

# Los cambuches de Panorama: una experiencia poblacional de invasores urbanos en Neiva<sup>(1)</sup>

Por: Ana Orsidis Orozco Rojas  
Norberto Insuasty Plaza

IC  
«La casa es nuestro rincón del mundo. Es nuestro universo. Es realmente un cosmos»

La poética del espacio. Gastón Bachelard

## I. Presentación

«Panorama», palabra que significa «Toda la visión del lugar», evoca, no sin cierto equívoco, la posibilidad de contemplar todo un horizonte de belleza. No obstante, es el término con el cual se denomina al asentamiento invasor de un sector de la periferia urbana suroriental de la capital del Departamento del Huila, a escasos veinte minutos del centro de la ciudad.

(1) La presente investigación de caso contó con el apoyo financiero de la Red de Universidades «REUNIRSE» a través de la Secretaría Técnica del CIDER de la Universidad de Los Andes, con el fin de evaluar y monitorear la política social del Estado en materia de proyectos específicos tal como el de vivienda y empleo desarrollados por la Red de Solidaridad Social y otras instituciones intervinentes en el barrio de invasión Panorama de la ciudad de Neiva

\* Magister en Educación y Desarrollo Comunitario Universidad Surcolombiana

\*\* Director General de Investigaciones Universidad Surcolombiana

Curiosamente, otro asentamiento vecino, que incluso alcanzó alguna notoriedad nacional debido a la originalidad de los programas pedagógicos populares que allí se adelantaron por parte de la comunidad claretiana en la década de los ochenta, recibió un nombre más cercano a la realidad aunque no menos crudo y descarnado: «Filo de hambre». Pero si entre los nombres de Panorama y Filo de hambre las diferencias semánticas son notables, la razón de ser esencial de sus pobladores es idéntica: asegurar, a costa de lo que sea, su necesidad de habitar la ciudad. Por lo demás, este ha sido siempre el objetivo fundamental de todos los procesos invasores urbanos en el presente siglo: desde las favelas brasileras y cantegriles uruguayos hasta los tugurios colombianos.

Con el presente estudio de caso se busca examinar cómo se han incorporado y de qué manera han funcionado los principios básicos de concertación, participación e integralidad propuestos por el modelo de gestión de la Red de Solidaridad Social (establecimiento público creado en el año de 1994 y adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República), a través de los programas adelantados en el asentamiento de Panorama. De igual manera, pretende conocer qué cambios importantes se han operado en el tejido social y en la vida cotidiana de los habitantes durante los años de aplicación de los programas (1995-1998), y qué le ha quedado a la población como más sólido y permanente en desarrollo de dicha política.

Para los autores, este ejercicio de seguimiento y monitoreo de la intervención y acciones que en Panorama fueron adelantadas por las instituciones públicas y privadas en aplicación de una política pública de apoyo a los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana, no sólo es útil dada la magnitud de los recursos focalizados hacia este núcleo humano concreto (alrededor de 939 millones entre 1995 y 1997 dentro del Plan de Generación de Empleo Urbano, y de 1.471.3 millones aproximadamente para la implementación del macroproyecto de vivienda, entre otros programas de menor importancia cuantitativa)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La inversión total de la Red de Solidaridad Social en el asentamiento PANORAMA fue de \$1 580 millones entre 1995-1997. El valor de la cofinanciación (Municipio de Neiva) fue de \$830.5 millones en el mismo periodo. Véase cuadros 1 y 3.

sino porque al destacar la naturaleza compleja de las acciones institucionales tanto en sus aspectos técnicos, administrativos, sociales y humanos, es posible aprender más de los errores que de los aciertos, y replantearse mejor para enfrentar retos similares hacia el futuro.

## II. Introducción

Dentro del propósito del Gobierno Nacional de enfrentar situaciones extremas de pobreza, la Red de Solidaridad Social implementó de manera especial en 1995 los Programas de Vivienda Nueva y Empleo Urbano en los cinco asentamientos de Panorama con la intención de atender mil doscientas familias asentadas allí ilegalmente<sup>1</sup>

A la entrada del terreno, una valla gigante indicaba que el macroproyecto comprendía 1.160 soluciones de vivienda para reubicar familias de escasos recursos económicos. La primera etapa con cien unidades básicas y la segunda con 1.060 lotes con servicios. La valla, además, señalaba que el área del lote sería de 72 metros cuadrados, el área construida de 37 metros cuadrados, y que las instituciones intervinientes en el Macroproyecto serían: La Alcaldía de Neiva, EMVINEIVA\*, el INURBE\*\* y la Red de Solidaridad Social.

Sin embargo, ejecutar un proyecto de esta naturaleza tiene implicaciones complejas, sobre todo si se trata de un programa de solución de vivienda para una población que no solamente padece de necesidades básicas insatisfechas, sino que constituye una microsociedad sui generis, con profundas limitaciones de integración social y familiar.

El estudio, en su primera parte, plantea los hechos y circunstancias más relevantes vividos por los habitantes de los asentamientos a partir del proceso invasor iniciado en 1990 hasta el año de 1993, fecha en la cual se establecieron los primeros compromisos con el sector gubernamental para desarrollar el macroproyecto. La segunda parte se refiere a la experiencia vivida en torno a la primera fase del proyecto

<sup>1</sup> Estos asentamientos recibieron los nombres de 20 de agosto, El Divino Niño, Las Rocas, Buenos Aires y El Porvenir.

\* Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva

\*\* Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana

de vivienda, y la tercera corresponde a un análisis de las dificultades que conlleva el implementar políticas públicas en contextos sociales urbanos complejos. Finalmente se plantean conclusiones y recomendaciones hacia el futuro del macroproyecto.

Para el acopio de información se consultaron los archivos de las instituciones intervinientes (cartas, documentos, convenios, actas y diagnósticos) y se realizaron entrevistas en profundidad con los principales actores vinculados a los proyectos: beneficiarios, no beneficiarios, líderes y representantes de las instituciones entre otros informantes claves.

### **III. Orígenes de los asentamientos**

La Comuna Ocho de Neiva denominada «Suroriental», se conformó en el año de 1977 con el nombre de «Filo de hambre». Varios de los asentamientos subnormales que la rodean están localizados en terrenos pendientes, zonas de riesgo y carentes de alguno o varios servicios públicos. La comuna actualmente está constituida por 21 barrios, entre ellos Panorama, los cuales, en su gran mayoría, tuvieron origen en procesos de invasión. La mayor parte pertenecen a los estratos sociales cero, uno y dos, y en materia ocupacional viven de la informalidad, particularmente del rebusque.<sup>(4)</sup>

El terreno invadido perteneció antiguamente a la familia Duque Ospina y había sido destinado para desarrollar allí un proyecto de vivienda para clase social alta. No obstante, fue vendido al INSCREDIAL y en el año de 1990 invadido progresivamente por centenares de familias provenientes del municipio de Neiva y de otros departamentos circunvecinos, que descubrieron el predio y construyeron allí sus cambuches, poblándose así el terreno que hoy en día habitan más de mil doscientas familias.

<sup>(4)</sup> Para el año 2000 la capital del Departamento del Huila tendrá una población de 316 267 habitantes de acuerdo a proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. En la Comuna Ocho «Suroriental» vive aproximadamente una sexta parte de la población de la ciudad de Neiva.

La invasión comenzó el 20 de agosto de 1990, cuando individuos dispersos seleccionaron el bosque espinoso ubicado en el sector suroriental de la zona urbana de la capital del Huila. La abundancia de maleza y desechos de toda especie no fue obstáculo para aquellas personas que, desplazadas por la violencia del Caquetá y Tolima, tuvieron que emigrar hasta Neiva para encontrar ahí una posibilidad de vida. Era tal vez la única alternativa para obtener vivienda propia, luego de vivir durante varios años en inquilinatos; no obstante, muchos de los invasores neivanos habitaban ya en los barrios aledaños a Panorama.

Inicialmente llegaron unas doscientas personas, en especial padres de familia. La noticia de que se estaba invadiendo parte de la antigua hacienda «La torcaza», de la distinguida familia Duque Ospina, se extendió rápidamente en los barrios populares circunvecinos, y quienes decidieron aventurarse en la acción, lo hicieron espontáneamente, por aviso de amigos o de familiares ya comprometidos. No era una acción fácil. Era indispensable la posesión física del lugar. Tumar monte y maleza, delimitar con piedras el área del futuro cambuche e iniciar, lo más pronto posible, su construcción con cualquier tipo de material disponible.

Cada cual escogía el lugar más adecuado: en la pequeña hondonada, en el suave declive, en el plan, en lo alto de la loma, y así, al cabo de pocos días, se fue configurando un intrincado laberinto habitacional de pequeñas entradas y salidas, hasta que alguien más experimentado señaló que «piensen en las calles», «que hagan un censo de invasores», «que constituyan un comité de orden y vigilancia». Era la primera voz de un líder la cual se acató sin mayor discusión.

Durante el día limpiaban el terreno y por la noche armaban su cambuche (vivienda unifamiliar típica de los asentamientos subnormales, fabricada con materiales de desecho y de poco valor como plásticos, varas, latas, cartón, techos de zinc y pisos de tierra, en un área estrecha carente de todos los servicios básicos), de tal forma que de la noche a la mañana eran muchos los ranchos que aparecían.

El invasor debía hacer presencia todo el tiempo en el lugar, y quien abandonara su lote se exponía a perderlo por la ocupación de un nuevo invasor. El también sabe que en pocos días, en ocasiones horas, tendrá que enfrentar el desalojo, los carabineros o la policía. Por ello, algunos no construían de inmediato por temor a una confrontación inicial. Con cierta prudencia hacían presencia en el lugar, delimitaban y cuidaban su territorio, pero no construían. Otros, por el contrario, construían con gran rapidez y llevaban a su familia para que mujeres y niños les sirvieran de protección, de escudo viviente. De las 70 hectáreas que comprendía el terreno, los asentamientos ocuparon aproximadamente 30.

Eran autónomos para elegir el lugar de su cambuche al igual que el área de cada uno ( $6 \times 14 \text{ m}^2$ ,  $5 \times 14 \text{ m}^2$  y  $5 \times 10 \text{ m}^2$ ) según sus propios intereses. Así, en hileras y haciendo calles, las familias poco a poco se posesionaron del lugar hasta fundar todos los asentamientos.

El temor del desalojo los condujo a constituir el Comité Cívico Prodesarrollo del Divino Niño cuya personería jurídica les permitía actuar colectivamente frente a organismos del Estado para lograr, en primera instancia, la adjudicación del terreno y solucionar el problema de vivienda como necesidad más apremiante.

Los habitantes de los barrios pobres circunvecinos no aceptaron a los nuevos asentamientos, e indiferentes a su bienestar los discriminaban socialmente y arrojaban en el lugar la basura de sus viviendas, agravando más la situación ambiental de Panorama. Las enfermedades infantiles, las muertes prematuras, la insalubridad generalizada, la mala alimentación y las inadecuadas prácticas de higiene eran factores críticos que se sumaban al agudo cuadro de necesidades humanas del sector. Los servicios públicos de luz y agua se tomaban de contrabando y, para conservarlos, hacían lo que fuera necesario: marchas, protestas, tomas de las instalaciones del gobierno local, quejas a la procuraduría, tutelas y todo cuanto estuviera a su alcance para sobrevivir.

Durante tres años los habitantes de Panorama vivieron la presión y amenazas del desalojo, hasta que el 16 de noviembre de 1993 decidieron tomarse simultáneamente las instalaciones del INURBE en Bogotá y Neiva para dialogar y concertar la venta del lote, legalizar el predio y

dotarlo de los servicios públicos de agua y luz. Sin embargo, la intervención pública solicitada no podía ser fruto de acciones espontáneas; se requería formular un proyecto de atención integral y de carácter interinstitucional de lucha contra la pobreza que formalizara y articulara tanto la política nacional en esta materia como los intereses de los nuevos pobladores urbanos.

En el año de 1994 el INURBE realizó un censo entre la población de Panorama cuyos resultados establecieron que los asentamientos presentaban condiciones similares de subnormalidad: pérdida de la identidad cultural, ausencia total de servicios públicos básicos, ilegalidad en la tenencia de predios, hacinamiento, mal manejo de basuras y desechos líquidos (aguas negras), problemas de inundación y goteras, además de deficiente iluminación y ventilación en los cambuches, lo que hacía más penosa la situación de la población de menores.

En la mayoría de las viviendas se cohabitaba con animales, especialmente con perros, gatos, pollos, gallinas y cerdos, indicador socio-cultural de contexto rural, fuertemente marcado por procesos recientes de descampesinización.

Igualmente proliferaban en el ambiente vectores de insalubridad general, roedores, moscas, zancudos (*aedes aegypti*), lo que determinaba cinco principales causas de morbimortalidad de la población: enfermedades respiratorias, de la piel, diarreicas, bucales y renales.

El censo indicó que Panorama estaba constituido por 960 familias de tipo estructural nuclear - padre, madre e hijos - conformadas en su gran mayoría por cuatro personas, con un estado civil marcado de unión libre y un alto índice de descomposición familiar, asumiendo la mujer la jefatura del hogar y toda la responsabilidad económica, social y moral frente a sus hijos debido al abandono del compañero, viudez, irresponsabilidad del padre y madre-solterismo.

Según datos obtenidos por el SISBEN\*, se estableció que la población infantil era numerosa en todos los asentamientos, al igual que la población económicamente activa. Los jefes de familia se reportaron

\* Sistema de Beneficiarios

como personas jóvenes y las madres en edad de fecundidad activa. Muy pocas personas eran mayores de 56 años y la distribución de la población por sexo se presentó en una proporción equilibrada.

En cuanto al nivel educativo se refiere el 51% de la población era analfabeta, sólo el 47% tenía educación básica primaria incompleta y únicamente el 2% de la población educación secundaria incompleta. Las instituciones educativas cercanas al sector no alcanzaban a atender la demanda escolar y los centros de educación no formal no tenían presencia en el área, acrecentándose el nivel de desempleo, el vandalismo, la drogadicción y la violencia intrafamiliar e incluso interfamiliar. La comunidad tampoco contaba con zonas de recreación, ni espacios comunales aptos para las reuniones de los habitantes. Además, el bajo nivel socioeconómico general, la alta incidencia de maltrato infantil y conyugal así como las malas relaciones de vecindario hundía en los más bajos niveles la calidad de vida del lugar.

En materia económica el censo señaló que en promedio el ingreso de las familias era de un salario mínimo legal, impidiéndoles la satisfacción de sus necesidades básicas y su capacidad de endeudamiento. Sin embargo, la población censada manifestó su interés por aportar dinero y mano de obra para adelantar algún proyecto de vivienda que les permitiera mejorar sus condiciones de existencia.

#### ***IV. La intervención institucional***

##### ***1. Las primeras negociaciones***

La ejecución del proyecto se protocolizó el 18 de febrero de 1993 mediante acta de intención firmada en la ciudad de Neiva por parte de instituciones gubernamentales del orden Nacional, Departamental y Municipal<sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Acta de Intención suscrita por Luis Alberto Moreno Mejía, Ministro de Desarrollo, Julio Enrique Ortiz Cuenca, Gobernador Departamento del Huila, Sixto Francisco Cerquera Rivera, Alcalde Mayor de Neiva, Pedro Osorio Peña, Director regional del INURBE y Humberto Vargas Durán, Gerente de EMVINEIVA, Neiva, 18 de febrero de 1993.



Las entidades participantes se comprometieron a ejecutar la primera fase del proyecto, es decir, 715 soluciones de vivienda, en un plazo máximo de 12 meses, para lo cual debían suscribir los siguientes compromisos interinstitucionales:

### **1.1. Compromisos a nivel nacional:**

El Ministerio de Desarrollo, a través del INURBE, se comprometió a vender el predio Panorama a EMVINEIVA, y aprobar el subsidio de vivienda de interés social a los beneficiarios.

### **1.2. Compromisos a nivel departamental:**

El Gobierno Departamental, a través de la Secretaría de Obras Públicas, se encargó de realizar los trabajos de supervisión, adecuación y ejecución de las obras de urbanismo. La Electrificadora del Huila S.A., a diseñar las redes eléctricas, aportar los materiales y hacer la interventoría durante la ejecución de las obras.

### **1.3. Compromisos a nivel municipal:**

El Gobierno Municipal, por su parte, con el Instituto Municipal de Obras Civiles «IMOC», tuvieron como tarea la asesoría técnica y la ejecución de las obras de urbanismo. Las Empresas Públicas Municipales a reforzar la línea de conducción que por gravedad suministra agua al sector y aportar la tubería de gres y excavaciones para el alcantarillado sanitario.

EMVINEIVA se comprometió a ejecutar y coordinar el proyecto, elaborar los diseños requeridos y tramitar el subsidio familiar de vivienda ante el INURBE. Así mismo, todas las entidades firmantes se comprometieron a aportar los recursos humanos, materiales y de maquinaria para la ejecución del proyecto. La coordinación general del proyecto y la selección de los beneficiarios estuvo a cargo de EMVINEIVA, teniendo como referencia el censo anteriormente citado. Como requisito de vinculación, los beneficiarios del programa debían cumplir la reglamentación establecida por el INURBE para el otorgamiento del subsidio familiar de vivienda y realizar el aporte de mano de obra no calificada requerida para la ejecución del proyecto.

## **2. Venta del terreno por parte del INURBE**

El 25 de febrero de 1993, el INURBE autorizó la venta del terreno denominado Panorama a EMVINEIVA. El área del lote de 306.008 m<sup>2</sup> se vendió a razón de \$ 750 el m<sup>2</sup> así: 10% a la firma de la promesa de compraventa y 90% con los recursos de los subsidios, los cuales serían adjudicados a los afiliados postulados por el municipio de Neiva dentro del año siguiente a la firma de la promesa de compraventa. Si en este plazo no se presentaba el programa de vivienda, el municipio debería cancelar el saldo. Así mismo, si con el valor de los subsidios adjudicados no se cubría el valor del saldo, el Municipio debía pagar esos valores y comprometerse a declarar como parque-bosque la zona no útil para vivienda, de conformidad con el Plan de Desarrollo.

## **3. Compromisos entre EMVINEIVA y los beneficiarios**

El 23 de agosto de 1993, tres años después de la invasión, EMVINEIVA y los representantes legales de los cinco asentamientos establecieron las responsabilidades, obligaciones y compromisos de las dos partes para el desarrollo del proyecto así:

### **3.1. Compromisos de EMVINEIVA**

- Tramitar la compra del terreno ante el INURBE.
- Realizar los diseños urbanísticos, arquitectónicos y reloteo de acuerdo a los requisitos de Planeación Municipal.
- Coordinar y ejecutar las obras de acuerdo al acta de compromiso interinstitucional.
- Desembolsar los dineros provenientes del subsidio familiar de vivienda otorgado por el INURBE para el pago de los siguientes conceptos:

Cancelar el 90% restante del valor del lote al INURBE.

Adecuar y dotar el área de servicios públicos básicos (acueducto, alcantarillado y electrificación), y obras de infraestructura (adecuación de vías, etc).

Invertir los excedentes (si los hubiere) en la compra de materiales para la construcción de la unidad básica de vivienda de cada beneficiario.

- Seleccionar, a través de la junta directiva, a los beneficiarios del proyecto, previo estudio socioeconómico, censo de ocupación y lleno de los requisitos exigidos para la vinculación y otorgamiento del subsidio familiar ante el INURBE.
- Una vez ejecutado el proyecto urbanístico, definir los mecanismos para la entrega del predio restante a los beneficiarios del programa.

### **3.2. Compromisos de los beneficiarios**

- Acatar y aceptar su reubicación y traslado para la ejecución del proyecto por parte de EMVINEIVA. De no ser así, la empresa desvincularía al beneficiario y procedería a su desalojo del predio.
- Cumplir con todos los requisitos exigidos por EMVINEIVA para la adjudicación del subsidio familiar de vivienda. Su incumplimiento sería causal de desvinculación.
- Cancelar a EMVINEIVA la suma de \$30.000 por beneficiario para su vinculación, aportar la mano de obra requerida, presentar certificación de ahorros de alguna entidad financiera con constancia de fecha de apertura y un saldo de \$90.000 como requisito exigido por el INURBE para el trámite del subsidio familiar de vivienda.
- Finalmente, los representantes legales de los asentamientos se comprometieron a colaborar en el proceso de organización comunitaria y a ser los líderes y voceros de su respectivo comité ante la empresa<sup>(6)</sup>

<sup>(6)</sup> Acta de compromiso «Proyecto Panorama» entre EMVINEIVA y los representantes de los asentamientos. Neiva, 26 de agosto de 1993. Incluye diligencia de reconocimiento de veracidad y autenticidad de firmas ante el Notario Tercero de Neiva.

### **3.3. La selección de beneficiarios**

En diciembre de 1994, cuatro años después de la invasión y uno luego de la firma del acta de compromiso con los habitantes, la junta directiva de EMVINEIVA expidió tres resoluciones por las cuales se vincularon 446 familias al programa.

Para esta escogencia se tuvo en cuenta que las familias cumplieran con los requisitos exigidos para la adjudicación, además de la antigüedad de residencia en el predio y su ubicación ilegal y/o en zona de riesgo.

### **4. La intervención de la Red de Solidaridad Social**

La crítica situación de Panorama, concentró la atención del Gobierno Nacional quien a través de la Red de Solidaridad Social y dentro de su programa de lucha contra la pobreza (expresada no sólo como la carencia de servicios o la falta de oportunidades para generar ingresos, sino, también, como la incapacidad de los pobres para representar sus intereses, traducir las necesidades en propuestas, organizarse a partir de ellas, gestionar soluciones, al igual que el desconocimiento de sus derechos sociales, económicos, políticos y la imposibilidad de defenderse y lograr interlocución con las políticas públicas y los agentes del mercado<sup>(7)</sup>), decidió, en el año de 1995, focalizar recursos al sector, para apoyar acciones prioritarias relacionadas especialmente con los Programas de Empleo Urbano y Vivienda Nueva. De otra parte, la Red también destinó recursos para implementar en Neiva los Programas Revivir, Subsidio Escolar y Apoyo Alimentario, con el fin de beneficiar parcialmente a los ancianos más pobres entre los pobres de Panorama, las mujeres jefes de hogar con niños en edad escolar y los niños de los hogares de bienestar.

<sup>(7)</sup> Primer informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social. REUNIRSE - Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. 1997. p. 27.

El 2 de febrero de 1997, siete años después de la invasión y 3 años y medio después de la firma del acta de compromiso de las instituciones con los habitantes de Panorama, los 100 beneficiarios del proyecto Panorama Fase I, autorizaron a EMVINEIVA para que realizara la contratación de la construcción de viviendas prefabricadas con la entidad SERVIVIENDA de acuerdo al convenio celebrado por parte de la Empresa, la entidad constructora y la comunidad<sup>(8)</sup>.

El 13 de marzo de 1997 se firmó el convenio 001 masivo entre EMVINEIVA, SERVIVIENDA y los BENEFICIARIOS de la Fase I, en el cual se destacaron los siguientes aspectos:

- Los beneficiarios de la Fase I aceptaron que SERVIVIENDA suministrara y ensamblara los materiales prefabricados para la instalación de las viviendas.
- Los adjudicatarios autorizaron a EMVINEIVA a cancelar a SERVIVIENDA el valor de las viviendas prefabricadas con los dineros del subsidio INURBE, el cual se estableció en la suma de \$2.250.000.00.
- Cada vivienda constaría de viguetas de cimentación prefabricadas en concreto, plaquetas en concreto (espesor de 3.2 cms), parales metálicos, puerta exterior y de baño metálicas, ventanas de 1.00 mts x 1.00 mts en hierro y vidrio, estructura para la cubierta en madera de pino laminado y tejas de cubierta en asbesto – cemento. El material se suministraría y ensamblaría en el sitio. Los espacios internos tendrían la misma distribución proyectada en el diseño arquitectónico que figura en los planos y que se presentó a la comunidad, a la Alcaldía de Neiva y al INURBE.

(8) Véase autorización firmada por cada uno de los beneficiarios por asentamiento EMVINEIVA, 2 de febrero de 1997. La firma SERVIVIENDA (Fundación Servicio de Vivienda Popular) es una empresa privada con experiencia nacional e internacional en construcción de vivienda prefabricada.

- Con relación a la forma de pago, los beneficiarios del subsidio autorizaron a EMVINEIVA a cancelar a SERVIVIENDA el 50 % del valor de las viviendas para iniciar en el sitio las obras de fabricación y montaje. El 50% restante se cancelaría a la entrega de lo pactado previa autorización en escritura pública por parte de la comunidad.
- En el documento se pactó un incremento en el valor de la vivienda del 15% a partir del 31 de diciembre de 1997. Esta diferencia sería cancelada en los mismos términos del convenio en caso de extenderse el cobro de las viviendas más allá de dicha fecha.
- Se estableció en tres meses el tiempo de producción y ensamblaje de las viviendas a partir del instante en que las obras previas estuvieran concluidas y el anticipo cancelado.
- SERVIVIENDA se obligó, entre otros aspectos, a brindar toda la información necesaria requerida por el proyecto, a suministrar los materiales necesarios para el ensamblaje, y a otorgar póliza de cumplimiento y calidad. Sobre calidad, la póliza cubría el 50% del valor de la obra por un tiempo de cinco años a partir del acta de recibo.
- Los beneficiarios se comprometieron a informar sobre modificaciones e imprevistos presentados a nivel familiar y organizativo que pudieran afectar el programa.
- EMVINEIVA se obligó a tramitar y expedir todos los documentos necesarios en los aspectos técnico, social y financiero, brindar la asistencia técnica requerida, cancelar con los dineros del subsidio el valor de las viviendas a SERVIVIENDA, ejecutar las obras de infraestructura previas al proyecto tales como la adecuación de tierras, instalaciones de infraestructura de los servicios públicos (acueducto, alcantarillado y energía) para todas y cada una de las viviendas<sup>(9)</sup>

<sup>(9)</sup> Convenio 001 Masivo entre EMVINEIVA, SERVIVIENDA y BENEFICIARIOS Fase I Proyecto PANORAMA de 13 de marzo de 1997

Entre EMVINEIVA y los beneficiarios de la Fase I se suscribió un convenio de vinculación para programas por ayuda mutua dirigido a la solución de vivienda de interés social del cual es importante destacar los siguientes aspectos:

- El beneficiario seleccionado tenía derecho a que le sea adjudicada una vivienda prefabricada y asistencia técnica social.
- El beneficiario se obligaba a asistir a todas las reuniones programadas y a trabajar en los grupos designados por EMVINEIVA y/o SERVIVIENDA. De igual manera, a participar en las jornadas de capacitación previstas por las entidades ejecutoras.
- El valor del subsidio de vivienda familiar aprobado por el INURBE fue de \$2.499.999 de acuerdo a la siguiente inversión:
 

• Valor de la vivienda prefabricada	\$2.250.000
• Valor del lote	172.000
• Valor de la escritura(aproximado)	60.000
- Los costos de materiales por vivienda se establecieron en \$505.000.
- Cada usuario se comprometió a aportar para su vivienda los siguientes elementos: lavamanos, sanitario, ducha, lavaplatos, lavadero, tanque para almacenamiento de agua, e instalar la placa de piso y el mesón de la cocina.
- Todos los beneficiarios debían rotarse en la ejecución de las diferentes obras y procesos de autoconstrucción. Además se obligaban a desarmar su antiguo cambuche como requisito para la entrega de la nueva vivienda.
- El beneficiario podía ser desvinculado por falsedad en los documentos suministrados, por inasistencia reiterada a las reuniones, por presentarse embriagado o por ingerir bebidas alcohólicas dentro de la obra. De otra parte, no podía habitar las viviendas sin haberse

- verificado el sorteo y firmado el acta de entrega. De igual manera, se le impedía negociar o disponer de ella a ningún título durante los 10 años siguientes a la fecha de su vinculación al proyecto.
- Los costos de registro, matrícula y conexión de acueducto, alcantarillado, electrificación y gasoducto serían asumidos por cada beneficiario.
  - Las viviendas debían ser ocupadas en un plazo no superior a un mes después de realizada su entrega formal. En caso contrario podían ser recuperadas por la empresa para una nueva adjudicación.
  - Con posterioridad a la entrega de las viviendas el beneficiario se comprometía a continuar participando en los procesos de desarrollo comunitario, mejoramiento y adecuación de zonas verdes y comunales, al igual que apoyar el desarrollo de las fases siguientes para la realización total del Macroproyecto Panorama.

### **5. El programa de intervención social**

Durante los primeros días del mes de abril de 1997 los equipos de trabajo social de EMVINEIVA y SERVIVIENDA adelantaron reuniones de inducción y motivación a las familias beneficiarias de la Fase I con el objetivo de adelantar trabajos conjuntos con las entidades en beneficio del programa y de la elevación de la calidad de vida de las personas involucradas.

La metodología utilizada para los contactos entre las instituciones y los beneficiarios se orientó dentro de los parámetros de la acción participativa, tratando de identificar problemas y necesidades básicas y procurando su satisfacción a partir de decisiones concertadas y trabajos en grupo como mecanismo para la generación de líderes y multiplicación de los procesos de continuidad.

Tanto en las reuniones de trabajo como en las asambleas, tal como consta en actas de las mismas, se hizo énfasis en aclarar el papel de cada una de las instituciones intervinientes, su historia, filosofía, compromisos y cronogramas de actividades.



Gran parte de los temas giraron alrededor de cómo debían los beneficiarios involucrarse con su aporte de trabajo en el desarrollo de las obras, habida cuenta de que se trataba de un operativo relativamente complejo en su administración y manejo.<sup>110</sup>

Sin duda esta intervención social en el área, en particular la realizada por EMVINEIVA fue determinante y altamente positiva en el manejo de las tensiones sociales suscitadas en desarrollo de los programas focalizados en Panorama.

En desarrollo del cronograma de intervención social para la Fase I, cabe destacar las siguientes actividades:

### **5.1. Inducción y conformación de grupos:**

Se realizaron reuniones con las 98 familias beneficiarias sobre los procesos de construcción de viviendas prefabricadas. Se conformaron cinco grupos de trabajo y un coordinador por grupo (tres grupos de 20 beneficiarios cada uno y dos grupos de 19 beneficiarios cada uno). Estas personas trabajaron durante 2 meses en el horario de 7:00 a 12:00 de la mañana y de 2:00 a 5:00 de la tarde dos días a la semana. Las obras realizadas durante este periodo fueron: instalación redes de alcantarillado, instalación redes de aguas negras, instalación redes de acueducto, nivelación del terreno, loteo, construcción de base e instalaciones domiciliarias.

El control diario realizado por el coordinador de grupo permitió realizar evaluaciones oportunas y corregir inconvenientes tales como falta de herramientas de trabajo, bajo rendimiento de las obras, incumplimiento de los pagos a los trabajadores y dificultades en la realización de turnos.

Aunque estas fallas fueron corregidas parcialmente mediante las reuniones, se tomó finalmente la decisión de contratar directamente con particulares la mano de obra, pues las jornadas de autoconstrucción no obtuvieron los mejores resultados, especialmente por fallas en el suministro de materiales, retardándose así las labores de adecuación del terreno.

<sup>110</sup> Vease actas 001 a 009 de 1997 EMVINEIVA, Nerva 1997

### **5.2. Inventario de aparatos domésticos:**

De las 98 familias beneficiadas tan sólo seis habían comprado los implementos domésticos necesarios para habitar las nuevas viviendas tales como sanitarios, lavamanos, lavaplatos, etc., lo que revela la incapacidad económica de las familias para cumplir con esta exigencia.

### **5.3. Talleres de autoestima y actividades de coordinación social:**

Bajo la coordinación de una psicóloga y una trabajadora social se orientaron dos talleres sobre autoestima dirigidos a las familias beneficiarias de la Fase I. De igual manera, se adelantaron reuniones de coordinación social con las familias para tomar decisiones relacionadas con la ejecución de las obras con participación del área técnica y social de EMVINEIVA y los líderes del asentamiento.

### **5.4. Programa de capacitación:**

Durante el año de 1997 diez personas se encontraban realizando estudios los días sábados para validar la primaria, en desarrollo del convenio entre la Alcaldía de Neiva y la Universidad Surcolombiana.

## **6. Dificultades en la ejecución de las obras**

En el mes de septiembre de 1997 la empresa SERVIVIENDA presentó ante la gerencia de EMVINEIVA una serie de quejas y solicitudes que en su concepto dificultaban el cumplimiento de los plazos establecidos para la entrega, al igual que la calidad misma de las viviendas, debido a daños introducidos por terceras personas, imposibles de controlar por dicha empresa. Estas dificultades pueden resumirse en los siguientes aspectos que en criterio de la Gerencia de SERVIVIENDA eran importantes y urgentes de atender:

**6.1. Sobre ayudantes de armado:** Incumplimiento por parte de EMVINEIVA del compromiso concertado de poner a disposición del programa los ayudantes de armado que se requerían para cumplir con los tiempos acordados.

**6.2. Sobre escrituración y registro:** Lentitud en la radicación de las escrituras en la Fiducia pagadora de los subsidios asignados al programa. De no hacerse con prontitud, el subsidio perdería vigencia sin posibilidad de prórroga alguna. Para SERVIVIENDA esta situación resultaba preocupante pues era responsabilidad del Municipio de Neiva cancelar el valor de las viviendas en caso de que el subsidio no fuera cobrado.

**6.3. Sobre desperdicios de plaquetería:** A este respecto se señaló que las personas responsables de conducir, cargar y descargar la volqueta dispuesta por EMVINEIVA para trasladar la Plaquetería entre la planta de producción de concretos hasta el sitio de armado hacían el trabajo de manera descuidada, generando desperdicios de plaquetería hasta de un 30% por viaje, lo que repercutía notoriamente en los stocks de producción.

De igual manera SERVIVIENDA denunció que personas inescrupulosas rompían las placas destinadas a las paredes de las viviendas con la finalidad de robarse el retal sobrante. Por tal motivo solicitó vigilancia durante los fines de semana que es cuando con mayor frecuencia sucede. Dada la magnitud de la plaquetería perdida, SERVIVIENDA solicitó a EMVINEIVA una concertación para que le cancelaran dichos costos.

**6.4. Sobre el maltrato de las viviendas:** Se denunció que muchas de las viviendas que ya estaban armadas eran maltratadas por los habitantes del lugar quienes en últimas las iban a habitar. Se indicó que dicho maltrato consistía básicamente en el doblado de las varillas de las ventanas y en daños a puertas y paredes, posiblemente para forzar el ingreso a las viviendas.

Sobre este tipo de conductas contra las casas la Gerencia de SERVIVIENDA solicitó la realización de un trabajo continuo de tipo socio-cultural tendiente a que las familias de los asentamientos tuvieran una mayor valoración de las viviendas que se estaban ensamblando<sup>(11)</sup>.

<sup>(11)</sup> Oficio de John Jairo Giraldo Colorado, Gerente de SERVIVIENDA a Miguel Losada, Gerente de EMVINEIVA. Ibagué, septiembre 10 de 1997.

Seis días después, la gerencia de EMVINEIVA hizo las siguientes puntualizaciones:

**6.5. Sobre ayudantes de armado:** No era compromiso de EMVINEIVA el suministro de ayudantes de armado para que SERVIVIENDA cumpliera con sus obligaciones contractuales dentro del plazo establecido. El convenio 001/97 firmado entre las partes, no mencionaba este aspecto y no puede la comunidad ni EMVINEIVA asumir estos costos, cuyo cubrimiento compete a SERVIVIENDA.

**6.6. Sobre daños y transporte de plaquetas:** EMVINEIVA responde que no era su deber o de la comunidad beneficiaria efectuar el transporte de plaquetas, viguetas o elemento alguno. El préstamo de la volqueta de EMVINEIVA para efectuar acarreo no implicaba responsabilidad de parte de esta entidad, y por lo tanto no se efectuaría reconocimiento por daños o desperdicios producidos en los elementos transportados. El contratista, en consecuencia, era responsable de entregar las viviendas construidas a satisfacción de la interventoría, incluyéndose aquí el valor de los elementos de construcción que forman parte de la propuesta. Como es obvio, los desperdicios debían ser asumidos por el contratista, y si éste era el fabricante de sus elementos no le eximía de correr con estos gastos, pues tenía la obligación no sólo de armar la vivienda sino de poner a su costa, en el sitio de armado, todos los elementos que la constituyen. En tal sentido, la producción, transporte, armado y cuidado de las viviendas era responsabilidad del contratista (SERVIVIENDA), y a él correspondía contratar a su costa los celadores y tomar las medidas de protección necesarias hasta que las viviendas fuesen recibidas formalmente por el contratante (EMVINEIVA).

**6.7. Sobre escrituración, cobros de subsidios, lentitud de las obras y entrega de las viviendas:** En esta materia EMVINEIVA fue enfática en señalar que adelantó todos los trámites legales para el cobro del subsidio, desenglobe y escrituración de predios, un 90% del cual ya se había cobrado por la modalidad de anticipo. EMVINEIVA destaca su preocupación, al igual que el de la

población de Panorama, por el lento avance del proceso constructivo, por lo cual solicita a SERVIVIENDA que contrate el personal requerido y tome los correctivos necesarios para agilizar las obras.

De igual manera se dejó constancia que para el recibo formal de las viviendas no se aceptarían paredes con plaquetas fisuradas, agrietadas o quemadas, paredes ni puertas desplomadas, ni elemento alguno en condiciones defectuosas, para lo cual el personal técnico de EMVINEIVA revisaría cada una de las unidades.

EMVINEIVA concluyó presentando un inventario detallado de deficiencias en 26 casas y el señalamiento de adoptar urgentes correctivos técnicos y administrativos en materia de fabricación y ensamblaje de plaquetas y viguetas, especialmente en la selección de materiales, tiempos de curado y fraguado, que eran la principal causa de la fragilidad de los materiales.

#### V. El plan de generación de empleo urbano

Orientado a subsanar problemas críticos de empleo en áreas urbanas con alta insuficiencia de demanda laboral, el programa de generación de empleo en el Huila se aplicó en municipios con más de 20.000 habitantes en los estratos uno y dos.

El proyecto se inició en el año de 1995 con la intervención de la Red de Solidaridad Social, la cual focalizó recursos económicos para el Programa de Generación de Empleo Urbano en Panorama, con cofinanciación por parte del Gobierno Municipal. La inversión entre 1995 y 1997 fue de aproximadamente 939 millones de pesos así:

1995	100	100
1996	100	100
1997	100	100
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>300</b>

<sup>112</sup> Oficio de Luis Miguel Losada Polanco, Gerente de EMVINEIVA, a John Giraldo Colorado, Gerente de SERVIVIENDA, Neiva, 16 de septiembre de 1997.

**Cuadro 1.**  
**Inversión en generación de empleo urbano en Neiva, y el**  
**asentamiento Panorama 1995 - 1997 (Millones de pesos).**

<b>Año</b>	<b>Inversión total Red Neiva</b>	<b>Inversión total Red Panorama</b>	<b>Cofinanciación Panorama</b>	<b>Inversión Total Panorama</b>
1995	96.8	70.0	252.8	322.8
1996	206.0	206.0	320.4	526.4
1997	90.0	54.0	36.0	90.0
<b>Total</b>	<b>392.8</b>	<b>330.0</b>	<b>609.2</b>	<b>939.2</b>

Fuente: Red de Solidaridad Social. Neiva. 1998.

La mano de obra no calificada aportada por los habitantes de Panorama tuvo una distribución aproximada de un 70% de hombres y un 30% de mujeres. Los trabajos se orientaron fundamentalmente a obras de infraestructura relacionadas con la adecuación del terreno, a los tendidos de la red de acueducto y alcantarillado.

A cada trabajador se le exigió como documentación el carnet del SISBEN y fotocopia de la cédula de ciudadanía para que en casos de accidentes de trabajo pudieran ser atendidos.

Los empleos y jornales generados entre la población beneficiaria durante tres años a partir del 1995, aunque fueron transitorios, tuvieron un impacto benéfico importante, sobre todo entre las madres jefes de hogar así:

**Cuadro 2.**  
**Empleos generados en el programa de acueducto y alcantarillado**  
**de Panorama 1995 - 1997.**

<b>Año</b>	<b>Puestos de Trabajo</b>	<b>Jornales</b>
1995	137	16.740 (6 meses)
1996	156	22.464 (6 meses)
1997	70	6.750 (4 meses)
<b>Total</b>	<b>363</b>	<b>45.954</b>

Fuente: Red de Solidaridad Social. Neiva. 1998.

El valor de los jornales fue de \$4.257 pesos en 1995, de \$7.000 en 1996 y de \$8.000 en 1997.

La División Técnica de EMVINEIVA realizó evaluaciones permanentes sobre el desempeño y rendimiento de las obras asignadas. Encontró como fallas más frecuentes las siguientes: falta de herramientas de trabajo, vestuario inadecuado, demoras en el suministro de materiales (cemento y materiales de playa), fallas en el control ejercido por los capataces, numerosos desplazamientos de los trabajadores a los cambuches en el horario de trabajo, bajo rendimiento laboral y atrasos en el pago de los jornales por demora en el traslado de fondos.

Debe señalarse que para finales de 1997 EMVINEIVA tenía atrasos en el pago de los jornales en más de cinco semanas debido a demoras en el traslado de fondos para dicho rubro.

Cabe entonces poner en duda algunos de los criterios operativos y organizacionales tenidos en cuenta por EMVINEIVA y pactados con diez de los líderes en relación con el programa de empleo a saber<sup>(13)</sup>:

- No contemplar permisos en horas laborales. No obstante se dejó a criterio del responsable del grupo evaluar los casos excepcionales como los de calamidad doméstica y otros.
- Los trabajadores debían estar permanentemente en el sitio de trabajo en el horario establecido. Solo se permitían 15 minutos de descanso en la mañana y 15 minutos en la tarde. Al respecto debe señalarse que la cercanía del trabajo a los cambuches y la alta presencia de personal femenino (jefes de hogar) planteaba grandes dificultades en el cumplimiento de exigencias tan estrictas.
- Se aceptó que el jornal se pagara por día trabajado. En concepto de expertos, cuando se paga por obra concluida es posible determinar responsabilidades sobre el producto terminado. El pago día a día, sobre todo si se producen cambios entre el personal, diluye responsabilidades.

<sup>(13)</sup> EMVINEIVA Acta 004 - 97 Evaluación del Programa de Generación de Empleo Urbano Panorama, Neiva, 4 de abril de 1997

- En caso de accidentes de trabajo el programa no contemplaba el pago de incapacidades u otros gastos.

Para EMVINEIVA buena parte del problema relacionado con el desarrollo del programa de empleo se debió a que los líderes no desempeñaban a cabalidad sus funciones. A pesar que la empresa los hacía partícipes de todas las decisiones requeridas, ellos no las transmitían al conjunto de la población o lo hacían en forma inadecuada o distorsionada<sup>114</sup>.

En cuanto al papel de los líderes se refiere, no deja de ser llamativo que los beneficiarios de la Fase II, que equivalen a aproximadamente una tercera parte de los habitantes de Panorama, manifestaron su deseo de no ser representados ni por los líderes iniciales del periodo invasor ni por aquellos que representaron a las 100 familias beneficiarias de la Fase I.

En terminos generales, el programa de empleo, luego de una primera etapa de desconfianza e incredulidad entre la población, generó interés y entusiasmo, en particular por parte de la mujeres jóvenes, quienes veían en él una oportunidad para cambiar de rutina y obtener ingresos para el hogar.

En este sentido los habitantes de Panorama han aprendido a evaluar colectivamente el desempeño de sus voceros y a asignar o retirar en consecuencia sus apoyos. Es deseable entonces que la experiencia aquí señalada de tres años se revierta en mayor satisfacción y eficacia tanto por parte de las instituciones intervinientes como de los habitantes beneficiados.

## **VI. El plan de vivienda urbana**

La inversión en vivienda urbana durante 1996 y 1997 fue del orden de 1.471.3 millones de pesos. En su desarrollo el proyecto de vivienda se dividió en tres fases de construcción y la población asentada en tres grandes grupos:

<sup>114</sup> EMVINEIVA. Acta 004 - 97 Idem



- **Beneficiarios Fase I:** 98 familias con solución de vivienda nueva prefabricada.
- **Beneficiarios Fases II Y III:** 330 familias con solución de vivienda construida con material tradicional (ladrillo y cemento).
- **Indocumentados:** Las familias restantes que quedaron por fuera de las fases I, II y III por no entregar oportunamente los documentos requeridos (más de 500 familias).

El total de la inversión para el programa de vivienda en Neiva se focalizó en Panorama así:

**Cuadro 3.**  
**Inversión para el programa de vivienda en el asentamiento**  
**Panorama 1996 - 1997.**

Año	Inversión total Red Neiva	Inversión total Red Panorama	Cofinanciación Panorama	Inversión Total Panorama
1996	250.0	250.0	221.3	471.3
1997	1000.0	1.000.0	—	1.000.0
<b>Total</b>	<b>1.250.0</b>	<b>1.250.0</b>	<b>221.3</b>	<b>1.471.3</b>

Fuente: Red de Solidaridad Social. Neiva 1998.

Una vez adecuado el terreno de 295.156.72 m<sup>2</sup> en 1997 se dió inicio al Programa de Vivienda Urbana para 98 familias de la Fase I. El censo realizado por INURBE y EMVINEIVA en 1994 reportó a 960 familias de las cuales sólo 446 entregaron a tiempo los documentos requeridos por el Programa.

Los requisitos exigidos por EMVINEIVA a las familias poseedoras de cambuches en Panorama y aspirantes a vivienda eran:

- Apertura de una cuenta de ahorros en la División de Ahorro y Crédito «EMVINEIVA».

- Formulario de solicitud debidamente diligenciado.
- Constancia laboral actualizada de ingresos mensuales y tiempo de servicio.
- Certificados de ingresos y retención para empleados.
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de ambos solicitantes y de las personas mayores de 18 años que conformen el grupo familiar.
- Registro civil o partida eclesiástica de matrimonio o declaración personal por escrito sobre convivencia de hecho para las personas en unión libre o solteras con personas a cargo (hijos, padres, hermanos).
- Registro civil de nacimiento de hijos menores de 18 años o personas que conformen el grupo familiar.
- Certificado catastral de ambos solicitantes y de las personas mayores de 18 años que conforman el grupo familiar (expedido por el Instituto Agustín Codazzi).
- Certificado de ejidos de ambos solicitantes y de las personas mayores de 18 años que conformen el grupo familiar (expedido por EMVINEIVA).
- Paz y salvo municipal del solicitante y todas las personas mayores de edad (expedido por la Tesorería Municipal).

Algunos de estos requisitos se constituyeron en una barrera prácticamente insalvable por parte de las familias invasoras, habida cuenta su alto grado de desajuste educativo y cultural a las exigencias habituales de una vida cotidiana urbana intermediada por instituciones y formalismos. Por tal motivo las constancias laborales de ingresos mensuales y tiempo de servicio no se compadecen con el carácter general de informalidad del asentamiento.

No deja de ser llamativo que de las 1.200 familias con cambuches, EMVINEIVA sólo haya preseleccionado a 446 para participar en el sorteo de las 100 primeras viviendas, lo cual indica que el 62.8% de las familias, por diversos motivos, aún no podían o tenían dificultades para participar en el proyecto. Estas 446 familias que cumplieron con los requisitos exigidos se comprometieron a cumplir con el reglamento para programas de autogestión y cancelar a EMVINEIVA \$30.000 como aporte inicial al programa.

Las quinientas familias indocumentadas que no entregaron oportunamente los documentos exigidos para participar en el Programa de Vivienda Urbana Nueva, justificaron su situación por motivos económicos, falta de tiempo y desconfianza. En algunos casos, el manoseo político ha que habían sido sometidas no les permitía creer en la eficacia del programa y lo asumían como una farsa más para obtener votos.

Un líder beneficiario de la Fase I decía que de los quinientos indocumentados, 150 de los primeros invasores por su propia tacañería se habían quedado por fuera del programa. Agregaba que a pesar de haber perfoneado insistentemente «metan papeles a EMVINEIVA porque después no habrá abogado que los defienda», la gente no acató.

Una beneficiaria de la Fase II, comentaba que los indocumentados no creían en el programa. Por falta de tiempo y dinero no sacaron los papeles. Querían que la administración llegara a medir y repartir los lotes como lo habían hecho en el barrio Alberto Galindo. Y faltó también, agrega, que la administración viniera y dijera qué papeles había que sacar.

Una beneficiaria de la primera fase, señalaba que «la gente no pasó papeles por abandono y descuido».

El desarrollo de la Fase I había resultado complejo no sólo por la aguda situación de cada una de las familias beneficiarias, sino también por su deficiente organización. La desinformación, los comentarios mal intencionados, la irresponsabilidad, intolerancia y, en ocasiones, irrespeto, habían marcado fuertemente ésta experiencia. Paralelamente desarrollaron habilidades para relacionarse con las instituciones hasta

el punto de saber a dónde debían acudir cuando tenían dificultades, con quién debían hablar y, sobre todo, con qué argumentos. Antes de seleccionar al primer grupo de beneficiarios (cien familias), EMVINEIVA, con el apoyo de la Personería Municipal, realizó un estudio minucioso a cada una de las familias, encontrando irregularidades en dos de ellas, las cuales fueron suspendidas del programa, perdiéndose así dos subsidios.

Si bien es cierto que los planos de las cien primeras viviendas prefabricadas se pusieron en consideración de sus futuros habitantes y se discutió con ellos la naturaleza y estructura de las casas que reemplazarían los cambuches, el grueso de las 1.200 familias, por diversos motivos, no participó en dicha decisión. Es evidente que el deseo de obtener una mayor escala participativa, más deliberante y democrática, habría exigido una larga preparación psicológica, económica y social por parte de los líderes y responsables institucionales del proyecto, especialmente ante una base social distante e indiferente. El resultado, entonces, fue paradójico: aunque las 100 primeras casas prefabricadas construidas por la empresa privada SERVIVIENDA se encontraban técnica y estructuralmente adecuadas a las exigencias contractuales y de acuerdo a planos dialogados y ajustados con los beneficiarios, una vez levantadas sobre el terreno, en general no gustaron.

Algunas declaraciones típicas relacionadas con la percepción que los habitantes tenían sobre las viviendas prefabricadas se expresaron indistintamente así:

*«Hoy nos están entregando unas casas no financiadas, gratis. Sólo con el 10% de nuestro trabajo. Gracias a los funcionarios que nos aguantaron todo lo que nos venía en gana porque veíamos ahogadas estas casas que hoy nos están entregando.....».*

*«... Los líderes estuvieron en Ibagué mirando este proyecto de vivienda prefabricada. Ellos la vieron muy bonita a simple vista porque ya estaban terminadas; además, ellos por el afán y la necesidad de vivienda, en medio de su falta de experiencia e inocencia, cuando*

*llegaron a Neiva ya habían aceptado a espaldas de la comunidad. La más económica era la de SERVIVIENDA y el subsidio de \$2.500.000 cubría el costo de la vivienda; en bloque o ladrillo costaba más y algunos dijeron que no querían que les dejara deudas. La comunidad no sabía lo que estaba sucediendo. Para la próxima fase, la mesa directiva del Comité de Vivienda no va a abusar de la confianza de la comunidad. No se va a firmar ningún acuerdo con EMVINEIVA o INURBE, mientras la comunidad no esté de acuerdo».*

*«... A mí me gustan las casas. Algo es algo; peor es nada. Tanto peligro que hay en un ranchito de estos, que se le incendie a uno; en cambio allá, es algo mejor, puede uno arreglar, pintar,....»*

*«No merecen el nombre de casas. No tienen cimientos. Son endebles. Las paredes no aguantan una puntilla. Con el menor vendaval se irán al suelo como naipes»*

*«Hay mucha gente que se queja, que no se conforma con lo que tiene, sino que quiere más. Hay mucha gente que dice que las casas están muy chiquitas. Yo que tengo mis dos hijitas pues apenas; para otras personas con siete y ocho niños son pequeñas».*

*«Por fin salieron con algo. No creíamos en el proyecto, porque de tanto luchar... que abran una cuenta, que ahorren, que vamos a EMVINEIVA, que asistamos a reuniones, que organicemos la junta. Gracias a Dios».*

No se explica con facilidad cómo una casa de aproximadamente 2.8 millones de pesos, que es el valor de la vivienda prefabricada en obra gris, con lotes de 68 metros cuadrados, con sala-comedor, alcoba principal, cocina y patio interior, con servicio de agua, luz y alcantarillado, resulte, al final, no ser del agrado de la población como reemplazo de su cambuche. La causa profunda del malestar generalizado por la nueva vivienda prefabricada era su falta de raíces, de cimientos,

de seguridad. Puesto que el tugurio no tiene raíces, puesto que este no puede concebirse ni siquiera como una vivienda, menos aún como una casa, a sus ojos no puede ser aceptable que la solución ofrecida por el Estado, así fuera mucho mejor como unidad habitacional, tampoco tuviera fundamentos sólidos.

Resulta entonces sorprendente esta aspiración del invasor a la permanencia y a lo sólido, que si se toma a la ligera, fácilmente se confunde con «un rechazo de ignorantes», con «grosería de resentidos», cuando no con la «ingratitude de pobres» o con el estereotipo de «como no les cuesta la desprecian».

El invasor, a pesar de todo, es también exigente. Está inmerso y no puede sustraerse a ciertas aspiraciones y valores culturales profundamente arraigados. El también desea una casa con centralidad y verticalidad a cambio de un misero cambuche, una casa que le permita dormir tranquilo a pesar de la tempestad. A este respecto no debe olvidarse, tal como lo plantea Gastón Bachelard, que «La casa es un cuerpo de imágenes que dan al hombre razones o ilusiones de estabilidad». Tras ella buscamos la protección de lo sólido y lo firme, y psicológicamente la imaginamos como un ser vertical que se eleva (conciencia de verticalidad), a partir de sólidas bases materiales que se hunden en la tierra (conciencia de centralidad)<sup>(15)</sup>

Y no era que el proyecto habitacional desarrollado por SERVIVIENDA fuese inseguro, peligroso o deleznable. Por el contrario, ésta Fundación de Servicio de Vivienda Popular, con experiencia de más de 20 años brindando servicios de vivienda a nivel nacional e internacional, lo que estaba implementando era una tecnología de prefabricación ligera y modular en concreto simple, incluso con diseño antisísmico, pensada para reducir costos con el aporte de mano de obra de las mismas familias, para ser instaladas, una vez preparado el terreno, en aproximadamente ocho horas.

(15) BACHELAR, gastón. La poetica del espacio Brevanos. Fondo de Cultura Económica, Bogotá 1993, p. 48

En consecuencia, es posible suponer que el invasor, una vez entre en posesión de la nueva estructura habitacional prefabricada, introduzca en el mediano y largo plazo reformas estructurales en búsqueda de cimientos y raíces, generándose de nuevo un reacomodamiento habitacional espontáneo con altas posibilidades de re-tugurización del nuevo hábitat previsto actualmente como solución.

## ***VII. Los principios de la Red de Solidaridad Social: su aplicación en Panorama.***

### ***1. Sobre el Principio de transparencia:***

Si bien es cierto que la realización de asambleas, reuniones con los líderes, rendimientos de cuentas e informes periódicos aseguraron un principio básico de transparencia en la acción de la Red de Solidaridad Social tanto en el Programa de Empleo como de vivienda en general, no necesariamente la estrategia implementada permitió el cabal cumplimiento de los principios de equidad, integralidad y participación.

### ***2. Sobre el Principio de Equidad:***

En materia de equidad la sola división de la población de Panorama en tres grandes conglomerados claramente diferenciados, y, en algunos puntos, antagónicos entre sí y opuestos a las instituciones, plantea preguntas relacionadas con la aplicación justa y equitativa de los programas.

No se asegura la equidad solicitando solamente a la población el cumplimiento formal de requisitos (documentos, disponibilidad para el trabajo, etc.). Muchos de los habitantes pertenecientes al sector de indocumentados señalaron que fueron desinformados acerca de la bondad y seriedad del programa gubernamental de vivienda por parte de líderes inescrupulosos y malintencionados. El haber quedado por fuera de las Fases I, II Y III no deja de ser vista por algunos como injusta, sobre todo cuando advierten que fueron manipulados y malinformados. En este sentido, todo programa de gobierno siempre debe implementar una estrategia orientada a romper la desconfianza entre la población más pobre, tradicionalmente objeto de engaños y promesas incumplidas.

La exigencia formal de requisitos tiene ventajas administrativas pero no siempre es la más justa. En este sentido deben explorarse mecanismos de selección que, sin renunciar a las formalidades, consideren circunstancias como el tiempo de permanencia, el tamaño de la familia, la cohesión familiar, la motivación al cambio, etc.

### **3. Sobre el Principio de Integralidad:**

Una de las grandes fallas en la ejecución de los programas tanto de vivienda como de empleo en Panorama, no obstante el interés y dedicación de los funcionarios de las diversas instituciones intervinientes, fue, precisamente, la falta de una estrategia de integración interinstitucional explícitamente formulada a partir de unos objetivos comunes y unas responsabilidades compartidas.

Las funciones y compromisos institucionales se dejaron claramente establecidas en los contratos, los cuales, en momentos de crisis, fueron exigidos por las partes, pero es evidente que ello no fue suficiente. La coordinación no traspasó los compromisos convenidos entre las instituciones.

Si se mira, por ejemplo, el tema del protuberante atraso en la entrega y ocupación de las viviendas de la Fase I<sup>161</sup> no deja de resultar preocupante que cada una de las instituciones intervinientes diera justificaciones con respecto a sus responsabilidades específicas en alguna parte del proceso, eludiendo de cierta forma la responsabilidad política y social de acometer acciones interinstitucionales sobre la marcha, que precisamente por ser inesperadas o espontáneas no pueden exigirse en los contratos y convenios pero que en la práctica pueden perjudicar los objetivos previstos y la imagen de las propias entidades. Se requiere con urgencia fomentar la coordinación interinstitucional para que la integralidad sea eficaz. De lo contrario, gran parte de las acciones institucionales se quedan en la mera cofinanciación, concentrándose el peso del trabajo en alguna institución, y al interior de ésta en algún funcionario con

<sup>161</sup> A marzo de 1998, ocho años después de la invasión, y cinco desde la protocolización de compromisos entre las instituciones intervinientes y los habitantes de Panorama, las primeras 98 viviendas de la Fase I, aún no habían podido ser ocupadas por los beneficiarios.



motivación social. En el caso de Panorama, EMVINEIVA tuvo que realizar la coordinación general del proyecto, su ejecución, la interventoría y el manejo de la parte social que por ser tan compleja no alcanzó un completo desarrollo. La misma empresa (EMVINEIVA), reconoció su debilidad para manejar los aspectos sociales del programa en lo que tiene que ver con la preparación y capacitación de los beneficiarios.

Fuera de cumplir con lo acordado en los convenios, ni las instituciones intervinientes, ni los beneficiarios aportaron algo diferente y creativo al programa. Más bien, la rigidez de las instituciones en desarrollo de sus políticas administrativas junto con la insolidaridad de los habitantes de Panorama, hicieron dispendiosos los procesos de participación y concertación en el desarrollo de los programas sociales.

De hecho, la Red de Solidaridad no manejó la parte técnica y administrativa en la ejecución de las obras. Para los beneficiarios, EMVINEIVA fue la gran responsable de los incumplimientos y atrasos del programa en tanto empresa ejecutora. EMVINEIVA señaló incumplimientos y graves fallas técnicas en la fabricación y ensamblaje de las viviendas por parte de SERVIVIENDA, quien a su vez se quejó del vandalismo de los habitantes de Panorama y de incumplimientos en el apoyo logístico por parte de EMVINEIVA. Si a lo anterior se agrega que siempre se trabajó con un año de desfase por culpa de las adiciones presupuestales tardías, es evidente que hacia el futuro del macroproyecto (la construcción de 1.100 viviendas más), se impone la necesidad de replantear las prácticas interinstitucionales (entre sí y con los invasores urbanos) con el fin de hacer más eficiente, justo y creativo el principio de integralidad.

Se podría concluir diciendo que más que integralidad, el Programa contó con alguna sostenibilidad económica inicial y que desde esta perspectiva sólo contribuyó a satisfacer parcialmente la necesidad apremiante de vivienda y de empleo, sin que se hayan modificado aún los fundamentos mismos de la pobreza en Panorama tal como aquí ha sido planteado. En otras palabras, el programa hasta el momento no ha podido cumplir en lo cuantitativo (98 viviendas de un proyecto de 1.200) y menos aún en lo cualitativo: transformar la calidad de vida de la población, en particular los factores socio-culturales asociados a la pobreza absoluta

#### **4. Sobre el Principio de Participación:**

Una de las deficiencias presentadas en el desarrollo de este proyecto ha consistido en la ausencia de acciones estratégicas orientadas a estimular la participación social y activar los pocos grupos comunitarios organizados. A pesar de que el diagnóstico inicial visualiza la compleja situación de los asentamientos, el proyecto no consideró un desarrollo operativo especial. En una población con alto grado de pobreza difícilmente se realiza de manera normal un plan de vivienda y empleo, sobre todo si está regido por las mismas normas administrativas para la ejecución de un proyecto en una comunidad normal. Es decir, no es conveniente implementar programas rígidos en contextos sociales complejos de alto grado de pobreza. Es prioritario que en sectores tan vulnerables los programas sociales inicien su ejecución con el reconocimiento, fortalecimiento y/o estimulación de algunos tejidos sociales como elementos fundamentales en los propósitos de erradicación de la pobreza. Es a partir de estos grupos organizados que la población empieza a capacitarse para elaborar sus proyectos y presentarlos ante las instancias gubernamentales, pero ante todo a autoconocerse socialmente y generar valores de autoestima.

A lo largo del trabajo de la Fase I se hizo evidente que buena parte de los procesos de participación en Panorama no lograron una auténtica convocatoria ni responsabilidad colectiva. Se evidenció una fuerte desarticulación de los líderes con la base social y de las familias entre sí, al punto que la desinformación acerca de los programas y el desinterés hacia sus potenciales beneficios han permitido caracterizar a los asentamientos como una microsociedad anómica.

A parte de las limitadas relaciones interpersonales que ocasionan la necesidad diaria de abastecimiento de agua en surtidores compartidos y de los mínimos contactos de vecindario (tienda, hogar comunitario) no se perciben redes sociales con alguna tendencia hacia la continuidad o el fortalecimiento con excepción de las juntas de acción comunal y los grupos de madres comunitarias. No se aprecian posibilidades de desarrollo a corto plazo de redes primarias de tipo deportivo, religioso, político, recreativo y económico, lo cual plantea un gran reto en el campo social y educativo si no se rompe la mentalidad del tugurio y esta simplemente se traslada a las viviendas prefabricadas ofrecidas por el programa unos cuantos metros del lugar.

De todas maneras, la oferta de participación por parte de las instituciones en esta primera fase estuvo parcialmente correspondida por una demanda de carácter pasivo y transitoria. En otras palabras, la asistencia de los habitantes a las reuniones programadas por las instituciones, no puede tomarse como un auténtico indicador de participación en tanto que la inasistencia se convierte en motivo de sanción o retiro del programa.

Hasta el momento no se han generado espacios de concertación, negociación e interlocución que contribuyan a cualificar las condiciones de vida de los habitantes. Los pocos representantes de la Fase I, tienen muchas veces que asumir compromisos múltiples y simultáneos contribuyendo con ello al debilitamiento de su papel

De todas maneras, la experiencia de la Fase I ha servido para que los beneficiarios de las fases II y III busquen una organización mejor y no repitan las fallas cometidas por los inadecuados manejos de comunicación anterior. Igualmente, la Fase I ha servido para que tanto los beneficiarios de las fases II y III como los indocumentados se organicen e intervengan ante las instancias del gobierno y planteen propuestas viables para su sector.

Desde esta óptica, la participación deja de ser ocasional y adquiere un carácter de sostenibilidad. Los beneficiarios de las fases II y III renovaron sus representantes con el fin de construir una red de comunicación que les permita un conocimiento más oportuno y real de lo que está sucediendo. Algunos indocumentados, inquietos por su situación, empezaron ya a movilizarse y a gestionar también ante las instituciones la materialización de sus derechos y de sus aspiraciones a una verdadera vivienda.

Se puede concluir que muy lentamente la población de Panorama se motiva para hacer uso de su autonomía organizativa a partir de propuestas concretas tendientes a racionalizar los recursos. El pesado y largo lastre de abandono y desconfianza hacia cualquier fórmula socio-económica institucional o del Estado no se rompe ya mesiánicamente, sino con un trabajo comprometido y sistemático.

De otra parte, el control social mediante las veedurías ciudadanas ha resultado traumático para los veedores por su difícil acceso a los procesos administrativos de la gestión pública. Con la incorporación de un grupo de veedores en las fases II y III, los procesos se miran desde la sola perspectiva formal de asegurar la transparencia a los programas. Al igual que la participación, la veeduría ciudadana, para que sea integral y de calidad, debe ser sostenible e implementarse en todas aquellas instancias que la Constitución Política lo permita. Compete pues a la Red de Solidaridad Social, impulsar estrategias que permitan ejercer el papel de veedor sin ningún tipo de resistencia por parte de la administración pública, e incorporar ajustes permanentes en desarrollo de los programas de política social.

### ***VIII. Conclusiones y recomendaciones***

1. Hasta el momento el esfuerzo de las instituciones intervinientes y la focalización de sus recursos en el asentamiento subnormal de Panorama se ha dirigido prioritariamente a la solución del problema de vivienda y de empleo en el conjunto de los barrios afectados.

No obstante, es reconocido que los problemas de turgurización y deterioro general del espacio urbano están estrechamente relacionados con factores educativos, laborales, de desarticulación familiar y de un alto grado de atomización de cada uno de los actores constitutivos del complejo social subnormal, estimulado por patrones culturales individualistas, profundamente arraigados, y de alta desconfianza a todo lo externo o novedoso que se intente introducir.

La prioridad de la inversión que se dedica a vivienda y empleo elimina casi que completamente aquellas asignaciones y tareas vitales de reconstrucción del tejido social y, más aún, del tejido psico-social y moral de la población, olvidando erróneamente que no se trata de trasladar mecánicamente y de la manera más barata y rápida posible, a 1.200 familias de los cambuches actuales a viviendas prefabricadas, sin haber transformado de manera

significativa la mentalidad de la vida tugarial a las nuevas condiciones de existencia. En este sentido, se olvida que el problema fundamental no es de vivienda sino de miseria y pobreza espiritual, no entendida la palabra espiritual en su connotación religiosa o parroquial, sino como un grave deterioro de los referentes y valores culturales del ser humano.

Es evidente que un cambio de mentalidad para vivir en el macroproyecto de Panorama, es una condición necesaria para que con el correr de los años éste no se tugarice nuevamente, pues el problema fundamental no está en la fachada, sino en la mentalidad del habitante y en el tipo de relaciones intersubjetivas e intragrupal establecidas.

Sin un trabajo, a ese nivel, sobre todo de educación continuada y propiciador de alternativas ocupacionales para el autosostenimiento de las familias, no se hará más que trasladar la anomia y la pobreza del conjunto social unos cuantos metros de lugar.

2. Se requiere fortalecer las acciones interinstitucionales tanto públicas como privadas en el manejo de erradicación de los barrios de invasión y asentamientos subnormales en general, unificadas en un cuerpo teórico que permita definir el problema, generalmente complejo, de los procesos de urbanización, actualizándolo permanentemente a la luz de nuevas teorías y experiencias nacionales e internacionales.

En este sentido, dada precisamente la gran importancia y elevados costos focalizados a través de la Red de Solidaridad Social en el área, no se entiende cómo no existen convenios de cooperación interinstitucional que aseguren la presencia coordinada y teóricamente orientada de las entidades expertas en el manejo de importantes factores asociados a la cotidianidad del tugario, en sus campos naturales de especialidad, tales como la Universidad Surcolombiana, el SENA, el ICBF, la Secretaría de Salud, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Cruz Roja entre otras instituciones.

En otras palabras, la focalización de los recursos y de las acciones deben vincular, en forma directamente proporcional a la magnitud del problema, a aquellas instituciones con objetivos y misiones corporativas pertinentes, con el fin de dar un manejo lo más pluritemático e interdisciplinario posible a un fenómeno, que como el planteado, pretende ir mucho más allá de un simple traslado físico de lugar de los invasores, superando así una visión de la miseria y la pobreza basada en la sola carencia de bienes y servicios.

3. Antes, durante y con posterioridad a las acciones en materia de reconstrucción y reordenamiento urbanístico y ambiental en el área, deben introducirse propósitos y tareas interinstitucionales con la población afectada que actúen en los siguientes aspectos:

- Toma de conciencia personal, familiar, y en lo posible comunitaria, sobre la subcultura de la miseria y la pobreza como condición necesaria para enfrentarla y salir de ella, sea de manera individual o participativa. Esta es una acción que requiere procesos de educación continuada de mediano y largo plazo por sus profundas implicaciones y raíces socio-culturales.
- Elaboración y actualización permanente de un cuerpo teórico de orientación por parte de las instituciones intervinientes, que de sentido y coherencia a las prácticas y acciones focalizadas al fenómeno de invasión y subnormalidad urbana, en la ciudad de Neiva, y más particularmente en el asentamiento Panorama objeto de estudio. Al respecto resulta notoria la sub-utilización de investigaciones nacionales e internacionales sobre el tema, al igual que de personal calificado y con experiencia para el tratamiento de este tipo de subculturas.
- Falta de evaluación de los pocos esfuerzos realizados en materia de construcción de tejidos sociales, económicos, políticos, deportivos, religiosos y culturales.
- Falta de una estrategia que involucre procesos de investigación, que atenúe la improvisación y la carencia de marcos de referencia, y asegure el éxito de las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población. El problema de fondo sólo puede ser correctamente

planteado a través de una revisión sistemática de la tradición científica en dicha materia. Por ello las diversas disciplinas, en especial la sociología, la psicología y la antropología social, tienen que ser llamadas para que el destino de tantas familias involucradas en fenómenos tan dinámicos no se vea inadecuadamente tratado por enfoques reducidos a la arquitectura, la economía y a la política de planeación local.

4. La ciudad de Neiva es un fuerte atractor de población migrante de tipo interdepartamental. Esto quiere decir que hacia el futuro la presión por vivienda de interés social se acentuará, y si esta no se atiende con la correspondiente celeridad y calidad en su contenido social requerido es válido esperar nuevas invasiones y ampliación de los cinturones de miseria urbana en la capital del Huila como también en las ciudades de Garzón, Pitalito y La Plata.

La tasa de urbanización de la ciudad de Neiva (ajustada a junio de 1997) es de 92.9%, muy por encima del promedio huilense del 59.4%, lo cual indica su gran poder atractor de población intradepartamental<sup>(17)</sup>

Por las consideraciones anteriores, el macroproyecto Panorama podría reformular su política en materia de sustitución mecánica de cambuches, constituyéndose en las etapas por desarrollar (más de un 98% de lo previsto) en un proyecto piloto que oriente fenómenos similares en Neiva o en otras ciudades del Departamento.

5. Con el paso del tiempo, y ante una inicial incredulidad y apatía general acerca de la seriedad de las Instituciones involucradas, los beneficiarios han desarrollado, poco a poco, actitudes positivas de reconocimiento y confianza en los programas adelantados por la Red de Solidaridad Social. En materia de toma de decisiones cada vez se aprovechan más y mejor los espacios ofrecidos en desarrollo de los programas tanto por parte de los nuevos líderes como por parte de los beneficiarios.

<sup>(17)</sup> Universidad Surcolombiana, et, al. Estudio de Mercado de Trabajo Regional para el Departamento del Huila. Dirección General de Investigaciones, Neiva, octubre de 1997 p 50

6. Los propios líderes de Panorama han aprendido que entre ellos mismos y la base social operan numerosos obstáculos y fallas en la comunicación, y que no basta una representación formal para tener un amplio margen de apoyo, representatividad y legitimidad. No deja de ser significativo que tras largos años de trabajo, los líderes de la Fase I no fueron aceptados por los beneficiarios de la Fase II y que uno de ellos no obtuviera más de 100 votos cuando se lanzó como candidato al Concejo de Neiva (elecciones de 1997).
7. A pesar de la existencia de más de un programa desplegado por la Red en el área (integralidad), la desarticulación entre las Instituciones (caso EMVINEIVA - SERVIVIENDA) y entre estas y la base social (sólo asegurada a través de líderes poco representativos), dificultó el cumplimiento eficaz de los objetivos de la política gubernamental de lucha contra la pobreza en el área.
8. A pesar de su aparente indolencia y desinterés, el habitante de los cambuches es exigente. En materia de vivienda aspira, como todo ser humano, a disponer de un lugar digno para habitar. Con centralidad y verticalidad, esto es con cimientos, fuerte, con amplios espacios donde se sienta seguro. De ahí que al ver las pequeñas casas prefabricadas, con paredes de escasos 3 cms, su desilusión haya sido grande, pues ella difería enormemente de su imaginario cultural de vivienda, fundamentalmente de tradición campesina, además de no haber sido preparados para asimilar dicha experiencia, así ellos mismos hubiesen aceptado legalmente el modelo de vivienda en reuniones de información y toma de decisiones, más formales y obligatorias que participativas.
9. La complejidad de un macroproyecto como Panorama requiere de una instancia general que coordine los esfuerzos y acciones de las distintas instituciones intervinientes, con el fin de superar las limitaciones burocráticas en el desarrollo de los procesos, generar una mentalidad abierta y creativa de verdadera cooperación entre los actores intervinientes, con capacidad para ir más allá de lo establecido normativamente en búsqueda de la realización de los objetivos programáticos (obras), y de la superación socio-cultural de los factores desencadenantes de miseria espiritual y de pobreza absoluta en el entorno del tugurio.



### **Bibliografía**

1. ARENAS, Roberto. El proceso de urbanización y sus implicaciones en el desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. CID. 1969.
2. ASCOFAME. Urbanización y Marginalidad. Tercer Mundo. Bogotá, 1968.
3. BACHELAR, Gastón. La poética del Espacio. Breviarios. Fondo de Cultura Económica. Bogotá. 1993.
4. CARDONA, Ramiro (compilador). Migración y Desarrollo Urbano en Colombia. ASCOFAME. 1969.
5. Colectivo de la Escuela Popular Claretiana. Filodehambre. Una Experiencia Popular de Innovación Educativa. Editorial Presencia. Bogotá. 1987.
6. MOSSERI, Jacques y OBERLAENDER, Jon. La vivienda como factor del desarrollo urbano: hacia una nueva política de vivienda. Centro de Planificación y Urbanismo C.P.U. Universidad de los Andes 1969.
7. Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. Reglamento Operativo General. Una Estrategia de Desarrollo Social y Humano. Santafé de Bogotá. 1996.
8. Red de Solidaridad Social. Primer Informe de Evaluación sobre la Calidad de los Procesos de la Red de Solidaridad Social Social Reunirse. Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. 1997.
9. Red de Solidaridad Social. Reglamento Opertativo del Plan de Generación de Empleo Urbano. Una Estrategia de Desarrollo Social y Humano. Santafé de Bogotá. 1996.
10. TOURAINE, Alain. las sociedades dependientes. Ensayos sobre América Latina. Siglo XXI. 1978.

11. Universidad Surcolombiana. Et. Al. Estudio de Mercado de Trabajo Regional para el Departamento del Huila. Dirección General de Investigaciones. Neiva, octubre de 1997.
12. VALENZUELA GALVEZ, Jaime. Barrios Populares en América Latina. Centro Interamericano de Vivienda. OEA. 1968.



*Ex - Libris. John Buckland Wright para Elizabeth Watson Diamond.*

**Entorno - Universidad Surcolombiana**