a los propietarios (poseedores) ausentes o dueños de varias viviendas en un mismo asentamiento;

Las relaciones con las organizaciones no- tradicionales, diferentes de la Acción Comunal, y los mecanismos para su participación;

La prestación de los servicios públicos y comunitarios, y las condiciones de la dotación y del pago;

Los mecanismos de control de las formas de especulación en los barrios.

### **CONCLUSIONES**



Los talleres abren un espacio real para la reflexión, el análisis crítico y la proyección del proceso, a pesar de las dificultades por las condiciones post-electorales, las fluctuaciones en la asistencia, la falta de poder de decisión de los representantes, y los compromisos institucionales. Estos han permitido analizar el Programa en su dinámica, la metodología implementada, la coherencia teórico- práctica del proceso, quizás con demasiado énfasis en la problemática socio- organizativa...

CARDER ha mostrado una flexibilidad poco común en una entidad estatal, y debe ahora asumir la elaboración de una metodología, coherente con la anterior, para la ejecución del Programa, teniendo en cuenta las expectativas de las comunidades, su voluntad de participar y el compromiso de las instituciones.

El traslado del Programa de Mejoramiento Barrial al Area Metropolitana se plantea en el marco del "Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta" y de las preguntas de CARDER acerca de su papel.

Por lo tanto, las perspectivas deben analizarse en el marco de este traslado y luego de importantes logros en 5 barrios. Y se formulan las siguientes recomendaciones:

Integrar un equipo sólido y completo, interdisciplinario y con participación institucional, sobre la base de una inducción para quienes se vinculen al Programa.

Reivindicar el compromiso de las instituciones, y fomentar la participación permanente de las comunidades a todos los niveles, ofreciendo canales de expresión a todos los sectores y a las minorías.

Definir políticas y criterios donde no existen.

Afrontar todas las contradicciones señaladas antes de que se conviertan en conflictos.

Identificar las intervenciones que puedan desencadenar procesos dinámicos y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en los asentamientos humanos del Río Otún y allá donde se implementen programas similares.