



PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION MUNICIPAL

Elementos para una reforma democrática

**AUGUSTO BARRERA
DIEGO CARRIÓN
CARLOS LARREA
LAUTARO OJEDA
MARIO UNDA**

CIUDAD
Centro de Investigaciones



PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION MUNICIPAL

Elementos para una reforma democrática

Autores: Augusto Barrera, Diego Carrión, Carlos Larrea, Lautaro Ojeda y Mario Unda.

Primera edición: CIUDAD, Quito, Ecuador, 1998

Copyright: CIUDAD

Portada: TOYA, CIUDAD. Sello estampador de la cultura jama-coaque, Ecuador.

Tiraje: 800 ejemplares.

Esta publicación se ha realizado en el marco del proyecto SIPSEP II (Servicios Integrales para Sectores Populares) ejecutado por el Centro de Investigaciones CIUDAD, gracias al soporte de BILANCE.

272 p BARRERA, Augusto; CARRION, Diego; LARREA, Carlos; OJEDA, Lautaro; UNDA, Mario. Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática, Quito: CIUDAD, 1998, 153p. Tablas. DEMOCRACIA; REFORMA DEL ESTADO; DESCENTRALIZACION; GOBIERNOS LOCALES; GESTION LOCAL; GESTION URBANA; NECESIDADES BASICAS; PARTICIPACION POLITICA; PARTICIPACION POPULAR; BARRIOS POPULARES. AMERICA LATINA; ECUADOR.



Dirección de CIUDAD:

Calle Fernando Meneses N24-57 y Av. La Gasca • Teléfonos: (593-2) 225198/227091
Casilla: 17 08 8311 • Fax: (593-2) 500 322 • E. Mail: conf@ciudad.ecuanex.net.ec

Índice

Introducción	7
Participación y sociedad en el Ecuador	
<i>Augusto Barrera y Mario Unda (CIUDAD)</i>	9
• El Ecuador entre 1970 y el 2000.	10
• Modificaciones y conflictos de la sociedad ecuatoriana durante las tres últimas décadas.	11
• Democracia, política y participación en la encrucijada de nuestros días.	43
• Conclusiones	48
• Anexo	51
Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador	
<i>Lautaro Ojeda</i>	71
• Cuellos de botella de la descentralización	72
1. Reducción de la descentralización de la mayoría de los gobiernos locales a la transferencia de recursos económicos del Gobierno Central.	73
2. Transferencia de nuevas atribuciones y responsabilidades de los municipios y consejos provinciales.	77
3. Probable disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.	78
4. Prioridades de inversión.	79
5. Restricción o eliminación de los informes sobre presupuesto del organismo planificador y del organismo regulador de la contratación de los organismos seccionales.	81
6. Cambios en la división político territorial: incorporación de circunscripciones territoriales y regímenes especiales.	82
7. Participación ciudadana.	84
8. Revocatoria del mandato.	86
9. El voto programático.	87
10. El municipio como "Gobierno local".	89

11. Formación para la modernización y descentralización de los gobiernos locales.	91
12. Capacidad de los gobiernos seccionales para asumir nuevas responsabilidades y recursos.	92
• Conclusiones	93
• Bibliografía	94

Necesidades básicas y gestión municipal en los cantones del Ecuador

Carlos Larrea 97

• Introducción	97
• Problemática y objetivos	98
• Fuentes y metodología	98
• Gáfico 1	
Fases metodológicas del estudio sobre gestión municipal y necesidades sociales.	101
• Cuadro 1 Indicadores e índices de desarrollo social obtenidos para los cantones del Ecuador.	103
• Cuadro 2 Indicadores de educación por región y área: 1990.	104
• Cuadro 3 Indicadores de salud por región y área: 1990.	110
• Cuadro 4 Indicadores de vivienda por región y área: 1990.	115
• Cuadro 5 Indicadores de pobreza por región y área: 1990.	125
• Cuadro 6 Índices de desarrollo social por región y área: 1990.	126
• Capacidad de gestión de los municipios	131

Gestión comunitaria y ciudad en América Latina

Diego Carrión (CIUDAD) 141

1 • La institucionalidad y los asentamientos populares urbanos.	142
Algunos conceptos en discusión.	142
2 • La acción institucional para el desarrollo de los barrios populares y el fortalecimiento comunitario.	150

Gestión comunitaria y ciudad en América Latina¹

Diego Carrión Mena
Centro de Investigaciones CIUDAD

La cuestión del fortalecimiento de las comunidades para "gestionar" su desarrollo es un asunto clave en los procesos de mejoramiento de la calidad de vida en los barrios populares de las ciudades de América Latina. Actualmente, en varios países, la cooperación internacional en colaboración con los gobiernos, ONG's y comunidades, se encuentran desarrollando programas en materia de fortalecimiento comunitario. Esta iniciativa es un buen ejemplo de cómo adelantar acciones para resolver buena parte de los problemas de la calidad del hábitat dentro del cual viven los sectores populares urbanos de nuestras ciudades².

En términos generales, el énfasis de las próximas décadas deberá colocarse en la búsqueda de solución a los problemas de acceso a tierra, vivienda y servicios; formas de empleo; uso eficiente de recursos y de alternativas tecnológicas y financieras adecuadas a cada realidad. En todos estos asuntos habrá de explorarse políticas y mecanismos que se focalicen adecuadamente, pero que tiendan a ser masivos.

1 Artículo preparado con base a un estudio realizado por encargo del CNUAH-Hábitat para la reflexión y balance de las actividades de los proyectos que éste desarrolla en varios países de América Latina.

2 Véase el Documento "La problemática institucional relacionada con el fortalecimiento comunitarios para la gestión del hábitat popular en América Latina. Análisis de la situación en Costa Rica y Ecuador", preparado por D. Carrión para el CNUAH-Hábitat, Quito, Junio 1993.

Las ideas que siguen tienen como propósito contribuir, con algunos elementos de reflexión, a enriquecer la discusión acerca de la concepción, el diseño y la operacionalización de proyectos comunitarios en barrios populares urbanos en la región.

1. LA INSTITUCIONALIDAD Y LOS ASENTAMIENTOS POPULARES URBANOS

Una de las condicionantes en las que se sustentan los proyectos de desarrollo y mejoramiento del hábitat popular tienen inevitablemente que ver con la articulación y las necesarias responsabilidades que se supone debe asumir el mundo institucional (el gobierno central, las municipalidades, el sector privado y las ONG's), en relación con las organizaciones populares. Ese es un dato sobre el que hay que operar.

En relación con ello, hay que considerar con extrema cautela y delicadeza la naturaleza política de las relaciones del mundo institucional con las organizaciones comunitarias. Los intereses y los vaivenes políticos suelen ser determinantes en tales relaciones que, eventualmente, suelen derivar en clientelismos políticos que tienden a intervenir e inmiscuirse en las propias formas organizativas de las comunidades.

De otra parte, hay que señalar con realismo que en la región no existen políticas explícitas, fuertes e integrales de manejo del territorio, de los asentamientos humanos y de la vivienda. En la mayor parte de los casos, las acciones en estas materias han estado signadas por la improvisación, la visión de corto plazo y la satisfacción de clientelas electorales. Así mismo, los armados institucionales en materia de vivienda y asentamientos humanos se caracterizan por una dispersión institucional, sumada a la endémica superposición de funciones y competencias.

Algunos conceptos en discusión

En las líneas que siguen se plantea una discusión acerca de ciertos temas conceptuales relacionados con la proble-

mática de los trabajos en torno del mejoramiento de las condiciones del hábitat popular.

De la "autogestión" a la "gestión"

Uno de los ejes que define la naturaleza y el carácter de los proyectos de fortalecimiento comunitario para el mejoramiento del hábitat en barrios populares es el concepto de **"autogestión comunitaria"**. La noción de **"autogestión"** remite -aún cuando no sea ese el propósito-, exclusivamente a los procesos internos al grupo comunitario y a su asentamiento. Por ello conlleva el riesgo de **auto**-responsabilizar a los pobladores su realidad y de todos los componentes del desarrollo de las condiciones de hábitat.

Desde un punto de vista conceptual -ya que no se trata solamente de un problema semántico-, es preferible adscribirse a la noción de **"gestión popular del hábitat"**, que excluye intencionalmente lo de "auto...". La gestión, así entendida, no se refiere única y exclusivamente a lo local-micro de la comunidad de que se trate sino que incluye, además, del amplio ámbito de la ciudad, la relación y las interacciones de presión, negociación y/o concertación con los "entes externos", sean éstos la municipalidad, las ONG's, las diversas instituciones del estado, la cooperación internacional.

La condición de autonomía de las comunidades para enfrentar los retos de su desarrollo está en la base de esta noción de gestión. Al respecto, varias condiciones sustantivas deben combinarse para facilitar el ejercicio de procesos autogestionarios auténticos y potentes: la condición de autonomía de las comunidades para enfrentar los retos de su desarrollo; la condición de poder en la comunidad para ejercer la capacidad de decidir sobre sus asuntos; la condición de aprendizaje y desarrollo de conocimientos; la condición de apropiación de tecnologías y métodos de trabajo; la condición de disponer de recursos financieros; la condición de respeto y discriminación de lo individual y lo colectivo en el marco de las tradiciones y la cultura local.

Estas condiciones serán posibles de ejercer siempre y cuando existan movimientos sociales fuertes³ y un entorno institucional, político y social que respete y estimule la gestión popular como una forma de accionar de las comunidades frente a la solución de sus problemas. El fortalecimiento y apoyo a las comunidades debe constituirse en una política sostenida, dado que de otra manera no se vislumbran soluciones a las carencias en materia de hábitat para los sectores de bajos ingresos.

De la "facilitación" a la "concertación"

La concepción de "facilitación"⁴ en las estrategias para enfrentar la problemática del desarrollo del hábitat popular es una noción interesante pero plantea ciertos riesgos que merecen una alerta, especialmente en cuanto al papel del Estado, ya que se presupone que éste debe concentrar su accionar en "facilitar las condiciones" para que los grupos populares resuelvan por sí mismos sus problemas. Eso está bien, en la medida en que corresponde superar el tradicional paternalismo estatal y el enjambre de trabas burocráticas y administrativas que impiden el que los sectores populares contribuyan -desde sus posibilidades- a enfrentar sus problemas. Sin embargo, en sociedades como las nuestras en las que los sectores populares se encuentran en franca desventaja económica, social y política, ello puede, en alguna medida, contribuir a una mayor marginalización.

Desde la perspectiva de fortalecer a los grupos populares en la gestión del hábitat y en su protagonismo social, parece más útil pensar en la "concertación" como proceso que involucra la noción de corresponsabilidad y de horizontalidad en las relaciones de negociación para enfrentar los retos del

3 La activa presencia de movimientos sociales fortalece los procesos de desarrollo del hábitat popular. En varios estudios se observa que las relaciones entre las ONG's, y las OP's y los gobiernos, son de carácter cualitativamente distinto en los casos en los que existe un fuerte movimiento social articulado a reivindicaciones por vivienda. (como en los casos de Sao Paulo y México). En estos casos, las iniciativas y las relaciones con los gobiernos, sean locales o nacionales, son asumidas principalmente por los movimientos. Las ONG's tienden a subordinarse y a actuar en campos técnicos.

4 Derivado del término "enabling strategies" del Inglés, que no tiene una adecuada traducción al castellano, no solamente por razones idiomáticas.

desarrollo. Todo esto, en la medida en que corresponde superar el tradicional paternalismo estatal y el enjambre de trabas burocráticas y administrativas que impiden a los sectores populares contribuir a enfrentar sus problemas desde sus potencialidades. Sin embargo, en sociedades como las nuestras en las que los sectores populares se encuentran en franca desventaja económica, social y política se deberá cuidar que estas alternativas no produzcan una mayor marginalización.

Del "problema de la mujer" a "la cuestión de género"

Es corriente el que en la problemática de los barrios populares se ponga énfasis en atender las necesidades de los grupos "más vulnerables", y de entre éstos, las de la mujer. En las políticas públicas regularmente se han privilegiado acciones de carácter paternalista-asistencialista, para enfrentar los efectos de la pobreza en las mujeres⁵.

Esta orientación, centra la preocupación en "el problema de la mujer", como sujeto focalizado de las acciones. Sin embargo de que ello es importante por la particularidad de los problemas que aquejan a las mujeres, no es menos cierto que se ha descuidado la potencialidad de la mujer como agente social y político del desarrollo.

Normalmente⁶, las concepciones de la planificación y del bienestar se muestran como neutras, considerando a la "población" o a la comunidad como una unidad de sujetos homogéneos. Es evidente, sin embargo, el que la mujer y el varón no son sujetos iguales; no solamente desde el punto de vista biológico, sino también en el ámbito psicológico, social y cultural; no existe la mujer sin el varón, sino ellos en diferentes situaciones sociales y culturales que es necesario explicar y enfrentar. Ahí, entonces, es preciso el reconocimiento del género como una dimensión de la desigualdad social, que requiere

5 Sobre todo en cuanto a su rol reproductivo y productivo.

6 Ideas tomadas de: Barrig, Maruja; "Curso Taller: Género en el Desarrollo", Universidad de Cuenca, Universidad Central, LASA, Ecuador, julio 1993.

de una aproximación particular en tanto categoría y en cuanto a las experiencias diferentes de hombres y mujeres dentro de los procesos sociales⁷.

Para el reconocimiento pleno se debe partir por el análisis de los sistemas de género ya que ello remite a la dimensión subjetiva de los actores en las formas como estructuran sus identidades⁸. En los programas de fortalecimiento comunitario resulta central ocuparse de las condiciones político-técnicas que podrían favorecer la capacidad de auto-estima y de conocimientos técnicos de las mujeres para la gestión del desarrollo, que involucra el manejo de los asuntos comunitarios y el ejercicio de la presión y/o negociación ante el mundo institucional público y privado. Esta noción está en la vía de las actuales preocupaciones sobre la mujer y las políticas públicas, en términos de cómo transformar las necesidades de las mujeres, en cuanto a su triple rol (reproductivo, productivo y de gestión comunal) en temas de agenda pública⁹.

De otra parte, es importante subrayar el rol que juegan las mujeres en los procesos populares de gestión del hábitat y la necesidad de que en el diseño y en las fases de implementación de programas de fortalecimiento comunitario se clarifiquen los contenidos sustantivos de una aproximación de género en las acciones; considerando que, de lo contrario, se pueden construir imágenes equivocadas de la realidad y/o diseñar acciones que no correspondan con las dinámicas reales. Así mismo, una definición conceptual previa permitiría evitar crear situaciones que generen rechazos culturales, organizativos, políticos e institucionales¹⁰.

7 Género se define como: "conjunto de disposiciones (prácticas, símbolos, normas, representaciones y valores sociales) por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica -la diferencia sexual- y en el que se satisfacen los impulsos sexuales, la reproducción y el relacionamiento de las personas". (Barrig, M., op.cit.)

8 En los estudios se deben examinar los supuestos que subyacen a la recolección de información y hacer un desagregado por sexo. (Barrig, M., op.cit.)

9 Barrig, M., op.cit.

10 Al respecto, hay avances importantes en el trabajo que realizan los grupos articulados a la Red Mujer y Hábitat -América Latina- de HIC.

Del “trabajo voluntario” a la “participación ciudadana”

Los barrios populares de nuestras ciudades, en su mayoría, se construyen con el esfuerzo de los propios moradores. Hay una gran energía de trabajo individual, familiar y comunitario puesto en la construcción de la vivienda y el hábitat. Ese dato, en muchos casos, ha sido utilizado por el mundo institucional para que, a la hora de enfrentar la solución de los problemas en los barrios populares se acuda al trabajo voluntario de la gente, asimilándolo a como que eso fuera el ámbito exclusivo de la participación.

En la perspectiva del fortalecimiento comunitario, en cambio, la noción de participación se convierte en un eje sustantivo, ya que es ahí donde descansa la posibilidad de generar las condiciones para el desarrollo de procesos sostenidos de gestión popular con alto contenido cívico. Se trata, entonces, de una noción de participación ciudadana que aliente y permita a los pobladores y a las organizaciones populares a intervenir en la toma de decisiones –en cosas trascendentes– y no sólo en aquello inherente a lo local-micro o al trabajo voluntario colectivo, sino también en la definición de políticas urbanas, políticas sociales, priorización de necesidades, organización y asignación de presupuestos e inversiones, selección de opciones tecnológicas, para sus barrios y para la ciudad.

Del “barrio” a la “ciudad”

El ámbito del fortalecimiento comunitario para la gestión del hábitat, como es obvio, centra sus acciones en el ámbito de la comunidad, del barrio. Sin embargo, no debería descuidarse, desde el punto de vista teórico y metodológico, la búsqueda de las interrelaciones y las articulaciones con el nivel más amplio de la unidad urbana en su conjunto.

No cabe duda que los problemas de los barrios populares forman parte integrante de los problemas del conjunto de la aglomeración urbana; por lo que su resolución no puede ser enfrentada única y exclusivamente en el ámbito barrial. Se requiere, entonces, de intervenciones que conjuguen lo particular del barrio, con lo global de la ciudad. Es en esa dimen-

sión de la problemática social en la cual es posible construir y desarrollar un sentimiento y unas prácticas democráticas; es decir, a partir de la conciencia de la relación indisoluble entre lo micro (el barrio) y lo macro (la ciudad).

De la “improvisación” a la “planificación” como eje orientador para potenciar las condiciones del hábitat popular

Es un hecho visible y recurrente el que en los barrios populares de nuestras ciudades, la mayor parte de acciones, en la mayoría de los casos, se caracterizan por la improvisación. Esta forma de actuar en los asentamientos populares, derivada de una suerte de “provisionalidad” pragmática, aliena el desperdicio y mal uso de recursos y fomenta las prácticas clientelares.

La noción y práctica de la planificación debe constituirse en la base del trabajo de mejoramiento de las condiciones del hábitat en los barrios populares de nuestras ciudades. Mas aún en los tiempos que corren, en que hay que hacer un uso óptimo de los escasos recursos y que es preciso dotar de sentido de futuro a los incontables esfuerzos dispersos. El pragmatismo inmediatista que caracteriza las políticas y prácticas institucionales actuales -y que por definición niega la planificación como herramienta válida para encarar el desarrollo-, debe ser puesto en duda por las implicaciones que tiene en cuanto a ahondar las situaciones de inequidad social.

Se trata, eso sí, de desarrollar formas innovadoras de planificación, que sean ágiles, efectivas y dotadas de contenidos sustantivos, en donde el desarrollo del ser humano sea la base para la definición de la agenda del manejo de las condiciones de hábitat. Uno de los principios de un proceso de planificación de esta naturaleza debe sustentarse en un proceso dialógico, de “abajo hacia arriba”, basado en las propias potencialidades y capacidades de la comunidad, contando con la asesoría de técnicos y grupos de apoyo. Un proceso de planificación basado en este principio participativo contiene mayores elementos como para generar beneficios directos para todos los miembros de la comunidad, ya que desarrolla respon-

sabilidades y actitudes cívicas y contribuye a encontrar formas de concertación y consenso entre los diversos sectores involucrados en la problemática específica.

De otra parte, la planificación debe ser interdisciplinaria, comprensiva e integrada en todas sus etapas. La planificación no podrá ser llevada a cabo dentro de los límites de una sola disciplina.

De la “capacitación” a la “formación”

Tradicionalmente, la concepción predominante en el trabajo barrial en cuanto a la dotación de ciertos conocimientos y destrezas a los moradores ha sido la de “capacitarlos”. Esa manera de enfrentar las necesidades de información y habilidades tiene un límite propio en el entrenamiento puntual y en la verticalidad de la transferencia de conocimientos.

En el ánimo de dotar a las comunidades de suficientes elementos para enfrentar los retos del desarrollo de sus gentes y de su hábitat, parece más sensato plantearse el problema como un asunto de formación, que rebase los límites anotados y que se concentre en el desarrollo pleno de las potencialidades humanas.

De la “conservación ambiental” a la “sustentabilidad del desarrollo urbano”

La problemática ambiental urbana ha merecido, hasta hace no mucho tiempo, muy poca atención en nuestras ciudades, sin embargo de que los problemas ambientales urbanos son cada vez más críticos y complejos. Por esta ausencia de trabajo respecto del tema ambiental urbano las tendencias a enfrentarlo suelen ser derivaciones extrapoladas de otros ámbitos territoriales y fenomenológicos¹¹. Por esa misma razón, las iniciativas en este terreno tienden a plantear con fuerza las tesis de “conservación ambiental” como forma de enfrentar el deterioro de la naturaleza.

11 Como es el caso de los problemas de erosión, desertificación, contaminación de ríos y mares; la cuestión de la afectación a la diversidad biológica, etc.

Pero el problema al que nos enfrentamos en las ciudades es el de que se trata de una concentración humana que ha "construido" un entorno de manera artificial, y que es ahí en donde vive la población. ¿Cómo hacer, entonces, para conservar la naturaleza-natural, cuando ya ha sido afectada con fuerza? Por ello, habrá que trabajar en la formulación conceptual y tecnológica que permita avanzar en la creación de un hábitat humano que, al tiempo que respete sus lógicas, no continúe afectando la naturaleza, sea sustentable en el tiempo y garantice una vida sana en la ciudad¹².

2. LA ACCION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS BARRIOS POPULARES Y EL FORTALECIMIENTO COMUNITARIO

Es imperioso que las acciones institucionales sean de carácter integral y dinámico.

Es un hecho que la realidad urbana en América Latina es compleja, integral, interdependiente en sus múltiples componentes y, además, dinámica. En cambio, las políticas y las prácticas institucionales tradicionalmente han sido más bien sectoriales, segmentadas y, en alguna medida, estáticas.

En eso mucho tiene que ver la modalidad de funcionamiento por "proyectos" que adoptan las instituciones¹³. El "proyectismo" ha fracasado por cuanto se ocupa de temas puntuales, los aísla para su tratamiento; se definen ámbitos y grupos de beneficiarios excluyentes; se manejan con tiempos y ritmos que no son los propios de la realidad política, social, cultural y cotidiana de los asentamientos y sus moradores; se definen sus contenidos y metodologías desde fuera de las comunidades. Frente a estas características parece más sensato pen-

12 Aquí también resalta la noción integral de lo micro/macro que, aún más, rebasa los propios límites de la ciudad involucrando a regiones más amplias.

13 Muchas veces no por propia definición de las instituciones, sino por la necesidad de responder a exigencias y requerimientos derivados de las orientaciones y condiciones establecidas por otras instancias.

sar en desarrollar "programas" sostenidos en el tiempo, que superen las limitaciones anotadas y que apunten a desencadenar procesos que luego se sostengan por sí mismos.

En la perspectiva de desarrollar intervenciones de carácter integral, uno de los problemas centrales es el de que las instituciones no están preparadas, tanto por los marcos jurídicos dentro de los cuales deben operar, cuanto por el propio esquema de las prácticas políticas tradicionales¹⁴, que entre otras cosas restringen la voluntad para buscar -y encontrar- a los interlocutores en las comunidades y a trabajar con ellos en la formulación de los planes integrales de trabajo.

Impulsar una concepción democrática y participativa que garantice formas de concertación entre los múltiples actores involucrados en la problemática del hábitat popular urbano.

En los procesos de desarrollo del hábitat popular es indispensable, por una parte, estimular y facilitar la gestión comunitaria, en la perspectiva de facilitar la planificación y la acción local, economizar recursos humanos y financieros -reduciendo el despilfarro-; y, por otra parte, remover los obstáculos presentes en el sector público.

Ello implica generar una capacidad en el sector público para flexibilizar procedimientos y reconocer que la democracia se sustenta en un auténtico proceso de participación de los ciudadanos -en este caso de los sectores populares- en los procesos de planificación y toma de decisiones respecto de los asuntos de su interés y competencia.

Se deben potenciar los roles y funciones de los gobiernos locales frente a la gestión urbana y a los barrios populares.

Uno de los ejes centrales en las dinámicas de reforma del Estado puestas en marcha en la región tiene que ver con

14 A ello se suman los problemas relacionados con la cantidad, calidad, y actitud de los recursos humanos de las instituciones participantes en los programas de desarrollo del hábitat popular.

la transferencia de competencias de entidades nacionales a los gobiernos locales. Se busca, como propósito central, descongestionar al gobierno nacional y sus instituciones y transformar al Municipio asignándole roles y funciones para mantener una mejor y mayor capacidad de prestación de servicios y atención a la comunidad local.

El reto para que ello se cumpla pasa por hacer efectiva la transferencia desde el gobierno central -en un marco de ejercicio democrático-, del poder de decisión, capacidad técnica, recursos financieros y autonomía en la ejecución y control en el manejo de los asuntos locales.

Hay que adecuar las acciones a los ritmos y las dinámicas reales de las comunidades.

En los procesos de fortalecimiento comunitario el énfasis se centra en la capacitación y en el diseño/planificación de acciones demostrativas. Sin embargo, el mayor problema se plantea cuando los tiempos y ritmos para la dotación de instrumentos metodológicos y conocimientos técnicos es de distinta naturaleza al de la realización de obras¹⁵.

Por su parte, los ritmos para decisiones e inversiones que tienen las instituciones públicas comprometidas con ello pueden verse desfasadas en el tiempo de las "motivaciones", "destrezas adquiridas", "expectativas generadas", etc., como resultado de las acciones de planificación, capacitación y promoción. En ese sentido, es conveniente asegurar algunas obras o acciones "mínimas" que garanticen la necesaria correspondencia con los programas de planificación, capacitación y promoción. En otros casos, quizás sea conveniente "aislar" algunas de las acciones de manera que se autosustenten bajo control y responsabilidad dentro de la dinámica propia de la comunidad.

15 Son distintos, por ejemplo, los ritmos que implica la ejecución de obras (servicios, equipamientos, infraestructuras, mejoras a la vivienda, etc.) y acciones más bien económicas, como por ejemplo, la formación de micro-empresas productivas.

La necesidad de una política social agresiva y coherente como parte de una política para enfrentar las condiciones del hábitat popular urbano¹⁶

La problemática del hábitat popular está íntimamente ligada a las políticas sociales. No reconocer esta relación, como un asunto de principio, es negar la propia naturaleza de la solidaridad humana. Por eso, se requiere de una política social agresiva y coherente que sea una cuestión de Estado.

En esa medida, la política social debe estar orientada por ciertos criterios ordenadores que contemplen: la dignificación de la persona; la subsidiaridad; la complementariedad de la política económica y social; la protección al ingreso, consumo y empleo de la población; el fortalecimiento de la autogestión comunitaria; el derecho de la sociedad civil a los servicios, la educación, la alimentación y el empleo productivo; la participación de la población civil en la solución de sus propios problemas; la promoción de la solidaridad social; la obtención de mayores logros económicos en función de la política social; una focalización del gasto en sectores sociales estratégicos; y, la eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios sociales.

Estos principios se sustentan en las perspectivas de desarrollo humano, en tanto implican la creación de oportunidades de integración de la población al desarrollo productivo, el acceso a los servicios sociales y a la solidaridad social, con responsabilidad y participación en la acción y seguridad ciudadana. La aplicación de estos criterios contribuye a la cohesión social, al tiempo que se garantiza el fortalecimiento de la estructura democrática por medio de una efectiva participación ciudadana. La definición de una política social con estos contenidos sustantivos debe integrarse con la política económica, de forma que la vinculación sea de carácter complementario y no sea considerada como un simple mecanismo de compensación social.

16 Ideas planteadas por R. Corella en su trabajo de análisis institucional en Costa Rica.