



EVALUACIÓN DE IMPACTO (EX POST)

“Proyecto de Rehabilitación de la Comunidad Las Palmas”

Consultores:
Marcos Rodríguez
Wilfredo Zepeda

San Salvador, marzo de 2005
El Salvador, Centroamérica



FUNDASAL

Informe final



FUNDASAL

Reparto Santa Alegría,

Calle L-B # 7,

Ciudad Delgado

San Salvador, El Salvador

Tel:(503) 276-2777

Fax: (503) 276-3953

Email: fundasal@sal.gbm.net

“Para mi lo más positivo es ver que todo está aseado. Es excelente que los pasajes están pavimentados, poder salir a barrer afuera de la casa para mantener limpio y bañarnos cuando queremos. Hoy nos sentimos fuertes, seguras, amparadas y nos acostamos a dormir tranquilas”

Liderezas comunidad Las Palmas

INDICE

INTRODUCCIÓN **3**

PARTE 1: MARCO REFERENCIAL **4**

1.1 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	4
1.2. METODOLOGÍA	4
1.2.1. ENFOQUE METODOLÓGICO	4
1.2.2 VARIABLES ANALIZADAS	5
1.2.3 UNIDADES DE ANÁLISIS	7
1.2.4. TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	7
1.2.5. SECUENCIA METODOLÓGICA	9
1.3 MARCO CONCEPTUAL	14
1.4 INFORMACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD	16
1.4 INFORMACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD	17
1.4.1 ANTECEDENTES	17
1.4.2 SINOPSIS ESTADÍSTICA ACTUAL	19
1.5 ANTECEDENTES DEL PROYECTO	22
1.5.1 ESTRUCTURA DEL PROYECTO	26

PARTE 2: EVALUACIÓN DE RESULTADOS **31**

2.1 CUMPLIMIENTO DE METAS	31
2.1.1 INTRODUCCIÓN DE UNA CALLE VEHICULAR Y REORDENAMIENTO DE PASAJES.	34
2.1.2 INTRODUCCIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA	36
2.1.3 CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA Y DE EMERGENCIA	39
2.1.4 MEJORA DE LAS INSTALACIONES COMUNITARIAS	41
2.1.5 DISMINUCIÓN DE LOS VECTORES FÍSICOS DE RIESGO	43
2.1.6 LEGALIZACIÓN DE LA TENENCIA DEL SUELO	44
2.1.7 OFERTA DE CRÉDITOS Y DE SUBSIDIO PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS VIVIENDAS	46
2.1.8 APOYO EDUCACIONAL Y ORGANIZATIVO	50
2.1.9 NEGOCIACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS CON DIVERSAS INSTITUCIONES	54
2.2 CUMPLIMIENTO DE PLAZOS	57
2.2 CUMPLIMIENTO DE PLAZOS	58
2.3 CUMPLIMIENTO DE CALIDAD	60
2.4 CUMPLIMIENTO FINANCIERO	65
2.5 LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER	69

PARTE 3: EVALUACIÓN DE IMPACTO 73

3.1 APRECIACIÓN GENERAL SOBRE EL IMPACTO DEL PROGRAMA	73
3.2 IMPACTO EN LA MEJORA DE LA VIVIENDA	79
3.3 IMPACTO EN EL DESARROLLO SOCIAL	80
3.4 IMPACTO EN LA FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL	88
3.5 IMPACTO ECONÓMICO	96
3.6 IMPACTO AMBIENTAL	98

PARTE 4: EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD 101

PARTE 4: EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD 102

4.1 FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS BÁSICOS Y OBRAS HABILITADAS EN LA ACTUALIDAD	102
4.2 MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS	105
4.3 FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA COMUNAL	106

PARTE 5: MIRANDO HACIA ADELANTE 109

5.1 CONCLUSIONES	109
5.2 APRENDIZAJES	113
5.3 RECOMENDACIONES	114

INTRODUCCIÓN

El *Proyecto de Rehabilitación de la Comunidad Las Palmas* constituye una de las experiencias más innovadoras ejecutadas por FUNDASAL en las prácticas de mejoramiento del hábitat urbano. Su impacto en la transformación física del entorno urbano, en la reducción de la pobreza, en la convivencia, en la organización social y en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas aporta importantes enseñanzas que han sido exploradas mediante la presente **Evaluación de impacto (ex post) del Proyecto de Rehabilitación de la Comunidad Las Palmas**, de la que se presenta este **Informe Final**.

El documento contiene una Primera parte dedicada al establecimiento del Marco Referencial acerca del proyecto ejecutado y de la evaluación ex post del mismo, por lo que se refieren aquí: los Objetivos de la evaluación, la Metodología implementada, el Marco conceptual sobre rehabilitación de barrios, los Antecedentes del proyecto de rehabilitación, además de Información general de la comunidad.

De la Parte 2 a la Parte 5 se presentan los resultados del estudio, ordenados de acuerdo a los tres niveles de evaluación establecidos por esta consultoría, que son: Evaluación de los resultados del proyecto, evaluación del impacto del proyecto y evaluación de la sostenibilidad de las medidas ejecutadas; asimismo, las Conclusiones, Aprendizajes y Recomendaciones.

Los Anexos se consignan en documento separado y contienen los instrumentos diseñados para el trabajo de campo, las entrevistas realizadas, las boletas de la encuesta y los respectivos respaldos en archivos digitales.

El equipo consultor agradece a FUNDASAL la confianza depositada para el desarrollo de la presente evaluación de impacto ex post, realizada a partir de mayo de 2004 a la presente fecha.

PARTE 1: MARCO REFERENCIAL

1.1 Objetivos de la evaluación

Los objetivos generales y específicos que guiaron el desarrollo de la presente evaluación ex post fueron establecidos por FUNDASAL en los Términos de Referencia para esta consultoría.

En este sentido, se ha definido como **objetivo general**:

Conocer la capacidad del Proyecto de Rehabilitación de la comunidad Las Palmas para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población y disminuir la manifestación de la pobreza en el asentamiento.

Mientras que los **objetivos específicos**, son:

- 1 Dimensionar la calidad y sostenibilidad de los cambios generados con la implementación del proyecto.
- 2 Establecer la transformación física y grado de afectación generados en la relación de la comunidad rehabilitada respecto de su entorno.
- 3 Conocer el nivel de aceptación que los cambios generados tienen en la población y la responsabilidad que la comunidad asume en mantener o mejorar dicha situación.
- 4 Establecer aportes del proyecto para su aplicación en otras experiencias de Rehabilitación de Tugurios, y que contribuyan al desarrollo de un Programa de Mejoramiento de Barrios.
- 5 Analizar el aporte del proyecto en relación a políticas municipales y nacionales para la rehabilitación de tugurios.

1.2. Metodología

1.2.1. Enfoque metodológico

Para el abordaje del estudio del “Proyecto de Rehabilitación de la comunidad Las Palmas” fueron establecidas tres dimensiones de evaluación y a cada una de ellas fueron definidas sus respectivas variables.



Primera entrevista exploratoria con Isabel Salazar, presidenta de la Junta Directiva Central.

Las dimensiones de la evaluación establecidas fueron:

1. Evaluación de los resultados del proyecto,
2. Evaluación del impacto del proyecto, y
3. Evaluación de la sostenibilidad de las acciones ejecutadas

En lo que se refiere a la evaluación de resultados debe decirse que por éste se entiende *la consecución de las metas programadas los plazos, con los costos y con las calidades definidas previamente*. Vale decir que si la evaluación determina que el proyecto ejecutado satisface los requisitos de plazos, costos y calidad previstos, se podrá afirmar que esta ha cumplido con los resultados previstos.

En cuanto a lo impactos del proyecto, debe decirse que por éstos se entiende *las consecuencias positivas o negativas que generalmente empiezan en el punto dónde los resultados del proyecto y sus servicios están siendo usados / aplicados por la población destinataria de las acciones implementadas y continúa generando cambios en el desarrollo de esta y su entorno*.

Por último, se entiende que la *sostenibilidad* del proyecto se evidencia por *la capacidad de la comunidad para autogestionar las obras físicas y servicios básicos habilitados por el proyecto y así dar continuidad a su operación, mantenimiento y financiamiento*.

Cabe señalar que este trabajo también fue orientado a reconstruir una línea de base del proyecto, debido a que ésta no fue establecida previamente. Para esto se recurrió a extraer la información de la documentación preparatoria del proyecto y de los informes de avance realizados, pero también a reconstruir datos a partir de la memoria de la gente, preguntando en las entrevistas como era la situación antes de que se implementara el proyecto de rehabilitación.

1.2.2 Variables analizadas

Las variables empleadas para ordenar conceptualmente el análisis se estructuraron en las tres dimensiones del análisis de este trabajo: resultados, impacto y sostenibilidad; siendo éstas las que se exponen a continuación.



Entrevista con Efraín Hernández, Alfredo Molina e Isabel Salazar, integrantes de la Junta Directiva Central de la Comunidad Las Palmas.

Para el análisis de resultados, las variables fueron:

1. Nivel de cumplimiento de las metas estipuladas.
2. Nivel de cumplimientos de las actividades programadas.
3. Nivel de cumplimiento de los tiempos programados.
4. Nivel de cumplimiento de las calidades programadas.
5. Nivel de cumplimiento de los presupuestos programados.
6. Nivel de funcionamiento de las cuatro modalidades de ejecución de obras: por contrato, por administración directa, por ayuda mutua, y por esfuerzo propio de las familias.



Grupo de mujeres entrevistadas.

Para el análisis de impacto, se seleccionaron las siguientes variables:

7. Cambios producidos en el entorno físico.
8. Cambios producidos en el desarrollo social de la comunidad.
9. Cambios producidos en el capital social de la comunidad.
10. Cambios producidos en la situación económica de la comunidad.
11. Cambios producidos en la situación ambiental de la comunidad.

Para el análisis de sostenibilidad, se identificaron las siguientes variables:

12. Estado actual y funcionamiento de las obras y servicios ofrecidos por el programa.
13. Mantenimiento recibido por las obras y servicios iniciados con el programa.
14. Nivel de autofinanciamiento comunitario o familiar que recibe el mantenimiento de las obras y servicios del proyecto.
15. Capacidad organizativa que tiene la comunidad para dar mantenimiento a obras y servicios ofrecidos por el proyecto.

También hay un grupo de variables que fueron consideradas para los tres niveles de análisis anteriores:

16. Principales aciertos obtenidos.
17. Principales problemas surgidos.
18. Aprendizajes a partir de las actividades realizadas.



Jóvenes de la comunidad participan en los preparativos para la aplicación de la encuesta.

1.2.3 Unidades de análisis

La investigación se realizó a partir de las unidades de análisis siguientes:

- a) *Líderes comunitarios*: particularmente pertenecientes a la Junta Directiva Central (JDC).
- b) *Familias*: se aplicó una encuesta con validez estadística a una muestra representativa de familias de las 18 parcelas de la comunidad.
- c) *Grupos de interés*: particularmente mujeres y jóvenes.
- d) *Instituciones relacionadas*: Unidad de Salud ubicada en la comunidad, Escuela República de Canadá ubicada en la comunidad, Distrito 3 de la Alcaldía Municipal de San Salvador (AMSS).
- e) *FUNDASAL*: Personal de la institución directamente involucrado con el proyecto.

1.2.4. Técnicas para la recolección de información

Las técnicas utilizadas para la recolección de información fueron las siguientes:

- a) *Entrevistas grupales* con integrantes de la Junta Directiva Central, grupo de mujeres, jóvenes, y personal de FUNDASAL relacionado con el proyecto.
- b) *Entrevistas personales a profundidad con informantes cualificados* pertenecientes a la unidad de salud, escuela de la comunidad, Distrito 3 de la Alcaldía municipal de San Salvador y de FUNDASAL.
- c) *Revisión documental* de informes y literatura relacionada al proyecto.
- d) *Observación directa y recorrido de campo* para verificar en el terreno la información.
- e) *Encuesta* a una muestra de 202 personas mayores de 15 años, pertenecientes a igual número de familias seleccionadas aleatoriamente. Esto resulta de un diseño muestral cuyo nivel de Confianza es 95% y su margen de Error es 5%, suponiendo un Universo Poblacional de 1,050 familias en la comunidad.



Joven universitaria, habitante de la comunidad, realiza la encuesta en una de las 18 parcelas de la comunidad.

Procedimiento para establecer el tamaño de la muestra probabilística.¹

M = Muestra a determinar.

A = Área bajo curva normal, 1,96: (95% de confianza).

E = Error de la muestra 5%.

P = Probabilidad de que un entrevistado acepte integrar la muestra (80%)

(1-p) = Probabilidad negativa de P (20%).

U = Universo: 1,050 personas mayores de 15 años.

$$A^2 \times P \times (1-P) \times U \quad 1.96^2 \times 0.8 \times 0.2 \times 1,050$$

$$(U-1) E^2 + A^2 \times P \times (1-P) \quad 1,050-1 \times (0.05)^2 + 1.96^2 \times 0.8 \times 0.2$$

Estratificación por sexo

A partir del supuesto que la población femenina representa aproximadamente el 52% del universo de trabajo, se asignó esa proporción para la aplicación de los cuestionarios a personas de este sexo (106 boletas) y el 48% (96 boletas) a personas del sexo masculino.

Distribución espacial de la muestra

La encuesta se realizó con una muestra de 202 personas pertenecientes a diferentes familias de las 18 parcelas en que se divide la comunidad. La distribución de la muestra y la aplicación de los cuestionarios, se realizó de acuerdo a las variables de sexo y distribución de la población por parcela, tal como muestra el cuadro No.1.

Cuadro No.1			
Distribución de la muestra			
Parcela	Hombres	Mujeres	%
1	6	6	6%
2	4	5	4%
3	4	5	4%
4	6	10	8%
5	4	5	4%
5 BIS	4	5	4%
6	6	5	5%
7	4	5	4%
8	5	5	5%
9	7	5	6%
10	8	7	7%
11	9	9	9%
12	5	6	5%
13	4	5	4%
14	6	10	8%
15	4	3	3%
16	4	4	4%
17	6	6	6%
TOTALES	96	106	100%
%	48%	52%	

¹ El procedimiento para establecer la muestra dio por resultado 199, sin embargo fueron aplicados 202 cuestionarios válidos, lo que aumenta ligeramente el nivel de confianza.

1.2.5. Secuencia metodológica

Paso 1: Preparación del trabajo

a) Reunión con FUNDASAL para coordinación del trabajo.

Esta reunión se realizó con personal de la Unidad de Planificación y Estudios, UPE, en el mes de mayo de 2004. En la reunión se revisó el plan de trabajo presentado por los consultores y se establecieron los vínculos para poder coordinar con los distintos referentes de FUNDASAL.

b) Recolección y lectura de documentación de referencia

La recolección y lectura de documentación del proyecto se hizo en dos momentos. Primero se recibió un conjunto de documentos que después de ser minuciosamente revisados se llegó a la conclusión de que no permitían definir con claridad cuales eran las actividades y resultados esperados de proyecto.

En un segundo momento y después de señalar este problema, se buscó más documentación y aparecieron los documentos claves. Esta situación significó un considerable retraso en las actividades programadas.

En total, se revisaron los siguientes documentos:

- Proyecto de Rehabilitación Comunidad Las Palmas, enero 1995
- Acuerdo separado al Contrato de Aporte Financiero y de Ejecución del Proyecto, 1 de julio de 1997
- Tabla de presupuesto actualizado, diciembre 1997
- Informe final del Proyecto, julio 2002
- Complemento al Informe final del Proyecto, septiembre 2002
- Informes de avance del proyecto: Informe mensual de mayo 1997; Informe trimestral de julio septiembre 1997; Informe trimestral de octubre-diciembre 1997; Informe #26 del trimestre octubre-diciembre 2003
- El libro “Las Palmas: de la utopía al mejoramiento de barrios en El Salvador”, editado por Fundasal en 2003.



Entrevista con personal de FUNDASAL



Entrevista con personal de FUNDASAL

c) Definición de variables e indicadores de línea de base, de resultado, de impacto y de sostenibilidad.

Con base a la documentación antes mencionada se pudo construir con mayor precisión las medidas y metas del proyecto, así como las variables e indicadores de la línea de base. De igual manera, se determinaron las variables relativas a las tres dimensiones de la evaluación: resultados, impacto y sostenibilidad.

Para auxiliarnos en tal labor se construyeron tres matrices en las que se establecen los aspectos que se evaluarían (ver anexos).

En la **matriz de análisis de resultados**, se establecieron 17 medidas generales, 23 metas y 71 medidas específicas, referidas a 9 variables, resultando de esto, aproximadamente 864 datos que permitieron establecer en qué medida el proyecto realizó las actividades previstas, con la calidad, los tiempos y los recursos programados, así como conocer cuales fueron las principales dificultades y aciertos en la ejecución del proyecto.

En la **matriz de análisis de impacto** se establecieron solo 9 medidas generales ya que éstas representan las iniciativas del proyecto que permiten una directa influencia en la calidad vida de las personas, al mismo tiempo que se establecen 25 variables referidas al entorno físico, social, económico, ambiental y al capital social. En cada medida general del proyecto y en cada variable se consideró tanto la situación inicial como los cambios experimentados después del proyecto. De manera tal que, para evaluar el impacto del proyecto se rastrearon aproximadamente 90 datos.

Por último, en la **matriz de sostenibilidad** se establecieron 13 medidas generales y 6 variables orientadas a analizar si las mejoras producidas por el proyecto, continúan funcionando, reciben mantenimiento adecuado, se sufraga sus costos y cuentan con respaldo organizacional adecuado. Adicionalmente se rastrearon tanto los problemas como aprendizajes, de manera tal que en total se rastrearon aproximadamente 78 datos.

Una vez construidas las tres matrices, que establecieron aproximadamente 1032 datos a explorar en los tres niveles de análisis, se procedió

a vaciar en éstas la información encontrada en la documentación proporcionada por FUNDASAL, la cual en todo caso también fue verificada mediante observación de campo, entrevistas y encuestas.

d) Elaboración de instrumentos de recolección de información

Para vaciar tanto la información documental como la recabada por medio de la investigación de campo, se elaboraron varias matrices de trabajo que, por un lado, contienen las medidas del proyecto, y por el otro, los indicadores de evaluación para cada uno de los tres niveles (resultados, impacto y sostenibilidad).

Así, se tienen las siguientes matrices para vaciar información: Matriz general, Matriz para la evaluación de resultados, Matriz para la evaluación de impacto y Matriz para la evaluación de sostenibilidad (ver anexos).

También se elaboraron fichas de registro, cuestionarios y guías de preguntas, como instrumentos para recabar datos en el desarrollo de las entrevistas grupales y personales (ver anexos).

e) Prueba de instrumentos e identificación de personas a entrevistar

Previamente a la realización de las entrevistas se tuvo una reunión exploratoria con la Presidenta de la Junta Directiva Central, Isabel Serrano, con el fin de explicar el desarrollo de la consultaría, solicitar la colaboración por parte de la directiva central, actualizar información acerca de la comunidad y establecer la coordinación para el trabajo de campo.

Asimismo, se coordinó y realizó la prueba de los instrumentos para la recolección de información con tres integrantes de la directiva central, incluyendo las matrices de evaluación, las fichas para registrar datos y las guías de preguntas.

f) Recorrido y verificación mediante observación de las medidas del proyecto.

Se realizó un recorrido por la comunidad con el acompañamiento de directivos de la misma para verificar mediante la observación de campo las medidas implementadas, al tiempo de tener una aproxima-



Recorrido por la comunidad con María Estela Urías, integrante de la Junta Directiva Central y encargada de asuntos jurídicos para la legalización de terrenos.

ción actualizada de los cambios ocurridos, por ejemplo, daños en válvulas de la red de agua potable, convivencia, iluminación pública, entre otros aspectos que son recogidos en las matrices de evaluación respectivas.

Paso 2: Recolección de información de campo

a) Ejecución de entrevistas grupales y personales

En atención a los tres niveles de la evaluación y a las diferentes unidades de análisis consideradas en el plan de trabajo, lo mismo que a las recomendaciones de FUNDASAL acerca de las personas a entrevistar, se realizaron las entrevistas que se detallan en el cuadro No. 2.

Cuadro No. 2		
Personas entrevistadas por unidad de análisis		
Unidad de análisis	Técnica / instrumento	Participantes
Junta Directiva Central	Entrevista grupal / Guía de preguntas y fichas de registro	Isabel Salazar, presidenta Alfredo Molina, secretario de comunicaciones Efraín Alonso Hernández, coord. de ayuda mutua
Mujeres / jóvenes	Grupo focal / Guía de preguntas y fichas de registro	Matilde Ramos, 53 años, parcela 1. María Estela Urías, 54 años, parcela 11. Isabel Salazar, 46 años, parcela 12. Secundina Marroquín, 102 años, parcela 4. Maexi Veralí Sigüenza, 16 años, 9° grado, parcela 16. Sara Nathali Sigüenza, 13 años, 6° grado, parcela 16.
AMSS	Entrevista personal / Guía de preguntas	Irving Rodríguez, jefe del Distrito 3 Consuelo Gómez, referente zonal Porfirio Hernández, jefe depto. participación ciudadana
Casa de la Salud	Entrevista personal / Guía de preguntas	Doctor Francisco Flores, encargado de la Casa de la Salud Las Palmas
Escuela	Entrevista personal / Guía de preguntas	Gloria Benítez de Alfaro, directora Escuela República de Canadá
FUNDASAL	Entrevista grupal / Guía de preguntas	Ing. René Cardoza, coordinador del proyecto Lic. Claudia de Hándal, promoción social Lic. Elena Martell, promoción social
FUNDASAL	Entrevista Personal / Guía de preguntas	Lic. Dimas Pinto, depto. Jurídico Lic. Yolanda Loucel, promoción social Lic. Ismael Castro, gerente general Lic. Julio Meléndez, administrador financiero

tizadas a fin de contar con los insumos necesarios para proceder a realizar la evaluación.

b) Preparación y ejecución de la encuesta

La preparación de la encuesta comprendió el diseño del cuestionario, la validación o prueba de este instrumento y la capacitación del equipo de encuestadores y encuestadoras.

El diseño del cuestionario fue previamente sometido a la revisión y aprobación de FUNDASAL y los aportes del personal involucrado fueron incorporados al mismo. Luego, este instrumento luego fue probado y validado en la comunidad.

El cuestionario diseñado (ver anexo) contiene 84 preguntas estructuradas en cinco partes que exploran la siguiente información: Datos personales de las personas encuestadas, datos de la familia que habita la vivienda, datos sobre los resultados del proyecto, datos sobre el impacto del proyecto y datos sobre la sostenibilidad del proyecto.

Para la ejecución de la encuesta fue capacitado un grupo de diez estudiantes universitarios, en su mayoría pertenecientes a la comunidad, quienes aplicaron los cuestionarios de acuerdo a la distribución muestral, que como se explica atrás, corresponde a 202 personas mayores de 15 años, pertenecientes a igual número de familias, seleccionadas de manera aleatoria en las 18 parcelas de la comunidad.

c) Tabulación y procesamiento estadístico de la encuesta

Los resultados de la encuesta fueron tabulados y procesados en sistema SPSS. En los anexos se consignan estos resultados debidamente tabulados.

Paso 3: Análisis de resultados

a) Análisis cuantitativo y cualitativo de la encuesta y de toda la información recabada



Jóvenes de la comunidad entregan las encuestas realizadas durante el día.

A partir de los resultados de la encuesta, las entrevistas y la información documental, se procedió al análisis cuantitativo y cualitativo de toda la información recabada a fin de reconstruir la línea de base, comprender el proceso desarrollado y establecer y valorar los cambios ocurridos luego de la intervención de FUNDASAL en Las Palmas.

b) Evaluación de los resultados

Con la valoración de la información recabada se formuló una primera aproximación de la evaluación del proyecto para someterla a discusión y evaluación con personal de FUNDASAL involucrado en el proyecto.

Paso 4: Redacción y presentación del borrador del informe final para su discusión y recibir sugerencias

Paso 5: Redacción del informe final



Entrevista con jóvenes de la comunidad

1.3 Marco conceptual

El concepto principal que sustenta la implementación del proyecto de rehabilitación de la comunidad de Las Palmas es el de “rehabilitación de comunidades”, que en FUNDASAL se ha planteado como un producto modificado y mejorado del concepto de “renovación urbana” que la institución venía utilizando desde inicios de la década de 1990.

El **concepto de rehabilitación** se define como “el establecimiento de las bases necesarias para sustentar el mejoramiento progresivo y continuo de la calidad de vida de la población de bajos ingresos en sus lugares actuales de asentamientos, mediante acciones de mejoramiento en los aspectos físicos, socio-económicos y dotación de servicios urbanos básicos (infraestructura y equipamiento) utilizando al máximo los recursos físicos y humanos existentes”. Dicho de otra manera, la fuerza de este concepto radica en que parte de valorar lo existente, manteniendo la distribución espacial original, pero mejorándola y adaptándola al esquema de vida que los pobladores han concebido con respecto a su entorno. Esto conduce en la práctica a reutilizar y mejorar sustancialmente lo que ya se tiene, dotando a la comunidad del equipamiento o infraestructura que le permita gozar de los servicios que la ciudad posee, y propiciando capacidades organizativas,

educativas y de gestión social para que participen en la ejecución del proyecto y en el manejo de su propio desarrollo.

Este concepto de intervención para el mejoramiento del hábitat popular integra, en el caso de FUNDASAL, la estrategia de desarrollo local que, entre otras cosas, pone el énfasis en la articulación entre actores tanto públicos como privados, en la búsqueda de provocar sinergias y vínculos de cooperación que impulse en desarrollo a partir de las capacidades locales.

Entre los **principios de la estrategia de rehabilitación** se destacan:

- a) la participación comunitaria, desde la etapa de planificación, ejecución y sostenibilidad del proyecto;
- b) la cooperación de la entidad ejecutora con otros organismos públicos y privados;
- c) el reconocimiento de la capacidad económica de las personas beneficiarias de cubrir costos, lo cual conduce a combinar ciertos niveles de subsidio con mecanismos de recuperación económica; y
- d) la integralidad en la visión de los problemas y soluciones, considerando el entorno inmediato, la ciudad y a los pobladores como actores para el mejoramiento de su comunidad.

Por último, cabe señalar que la **estrategia de rehabilitación de barrios** comprende diversas acciones, entre las que se pueden mencionar:

- a) la legalización de la tenencia de la tierra que asegure seguridad jurídica;
- b) el mejoramiento y dotación de la infraestructura de servicios básicos;
- c) el equipamiento o mejoramiento de las instalaciones de servicios como salud, educación, etc.;
- d) el mejoramiento y construcción de viviendas, utilizando mano de obra comunal y la experiencia de autoconstrucción acumulada;
- e) el fomento de ingresos y empleos, no sólo los de tipo temporal que genera un proyecto, sino también permanentes; y,
- f) la organización social, como condición vital para la ejecución y consolidación del proyecto.



Entrevista con un integrante de la directiva de deportes (al centro).

Si bien con el Proyecto de Rehabilitación de Las Palmas se ha dado una contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, también constituye una experiencia válida en la búsqueda de alternativas para el abordaje integral del desarrollo de aquellas zonas a las que la ciudad le ha dado la espalda. En este sentido, la integralidad del enfoque del Proyecto de Rehabilitación de Las Palmas y los resultados obtenidos, que lo ha llevado a ser considerado una de las mejores prácticas en Latinoamérica, ha contribuido a asegurar una solución integral, a garantizar su sostenibilidad, a mejorar el medio ambiente y a reducir la marginalidad de Las Palmas al incorporar los servicios básicos de los cuales goza la “ciudad formal”.

Por ello, de acuerdo con el Director ejecutivo de FUNDASAL, Edín Martínez, *“la tarea es hacer ciudad, reinterpretarla e integrar a la misma aquellos lunares urbanos donde en su entorno inmediato están todos los servicios que la ciudad dispone, pero en su interior la población carece de ellos.”* Construir ciudad es un concepto que conduce a llevar los beneficios de ésta a aquellas grandes franjas de población marginadas de dichos beneficios, una realidad que los planificadores urbanos no pueden ignorar, pues de hacerlo, la alternativa es enfrentarse a las instancias públicas como sujetos de derechos y deberes, y negociar con una actitud que propicie que la ciudad los asuma como tales.

Mapa de ubicación de la comunidad Las Palmas



1.4 Información general de la comunidad

1.4.1 Antecedentes

Las Palmas es una comunidad ubicada en la ciudad de San Salvador, que desde su nacimiento tuvo características precarias y crecimiento espontáneo. Doña Secundina Marroquín Hernández, de 102 años de edad, la habitante más antigua del lugar, relata que el terreno que actualmente ocupa la comunidad de Las Palmas se comenzó a poblar en 1918 por campesinos sin tierra, que aprovechando la ausencia de claridad sobre la propiedad del suelo, ya que su dueño había fallecido sin dejar herederos, así como la cercanía del río, construyeron casas de zacate y limpiaron la maleza del terreno para sembrar maíz y frijol. En esa época, dice Doña Secundina, *“no había aviones, ni carreteras, no habían carros, no habían buses, no había nada. Y para hacer la primer carretera, la niña Concha Regalado dio mil cadenas, para que pudieran traer a trabajar reos encadenados”*².

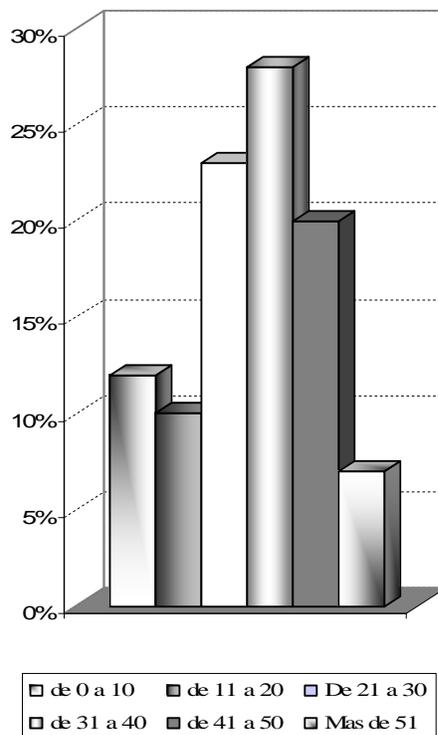
El proceso de poblamiento de Las Palmas con características de tugurio se comenzó a desarrollar después de la década de 1950, lo cual se evidencia por el hecho de que solo el 7% de las familias dicen haber estado en el lugar más de 50 años. Entre 1950 y 1970 la comunidad fue creciendo de manera consistente absorbiendo población proveniente de la migración campo-ciudad y producto de la considerable reproducción de las familias entre las cuales no era extraño tener entre 10 y 15 hijos e hijas. Entonces los lotes, al principio extensos, se fueron subdividiendo en unidades más y más pequeños.

Sin embargo, como afirma Alfredo Molina, directivo de la comunidad, el gran salto poblacional se produjo en la década de los años 80 y fue provocado por la guerra: *“hasta ese entonces todavía se miraban algunas orillas libres, pero después empezó a llegar gente de todo el país”*.³



Entrevista con Doña Secundina Marroquín Hernández, de 102 años de edad, la pobladora de mayor edad en la comunidad.

Grafico No. 1
No. de años en que las flias han vivido en la comunidad



² Marroquín, Secundina, entrevista para este trabajo.

³ Molina, Alfredo. Miembro de la Junta Directiva Central. Entrevista, 2 de septiembre del 2004.

El asentamiento fue creciendo espontáneamente a orillas del río contaminado, sin ningún ordenamiento urbanístico que facilitara la introducción de los servicios y beneficios que la ciudad ofrece a sus habitantes, dejándolos marginados y desarticulados de la trama urbana, aún estando dentro de ella.

Antes de comenzar el proyecto, las viviendas eran precarias y construidas en su mayoría con materiales de desechos y sistema mixto. El abastecimiento de agua potable se realizaba por medio de un sistema colectivo de 37 cantareras para más de mil familias, lo que ocasionaba largas filas, las duchas estaban al aire libre, y había un ambiente de alta contaminación debido a la evacuación de excretas por medio de letrinas de fosa que plagaban toda la comunidad, contaminando gravemente las capas del subsuelo y el río. Por otro lado, había constantes inundaciones, focos de infección por aguas estancadas y amenazas de derrumbes. Con una deficiente red de energía eléctrica, cortos circuitos y líneas de transmisión soportadas en postes de madera deteriorados.

Bajo estas condiciones de vida descritas, antes que el proyecto de rehabilitación se ejecutara, Las Palmas experimentaba la paradoja de ser considerada en el mapa de riesgos del país como zona altamente vulnerable, pese a estar localizada contiguo a la colonia San Benito, una de las zonas residenciales más exclusivas de la élite económica salvadoreña.

En cuanto a la organización social, en Las Palmas había una directiva con 5 miembros nombrados y con la decisión única y exclusiva del presidente. Cinco miembros para más de mil familias. Se elegía la Junta directiva por compradazgo, la mayoría eran de los grupos de alcohólicos anónimos, allí se buscaban por compradazgo y para resolver problemas puntuales y así se lograron muchas cosas.

El padre Fermín Sáenz, que era jesuita, les ayudó con los proyectos físicos, como el agua potable; por él la niña Noy de Guirola les mandó a engramar la cancha, pero pasando ese problema se quedaban sin hacer mayor cosa.

Este momento organizativo antes del proyecto es caracterizado de la siguiente manera por Yolanda Loucel, responsable de la unidad de Promoción social de Fundasal: “La comunidad estaba acostumbrada al asistencialismo, al paternalismo del padre Fermín y al maternalismo de la niña Noy de Guirola, no había trabajo colectivo, había desinterés y despreocupación, una visión de ser de Las Palmas, pero de querer vivir como los de la colonia San Benito y pensar como ellos, pues para muchas personas su lugar de trabajo era en la San Benito y querían traer esos patrones de conducta a su comunidad; la directiva era nombrada por compradazgo... entonces, cómo organizar a la comunidad era un desafío”.

1.4.2 Sinopsis estadística actual

En adelante se presentan algunos datos que se han extraído de la encuesta realizada por este estudio y permiten obtener una idea general de la situación actual de la comunidad. En los casos en los que se cuente con información estadística obtenida antes de la implementación del proyecto de rehabilitación, estos serán presentados entre paréntesis y con letra cursiva.

Vivienda y familia

Cantidad de viviendas: 1,115 viviendas en la comunidad, cifra que se estima con base en la información de la JDC con respecto a la cantidad de personas que integran la asociación comunal.

- **Habitantes por vivienda:** 4.83 personas por vivienda, con un mínimo de 1 y un máximo de 16.
- **Población estimada:** 5,385 personas, como resultado de multiplicar la cantidad de viviendas (1,115) por el número de habitantes por vivienda (4.83)
- **Superficie por vivienda:** 55 m², según la encuesta, con un mínimo de 15 m² y un máximo de 175 m² El incremento con respecto al estimado en estudios anteriores, que era de 40 m², se puede deber a la construcción de una segunda planta en el 9 % de las viviendas, después de terminado el proyecto.
- **Superficie de vivienda por habitante:** 11.3 m²
- **Porcentaje de mujeres como jefas únicas de familia:** 29%
- **Tiempo promedio de habitar en la comunidad:** 33 años

Grafico No. 2
Escolaridad de entrevistados/as

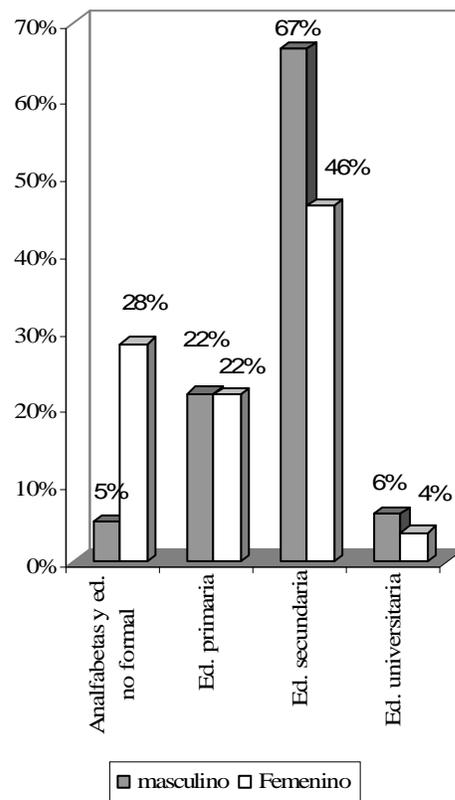
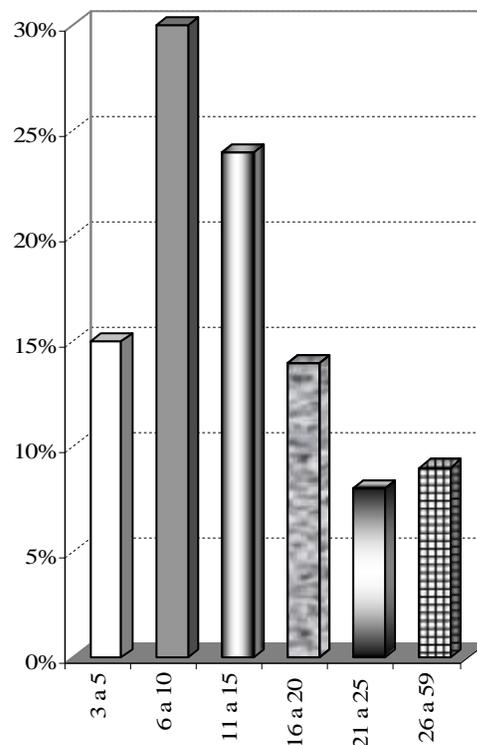


Gráfico No. 3
Metros cuadrados por persona en la vivienda



Ingreso y empleo

- **Empleo:** El 48% de adultos está desocupado o tiene trabajo eventual
- **Ingreso:** La mayor parte del ingreso familiar proviene de trabajo asalariado permanente o eventual.
- **Pobreza:** Aproximadamente el 48% en estado de pobreza extrema y el 81% en estado de pobreza relativa.

Vida social y política

- **Organización:** La principal organización de la comunidad es la comunitaria. En las reuniones de parcela y de la comunidad participa gente del 89% de las viviendas, mientras que en la elección de la JDC participaron personas del 65% de los hogares.

El segundo tipo de organización comunitaria, que cuenta con más participación de la comunidad son las iglesias evangélicas y católica (38% de los hombres y 59% de las mujeres). La participación en las iglesias evangélicas es mayor que en la católica para ambos sexos.

El club deportivo es la tercera organización mas importante, ya que en esta participan los hombres del 30% de los hogares, pero solo mujeres del 3%.

- **Política:** La población es mayoritariamente conservadora, ya que el 32% de las personas que respondieron la encuesta dijeron que la familia votó por ARENA en las ultimas elecciones (2004), mientras que solo el 9% dijo haberlo hecho por el FMLN y el 1% por el CDU-PDC.

Organización comunitaria:

- **Junta Directiva Central:** Integrada por 22 personas electas en asamblea.
- **Directivas de parcela:** 18 directivas, una por parcela, y comités.
- **Junta Directiva de Deportes:** 8 propietarios, 8 suplentes, electa por los equipos de fútbol, depende de la JDC en la estructura organizativa de la comunidad.

Gráfico No. 4
Ingreso en colones de las familias

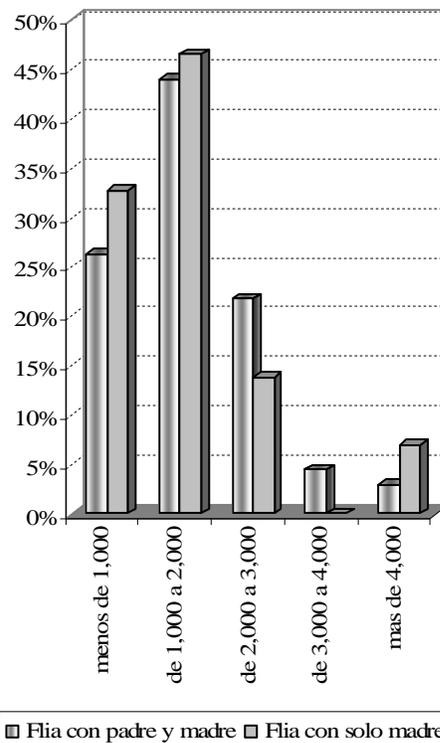
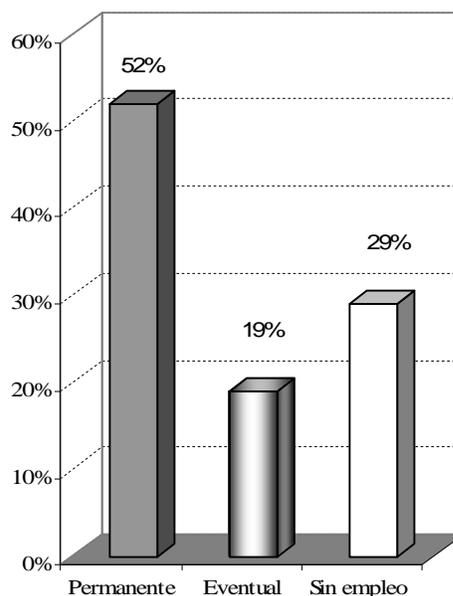


Gráfico No. 5
Empleo de la población adulta



Servicios sociales:

- **Escuela:** 1. Nombre: “República de Canadá”. Grados: 1° a 9°, 11 secciones. Alumnos: 589 por la mañana; por la tarde funcionan 10 secciones; personal docente: 25 en total, incluidos 2 profesores de educación física.
- **Clínica:** 1. Nombre: Casa de la Salud Las Palmas. Servicios: atención médica, vacunación, control prenatal y de planificación familiar, toma de citología o prevención del cáncer cérvico uterino, aplicación de inyectables y programa de control del niño sano. Atención médica: dos veces por semana (lunes y viernes).
- **Complejo Deportivo** “Padre Joseph Dean Brackley s.j.”: Cuenta con canchas de fútbol y de básquetbol, no tienen medidas reglamentarias. Áreas de servicio: baños, desvestideros, servicios sanitarios, dos locales para oficina, graderías e iluminación.
- **Casa Comunal:** La administra la Junta Directiva Central; cuenta con un amplio salón para actividades y dos salas de oficina con mueblería básica. El local se alquila para eventos. Tiene un intenso uso como reuniones de la organización comunal, bailes, celebración de cumpleaños, rezos, clases de karate, entre otras actividades.
- **Casa Cultural:** Equipada con libros, mueblería, fotocopiadora, 11 computadoras y acceso a internet. Se imparten clases de computación, inglés, hay servicio bibliotecario y ayuda a niños preescolares.
- **Lavaderos públicos:** Aunque siguen funcionando, poca gente los usa, solo llegan unas 6 o 7 señoras que lavan ropa ajena.



1.5 Antecedentes del proyecto

Antes de hablar de Las Palmas, históricamente hay que hablar de otros tres proyectos que le antecieron, ejecutados en la década de 1980 en tres comunidades, éstas son: la comunidad Lupita, en Antiguo Cuscatlán; la comunidad Jardín, en Mejicanos, ambas comunidades tenían más de un centenar de vivienda; y la comunidad Tutunichapa, en San Salvador (frente al ISSS), que tenía más de 300 familias. Allí se fue perfilando un enfoque de trabajo, como era, rehabilitar en las zonas degradadas, donde ya había una vida comunitaria. A partir de estos tres proyectos es que se viene visualizando una nueva línea estratégica que se le empezó a llamar rehabilitación. Así lo explicó Yolanda Loucel, jefa del departamento de Promoción social, al recordar cómo surgió la idea del proyecto Las Palmas y el concepto de rehabilitación.

“Después de la Tutunichapa buscamos un proyecto que tuviera un cierto impacto en cuanto al número de viviendas y área a rehabilitar, un lugar de renombre que tuviera ya características de tugurio”. Esto se une a una solicitud que venían haciendo la gente de Las Palmas, desde un poco antes del terremoto de 1986, para que Fundasal les apoyara a clarificar la situación de la legalización del terreno, porque podían ser desalojados. En esta primera relación se vio la posibilidad de orientarla a clarificar de quien eran los terrenos donde está asentada la comunidad; pero a partir de 1987, ya conociendo las tres experiencias anteriores de Fundasal, se hace más clara la solicitud de un proyecto similar para Las Palmas.

“Entonces el enfoque va surgiendo de estas experiencias, de ir visualizando que la gente pobre no solamente era oportuno trasladarla a lugares nuevos, sino apoyarles a rehabilitar su lugar donde estaban viviendo y tenían cierto arraigo, donde había más cercanía a los servicios básicos y un tejido social ya propio de esa comunidad y que no era la respuesta desarraigar a la gente de su zona donde estaba ubicada”, relató la jefa de Promoción social.

En esta época solo en el área metropolitana de San Salvador se contabilizaban más de 341 tugurios, sin que tuvieran ninguna o poca intervención para mejorar sus servicios, entonces era un problema difícil para la gente encontrar una respuesta, y por otro lado, la problemática de vivienda que venía a unirse a la situación de falta de servicios y la legalización. Entonces, como una respuesta a ese problema de vivienda, la legalización de la tierra y la dotación de servicio es que surge esta nueva línea de rehabilitación de tugurios, que es darle a la familia: uno, acercarle los servicios a su vivienda, dos, a través del proceso de trabajo en el mismo proyecto obtener la legalización de la tierra, y tres, resolver el problema de la vivienda específicamente. Así se va ubicando el concepto de rehabilitación de tugurios.

A partir de Las Palmas la Fundación continuó su proceso interno de pensamiento, discutiendo y reflexionando sobre lo que se hace, cómo se hace y cómo proyectarse a mejorar lo que se está haciendo; a hablar sobre los conceptos: qué es renovación, qué es rehabilitación y qué es mejoramiento. Con los proyectos anteriores a Las Palmas se estaba acuñando el concepto de renovación, porque era botar todo, hacer una nueva cuadrícula, empezar a dividir equitativamente el suelo y sobre ese empezar a construir vivienda y servicios. Implicaba un traslado provisional a la gente a algún sitio aledaño. El supuesto era que, por un lado, resultaba más fácil arrasar y volver a construir, y por otro, se buscaba equidad o igualdad en la distribución de la tierra y en el tipo de vivienda a construir.

Señala Yolanda Loucel que Las Palmas, en alguna medida, iba con ese concepto, aunque ya entraba una parte de solamente mejorar lo que allí había. Y se dio la discusión acerca de ¿por qué botar todo lo que allí había?, la inversión que la gente había hecho, que no era despreciable, pues había servicios básicos colectivos, una casa comunal, una clínica, talleres, vivienda bien construida; entonces, surgía el cuestionamiento interno y de las agencias de ¿por qué llegar a botar todo eso que estaba en buenas condiciones, para volverlo a hacer de nuevo?, además del cuestionamiento de las familias que decían no queremos salirnos de aquí.

“A raíz de estos cuestionamiento es que llegamos al convencimiento y determinación que lo más lógico era hacer un proyecto que respetara lo que ya había y lo mejorara, lo que nos permitiría a nosotros ser más innovadores y creativos, no partir de un diseño ya definido, sino ir en la marcha trabajando lo que se tenía que hacer. Eso exigía de la Fundación mucha más creatividad, responsabilidad e iniciativa, y sobre todo, mucha más eficiencia”.

A manera de resumen, se puede decir que los factores que influyeron para llegar al enfoque de rehabilitación fueron: a) la petición de apoyo de la comunidad; b) la búsqueda de la fundación por hacer una forma de intervención diferente y de mayor impacto a nivel de país en el mejoramiento de las condiciones físicas y sociales de las comunidades; c) la comparación de costos, ya que botar todo y volver a reconstruir era más caro que rehabilitar; d) la oposición de la comunidad; e) internamente había mucha discusión, a favor y en contra de una u otra línea de intervención, también había temor, sobre todo en el aspecto técnico en los ingenieros y arquitectos, y temor en la parte social en cuanto a la oposición de la gente.

Cabe mencionar en la búsqueda de la definición del enfoque previamente se consideraron varias alternativas para determinar lo que se iba a trabajar, o sea, lo que se iba a botar y lo que se iba a rehabilitar; se consideró botar una tercera parte de la comunidad y sacar la gente fuera de la comunidad para poder trabajar; otra alternativa era mitad y mitad; otra era sacar a toda la comunidad.

Al respecto, Yolanda Loucel destaca que “en esta búsqueda había que tener en cuenta que el proyecto se enfrentaba a normas urbanísticas establecidas, por ejemplo, el ancho de los pasajes para introducir cañerías de agua potable y drenajes. De haber respetado estas normas, teníamos que haber botado muchas más casas”. Esto llevó a buscar experiencias en otros países, por ejemplo en Guatemala, donde se conoció una comunidad que trabajaba con la tubería del pequeño diámetro y poca profundidad. Pero un proyecto como Las Palmas, con esta dimensión y concepto de rehabilitación, no había, al parecer ni aún a nivel latinoamericano.

Las Palmas tenía la característica de estar ubicada en un lugar apetecido y privilegiado que le reporta una gran ventaja a la comunidad, esto era importante rescatarlo. “Al principio, sobre el concepto de rehabilitación había cierta claridad de lo que queríamos, era no botar nada, mejorar y respetar al máximo lo que allí había e ir sorteando aquellas cosas que afectaran lo que queríamos hacer, pero que esto fuera lo mínimo. Lo que fuimos encontrando en el camino nos reafirmó que esta era la forma adecuada de enfrentar la solución del problema de las zonas tugurizadas en El Salvador. El proceso de trabajo de la parte física y social nos dio otras luces de cómo ir mejorando el concepto. Entonces Las Palmas fue un laboratorio, y así fue visualizado, como un laboratorio donde la institución iba a definir claramente una nueva línea estratégica de trabajo”.

Aclara Yolanda que internamente en la institución no hubo un proceso de inducción premeditado que condujera a la definición del concepto de rehabilitación, lo que sí hubo fue la inducción de los distintos factores que influyeron, como: los cuestionamiento internos acerca de si íbamos en la línea correcta; o como la oposición en la Tutunichapa, donde luego de haber botado 22 viviendas de ladrillo, una señora dijo no me mueven de aquí y no me botan mi casa y fue la única que se quedó allí; no fue este el caso en las comunidades Jardín y en la Lupita (y también en la Tutunichapa) donde las viviendas eran de madera y de plástico y la inversión que se botó no era grande y se hizo todo nuevo.

Al llegar a Las Palmas y hacer el primer diagnóstico, los problemas que la gente priorizaba eran la falta de servicios domiciliarios, la legalización de la tierra y, en tercero o cuarto lugar, estaba la vivienda, y una tercera parte de las viviendas estaban en buen estado, incluso de dos plantas y bien construidas. Esto llevó a buscar otras salidas al problema, y al interés interno de mejorar y encontrar algo nuevo se sumaba la presión de la comunidad que decía piensen más lo que están haciendo. Al discutir las alternativas con la gente en asamblea, decían no boten. Estas cosa también inducían.

Por otro lado, también la inducción del financiador, que decía busquen alternativas menos caras. Aunque no estaba establecido con precisión el monto del proyecto, si estaba la decisión de financiarlo y se dio un acompañamiento desde la planificación.

1.5.1 Estructura del proyecto

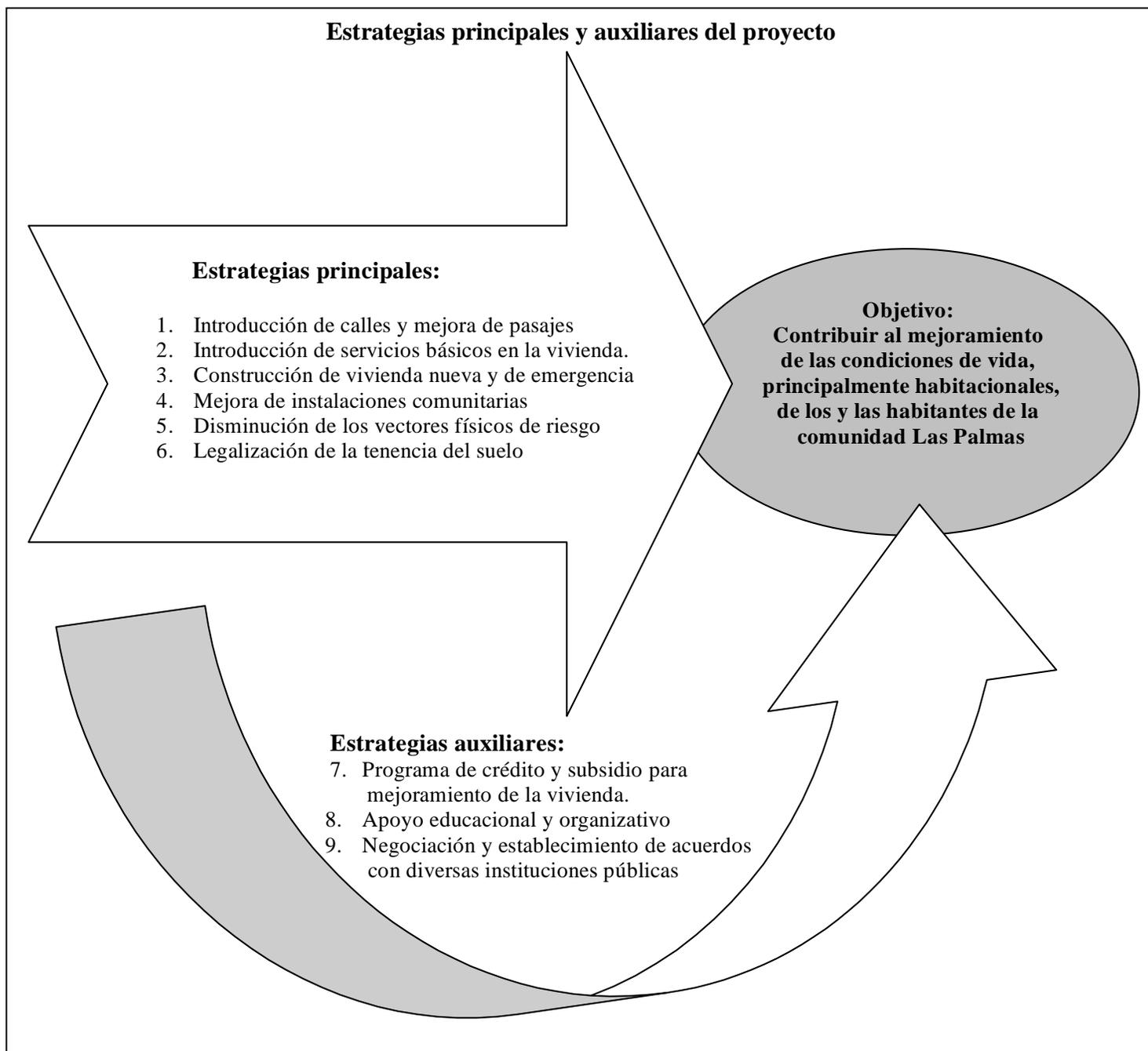
Al revisar la documentación del programa se encuentra que este fue estructurado conforme al *Contrato de Aporte Financiero y de Ejecución del Proyecto Rehabilitación de la Comunidad Las Palmas*, suscrito el 1 de julio de 1997 entre la República de El Salvador (en carácter de beneficiario) y el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) por un monto de DM 15 millones, equivalente al 82.3% del costo total del proyecto.

Según las negociaciones entre el KfW y la entidad ejecutora (Fundasal), el proyecto abarcaría las medidas que se muestran en el cuadro No. 3.

Sin embargo, para facilitar la evaluación de los resultados del programa, esta consultaría estructuró la información obtenida en nueve estrategias de intervención, que están implícitamente planteadas en la documentación obtenida, aunque no están explícitamente formuladas de esta manera.

Cuadro No. 3
Estructura del Proyecto Rehabilitación de la comunidad Las Palmas

1. Rehabilitación y ampliación de la infraestructura de servicios básicos
1.1 Sistema de abastecimiento de agua potable con conexiones domiciliarias
1.2 Sistema de alcantarillado sanitario
1.3 Sistema de drenaje de aguas pluviales en pasajes y calles vehiculares
1.4 Renovación del sistema de distribución de energía eléctrica de baja tensión
2. Reordenamiento vial (aceras / calle principal)
3. Construcción de aprox. 84 viviendas y aprox. 44 viviendas de emergencia
4. Medidas para el mejoramiento habitacional
4.1 Créditos para conexiones domiciliarias y servicios básicos de agua y desagüe
4.2 Subsidio para la desinfección y eliminación de letrinas
4.3 Créditos para mejoramiento de viviendas existentes
5. Medidas para la protección de la quebrada
6. Mejoramiento la infraestructura comunal
6.1 Renovación y amueblamiento del centro comunal
6.2 Renovación y equipamiento del puesto de salud
6.3 Renovación y equipamiento de lavaderos
6.4 Campo de deportes / parque
7. Tratamiento de desechos sólidos
7.1 Provisión de contenedores para basura
7.2 Organización del sistema de recolección y depósito final de desechos
8. Adquisición de herramientas y maquinaria
9. Planificación / diseño
10. Capacitación de la comunidad (por ejemplo educación para la eliminación de botaderos de basura informales)
11. Ejecución
11.1 Ejecución del proyecto por administración directa
11.2 Ejecución del proyecto por administración indirecta
12. Legalización de terrenos
13. Documentación del proyecto
14. Servicios de consultoría



Al analizar más detenidamente estas estrategias, tal como se muestra en la ilustración sobre *estrategias principales y auxiliares del proyecto*, se observa que seis estrategias se orientaron a alcanzar directamente los objetivos del proyecto, cuyo énfasis *se centra en contribuir al mejoramiento de las condiciones principalmente habitacionales de los y las habitantes de la comunidad de Las Palmas*, mientras que otras tres funcionaron más como estrategias auxiliares a las primeras.

Las estrategias orientadas a alcanzar directamente los objetivos del proyecto fueron las siguientes:

1. **Introducción de calles y mejora de pasajes**, la cual se proponía construir un sistema vehicular con cunetas y cruces de calles ampliados y un sistema de pasajes alineados y ordenados.
2. **Introducción de servicios básicos en la vivienda**, que se concentraba en asegurar el abastecimiento de agua potable, el drenaje de aguas servidas y pluviales, el servicio de energía eléctrica domiciliar y el servicio de recolección domiciliar de basura.
3. **Construcción de viviendas nuevas y de emergencia** que se orientó selectivamente a la construcción de viviendas para las familias cuyas casas fueron afectadas por el realineamiento de pasajes o que vivían en zona de riesgo o en hacinamiento, y a la construcción de albergues temporales para las distintas familias que debían evacuar sus viviendas para facilitar las obras que se estaban realizando.
4. **Mejora de instalaciones comunitarias**, como la iluminación pública, la clínica de salud, la casa comunal y las instalaciones deportivas.
5. **Disminución de los vectores físicos de riesgo**, mediante la erradicación de basureros, la construcción de obras de protección contra inundaciones y derrumbes y la estabilización del cauce del río en el tramo de la comunidad.
6. **Legalización de la tenencia del suelo**, gestionando el traspaso del terreno que ocupa la comunidad a propietarios individuales, midiendo los lotes y apoyando con asistencia legal el proceso de escrituración de las parcelas.

Para que estas estrategias se pudiesen implementar, se desarrollaron las siguientes tres estrategias de apoyo:

7. **Oferta de créditos y de subsidios**, que incluye una línea de créditos sin intereses destinada para conexiones domiciliarias del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario; una línea con cobro de interés para el mejoramiento de viviendas; y un subsidio para el saneamiento y eliminación de letrinas de fosa.
8. **Apoyo educacional y organizativo**, impartiendo cursos sobre gestión ambiental y funcionamiento comunitario y apoyando con asistencia técnica el fortalecimiento de la organización comunitaria.
9. **Negociación y establecimiento de acuerdos con diversas instituciones públicas**, logrando acuerdos que hiciesen posible la ejecución del proyecto y la sostenibilidad de la mayor parte de servicios.

PARTE 2: EVALUACIÓN DE RESULTADOS

2.1 Cumplimiento de metas

Al analizar el cumplimiento de las metas de manera global, se encuentra que 7 de las 9 estrategias planteadas se cumplieron satisfactoriamente, alcanzándose, tal como muestra el cuadro No.4, el 100% de las metas planteadas por las estrategias de *introducción de calles y mejora de pasajes, construcción de viviendas nuevas y de emergencia, mejora de instalaciones comunitarias, apoyo educacional y organizativo y establecimiento de acuerdos con diversas instituciones públicas*; mientras que la estrategia de *disminución de los vectores físicos de riesgo* alcanzo el 95% y *la estrategia de introducción de servicios básicos en la vivienda* fue sobre cumplida, ya que alcanzó 105% de las metas propuestas originalmente.

De las 2 estrategias cuyas metas no se pudieron alcanzar tal como estaban definidas originalmente, una es de carácter principal y se refiere a la *legalización de la tenencia del suelo*. Aquí el problema es de atraso, ya que a julio de 2002 (dos años después de haber terminado oficialmente el proyecto) se había alcanzado el 68% de sus metas; sin embargo a septiembre de 2004 se había logrado el 93% de las metas planteadas al inicio.

La otra estrategia auxiliar que presentó problemas, fue la *oferta de créditos y de subsidios*, principalmente en su componente de otorgamiento de créditos para introducir mejoras en la vivienda, al punto de que fue suspendida. No obstante, la mayoría de las otras metas de esta estrategia, que consistían en facilitar la desinfección de letrinas, las conexiones domiciliarias de agua y drenaje de aguas negras fueron satisfactoriamente cumplidas.

Cuadro No. 4

Nivel de cumplimiento de estrategias principales del proyecto

RESULTADOS BUSCADOS	METAS LOGRADAS	CUMPLIMIENTO
<u>.Estrategia 1: Introducción de calles y mejora de pasajes.</u>		100%
Construir un sistema vehicular en la comunidad con cunetas y cruces de calles ampliados	Existe un sistema vehicular en la comunidad con cunetas y cruces de calles ampliados	100%
Se cuenta con pasajes ensanchados, alineados y ordenados	Se cuenta con pasajes ensanchados, alineados y ordenados	100%
<u>.Estrategia 2: Introducción de servicios básicos en la vivienda.</u>		105%
90% de las viviendas tienen agua potable	96% de viviendas con servicio de agua potable	96%
90% de las viviendas cuentan con servicio de aguas negras y servidas.	98% de las viviendas cuentan con servicio de aguas negras y servidas.	109%
90% de las viviendas con drenaje de aguas pluviales	100% de viviendas con servicio de aguas pluviales.	106%
1058 viviendas con EE domiciliar suficiente y eficiente	1,115 viviendas con EE domiciliar suficiente y eficiente	105%
90% tiene servicio de tren de aseo municipal	100% con recolección domiciliar de basura	111%
<u>.Estrategia 3: Construcción de vivienda nueva y de emergencia.</u>		100%
Se cuenta con 34 albergues temporales	34 albergues construidos y utilizados adecuadamente	100%
77 familias cuentan con vivienda nueva	77 familias cuentan con vivienda nueva	100%
<u>.Estrategia 4: Mejora de instalaciones comunitarias.</u>		100%
Toda la comunidad cuenta con iluminación pública eficiente	Toda la comunidad cuenta con iluminación pública eficiente	100%
Mejorar instalaciones de puesto de salud	Instalación de puesto de salud mejorada	100%
Mejorar instalaciones de casa comunal	Casa comunal mejorada	100%
Construir instalaciones deportivas	Instalaciones deportivas construidas (falta techo)	100%
<u>.Estrategia 5: Disminución de los vectores físicos de riesgo.</u>		95%
Se estabiliza el cauce del río en el tramo de la comunidad.	Se estabiliza el cruce del río, pero aún se inunda una parte de la parcela 1	90%
Saneamiento de basureros	Basureros erradicados	100%
<u>.Estrategia 6: Legalización de la tenencia del suelo.</u>		68%
Se gestiona traspaso de terreno público a propiedades individuales	Se logro acuerdo de traspaso del terreno que ocupa la comunidad de su antiguo propietario-GOES- a propietarios individuales (lotes)	100%
Se dará asesoría legal para titulación individual de lotes y su inscripción en registro de inmuebles	Se brindó asesoría legal para titulación de lotes y su inscripción en registro de inmuebles	100%
Se gestiona que áreas recreativas e infraestructura comunal pase a propiedad de la comunidad, alcaldía y FONAVIPO	Áreas recreativas e infraestructura comunal pasó a propiedad de la comunidad, AMSS y Fonavipo.	50%
1070 familias cuentan con escritura de su vivienda	225 lotes escriturados - julio 2002 (993 lotes escriturados - sept. 2004)	21% (93%)

Cuadro No. 5

Nivel de cumplimiento de estrategias auxiliares del proyecto

RESULTADOS BUSCADOS	METAS LOGRADAS	CUMPLIMIENTO
<u>Estrategia 7: Apoyo educacional y organizativo.</u>		100%
Se capacita a las personas de la comunidad en saneamiento ambiental, ayuda mutua, administración comunal y legalización del suelo.	Se impartieron las capacitaciones a representantes de los equipos de ayuda mutua, de la Junta directiva central y de parcelas. Se dio la formación de educadores comunales que asumieron la capacitación sobre mantenimiento y uso de tubería de pequeño diámetro, manejo de basura y campañas de limpieza.	100%
Apoyo al funcionamiento de la organización comunitaria	Se estructuró una organización de la comunidad por parcelas y se modificó el sistema de elección de sus directivas.	100%
<u>Estrategia No.8: Programa de crédito y subsidio para mejoramiento de la vivienda.</u>		76%
La población accede a créditos para conexiones domiciliarias de agua y alcantarillado sanitario y para mejoramiento de la vivienda.	Solo una parte menor de la población accedió a créditos.	23%
Se logra una buena recuperación	Alto nivel de recuperación de créditos	98%
Entrega de 900 subvenciones para desinfección y eliminación de letrinas de fosa	Se concedieron 805 subvenciones para desinfección y eliminación de letrinas de fosa	89%
Se ha desinfectado y eliminado las letrinas de fosa	Se han erradicado el 95% de las letrinas de fosa	95%
<u>Estrategia 9: Negociación y establecimiento de acuerdos con diversas instituciones públicas.</u>		100%
Se establecen acuerdos y convenios con diversas organizaciones publicas para asegurar la implementación del proyecto	Se han implementado acuerdos y convenios con GOES, ANDA, CEL, Alcaldía de San Salvador.	100%

La **percepción general de la comunidad** sobre los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto es mayoritariamente positiva, así lo señalan el 88 % de las respuestas obtenidas en la encuesta al pedir a las personas entrevistadas que señalaran los aspectos positivos y negativos del proyecto.

Como se puede observar en el cuadro No. 6, la mayor parte de las 432 **menciones positivas** hacen referencia al logro de las obras físicas, que sin dudas representa la parte dura del proyecto. Entre éstas, las actividades que recibieron mayor aprobación se encuentran: la introducción de diversos servicios básicos en las viviendas (48% agua, alumbrado, drenajes) y las menciones relacionadas con la introducción de calles y mejoras de pasajes (24%).

Las **aspectos negativos** del proyecto ameritaron menos señalamientos de parte de las personas encuestadas, ya que en total sumaron 60 que solo representan el 12% del total. En lo que se refiere a sus contenidos, estos fueron bastantes más variados que los positivos, de manera que mientras el promedio de comentarios positivos fue de 36 por tipo de señalamiento, el de los negativos fue de sólo 3 comentarios por tipo de señalamiento.

De los señalamientos negativos, el más mencionado (12 veces) fue que hubo “mucho robo de material”, lo cual es más adjudicable a las características idiosincrásicas de la comunidad, que a las características de la ejecución. No obstante, hay algunos señalamientos que resultan interesantes y son retomados más adelante en este documento, cuando se hace una evaluación más detallada del proyecto.

2.1.1 Introducción de una calle vehicular y reordenamiento de pasajes.

Como primera estrategia, el proyecto se propuso introducir una calle vehicular y reordenar lo que originalmente era un verdadero laberinto de pasajes, angostos, lodosos, sin uniformidad, y sin señalización alguna. Para superar esta situación se proyectaron un conjunto de actividades que se detallan en el cuadro No 8, y que en este texto por razones de espacio evitamos detallar.

Cuadro No. 6
Distribución de las 432 menciones positivas sobre el programa

Calles y pasajes	24%
Agua potables	23%
Alumbrado	13%
Drenajes	12%
Mejora de instalaciones comunitarias	8%
Todos	5%
Infraestructura básica domiciliar	4%
Construcción de casas	3%
Escrituración	2%
Prestamos	1%
Organización, convivencia, etc.	2%
Otros	2%

Cuadro No. 7
Distribución de las 60 menciones negativas sobre el programa

Mucho robo de material	21%
Pocas casas	10%
Mala selección de beneficiarios	10%
Faltan muros de contención	9%
Mal sistema de créditos	7%
Escrituración lenta	5%
Tubería es demasiado delgada	3%
Falta mas drenaje de aguas lluvias	3%
Aun hay casas que se inundan	3%
Mala calidad de mano de obra	3%
Construcciones malas	3%
Dinero perdido en condominios	3%
Sacar familias de la comunidad	3%
Gradas demasiado altas	2%
Material a destiempo	2%
Pago por material que se perdió	2%
Quitar cancha	2%
Se perdió terreno de casas	2%
Varias	5%
JDC no coordinó bien	5%

Cuadro No 8
Nivel de cumplimiento de la estrategia: Introducción de calles y mejora de pasajes

METAS PROPUESTAS	METAS LOGRADAS	CUMPLIMIENTO
Construir un sistema vehicular en la comunidad con cunetas y cruces de calles ampliados	Existe un sistema vehicular en la comunidad con cunetas y cruces de calles ampliados	100%
Ampliar 910 ml de calles, retornos y cunetas de 4 m de ancho promedio	Se ampliaron 892ml de calles, retornos y cunetas de 4 mts. de ancho promedio	98%
Construir 4 cruces de calle-retorno con 4 mts ancho promedio	Se ampliaron 4 cruces de calle-retorno con 4 mts ancho promedio.	100%
Se cuenta con pasajes ensanchados, alineados y ordenados	Se cuenta con pasajes ensanchados, alineados y ordenados	100%
Normar ancho mínimo de 1.5 mts para las calles.	Se establecieron anchos promedio homogéneos de 2 mt	100%
Construir pendientes adecuadas para las escorrentías superficiales.	Se construyeron pendientes adecuadas para escorrentías superficiales	100%
Se corregirán 374 fachadas;	Se corrigieron 329 fachadas.	88%
Demolición de 6 viviendas	Se demolió una vivienda	17%
Construcción de 4875 ml de gradas;	Se construyeron 1320 ml de escalas o gradas	27%
Construcción de 4550 ml de pasajes-cunetas	Se construyeron 3364 ml pasajes-cunetas de 2mt.ancho promedio.	74%
Todo el suelo de calles y pasajes saneado y concreteado	Suelo saneado y concreteado en calles y pasajes.	100%
Señalizar calles y pasajes	Se señalaron calles y pasajes	100%

Al analizar las actividades desarrolladas, se encuentra que la mayor parte de lo realizado coincidió con las estimaciones que se habían realizado originalmente, encontrándose diferencias cuantitativas solo en la estimación de los metros lineales de gradas (1320 realizados vs 4875 programados) y en la cantidad de metros lineales de cunetas en pasajes que resulto algo menor. Como un algo positivo cabe destacar que el ancho resultante de los pasajes (2 metros) resulto mayor que el calculado originalmente (1,5 metros).

A pesar de que esta estrategia del proyecto es una de las más apreciadas por los habitantes de Las Palmas, llevarla adelante fue extremadamente complicado, ya que solo el realineamiento de pasajes afectó de alguna manera el 33% de las viviendas de la comunidad, lo que



“Antes solo podía entrar carro y hasta donde llegaba, pero no podía dar vuelta”

significa que se tuvo que sacar permiso de trescientas familias. Y cuando no se obtenía este permiso, se hacía necesario cambiar los planes y desviarse del trazado original.⁴

El reordenamiento de pasajes fue una de las actividades en cuyo exitoso resultado tuvo mucho que ver la participación de la gente por medio del sistema de ayuda mutua. *“Yo tuve un grupo a mi cargo, nos dieron 27 casas, más de 50 metros de pavimento, instalación de tuberías y todo eso. Teníamos que compactar todo. Empezábamos a las 6 de la mañana y trabajábamos hasta las 10 de la noche. Nos tardamos mes y medio”*, explicó Alfredo Molina, integrante de la Junta Directiva Central de la comunidad.

Como detalle de esta estrategia, cabe mencionar que la señalización de calles y pasajes es considerablemente mejor en Las Palmas que en muchas otras partes de la ciudad, en donde brilla por su ausencia, y aún en los casos en donde ya se comienzan a borrar los nombres *“la gente sabe como se llama, no como antes que decía –allá por donde venden alcohol”*, afirma el mismo directivo de la comunidad.

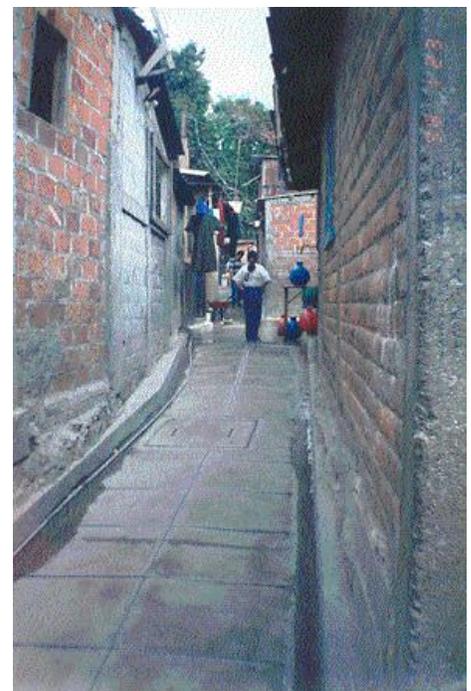
2.1.2 Introducción de servicios básicos en la vivienda

Otra de las estrategias principales del proyecto consistió en introducir servicios básicos en las viviendas, ya que los existentes antes de comenzar su ejecución, eran precarios, incompletos y en muchos casos peligrosos para la seguridad de las personas. Los servicios que se proyectaron introducir fueron agua potable, drenaje de aguas negras y servidas, drenaje de aguas pluviales, energía eléctrica domiciliar y el servicio de recolección de basura.

Como refleja el cuadro No.9, en esta estrategia se lograron superar las metas planteadas originalmente en todos sus componentes, alcanzando estas coberturas muy cercanas al 100% de las viviendas de la comunidad. El cálculo preliminar relativamente conservador de que se lograría una cobertura del 90% en los servicios básicos, se debe a que cuando se planificó el proyecto encontraba fuertes resistencias de una parte de la comunidad, que expresaba diversos temores a perder sus viviendas o simplemente a las implicancias que tendría un cambio radical en su forma tradicional de vida.



La señalización de calles y pasajes es considerablemente mejor en Las Palmas que en muchas otras partes de la ciudad.



Al fondo, varios cántaros a la espera de ser llenados en un chorro público de agua potable.

⁴ Cardoza, Rene, Coordinador del Programa de FUNDASAL. Entrevista.

Cuadro No 9

Nivel de cumplimiento de la estrategia: Introducción de servicios básicos en la vivienda

METAS PROPUESTAS	METAS LOGRADAS	CUMPLI- MIENTO
<i>Abastecimiento de agua potable</i>		
90% de las viviendas con servicio de agua potable	96% de viviendas con servicio de agua potable	107%
Instalar y conectar una red de 5436 ml de tubo PVC	Se instaló una red de 5287 ml de tubo PVC;	97%
Instalar 1058 conexiones domiciliarias de agua con válvula, caja de inspección, medidor.	Se instalaron 1070 conexiones domiciliarias de agua con válvula, caja de inspección y medidor.	101%
<i>Alcantarillado sanitario (aguas negras y servidas)</i>		
90% de las viviendas cuentan con servicio de aguas negras y servidas.	98% de las viviendas cuentan con servicio de aguas negras y servidas.	109%
Instalar una red de 8200 ml de tubo pvc	Se instaló una red de 6858 ml de tubo pvc	84%
Instalar 1418 cajas de revisión	Se instalaron 680 cajas de revisión	48%
Instalar 96 pozos de inspección	Se instalaron 61 pozos de inspección	64%
Instalar 1058 conexiones domiciliarias	Se instalaron 1070 conexión domiciliarias	101%
<i>Drenaje de aguas pluviales</i>		
90% de las viviendas con drenaje de aguas pluviales.	100% de viviendas con drenaje de aguas pluviales.	106%
Instalación de red de 1316 tubos de concreto	Se instalo una red de 1731 tubos de concreto	132%
Abrieron 300 canaletas	No se abrió ninguna canaleta	0%
Instalar 61 cajas de revisión	Se instalaron 130 cajas de revisión	213%
Instalar 32 pozos de inspección	Se instalaron 45 pozos de inspección	141%
Instalar 4 desagotes de hormigón a la quebrada	Se instalaron 7 desagotes de hormigón a la quebrada.	175%
<i>Energía Eléctrica domiciliar</i>		
1058 viviendas con EE domiciliar suficiente y eficiente	1115 viviendas con EE domiciliar suficiente y eficiente	105%
Instalar una red eléctrica de reparto trifásico	Se instaló una red eléctrica nueva	100%
Instalar 1058 conexiones domiciliarias con medidores	Se instalaron 1070 conexiones domiciliarias con medidores	101%
<i>Recolección de basura</i>		
90% de las viviendas tienen el servicio de recolección por el tren de aseo municipal	100% de las viviendas tienen el servicio de recolección por el tren de aseo municipal	111%
Organizar un sistema de recolección y depósito final de basura.	Se organizaron distintos sistemas de recolección de basura	100%
Proveer 36 contenedores de residuos	Se proveyeron 11 contenedores de residuos	31%
Gestionar tren de aseo con la municipalidad	Servicio gestionado exitosamente	100%

En lo que respecta a las principales actividades del proyecto, reflejadas en el cuadro No.9, se encuentra que en algunos casos las metas logradas se encuentran por debajo de lo proyectado, como es el caso de la instalación de cajas de revisión en el sistema de alcantarillado sanitario (48%), mientras que en otro se encuentra bastante encima de lo proyectado, como las cajas de revisión para aguas pluviales (213%). Estas diferencias se deben a que cuando se planificó el proyecto se hicieron algunos cálculos grosso modo, sin embargo, posteriormente se ajustaron sobre la base de lograr la mejor eficiencia posible.

Pese a lo positivo de los resultados logrados en esta estrategia, y pese a que no estaba planteado como metas, es de señalar que todavía hay algunas familias de la comunidad que no tienen los servicios básicos en sus viviendas o lo tienen en condiciones precarias. Estas son unas 60 familias que carecen de servicio de agua potable, 20 que no tiene alcantarillado sanitario, y 6 que aún obtienen la energía eléctrica domiciliar de las conexiones con sus vecinos como se hacía antes de que se ejecutara el programa. Estas situaciones se deben principalmente a que dichas familias no quisieron participar en el proyecto en su momento. No obstante durante los últimos años muchas de ellas han ido obteniendo algunos servicios solicitándoselo a la Junta Directiva Central y pagando a los vecinos que participaron en los trabajos de ayuda mutua.

Es importante destacar que para la introducción de estos servicios básicos al interior de la comunidad fue necesario en algunos casos desatender las normativas existentes que no eran aplicables en Las Palmas e idear nuevas formas. Tal es el caso de la introducción del sistema de drenaje de aguas negras, en el que se aplicó una tecnología apropiada a las características topográficas y de espacios reducidos de la comunidad, denominada *Alcantarillado Sanitario de Pequeño Diámetro y Poca Profundidad* (APD/PP). En este caso se introdujo un sistema de cañerías de solo 4 pulgadas que se combinó con el sistema convencional, siendo ésta la primera experiencia que se realiza en el país. El resultado exitoso de estas medidas abrió el camino a la implementación de nuevas formas de abordar este tipo de problemas en el ámbito nacional.

En lo que respecta a la recolección y evacuación de los residuos sólidos, la estrategia implementada dio como resultado la organización de un sistema de recolección en el que cada familia depositaba sus residuos en 11 contenedores que eran recogidos por la municipalidad cada un cierto tiempo. De esta manera, prácticamente toda la comunidad quedó integrada al sistema de recolección que era similar a los que actualmente se aplican en grandes ciudades del mundo. Antes de esto, *“el tren de aseo entraba por la calle principal con una campana, la gente que vivía a orilla de calle la sacaba, y la otra echaba la basura al barranco”*. Costó y todavía está costando que funcione”, manifestó un directivo de la comunidad.

A fines de agosto de 2004 la AMSS amplió la atención a la comunidad Las Palmas para la recolección y evacuación de los desechos sólidos. Para ello, concedió la prestación de este servicio municipal a una pequeña empresa que se encarga de recolectar la basura casa por casa y también de evacuarla. Con esta medida, la municipalidad dejó de enviar el servicio de tren de aseo a la comunidad, mientras que los contenedores, que a enero de 2003 ya sumaban 14, fueron retirados, eliminando así esta concentración de basura y mal olor que estaba localizada frente a la escuela de la comunidad.

En un gesto de solidaridad, la Junta Directiva Central entregó una parte de los contenedores en donación a otras comunidades a través de la alcaldía.

2.1.3 Construcción de vivienda nueva y de emergencia

Esta estrategia del proyecto se orientaba directamente a la construcción de 77 viviendas nuevas de manera totalmente subvencionada para las familias afectadas severamente por el realineamiento de pasajes y las que vivían en situación de riesgo o en hacinamiento. Incluía también la construcción de 34 albergues para ubicar provisoriamente a las familias afectadas por las obras en ejecución.

En términos generales la estrategia alcanzo un 100% de cumplimiento, pese a las dificultades enfrentadas luego de los terremotos de enero y febrero de 2001, cuyo impacto llevó a modificar el diseño del tipo de vivienda y reducir la meta inicial de construir 84 viviendas a 77. *“El terremoto dañó las viviendas en altura y eso llevó a iniciar un proceso*



Camión recolector de la municipalidad recoge la basura.



Viviendas nuevas construidas por el proyecto.

de revisión para establecer las responsabilidades, tanto de la empresa que estaba construyendo, como del ingeniero estructuralista, y al final se tomó la decisión de hacer viviendas unifamiliares”, explicó René Cardoza, coordinador de la Unidad ejecutora del proyecto.

La reducción en el número de viviendas obedeció a criterios técnicos y sociales. Por un lado, en el terreno donde se construirían (la vieja cancha de fútbol) no cabían más de 77, y por el otro, se efectuó una depuración de la lista de familias y al revisarla se determinó que habían familias que ya habían resuelto su situación.

Así, se pasó del tipo de vivienda multifamiliar en altura, a la construcción de viviendas unifamiliares de una planta, pero con plafón para poder construir una segunda planta. Efraín Hernández, de la JDC recuerda que *“El lic. Edín Martínez nos dijo que de pérdida a ganancia, porque nosotros íbamos a pagar por 15 años 250 colones. La KFW lo que hizo fue donarlas, nosotros ya no pagamos ni cinco, lo único que teníamos que hacer era trabajar en ayuda mutua, era el único requisito”.*

La construcción de los 34 albergues temporales también se cumplió en un 100%, sin inconvenientes, y éstos fueron efectivamente utilizados por familias que en diferentes momentos tuvieron que abandonar sus viviendas originales para permitir la ejecución de las obras proyectadas. Por cada familia que iban evacuando iban construyendo los albergues. Las familias ubicadas provisionalmente tendrían vivienda nueva.

Un problema que se presentó cuando ocurrió el terremoto del 13 de enero de 2001 es que ya se estaba en el proceso de traspaso de viviendas nuevas y los albergues temporales ya habían sido desmantelados. *“Lo que hicimos, relata –Efraín Domínguez- fue poner bardas de lámina alrededor para proteger la construcción de las viviendas, porque algún niño se podía atravesar mientras trabajaba la maquinaria pesada”.*

2.1.4 Mejora de las instalaciones comunitarias

Otra estrategia del enfoque de mejoramiento de barrios es mejorar las instalaciones comunitarias. En el caso la comunidad de Las Palmas, esta estrategia se orientó a instalar un servicio de alumbrado público de 130 lámparas, construir varias instalaciones deportivas y a mejorar sustancialmente las instalaciones de la Casa Comunal y de la Casa de la Salud que es atendida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Cabe mencionar que previamente a la ejecución del proyecto, en la fase preparatoria, ya se habían efectuado obras de mejoramiento de los lavaderos públicos y en la escuela.

Al evaluar el cumplimiento de metas, se encuentra que en todos los casos fueron alcanzadas plenamente, destacándose las instalaciones deportivas por el impacto social que éstas han tenido en la vida de la comunidad.

Con la instalación del alumbrado público fueron sustituidos todos los viejos postes de madera, lo mismo que toda la vieja red de distribución, y se introdujo un servicio de energía eléctrica trifásica en postes, más la instalación de aproximadamente 200 postes nuevos (a razón de 10 a 12 postes por parcela) y 130 lámparas. Todo este nuevo sistema fue instalado cumpliendo con los parámetros técnicos de seguridad y calidad del servicio.

Con la remodelación y equipamiento de la Casa Comunal y la Casa de la Salud, estas instalaciones mejoraron considerablemente sus condiciones materiales, su apariencia física y las facilidades para brindar sus servicios. Según el doctor Francisco Flores, encargado de la Casa de la salud, *“el proyecto nos vino a mejorar bastante, porque primeramente no teníamos esa protección que tanto solicitábamos, porque nos robaron tres o cuatro veces aquí. Se hizo el cerco de sáltex y antes solo había una tela metálica. También fue enrejado por arriba el techo de donde está toda la medicina, dándole más seguridad a los bienes materiales. Y en el aspecto de instalaciones de la clínica, quedaron más separados los escritorios, en la enfermería se abrió otro espacio para toma de citología y se cambió todo el material de las divisiones que antes era de plywood y hoy es de Fibrolit, y se puso un cielo falso que nos ha venido a ayudar bastante. Las ventanas que*

Cuadro No. 10
Nivel de cumplimiento de la estrategia 4:
mejora de las instalaciones comunitarias

METAS PROPUESTAS	METAS LOGRADAS	CUMPLIMIENTO
Mejorar Iluminación pública		
Toda la comunidad cuenta con iluminación pública eficiente	Toda la comunidad cuenta con sistema de iluminación pública	100%
Sustituir postes viejos	Se instalaron aproximadamente 200 postes nuevos (de 10 a 12 por parcela)	100%
Mejorar instalaciones de casa comunal		
Renovación de ventanas y encielado, mejoramiento de sistema eléctrico, pintar edificio, construir sanitarios, instalar sistema de sonido.	Realizado	100%
Mejorar instalaciones de puesto de salud		
Renovación de techo, encielado, ventanas, sistema eléctrico, pintura, acera y muro circundante	Realizado	100%
Renovar el equipamiento de los lavaderos públicos	(obras ejecutadas previas al proyecto)	
Construir instalaciones deportivas		
Construir cancha de fútbol	Realizado	100%
Construir una cancha de básquet	Realizado	100%
Construir oficina administrativa	Realizado	100%
Construir baños y sanitarios	Realizado	100%
Construir graderías	Realizado	100%
Construir Iluminación	Realizado	100%

estaban quebradas fueron cambiadas y se les puso barandales soldados”.

A juicio del doctor Flores, a partir del mejoramiento de la Casa de la salud también ha mejorado la relación con la comunidad *“porque están mas pendientes, primeramente de la infraestructura que realizó FUNDASAL, entonces están más cercanos a nosotros, en el aspecto de que siempre nos están apoyando en cualquier problema que tengamos a nivel de infraestructura, y también de la situación de la salud de la comunidad”*, lo que representa un valor agregado al cumplimiento estricto de la meta en el sentido físico.

De manera similar, las mejoras en la Casa comunal han estimulado el uso de este espacio para la sociabilidad, con actividades tan variadas que van desde reuniones y talleres de la organización comunal, hasta cultos religiosos, celebraciones de cumpleaños y fiestas juveniles con disco móvil, configurando una intensa actividad social propiciada por un espacio físico que reúne las condiciones constructivas y de equipamiento básicas.

Pero la infraestructura comunal cuyo mejoramiento es el más notorio, no solo por la dimensión física, sino también por los resultados e impacto en toda la comunidad, son las instalaciones deportivas del Complejo Deportivo “Padre Joseph Dean Barkley s.j.”, que fueron dotadas de una cancha de fútbol, una de básquetbol, graderías, iluminación y áreas de servicio que cuentan con baños, vestuarios, servicios sanitarios, dos salas para oficina y mobiliario que incluye una mesa grande y 30 sillas.

La construcción del Complejo Deportivo, realizada entre mayo-octubre de 1999, estuvo precedida de un tenso conflicto generado por la oposición de un grupo a perder la vieja cancha, de medallas reglamentarias, y que por más de 40 años había servido para el deporte. *“Cuando les quitamos las canchas para hacer las viviendas nuevas,...ese si fue un pleito. Reacuerdo que eran las cinco de la tarde, teníamos la gente afuera y gritando: ‘si ponen una pala o si hacen los trazos se los quebramos, si meten una maquina se la incendiamos’. Así que pasamos hasta las nueve de la noche a puertas cerrada con ellos, básicamente peleando, no discutiendo, hasta que al*



El sistema de iluminación pública cubre actualmente toda la comunidad



El Complejo Deportivo atrae siempre a deportistas y espectadores

final logramos que cedieran el terreno para hacer el complejo deportivo”, recuerda el coordinador del proyecto por parte de FUNDASAL, René Cardoza, quien al tiempo destaca la importancia de canalizar el conflicto a través de medidas compensatorias, como fue el ofrecimiento del Complejo Deportiva, construido en áreas recuperadas donde antes funcionaba un inmenso botadero de basura.

2.1.5 Disminución de los vectores físicos de riesgo

Para disminuir los fuertes factores físicos generadores de riesgo en la comunidad, el proyecto se planteó erradicar los basureros y construir obras de protección de la quebrada que permitieran estabilizar el cauce del río en el tramo de la comunidad y así evitar inundaciones y derrumbes.

Tal como se aprecia en el cuadro No.11, la mayor parte de las medidas se implementaron como fueron programadas, pero en algunas de ellas los niveles de ejecución son considerablemente superiores al 100% ya que los resultados obtenidos fueron superiores a las metas programadas. Tal situación la explica el ingeniero René Cardoza haciendo ver que *“en la parte física lo planificado se ejecutó, pero en algunos casos hubieron cambios es en las cantidades, porque al proyecto este no se vino con los planos debajo del brazo, sino que los planos se hicieron acá. Entonces las modificaciones que hubieron fueron en cantidades, pero no en el tipo de obras que se habían identificado para hacer”*.

Como resultado de la ejecución de estas obras, todos los botaderos de basura fueron eliminados y 90 de las 98 viviendas que anteriormente se inundaban ya no lo hacen, ya sea por las obras de protección o porque las familias fueron trasladadas. Sin embargo, las subidas del río siguen inundando una parte de la parcela 1, en donde están ubicadas 8 viviendas.

Lo anterior indica que no fue posible estabilizar totalmente el cauce del río en el tramo de la comunidad, lo cual tanto el personal de FUNDASAL como los directivos comunitarios atribuyen a causas ajenas al proyecto. No obstante, esta evaluación considera que posiblemente se cometieron omisiones durante el periodo de planificación

Cuadro No 11
Nivel de cumplimiento de la estrategia:
disminución de los vectores físicos de
riesgo

METAS PROPUESTAS	METAS LOGRADAS	CUMPLIMIENTO
Saneamiento de basureros y recuperación de espacios para obras comunales	Se erradicó el basurero y se recuperó terreno para construcción del centro deportivo.	100%
Sanear 900 m3 de botaderos de desechos	Se sanearon 3000 m3 de desechos	333%
Estabilizar el cauce del río en el tramo de la comunidad.	De 98 viviendas que se inundaban antes, hoy solo se inundan 8 en la parcela 1	92%
Obras de encauzamiento del río: construcción de 4900 m3 de mampostería	Se construyeron 5894 m3 de mampostería de hasta 7.5 mts. de altura	120%
Construcción de taludes: 3000 m2 de relleno y siembra de plantas.	Se consolidaron 1027 m ² de taludes con relleno, compactación y siembra de plantas	196%
Recuperación de áreas: 5500 m2 de terreno recuperado y protegido	Se recuperaron 3062 m2 de terreno	19%
Recuperación de áreas: 15500 m3 de relleno y compactación	Se rellenaron y compactaron 17889 m3 de terreno	115%

del proyecto que no permitieron prever estas externalidades. Esta situación se analiza más adelante con mayor profundidad, en el apartado de valuación sobre la calidad de las obras.

En cuanto a los basureros, los tres sitios que tenía la gente para tirar la basura fueron totalmente removidos, erradicados y saneados. El más grande de ellos, un inmenso promontorio de basura que conformaba una verdadera montaña, superó la meta prevista de sanear 900 metros cúbicos, llegando a removerse 3000 m³ de basura, lo que en términos prácticos significó la evacuación de toneladas de desechos sólidos y la recuperación de un amplio terreno. Esta profunda transformación en el paisaje urbano permitió la construcción del Complejo Deportivo en el espacio recuperado, el cual constituye en la actualidad el principal espacio abierto de recreación comunitaria.

2.1.6 Legalización de la tenencia del suelo

La falta de propiedad legal sobre el suelo de sus viviendas, era otro de los problemas claves a resolver tanto para dar seguridad a las familias como para poder desarrollar la comunidad. En tal sentido, el proyecto se planteó desarrollar un proceso de legalización de la tenencia de los terrenos, lo cual implicaba las siguientes medidas: a) escrituración de 1070 lotes; b) gestión del traspaso del terreno público donde se asienta la comunidad a propiedades individuales; c) asesoría legal para titulación individual de lotes y su inscripción en registro de inmuebles; y d) la gestión del traspaso de áreas recreativas e infraestructura comunal a propiedad de la comunidad y alcaldía.

A la fecha de presentación del Informe Final del proyecto, en julio de 2002, se registraba un retraso considerable en la escrituración de lotes ya que solo 225 familias había recibido hasta ese momento su escritura, lo que representa un 21% del total programado. Y más de dos años después, en septiembre de 2004, de acuerdo al informe de avance sobre la legalización emitido en esta fecha por el departamento jurídico de FUNDASAL, los lotes escriturados son 993, que representan el 93% de la meta planteada al inicio del proyecto. Se estima que el proceso concluirá en diciembre de 2004 con la escrituración de los 77 lotes pendientes.



Maquinaria pesada efectúa trabajos para estabilizar el cauce del río en el tramo que pasa por la comunidad

Una actividad que por su complejidad retrasó el cumplimiento de metas en esta estrategia de intervención, fue el levantamiento topográfico de los lotes, áreas verdes y áreas comunales, el cual originalmente estaba programado para hacerse en un año, pero demoró tres. Esto se debió a lo difícil de la topografía, lo asimétrico de los lotes y negativa de algunas familias a autorizar que se midieran los lotes que ocupaban.

En cuanto al cumplimiento de las otras metas, se tiene que se ha alcanzado un 100% en brindar la asesoría legal a las familias y en las gestiones para el traspaso del terreno que ocupa la comunidad, de su antiguo propietario a propietarios individuales. Dichas gestiones dieron lugar a un proceso, en el cual, el Consejo de Ministros del Gobierno de El Salvador, por medio de un decreto ejecutivo, ratificado por la Asamblea Legislativa, otorgó previamente la propiedad de la tierra a FONAVIPO, entidad que luego vendió los lotes a un valor simbólico de USD \$0.16 el metro cuadrado, los que finalmente fueron escriturados a nombre de las familias que allí habitan.

En relación a la meta de traspasar las áreas recreativas e infraestructura comunal a propiedad de la alcaldía y la comunidad, se tiene que ésta se ha cumplido en un 50%, ya que el traspaso de los terrenos de la escuela, la casa comunal, los talleres, el Complejo Deportivo, la Casa cultural, los lavaderos públicos y la clínica de salud; no se ha completado aún y Fonavipo sigue siendo la entidad propietaria, pero la comunidad mantiene la posesión y administración.

Otra meta cumplida es la divulgación y discusión del tema con la comunidad, la alcaldía y FONAVIPO para gestionar el traspaso de la propiedad; el desmembramiento en cabeza y la remediación de áreas. Los aspectos pendientes para completar el proceso requieren que se cumpla con lo siguiente: a) un acuerdo de Fonavipo de pasar la propiedad a la AMSS (FONAVIPO está obligado a hacerlo); b) un acuerdo de la comunidad de aceptar el traspaso de la propiedad a favor de la AMSS; y, c) un acuerdo del Concejo municipal de la AMSS para registrar y escriturar la propiedad a favor de la ADESCO Las Palmas.

Cuadro No 12
Nivel de cumplimiento de la estrategia:
legalización de la tenencia del suelo

METAS PROPUESTAS	METAS LOGRADAS	CUMPLIMIENTO
1070 familias cuentan con escritura de su vivienda	225 lotes escriturados (julio 2002) 993 lotes escriturados (sept. 2004)	21% (93%)
Se dará asesoría legal para titulación individual de lotes y su inscripción en registro de inmuebles	Se brindó asesoría legal para titulación de lotes y su inscripción en registro de inmuebles	100%
Se gestiona traspaso de terreno publico a propiedades individuales	Se logro acuerdo de traspaso del terreno que ocupa la comunidad de su antiguo propietario-GOES- a propietarios individuales (lotes)	100%
Se gestiona que áreas recreativas e infraestructura comunal pase a propiedad de la comunidad, alcaldía y FONAVIPO	Áreas recreativas e infraestructura comunal pasó a propiedad de la comunidad, AMSS y Fonavipo.	50%

2.1.7 Oferta de créditos y de subsidio para el mejoramiento de las viviendas

Una de las tres estrategias auxiliares del proyecto consistió en ofertar un financiamiento destinado al mejoramiento de las viviendas, poniendo a disposición de las familias: a) una línea de créditos sin intereses, destinada para conexiones domiciliarias del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario; b) una línea con cobro de interés, para el mejoramiento de viviendas; y c) un subsidio, para el saneamiento y eliminación de letrinas de fosa.

En cuanto a la línea del subsidio, se preveía la entrega de 900 subvenciones de ¢1,200 para la desinfección y eliminación de las letrinas de fosa, que en su mayoría estaban ubicadas en el interior de las viviendas.

La línea de créditos ofrecía dos tipos de oportunidades. La primera ofertaba otorgar 976 créditos por una suma de hasta ¢2,300 para el pago de dos conexiones domiciliarias, la de agua potable y la de drenaje de aguas negras y servidas, el cual debía ser reembolsado sin pago de intereses. La meta de recuperación era de al menos el 90% de los créditos sin intereses otorgados.

La segunda ofrecía entregar 870 créditos por una suma de hasta ¢25,000 para introducir mejoras en la vivienda, a un interés de mercado revisable y ajustable cada 3 años (16% en 1998) y a un plazo de 8 años máximo; requería además de una garantía hipotecaria (para créditos mayores de ¢8,000) y fiduciaria (para créditos de hasta ¢8,000). La meta de recuperación era en este caso del 80% de los créditos otorgados para el mejoramiento de viviendas.

En el caso de las subvenciones para la erradicación de las letrinas, al final fueron entregados 805 subsidios (89%) de los 900 disponibles. Sin embargo, la entrega de una menor cantidad de subsidios que los previstos no significan que las letrinas no fueron erradicadas, sino que en muchos casos no era necesario sanear el lugar porque las nuevas construcciones no afectaban pozos pre-existentes.

Cuadro No 13
Nivel de cumplimiento de la estrategia:
oferta de créditos para mejoramiento
de la vivienda

METAS PROPUESTAS	METAS LOGRADAS	CUMPLIMIENTO
Entregar 976 créditos sin interés por un monto máximo de 2300 colones y un plazo de 18 meses para dos conexiones agua potable y alcantarillado sanitario	Se entregaron 367 créditos por un monto de ¢.2300 (sept.2002)	38%
Recuperar al menos el 90% de los créditos sin intereses	Se recuperaron 273 créditos, la tasa de morosidad es de 8.74% y la proyección de recuperación es de 95%	74%
Entregar 870 créditos para el mejoramiento de viviendas, por un monto máximo de ¢. 25,000, reembolsables con intereses, plazo 8 años max.	Se concedieron 60 créditos por ¢10,000 promedio para el mejoramiento de viviendas	7%
Recuperar el 80% de los créditos para el mejoramiento de viviendas	Créditos en recuperación, la tasa de morosidad es de 11.27% y la proyección de recuperación es del 98% del total de la cartera.	122%
Entregar 900 subvenciones para desinfección y eliminación de letrinas de fosa	Se concedieron 805 subvenciones de ¢1,200 para desinfección y eliminación de letrinas de fosa	89%

En cuanto a las metas alcanzadas en la estrategia de créditos, se tiene que según datos de FUNDASAL, se entregaron 367 créditos sin intereses de los 976 previstos para 2 conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado sanitario; y 60 de los 870 créditos que se preveía negociar para introducir otro tipo de mejoras en la vivienda, por un monto promedio de \$1,142, inferior al máximo previsto de \$2,857. De los créditos otorgados, a la hora de hacer este informe existía una tasa de morosidad de 11.27%, la cual es inferior a la prevista de 20%. Esto significa un cumplimiento de un 38% y de un 7% respectivamente para las metas de cantidad de créditos negociados, mientras que se alcanza la meta de recuperación de créditos de 74% para conexiones domiciliarias.

Para los directivos de la comunidad el principal motivo por el cual no se alcanzaron las metas previstas en la entrega de créditos fue la falta de interés de la población, porque: a) mucha gente no tiene trabajo fijo y teme endeudarse, b) la gente no está acostumbrada a contraer préstamos, y c) que mucha gente tenía algunos ahorros propios y ha preferido endeudarse “antes que meterse en líos con prestamos”.

Existen también un segundo grupo de motivos para que no se alcanzaran los resultados crediticios esperados, que está relacionado con lo complicado que resultaba su acceso. Para los directivos y directivas de la comunidad los tramites eran demasiado engorrosos y se pedía demasiados requisitos, además que en algunos casos las solicitudes fueron efectivamente rechazadas.

Según comentan los directivos, *“es que estaban exigiendo más de la cuenta... No era un crédito para ayuda de vivienda. Yo se que el dinero hay que ver como se asegura para que no se pierda, pero estaban pidiendo más que los bancos. Que quien es el fiador, que quien lo conoce, quien no lo conoce, de donde viene, adonde va, que quien es Juan y quien es Pedro... Y todo para decirle al siguiente día que no.”*

Lo complicado que resultaba el sistema de créditos es reconocido por personal de FUNDASAL al explicar que en *“en ese momento el KFW estaba introduciendo nuevos sistemas de otorgamientos de créditos para que la FUNDASAL los entregara -era el experimento para*

El Sauce-. *Entonces acá se introdujeron solicitudes de hasta cinco, seis páginas que cuyo llenado resultaba realmente agotador. Los bancos, por el contrario, solo le da una hojita y si usted no puede se lo llena una muchacha*".

Por otro lado, reflexionando de manera retrospectiva, personal de FUNDASAL reconoce que la estrategia de crédito podría haberse planteado mejor, ya que la gente no lograba visualizar la existencia de un subsidio directo que se establecía con base a la capacidad al ingreso per cápita de las familias y solo veía *"que el banco cobraba solo el 8% de interés y nosotros el 16%"*.

Al introducir esta cuestión en la encuesta, con el animo de cuantificar el peso relativo de los distintos motivos por los cuales el acceso al programa es menor de lo esperado, se encontró que el 41% de las personas que mejoraron sus viviendas, pero no recibieron créditos de FUNDASAL, adjudica esto a diversos motivos como que *"no nos gusta contraer deudas"* o *"no contamos con trabajo seguro"*. También hay un grupo grande de personas que se señala que no lo solicitaron porque utilizaron sus propios ahorros (32%), mientras que el 17% lo adjudica a que solicitaban demasiados requisitos, el 5% a que los intereses eran muy altos y otro 5% presentó solicitud, pero ésta fue rechazada. (ver gráfico No. 6).

Por último, cabe señalar que al analizar las respuestas sobre los motivos por los cuales algunas personas mejoraron sus viviendas sin utilizar créditos de FUNDASAL, no se encuentran diferencias significativas entre distintos estratos establecidos según el tipo de cabeza de familia o ingreso.

Sin embargo, como muestra el grafico No. 7, si se encuentran diferencias cuando se analiza el tamaño de los grupos que afirman no haber hecho mejoras en sus viviendas, ya que encontramos que éste es un grupo del 28% entre las familias conducidas por una pareja y del 35% cuando se trata de familias que solo cuentan con una mujer como cabeza de familia. Esto se debe, seguramente, a que como ya mencionamos anteriormente los ingresos de las familias conducidas solo por mujeres son inferiores a las que cuentan con una pareja al frente del hogar.

Gráfico No. 6
Motivos de acceso al crédito para mejoramiento de la vivienda

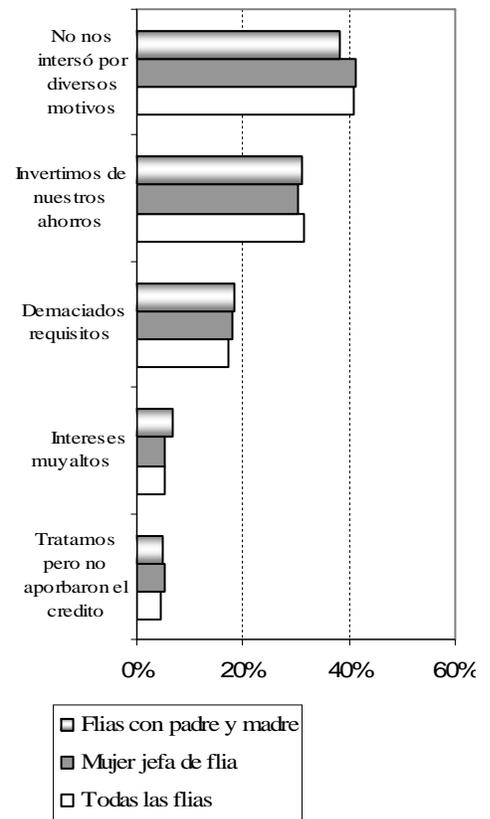
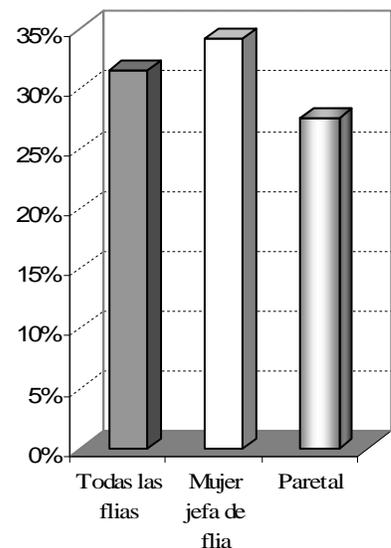


Gráfico No. 7
Porcentaje de familias que no mejoraron sus viviendas

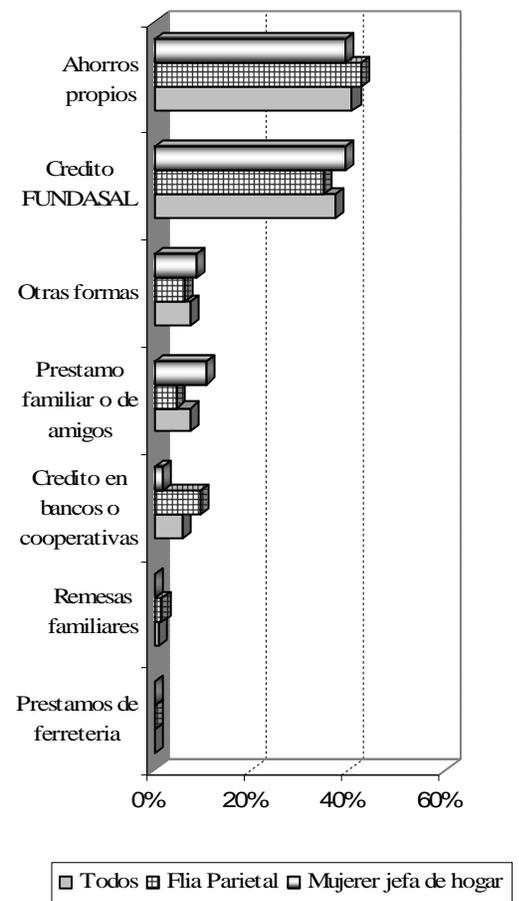


Otro dato empírico que conduce a pensar que los motivos del bajo nivel de acceso a créditos dependió más de cuestiones de tipo cultural y a las limitaciones económicas de las familias; que al sistema de crédito que se aplicó, es que también tuvieron un bajo nivel de acceso los créditos sin intereses que se otorgaron para la instalación de conexiones domiciliarias (38%), pese a que sus condiciones fueron muy ventajosas y que el número de conexiones realizadas efectivamente resultaron finalmente superiores a las esperadas. Vale decir que la gente hizo el gasto, pero no solicitó el crédito.

En las entrevistas con personal de FUNDASAL se percibió la inquietud de que el bajo nivel de acceso al crédito podría resultar de la presencia de otros financiamientos más adecuados a las expectativas de las familias, como podrían ser el retiro de material “para pagar después” en las ferreterías de la zona. Al investigar esta hipótesis mediante la encuesta, se encontró que más de la mitad de las mejoras se financiaron mediante métodos familiares, como el empleo de ahorros propios (37%), los préstamos de familiares y amigos (6%), las remesas familiares (1%), mientras que una abultada categoría de “otra forma” (15%) que habría que investigar más profundamente, pero que seguramente guardan relación con las variadas formas de sobre vivencia que tiene la población local. La alternativa de financiamiento mediante préstamos de la ferretería, solo fue elegida por el 0.5% de las personas encuestadas.

Al considerar solamente las familias que accedieron a créditos, se encuentra que la mayor proporción lo hizo solamente con FUNDASAL (30%) o en combinación, con otras alternativas como ahorros propios, remesas, préstamos de amigos, etc (8%), mientras que los bancos o cooperativas solo concentraron el financiamiento del 6% de las familias. Cabe señalar que la relativamente alta proporción de personas que afirma haber empleado créditos de FUNDASAL se debe a que en esta apreciación incluyen tanto los créditos para mejoramiento de viviendas como los otorgados para las realizar conexiones domiciliarias al servicio de agua potable y al de evacuación de aguas negras y servidas .

Gráfico No. 8
Fuentes de financiamiento de las mejoras a las viviendas



En lo que respecta al comportamiento por estrato de población, no se observan grandes diferencias, salvo por el hecho de que las familias conducidas por mujeres solas hicieron mayor uso de los créditos de FUNDASAL y familiares o amigos, que las que cuentan con madre y padre, mientras que estas últimas hicieron más uso del crédito en bancos y cooperativas (ver gráfico No. 8).

Por último, es interesante constatar que de las 202 posibilidades de respuesta a la pregunta ¿cuales son los aspectos más negativos del proyecto?, solo 4 se refirieron al sistema crediticio, haciendo referencia a los plazos, tasas, requisitos y al trato que se le dispensa a los prestatarios.

Todo lo expuesto permite afirmar que el fracaso de la oferta crediticia realizada por el programa, se debe más a que las metas del programa de crédito fueron demasiado optimistas para las condiciones laborales y fundamentalmente culturales de la población en la comunidad Las Palmas; que a su ingeniería.

No obstante, las respuestas obtenidas permiten predecir que con un sistema de crédito más flexible para mejoramiento de la vivienda, sería en principio posible elevar su acceso; aunque esto puede al mismo tiempo incrementar el riesgo de mora.

Al mismo tiempo, mayores niveles de acceso a programas de crédito de este tipo, deberán de apostarle también a cambios culturales con respecto al crédito y la vivienda; así como a cambios en los ingresos de las personas.

2.1.8 Apoyo educacional y organizativo

La estrategia de apoyo educacional y educativo está explícitamente formulada en los documentos de base del programa, y se menciona incluso en un objetivo específico: “*Contribuir al mejoramiento de la situación de vivienda e infraestructura, así como al fomento de estructuras comunitarias para el uso y mantenimiento correcto de las instalaciones y mejoras ejecutadas dentro del proyecto*”.

No obstante, no se ha encontrado en la documentación básica del proyecto una descripción de actividades y metas que permitan evaluar con posterioridad si éstas han sido efectivamente cumplidas. Al analizar esta situación con personal de FUNDASAL, se afirma que esto se debió a que *“como era la primera experiencia de este tipo, no se visualizaron temas sociales como algo central, sino que éstos fueron temas básicamente físicos”* y la actividad social era visualizada como una estrategia auxiliar a la facilitación de los logros en la transformación física. De ahí que cuando se mira el perfil del proyecto, se encuentra que la proyección social se limita básicamente a la realización de algunos cursos de capacitación, a la organización del trabajo de ayuda mutua y la formación de directivas por parcela.

Al respecto, Yolanda Loucel, jefa de Promoción social de Fundasal, explica que el componente organización *“fue un proceso que se fue desarrollando con la ejecución del proyecto, éste no estaba inicialmente en la matriz de proyecto. La agencia financiadora en esos primeros momentos no veía el interés ni el por qué debían haber trabajadores sociales ni por qué pagarlos, lo veían importante siempre y cuando el trabajador social fuera un aporte para que la gente participara en las obras físicas, en esa lógica. Nosotros dijimos, ‘al menos ya es algo’, porque el proyecto va a pagar trabajadores sociales, el otro trabajo que tenemos que hacer ya será responsabilidad nuestra, como la labor educativa. Entonces, la organización del trabajo de ayuda mutua fue como aprovechar el espacio que la agencia financiadora nos dio para hacer un trabajo más allá de lo que nos decía el convenio. Esto explica el por qué no aparece en la matriz de proyecto”*.

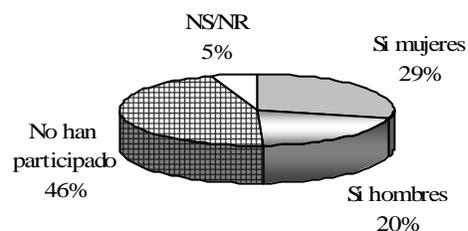
Es así como, en el marco de esta estrategia, se desarrollaron básicamente tres tipos de acciones: a) actividades educativas sobre diversos tópicos, b) actividades de organización de la ayuda mutua, que no deja de tener un fuerte impacto social, y c) actividades de asesoría para el fortalecimiento de la organización comunal. Cabe señalar que estos tipos de actividades no dejan de traslaparse en algunos casos, ya que hay acciones educativas y de la ayuda mutua, como por ejemplo la organización de grupo de trabajo por parcela, que también contribuyen a la organización de la comunidad.

Organizadas las actividades realizadas en estas tres categorías se encuentran los siguientes resultados:

- a) Las **actividades de capacitación**, incluyeron a 861 personas en cursos y talleres de educación en saneamiento ambiental (96 personas), educadores (71 participantes), liderazgo comunitario (91 participantes), ayuda mutua (506 participantes), administración comunal (73 participantes) y legalización (24 participantes).

Al verificar la información obtenida mediante la encuesta, se encuentra que las actividades de capacitación tuvieron efectivamente un alcance importante, ya que como se muestra en el gráfico número 9, en el 49% de las familias participó por lo menos una persona en algún curso, siendo mayor la proporción de familias en las que participaron mujeres (29%), que en las que participaron hombres (20%).⁵

Gráfico No 9
Han participado personas de esta flia en capacitaciones del programa de FUNDASAL?



- b) Las **actividades de organización de la ayuda mutua**, consistieron básicamente en la organización de 68 equipos de ayuda mutua de 15 personas en promedio cada uno, que asumieron la responsabilidad en la instalar la red de agua y saneamiento, así como pavimentar los pasajes y adoquinar las calles. La participación por sexo fue de 67% hombres y 33% mujeres.

- c) Las **actividades de asesoría para fortalecer la organización comunitaria** incluyeron:

- Organización de Directivas de parcela en cada una de las 18 parcelas en que está organizada la comunidad.
- Fortalecimiento institucional de la Junta Directiva Central, dotándola de 6 secretarías.
- Apoyo a la gestión y consecución de personalidad jurídica para la organización comunitaria.
- Apoyo a la formulación de estatutos
- Realización de talleres para 71 educadores y 91 líderes de la organización comunitaria.

⁵ Cabe señalar que las 861 personas capacitadas no pertenecen necesariamente a distintas familias y que incluso en algunos casos puede haber algunas personas que han participado en varias capacitaciones y que en este caso se registran como varias personas.

De las distintas actividades de carácter social y organizativo, la que sin dudas logró un involucramiento masivo de la comunidad y/o mayor impacto en la memoria de las personas, fue la del trabajo de ayuda mutua, ya que al preguntar a las personas encuestadas cual ha sido su relación con el programa de rehabilitación, el 98% respondió que el trabajo de ayuda mutua, mientras el 33% afirmó que su participación en asambleas y reuniones y el 22% señaló que adquirió créditos.

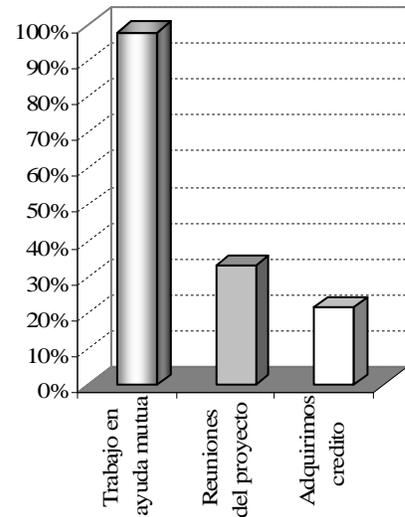
Como estrategia auxiliar, debe reconocerse que la organización comunitaria jugó un importante papel para el cumplimiento en las metas del proyecto, particularmente en la parte físico-constructiva, mediante las diversas formas de participación ya descritas. Además esta permitió superar el conflicto con el grupo de oposición al proyecto e hizo posible que la comunidad ejerciera funciones de contraloría de la ejecución del proyecto.

Al momento de evaluar los resultados, la encargada del área de Promoción social reconoce que “en la organización, romper con el caciquismo no fue fácil, ni que unas cinco personas tomaran decisiones por más de mil familias. Ir creando las directivas de parcelas y llevar hacia las parcelas la discusión de los problemas de la comunidad, la forma de trabajo, la organización de los grupos de ayuda mutua y directiva por parcela y que de éstas surgiera la elección de la Junta directiva era como democratizar un poco la toma de decisiones y el poder dentro la comunidad”.

Para crear este tejido organizativo fue necesario reconstruir el mapa de parcelas a partir de lo que la comunidad fue construyendo, y respetando esa estructura funcional, “nosotros teníamos que acercar la toma de decisiones y de discusión del proyecto, entonces así fue como se ubicaron las parcelas y los equipos de trabajo de ayuda mutua en cada una de éstas”. La primera relación de los equipos de trabajo era los representantes de grupo, y la de éstos, con los directivos de parcela; y éstos, con la Junta directiva, “esa fue la estructura que montamos”.

Posteriormente se fue analizando con la JD el sistema de elección hasta crear uno nuevo, aunque ello ya está normado por el código municipal, sin embargo, de acuerdo a Yolanda Loucel, allí hay una

Gráfico No. 10
¿Como se ha relacionado su flia con el programa?



aberración, porque elegir representantes por asamblea gana el que más grita o el que más aplaude. “Querer cambiar esto no era fácil y, a partir de lo que encontramos en la comunidad, definimos estrategias que permitieran discutir con mayor criticidad las cosas”.

2.1.9 Negociación y establecimiento de acuerdos con diversas instituciones

En la formulación formal del proyecto no se encuentra ninguna mención explícita a una estrategia orientada a relacionar el proyecto con otras organizaciones públicas y privadas; sin embargo en la práctica sí se llevó a cabo una estrategia de este tipo, como esfuerzo auxiliar a las estrategias de instalación de servicios básicos en la vivienda, mejoramiento de la infraestructura comunitaria y legalización de la tenencia del suelo.

Tal como muestra el cuadro No.14, en el marco de este proyecto FUNDASAL estableció relaciones de coordinación con por lo menos 8 instituciones del estado, como Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados – ANDA, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano – VMVD, Alcaldía Municipal de San Salvador – AMSS, Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador – CAESS, Fondo Nacional de Vivienda Popular – FONAVIPO, Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador – OPAMSS, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Procuraduría General de la República – PGR; y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA, que es privada.

La coordinación interinstitucional con entidades públicas abarcó trámites que le son propios a cualquier obra de construcción, como es la aprobación de planos para vivienda nueva que se tuvo que hacer con OPAMMS, pero también se establecieron vínculos de cooperación que implicaron medidas excepcionales y de cooperación de parte de estas organizaciones.

ANDA, por ejemplo, exoneró del pago del entronque de la tubería madre a la tubería que abastece a la comunidad que normalmente hubiese costado bastante más y estableció una tasa preferencial de

pago para las conexiones domiciliarias, reduciéndolas en un 83% (de \$250 se redujo a \$28 aproximadamente), haciéndolas además pagaderas en pequeñas cuotas mensuales y sin intereses. CAESS por su lado aportó con el 46% del costo de instalación de las líneas secundarias de distribución de energía eléctrica y el traspaso del terreno del gobierno nacional a la comunidad se realizó por un costo simbólico de \$0.16 el metro cuadrado.

El cuadro No.14 muestra de manera detallada las organizaciones con las cuales se coordinó el proyecto y los resultados obtenidos, de manera que esto permite afirmar que se cumplieron en un 100% las negociaciones y el establecimiento de acuerdos que se habían proyectado originalmente con instituciones públicas nacionales y locales, las cuales resultaron vitales para transferir el suelo y asegurar la instalación de los servicios previstos por el proyecto. Todo esto, pese a que cuando esta estrategia se consideró originalmente no se tenía muy claro con quien debería de negociarse algunas cuestiones como la propiedad del suelo.

Estos resultados de una cooperación que ha tenido en este caso mayores alcances que en experiencias anteriores, permite visualizar la posibilidad de alcanzar una buena cooperación público privada en interés social en este tipo de proyectos.

Sin embargo, la experiencia con la municipalidad de San Salvador muestra que este tipo de cooperación también puede beneficiar al sector público en aspectos que no son considerados normalmente. En este caso, FUNDASAL participó durante seis años en la Comisión de Participación Ciudadana de la Alcaldía de San Salvador, junto otras organizaciones y personalidades de la sociedad civil de la ciudad capital, aportando su experiencia a la definición de políticas municipales de participación y transparencia. Como resultado de esta cooperación, la alcaldía de San Salvador, estableció mecanismos de participación ciudadana que no tienen precedentes en la ciudad y aprobó la primera ordenanza municipal al respecto.

No obstante, la cooperación entre entidades del estado y ONG es un campo nuevo que también ofrece nuevas dificultades. Cuando comenzó el programa, por ejemplo, *“el Vice Ministerio de Vivienda y*

OPAMSS no se ponían de acuerdo sobre quien tenia responsabilidad sobre el proyecto y FUNDASAL quedaba en medio”, esperando que ellos se decidieran, comentó el ingeniero René Cardoza de FUNDASAL.

La coordinación con la alcaldía tampoco ha sido fácil. Según personal de FUNDASAL esta no siempre honró sus compromisos y su relación con la gente es a veces muy autoritaria y subordinada a intereses político partidarios. Sin embargo se reconoce que mientras que una ONG puede concentrar recursos en un proyecto específico como este, las entidades públicas se ven por lo general obligadas a responder a demandas extensas con bastante escasez de recursos. Esto condujo en el caso de Las Palmas a que la municipalidad bajara la guardia y disminuyera su trabajo, pensando quizás que el trabajo de organización social lo estaba desempeñando una ONG.

En todo caso, mas allá de sus logros y dificultades, es importante destacar que este tipo de relación entre organizaciones de la sociedad civil y organizaciones del estado es algo que se debe desarrollar más y mejor de cara al futuro, ya sea porque es de mutua conveniencia como porque esta es una condición indispensable para promover procesos de desarrollo local.

Cuadro No. 14

Participación institucional y acuerdos

Institución	Acuerdo / contribución
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados - ANDA	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de los sistemas de agua potable, aguas negras y alcantarillados. Autorización especial para introducir alcantarillado de pequeño diámetro y poca profundidad (sistema APD/PP) • Exoneración del pago del entronque de la tubería madre a la tubería que abastece a la comunidad. • Tasa preferencial de pago para las conexiones domiciliarias reducida en un 83% (de \$250 se redujo a \$28 aproximadamente) y pagaderas en pequeñas cuotas mensuales y sin intereses.
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano -VMVDU	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la parcelación de la comunidad al declararlo “proyecto de interés social” • Aprobación del sistema de drenaje de aguas pluviales.
Alcaldía Municipal de San Salvador – AMSS	<ul style="list-style-type: none"> • Participación destacada de FUNDASAL en la Comisión de Participación Ciudadana de la Alcaldía de San Salvador, aportando a la definición de políticas, mecanismos y leyes de participación ciudadana y transparencia en la gestión pública local..municipal. • Legalización de lotes a familias ubicadas en terrenos municipales • Traspaso de áreas comunales a favor de la directiva comunal • Suministro de servicios municipales (mantenimiento de calles, aceras, áreas verdes, alumbrado público, evacuación de la basura). • Ordenamiento de ampliaciones en viviendas • Campañas de limpieza y promoción social (deporte, cultura, niñez)
Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador – CAESS	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación y mantenimiento del sistema de energía eléctrica • Aporte del 46% del costo de instalación de las líneas secundarias de distribución de energía eléctrica
FONAVIPO	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión para que el terreno que ocupa la comunidad sea traspasado de su propietario, el gobierno central, a los pobladores mediante la venta simbólica de los lotes a un valor de \$0.16 el metro cuadrado
Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador - OPAMSS	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de planos para vivienda nueva.
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de fumigación para erradicar el zancudo • Capacitación para evacuación de desechos sólidos
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas - UCA	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo con estudiantes de arquitectura para el diseño de planos para mejorar viviendas (componente de créditos) • Apoyo en educación, capacitación y sistematización
Procuraduría General de la República - PGR	<ul style="list-style-type: none"> • Escrituración gratuita para familias de bajos recursos

2.2 Cumplimiento de plazos

El proyecto estaba proyectado originalmente para desarrollarse durante 36 meses, a partir del 7 de abril de 1997 en que inició la ejecución con los trabajos por administración directa, debiendo en esta lógica terminar en abril del año 2000. En mayo del 2000, un mes después de la fecha prevista para el cierre del programa, estando completas la mayor parte de las obras físicas, la fecha de cierre se prolonga hasta diciembre de 2001 (1 año, 7 meses), con lo que la duración total del proyecto llegó a 4 años, 8 meses. Desde esta perspectiva, el proyecto tuvo un retraso de 18 meses, que significa aproximadamente un 50% de acuerdo al tiempo proyectado.

Al considerar el cumplimiento de los tiempos previstos de acuerdo a las metas establecidas en las distintas estrategias, se encuentra que a abril de 2000 no se habían cumplido las metas de tres de las nueve estrategias desarrolladas, siendo estas: a) Construcción de viviendas nuevas para familias en situación de riesgo, b) legalización de la tenencia del suelo, y c) oferta de créditos y subvenciones. De estas tres, la oferta de créditos y subvenciones fue eliminada del proyecto, de manera que se puede considerar una estrategia parcialmente fracasada, pero no estrictamente atrasada en su ejecución.

La construcción de viviendas nuevas tuvo dos retrasos en momentos y por causas distintas. El primer retraso se produjo por entre abril del 2000, cuando debía de haber terminado el proyecto y febrero del 2001, cuando se produjeron los terremotos. Las causas del retraso en este momento fueron también dos: una de carácter social y otra de carácter institucional.

La causa de retraso de índole social consistió en la oposición que ejercieron los deportistas a ceder su cancha para construir allí las viviendas en altura. Al respecto, el personal de FUNDASAL recuerda que “cuando les quitamos las canchas para hacer las viviendas nuevas, fue todo un pleito muy tensionado. Aquí pasamos hasta las nueve de la noche a puertas cerrada con ellos, básicamente peleando, no discutiendo. Hasta que al final logramos que cedieran el terreno a cambio de que construyéramos el complejo deportivo”.

Fechas claves de la ejecución del proyecto

7 de abril de 1997 iniciaron los trabajos por administración directa, tratamiento de desechos sólidos y legalización de terrenos.

23 de mayo de 1997 inauguración oficial del proyecto.

Diciembre de 1999 concluyen la mayoría de las medidas, quedando pendiente la vivienda nueva y la legalización para las cuales fue ampliado al plazo de ejecución hasta agosto 2000. Implicó ajustes al presupuesto inicial de 1997.

Julio de 2000 concluyen las obras físicas sin necesidad de incremento de recursos financieros.

Del 7 de abril 1997 a mayo 2000 (3 años, 1 mes) se completa la ejecución de obras físicas; se prolonga el periodo hasta diciembre 2001 (1 año, 7 meses) para ejecución de vivienda nueva; duración total del proyecto: 4 años, 8 meses.

Una segunda causa es de tipo institucional y consistió en que la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMMS) se negaba a autorizar los planos de las viviendas, porque consideraban que el proyecto no cumplía con ciertas normativas, como la necesidad de estacionamientos y de áreas verdes. Todo esto llevo un tiempo extraordinario de negociación con la OPAMMS que al final aprobó el proyecto de vivienda excepcionando algunos de sus requerimientos oficiales.

Cuando se produjeron los terremotos en febrero del 2001 el proyecto de construcción de viviendas en altura ya estaba prácticamente terminado, pero los daños estructurales causados, obligaron a recomenzar la construcciones desde cero y con una modalidad distinta. Esto, atrasó el cierre del proyecto aproximadamente un año más.

Sin embargo, el componente del programa que tuvo mayor atraso no fue la construcción de viviendas, sino el de escrituración de los lotes y viviendas, que aún no había concluido cuando se redactó este informe. En julio de 2002 únicamente 225 familias habían recibido su escritura (de 1070 programadas) lo que representa un retraso del 79%. Pero en septiembre de 2004, se tiene que el proceso de legalización ha avanzado a 993 lotes escriturados, que representan el 93% de la meta planteada, previendo que la escrituración de los 77 lotes pendientes (7% de retraso) concluya en diciembre de 2004.

Entre las causas del retraso en la legalización se pueden mencionar: el largo proceso para definir propietarios del suelo y los mecanismos de transferencia; la burocracia en las instituciones del estado; el cambio continuo de propietarios por conflictos intrafamiliares; la colecta no oportuna de los documentos de identidad; el oportunismo e ineficacia del abogado particular encargado de la elaboración de las escrituras. Por último cabe destacar que una de las objeciones que generalmente se hace a la metodología de ayuda mutua es que esto retrasa el ritmo de avance de las obras. Sin embargo, al indagar sobre este supuesto la impresión de los protagonistas es la contraria. René Cardoza, por ejemplo, afirma que cuando se comenzaron a construir las actuales viviendas nuevas mediante ayuda mutua, los tiempos previstos se aceleraron, terminado las construcciones tres meses antes.

Esta impresión es compartida por los directivos de la comunidad, quienes afirman que por ejemplo, *“los trabajos de abastecimiento de agua potable se llevaron a tiempo, porque los señores de ANDA tenían el tiempo calculado y nosotros teníamos que tener el trabajo listo”*. De igual manera, Alfredo Molina, integrante de la JDC, comenta *“Yo tuve un grupo a mi cargo, nos dieron 27 casas, más de 50 metros de pavimento, instalación de tuberías y todo lo que había que compactar. Así que empezábamos a las 6.00 de la mañana y trabajábamos hasta las 10 de la noche, nos tardamos mes y medio”*.

2.3 Cumplimiento de calidad

Para ponderar la calidad de las obras y actividades del proyecto, esta evaluación no ha realizado pruebas de calidad técnica, ni pruebas de laboratorio ni de materiales ya que esto no es objetivo de la investigación, ni corresponde con la experticia del equipo consultor. Por lo tanto, lo que en adelante se expone no puede ser considerado un test de calidad, sino una sistematización de lo expresado al respecto por las personas de la comunidad y personal de FUNDASAL, así como nuestras propias apreciaciones resultantes de la observación.

En el señalado contexto, al analizar los resultados obtenidos se encuentra que en términos generales, la calidad de las actividades y obras realizadas es buena. Esto se ha manifestado constantemente, tanto en las entrevistas como en las encuestas realizadas. Así por ejemplo, cuando se les pregunta a las personas encuestadas de manera abierta, cuales son los problemas de eficiencias que han notado en la ejecución del proyecto de FUNDASAL, se encuentra que hay solo 10 señalamientos de 597 respuestas posibles (1.7%) que señalan problemas de calidad en alguna de las obras o de los materiales utilizados.

Por otro lado se procedió a recoger todos los comentarios hechos por encuestados y entrevistados de la comunidad y de FUNDASAL sobre la calidad de las principales actividades del proyecto. De esto resultó que no se registraron señalamientos negativos en 19 actividades, mientras que se encuentran algunos señalamientos en 6 y bastante señalamientos en 2 (ver cuadro No.15).

Cuadro No. 15

Nivel de señalamientos sobre calidad de ejecución

	Ninguno	Algunos	Bastante
<i>Estrategia 1: Introducción de calles y mejora de pasajes</i>			
1. Construcción de calles	X		
2. Alineación de pasajes	X		
<i>Estrategia 2: Introducción de servicios básicos en la vivienda.</i>			
3. Instalación de servicio domiciliario de agua potable		X	
4. Instalación de servicio domiciliario de aguas negras	X		
5. Instalación de drenajes de aguas pluviales		X	
6. Instalación de servicio de tren de aseo		X	
<i>Estrategia 3: Construcción vivienda nueva y de emergencia</i>			
7. Construcción de 34 albergues temporales de madera y lámina	X		
8. Construcción de 77 viviendas nuevas			X
<i>Estrategia 4: Mejora de instalaciones comunitarias.</i>			
10. Instalación de iluminación pública eficiente	X		
11. Mejora física de puesto de salud	X		
12. Mejora de instalaciones de casa comunal	X		
13. Construir instalaciones deportivas	X		
<i>Estrategia 5: Disminución de los vectores físicos de riesgo</i>			
14. Obras físicas para estabilizar el cauce del río	X		
15. Erradicación del basurero	X		
16. Desinfectación y eliminación de letrinas	X		
<i>Estrategia 6: Legalización de la tenencia del suelo</i>			
17. Escrituración de la vivienda	X		
18. Asesoría legal para titulación individual de lotes y su inscripción		X	
19. Traspaso de terreno público a propiedades individuales	X		
20. Traspaso de áreas recreativas e infraestructura a la comunidad	X		
<i>Estrategia 7: Apoyo educacional y organizativo</i>			
21. Implementación de diversas actividades educativas		X	
22. Apoyo a organización comunitaria	X		
23. Organización y aplicación de ayuda mutua	X		
<i>Estrategia No.8: Crédito para mejoramiento de la vivienda</i>			
24. Subvenciones para erradicación de letrinas	X		
25. Crédito sin intereses para conexiones domiciliarias	X		
26. Crédito con intereses para mejoramiento de viviendas			X
<i>Estrategia 9: Negociación y establecimiento de acuerdos con otras instituciones</i>			
27. Implementar acuerdos interinstitucionales que faciliten ejecución	X		
	19	6	2

Entre las actividades que no han ameritado señalamientos referentes a su calidad se encuentran: introducción de calles, mejora de pasajes, instalación de servicios domiciliarios de aguas negras y de recolección de basura, la instalación de iluminación pública, las mejoras en el puesto de salud, casa comunal y la construcción de instalaciones deportivas, la erradicación del basurero, la desinfección y eliminación de letrinas, el apoyo a la organización comunitaria, la organización y aplicación de la ayuda mutua, el otorgamiento de subvenciones para la erradicación de letrinas y de créditos sin intereses para conexiones domiciliarias de agua potable y drenaje de aguas negras y servidas, y la implementación de acuerdos y convenios con otras organizaciones.



En lo que respecta a las actividades antes señaladas se encuentran inclusive numerosos comentarios positivos. En el caso de las obras de ayuda mutua en el realineamiento de pasajes, la actual presidenta de la Junta Directiva Central reconoce que *“nosotros en ayuda mutua dejamos el pasaje horrible. ¿Qué nos tocó? Pues botar eso, demoler y volver a hacer... Recuerdo que me llegaron a supervisar de FUNDA-SAL y tuve que pagar un albañil que tuviera conocimiento, porque allí éramos 8 mujeres, 3 cipotes y solo 2 albañiles había en el sector.”*

De igual manera, en el caso del sistema de drenaje de aguas negras y servidas y pese a las dudas que despertaba originalmente el uso del “pequeño diámetro”, los comentarios son positivos. *“Los tubos eran de PVC y nuevos. La instalación es más práctica porque van pegados. Están como a 8 metros bajo tierra. Ahí en los tubos se les hizo una plancha como de cemento para que el tubo no se fuera a quebrar y de esa manera pueda durar mucho. Además todo quedó bien compactado con cemento. Hay que reconocer que esto fue muy bueno ó sea que es la mejor calidad lo que se hizo”,* comenta Alfredo Molina quien en su vida cotidiana es dueño de una pequeña empresa constructora que trabaja dando mantenimiento a las sucursales de uno de los principales bancos del país.



En cuanto a las seis actividades que reúnen algunos señalamientos, caben mencionar: la instalación del servicio domiciliario de agua potable, el sistema de drenaje de aguas pluviales, las obras realizadas con la estabilización del cauce del río y la implementación de las actividades educativas.

En especial, las obras de instalación del sistema de agua aparecen dos tipos de señalamientos. Los primeros están referidos al la existencia de una presión irregular del abastecimiento del agua, que resulta aparentemente demasiado fuerte en la parte baja de la comunidad, mientras que en las parcelas 10 y 14, el liquido no llega si se abre poco la válvula. Un directivo señala, por ejemplo, *“a mi, gracias a Dios, nunca me falta el agua, porque estoy en lo bajo. Pero a la gente de allá arriba no les sube el agua, porque no hay suficiente presión para que suba, mientras que las partes bajas hay demasiada presión. El problema está en que no podemos estarla manipulando (la válvula) porque con el tiempo se va sobar.”*

Los directivos entrevistados atribuyen la causa del problema a que el diámetro de los tubos de la parte baja es mayor que el de la parte alta, *“en los calles principales hay tubos de tres pulgadas y en los pasajes de arriba hay otro diámetro más pequeño, entonces no sube porque la presión no es suficiente, tiene que ser un diámetro mayor...”*.

El otro problema que se señala con el sistema de abastecimiento de agua es que unas 5 válvulas, de entre 16 que se han instalado en los pasajes, ya están dañadas, cuando normalmente deberían de durar entre 6 y 7 años, afirman los directivos. Para ellos, la causa de esto puede estar relacionada con la calidad de las válvulas o bien con el hecho de que se manipulan excesivamente para compensar los mencionados problemas con la presión del agua.

En cuanto al drenaje de agua lluvias se reconoce que en general *“están funcionando bien porque cada pasaje tiene su respiradero o tragante, todo está canalizado, hay canales en los pasajes, hay canaletas. Donde termina un pasaje, al centro hay una caja de recibidero con su respectivo tragante y su parrilla. Toda la comunidad está cubierta”*. Sin embargo también se menciona que en algunos lugares como en la parcela 12 *“faltó poner un parrilla directa para que allí cayera el agua lluvia. Porque allí en mi parcela y cuando llueve parece un río que abarca como 500 metros. Al final la presión que trae es tan fuerte que bota a la gente. Nosotros creemos que los ingenieros no midieron ahí porque cuando cae la presión del agua que corre es demasiado fuerte”*.



Isabel Salazar, presidenta de la Junta directiva, muestra una válvula dañada.



Detalle de una válvula dañada

Hay también señalamientos sobre que hay 8 casas que aún se inundan en la parcela 1. Sin embargo, aquí el problema no parecen ser las obras realizadas, ya que hay fuertes indicios sobre que esto se debe por la insuficiencia de las bóvedas que el Ministerio de Obras Públicas había construido anteriormente en el tramo del río que bordea la comunidad.

Al respecto, René Cardoza expresa que las obras de protección se planificaron sobre la base de que las bóvedas fueron construidas contemplando un área hidráulica de 40 m², pero que cuando llueve, la bóveda situada antes de la comunidad funciona como una especie de presa, conteniendo primero el agua que viene bajando y dándole más presión cuando ya rebalsa. Por este motivo, afirma, *“nosotros dejamos constancia que la inundación de la parcela 1 no se podrá solucionar mientras que el MOP no arregle esas bóvedas”*.

En el mismo sentido, la Junta Directiva Central, dice que *“el problema es que la bóveda en la carretera a Santa Tecla, ubicada abajo del puente La Lechuza (como le llamamos nosotros), lo hicieron hace unos 50-60 años atrás, pensando en que solo venían poquitos de agua. Ahora, no es que los muros de retención que hicieron aquí estén mal hechos. No, es que cuando se tapa hay veces que el agua llega hasta la altura de la calle.”*

El problema de calidad que justifica la inclusión de las obras de protección en este apartado no está referido entonces a la calidad de las obras realizadas, sino a la calidad de su planificación. Vale decir que si las situaciones que se expresan en estos argumentos se hubiesen previsto con anterioridad, las obras de protección contra inundaciones debieron haber sido mayores o se hubiese determinado que la inundación de esta parte de la parcela 1 era indefectible y en consecuencia se deberían de haber incluido a las 8 familias en cuestión entre las familias a reubicar en las nuevas viviendas que se construyeron.

Con respecto a las actividades educativas no se encuentra ningún señalamiento de parte de la comunidad, pero el personal de FUNDASAL hace reflexiones muy interesantes que de alguna manera señalan que la calidad de las actividades sociales en el proyecto de Las Palmas, hubiese sido mayor si se hubiese potenciado más la dimen-

sión social del proyecto y se hubiese contado con algunos profesionales especializados en cuestiones de índole social.

Así, cuando se preguntó que cosas están haciendo en el proyecto de rehabilitación de Los Manantiales que no se previeron en el proyecto de Las Palmas, Claudia de Handal señala que *“algunas de las cosas que estamos haciendo en los Manantiales a partir del aprendizaje que tuvimos en Las Palmas, son la focalización de la atención a la población infantil y juvenil, la potenciación del liderazgo femenino ya con toda la intencionalidad...La otra cuestión que ahora es posible es la contratación de especialistas, ya que los promotores no pueden estar obligados a saberlo todo”*.

En cuanto a las dos actividades que se clasifican como receptoras de bastantes señalamientos referidos a su calidad, son la estrategia de construcción de las viviendas en alturas, la cuales tuvieron que ser demolidas por los daños estructurales que tuvieron cuando los terremotos del 2001, y el programa de créditos para el mejoramiento de las viviendas. En el primer caso, su ubicación en este lugar no depende tanto de numero de señalamientos como de las consecuencias del problema, en término de costos, tiempos y potenciales daños a las personas si las viviendas en altura se hubiesen terminado y ocupado antes de los terremotos. En cuanto al programa de créditos, como ya se ha señalado, el problema consistió principalmente en que se hicieron posiblemente proyecciones extremadamente optimistas cuando se planificó el proyecto y que no tomó en cuenta la cultura de las personas involucradas en lo referente al tema. Al mismo tiempo, el programa mismo presenta también defectos de diseño que como también se han señalado, hicieron demasiado complicado su acceso.

2.4 Cumplimiento financiero

Esta investigación no ha tenido acceso a estudio de factibilidad económica del proyecto realizado con anterioridad a su ejecución. Debido a esto no es posible hacer análisis de eficiencia económica. No obstante, es posible contrarrestar las proyecciones financieras realizadas antes de comenzar el proyecto y las resultantes después de su ejecución, aparte de abordar la respuesta a algunas preguntas que pueden resultar pertinentes, como ¿Qué tanto se ha ajustado lo gastado

frente a lo presupuestado?, ¿que tan rentable ha resultado esta inversión frente a inversiones alternativas?, o ¿qué tanto se podría disminuir la inversión de este tipo si se estandarizaran determinados aspectos en este tipo de programas?

En cuanto a la primera cuestión planteada, se encontró que el proyecto utilizó un 18.4% menos de recursos de lo que se había presupuestado originalmente. Vale decir que se había considerado inicialmente un inversión de \$11,405,473, mientras que para diciembre del 2004 sólo se había gastado \$9,310,084. Se consideran en estas cifras las contribuciones de cuatro contrapartes: 1) *KfW*, 2) *FUNDASAL*, 3) la *comunidad*, y 4). lo que se definen como “otros aportes realizados”, en donde se agregan básicamente los aportes previstos y realizados por de las compañías de agua y energía eléctrica, así como de la municipalidad.

Al mirar más de cerca en donde hubo una mayor diferencia entre lo presupuestado y lo gastado, se encuentra que fue en tres partidas: a) *otros costos*, en la que se gato 97% menos de lo que se había previsto; b) en *medidas para el mejoramiento habitacional*, con un gasto del 83.4% menor a lo previsto y c) en *mejoramiento de la infraestructura comunal*, el cual sobrepasó lo planificado en un 54%, mientras que en los otros rubros de inversiones, las diferencias oscilan entre un 2% y un 8% menos.

La diferencia en la partida de *otros costos* se debe a que no hubo necesidad de echar mano de los recursos para imprevistos e inflación; ya que, aunque ambos fenómenos existieron, no provocaron que se sobrepasara mayormente los montos asignados a los distintos rubros, salvo en el caso de la construcción de viviendas nuevas que tuvieron que hacerse prácticamente dos veces debido al impacto del terremoto en las viviendas en altura. Sin embargo, en este caso tampoco fue necesario hacer uso de los fondos destinados a imprevistos debido a que se logró cubrir la pérdida con la fianza que había depositado la empresa ejecutora.

En la partida destinada a *Medidas para mejoramiento habitacional*, el sobrante de \$1,370,811 se debió a la baja demanda que tuvo la oferta crediticia, como ya fue analizado anteriormente. Mientras que el

exceso del gasto en la partida *Mejoramiento de la Infraestructura comunal* de \$ 153,000, se debió principalmente a que se realizaron dos inversiones que no estaban previstas originalmente, la *remodelación de la biblioteca* y la *construcción de zonas verdes en la parcela 17*, donde se construyeron las viviendas nuevas.

En lo que se refiere a la previsión relativa a aportes por parte de cada una de las cuatro partes inversoras, tampoco se produjeron cambios significativos, ya que el aporte de KFW que se había previsto que ascendiera al 74% del costo total del proyecto disminuyó al 72%, mientras que el de *FUNDASAL* y el de *otras partes* incrementaron en 1 punto (pasando de 14% al 15% y del 6% al 7% respectivamente), y el de la “comunidad” se mantuvo en un 6%.

Un aspecto que llama la atención es que en el documento de Liquidación Presupuestaria, cuando se cuantifican los aportes de cada una de las partes involucradas en el programa, se observa que el *aporte de la comunidad*, resulta un 20.5% menor a lo que se había estimado originalmente, encontrándose la diferencia localizada principalmente en el rubro *medidas para el mejoramiento habitacional*. Sin embargo si tomamos en cuenta la evidencia empírica, concluimos que este rubro fue subvaluado, debido a que el aporte efectivamente realizado por la comunidad para el mejoramiento de viviendas existentes, a diciembre del 2004, fue efectivamente de \$1,853,267 y no de \$ 13,371 como establece el documento. En esta lógica, el aporte de la comunidad a todo el proyecto fue de \$1,839,896, o sea 156% superior a los estimado originalmente (\$724,098).

Pero, ¿cómo evaluar si la inversión realizada fue la adecuada, excesiva o insuficiente, de acuerdo a las inversiones alternativas? Para abordar de manera provocativa esta cuestión, se expuso ante el personal entrevistado de *FUNDASAL* la alternativa de dar los 10 millones de marcos que se invirtieron en el proyecto a una organización gubernamental (cómo *FONAVIPO* o el *FSV*) para ver si con esos recursos canalizados hacia empresas constructoras es posible construir una 1000 viviendas nuevas en las afueras de San Salvador con un costo promedio de 10,000 marcos cada una.

La repuesta obtenida fue que no existe inversión alternativa más

conveniente que la realizada, por diversos motivos, entre los cuales el argumento principal es que se trata de una inversión social para la cual la alternativa de mover a la gente hacia nuevas localizaciones en la periferia de la ciudad no es realista, ya que se trata de un asentamiento totalmente consolidado. Al respecto se señala que casi el 78 % de las familias tienen más de 20 años de residencia en Las Palmas y un 27% tiene más de 40 años de vivir en la comunidad., debido a lo cual una considerable cantidad de viviendas contaban antes de comenzar el proyecto con materiales de construcción formales, total o parcialmente. A lo dicho hay que sumarle que los empleos formales o informales de la gente de Las Palmas, así como sus lugares de estudio y movilidad social se encuentran en la zona.

Por otro lado, plantear la posibilidad de trasladarlos de manera más o menos forzada, sin que corriera sangre es una alternativa hipotética, debido al fuerte arraigo de la gente a este lugar. El personal de FUNDASAL recuerda que *“cuando comenzó el programa hubo una fuerte oposición que llegó incluso a realizar una toma de la casa comunal y lo que respaldaba a este grupo no era otra cosa que un sentimiento de pánico que tenía la gente ante cualquier situación que amenazara moverlos de esta comunidad. Una inseguridad que en muchos casos resultaba casi enfermiza”*.

De ahí que si se descarta la posibilidad de trasladar a la comunidad y se afrontan diversos costos alternativos de mejora de la misma, se encuentra que éste tampoco es fácil y barato. Al respecto es ilustrativo el comentario de que *“si le dábamos a una empresa formal el realineamiento de pasajes, por ejemplo, ni diez metros hubieran hecho. Ellos ven la cuestión de tiempo ganancia, y el hacer un trabajo acá ha implicado en primer lugar ir a platicar con la gente para que nos diera un permiso firmado donde nos autorizaba a botarle su casa y a reconstruirla; si no, no hacíamos nada, y eso te estoy hablando del treinta y tres por ciento de las viviendas fueron afectadas por el reordenamiento acá en la comunidad. O sea que se le tuvo que sacar permiso a más de trescientas familias y como entre estas había gente del grupo de oposición a veces teníamos que desviarnos un poquito, porque no nos daban el permiso”*⁶.

⁶ Cardoza, René, responsable del proyecto. Entrevista

Otro aspecto que resulta costoso en este tipo de proyectos y que no es considerado en los proyectos de las instituciones oficiales es la inversión en formación de capital social, ya que aunque éste no es fácil de tangibilizar, constituye habitualmente en este tipo de proyectos, la diferencia entre el éxito o el fracaso a largo plazo. En las conversaciones que habitualmente se producen sobre como resolver el problema de la vivienda para sectores marginales, es frecuente escuchar anécdotas (ciertas o inventadas), sobre traslados de población a los que se les regaló la vivienda y que luego abandonaron el lugar o lo transformaron en un tugurio de nuevo tipo.

Por ultimo, es importante considerar que el proyecto de Las Palmas y aún el de Los Manantiales que se ejecuta actualmente, debe calcularseles un **costo de aprendizaje**, que inevitablemente se paga cuando se introducen innovaciones en cualquier campo de la vida social y económica de una sociedad.

Vistas así las cosas, y si se parte de que la erradicación de tugurios debe ser una prioridad pública a nivel de país o de por lo menos de ciudad, es posible concluir que no es fácil, por lo menos a primera vista, producir otras inversiones alternativas a la realizada. Al mismo tiempo, es factible prever que la generalización de una política de este tipo, debería de conllevar con el tiempo a una disminución de los costos relativos en este tipo de inversiones sociales.

2.5 La participación de la mujer

Al contrario de lo que se previó a la hora de estratificar la encuesta, los resultados de ésta dieron cuenta de que la proporción de mujeres en la comunidad de Las Palmas es menor que la de hombres (49%). Esta situación que se encuentra de hecho dentro del margen de error de la encuesta, no es sin embargo especialmente extraña, ya que es muy similar a lo que sucede en las localidades rurales del país, en donde la proporción de mujeres es frecuentemente menor que la de hombres. Pese a que no se han hecho estudios empíricos al respecto, no es difícil suponer que la menor proporción de mujeres en este tipo de comunidades, se debe a que una parte considerable de estas se encuentran trabajado como empleadas domesticas en las áreas más urbanas y con mayores ingresos.

En todo caso, estas pequeñas diferencias porcentuales a favor de la cantidad de mujeres u hombres en una comunidad, no quita ni agrega un ápice a la importancia de analizar y promover mayores niveles de equidad de género en cada uno de los programas y proyectos que se implementan.

Un dato más interesante es que el 29% de las familias de Las Palmas están conducidas por “mujeres solas” y que son justamente este tipo de familias las que cuentan con un menor ingreso y mayores apremios en la comunidad, lo cual configura una situación desventajosa con respecto a las familias conducidas por una pareja. Es así como, según la encuesta realizada, el 79% de las familias que cuentan solo con madre como cabeza tienen un ingreso inferior a los ¢2000, mientras que esta proporción es de solo el 67% para las familias que cuentan con padre y madre.

La desventaja económica de las familias conducidas por mujeres solas se manifiesta por ejemplo en la presencia de mayores dificultades para mantener los servicios, ya que por ejemplo, al 37% de las familias conducidas por “mujeres solas” les han cortado alguna vez los servicios por no pagar, mientras que el porcentaje para las familias que cuentan con madre y padre es de solo el 20%.

Otra situación que refleja la desventaja de la mujer en Las Palmas se refleja en que es a menudo víctima de violencia por parte de su pareja. Así, cuando se pregunta al grupo focal de mujeres si es habitual que los hombres maltraten a las mujeres en la comunidad, la respuesta es que *“Aquí hay de trompadas y quebradas. Mi papa por ejemplo le pegaba a mi mama, no la dejaba salir, y para no ir mas lejos, hace unos días mi vecino sacó a la mujer a la calle. No todos lo hacen, pero hay muchos hombres que no atinan”* afirma una directiva de la comunidad.

Pese a lo descrito, hay aspectos de la vida comunitaria que son dominados por las mujeres. En la organización comunitaria, por ejemplo, la mujer ocupa posiciones de mayor poder que los hombres. Las dos últimas Juntas Directivas de la organización comunitaria, por ejemplo, han tendido mujeres como presidentas y la presidenta actual

afirma al respecto: *“en la organización comunitaria hay mas mujeres que hombres porque la mujer le pone la cara al trabajo y los hombres tienen miedo a las represalias. Una de mujer es más bocona, tiene mas valor”*. Y otra mujer directiva agrega: *“cuando empezó la directiva había igualdad, muy bonito, pero después las mujeres hemos demostrado que podemos sacar adelante la comunidad. Hemos trabajado en todo, como albañiles, como fontaneras y a media noche nos levantamos a cerrar la válvula del agua”*.

De igual manera, la mujer ha jugado un importante papel en la ejecución del proyecto y en la ocupación de cargos de dirección, que no han sido suficientemente visibilizados. Alfredo Molina que fue jefe de grupo durante la ejecución de las obras del proyecto dice que, *“para mi la mujer trabajó el 60% y el hombre el 40%. ¿Y sabe por qué digo esto? Bueno, porque yo trabajé con mi grupo de 2 o 3 hombres y tenía de 12 a 14 mujeres a mi cargo. Y le puedo decir que el trabajo del hombre es el que mas se mira, el de la mujer no se ve. Y lo mismo sucede en la casa. Andar sacando tierra, andar buscando material, quien se va a acordar de eso cuando alguien dice ¿quién lo hizo?-fulano de tal. Pero no se dice lo hizo la mujer, sino, lo hizo el hombre, el que está dirigiendo, eso es lo que se mira cuando se termina el trabajo.”*

En el mismo sentido, la presidenta de la comunidad afirma que *“la mujer trabajó divinamente, mejor que el hombre.... Yo fui coordinadora y bodeguera, y me echaba las bolsas de cemento al lomo. Eso sí, no me ahuevaba, si me ponían la carreta con arena yo la llevaba. Y en menos de un mes ya habíamos terminado el pasaje.”*

Si bien es cierto que la participación de las mujeres ocupa un lugar destacado en la ejecución del proyecto, en términos de evaluación hay que decir que el proyecto no tenía un componente de género claramente identificado. Al respecto, Yolanda Loucel reconoce esta carencia al señalar que *“como institución siempre quisimos entender que la mujer estaba integrada en una familia y que nuestra responsabilidad era atender a la familia y que atendiendo a la familia estábamos atendiendo a mujeres y hombres”*. La jefa de Promoción social es todavía más explícita al señalar que *“no había internamente una discusión o una preocupación del trabajo específico de género, pues, ya con un poco*

mas de conciencia sobre lo que es el trabajo de mujeres y de género, decíamos, nosotros no somos una institución de trabajo con mujeres, sino grupos mixtos”. Y sentencia: “No había, hay que decirlo, mucha conciencia en la fundación, así como no la hay en casi en todo el país, sobre el trabajo de género”.

En opinión de Yolanda Loucel, la variable género todavía no está debidamente integrada en los proyectos, porque debe buscarse desde los objetivos y estar incluida en todo el quehacer; desde el momento en que se planifica el proyecto, debe ser con esta perspectiva, no meter el género como jornadas de capacitación nada más, sino en cómo el proyecto les va a beneficiar o perjudicar a las mujeres de esa comunidad, y en particular, en la participación de las mujeres en los niveles de tomas de decisión en las diferentes esferas de la vida.

Contribuir a revertir la situación desventajosa que vive la mujer mediante la aplicación de un enfoque de género no es fácil y los primeros problemas se encuentran normalmente entre los ejecutores de los proyectos. En el caso del proceso de legalización de los lotes, por ejemplo, se ha afirmado que *“desgraciadamente los de la unidad jurídica todos son hombres. Fíjese que cuando había conflictos de pareja y llegaba el hombre a hablar, allá encontraba una respuesta masculina de simpatía. No era lo mismo con las señoras. Por este motivo hubieron conflictos con los abogados que decían “mire si el señor ya se fue hasta de la casa, ya tiene otra”, -ella ya debe de tener otro decía el abogado. Y la pobre señora a veces llegaba con el brazo todo enyesado”*.

Por otro lado, al analizar como se distribuyeron los beneficios de los proyectos según estrato de población, se encuentra que en el caso de acceso a las viviendas nuevas y de acceso a los créditos de FUNDA-SAL no hay mayor diferencia entre la proporción de familias que son conducidas por mujeres solas y las que cuentan con madre y padre.

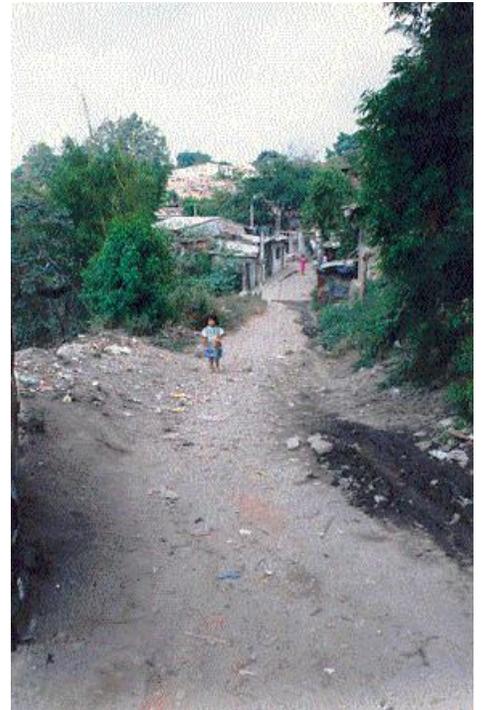
PARTE 3: EVALUACIÓN DE IMPACTO

3.1 Apreciación general sobre el impacto del programa

La línea de base del entorno físico en Las Palmas presentaba un conjunto de condiciones que para la mayor parte de la gente caracterizan un tugurio. Estas condiciones eran las siguientes:

- 1) **Vías de acceso y comunicación en mal estado.** Caracterizado por una calle circular de 4 metros de ancho que sin embargo no se prestaba para el tráfico vehicular, ya que se encontraba interrumpida por un derrumbe y contaba con un suelo que combinaba partes de tierra, empedradas y otras de concreto. Esto hacía casi imposible la introducción de infraestructura y servicios y favorecía la acumulación de desechos, estancamientos de aguas e insalubridad.
- 2) **Precariedad en el trazado de las calles.** Las circulaciones peatonales eran estrechas e irregulares, carentes de señalización y de piso de tierra, su ancho oscilaba entre 0.5 y 2.5 mts, viéndose además su paso constantemente obstruido por lavaderos, pilas y letrinas, que se ubicaban allí debido a la estrechez de las viviendas.
- 3) **Inexistencia o precariedad de servicios básicos domiciliarios.** La comunidad en su conjunto carecía de un sistema de drenajes, descargándose las aguas servidas de manera superficial y realizándose la eliminación de excretas por medio de letrinas de fosa, las cuales se encontraban dentro del lote o en las circulaciones viales. Se carecía además de los servicios de tren de aseo municipal debido a lo cual la basura se botaba en cualquier lugar.

El agua potable era abastecida por tan solo 37 cantareras para toda la comunidad, lo que generaba muchas incomodidades, como largas filas, disputas y desvelos, pues el suministro de agua llegaba en horas de la madrugada. Ante la ausencia de este servicio directamente en las casas, se contaban con duchas, lavaderos y tendederos de uso público. Al respecto las mujeres recuerdan que:



La principal vía de acceso a la comunidad se encontraba en estado precario antes del proyecto.

“el agua la echaban a las 5 de la tarde y la quitaban a las 6 de la mañana... teníamos que levantarnos a hacer cola en la madrugada, sino, no llenábamos. Pasábamos horas, porque había gente que no llevaba solo un cantarito, sino hasta 8 huacales”.

-“Madrugábamos y estábamos conscientes que el que llegara primero tenía derecho de llenar, la gente hacía cola, pero siempre había problemas de gente que se metía. Toda la vida fue así, hasta que llegó el proyecto”.

-“Yo jalaba agua con huacal, porque cuando jalaba dos cantaradas de agua yo quedé pelona, se me caía el pelo... Con 6 huacaladas llenaba la pila, en cambio con cántaro eran 12 viajes.”

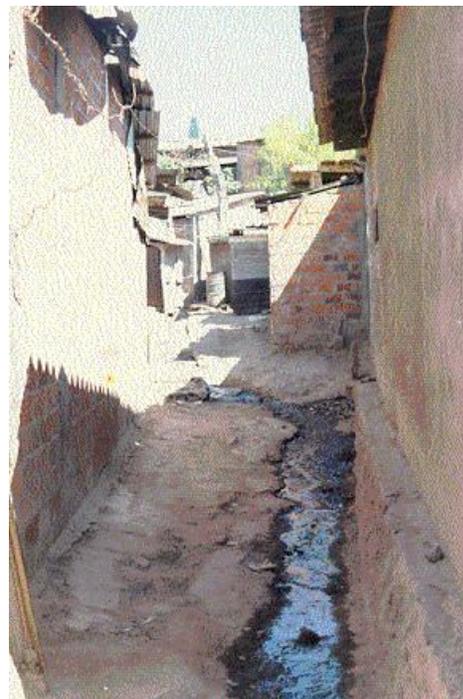
Sin embargo, y pese a todas las dificultades mencionadas, los sitios para el suministro de agua también eran lugares de convivencia, *“allí se platicaba, se peleaba, llegaban a verse los novios”* afirmaron las personas entrevistadas del grupo focal de mujeres.

En lo que respecta a la energía eléctrica domiciliar la situación era también extremadamente precaria:

“Antes, algunas casas conseguían luz. Don Alejandro, por ejemplo, tenía su línea que venía del lado del Pollo Campero. Otra gente tenía contador y los que no tenían les pagaban la luz a ellos. Las casas que tenían luz, tenían un solo bombillo y no se podía planchar.”

“Otras casas no tenían energía eléctrica se alumbran con candiles y con velas. Había mujeres que se iban y dejaban a los niños solos, así que poco antes de empezar el proyecto murieron tres niños murieron calcinados.”

4) **Viviendas hacinadas y construidas parcialmente con materiales precarios.** Las viviendas eran muy pequeñas, ya que contaban con un tamaño promedio de 40 m², distribuidos en un promedio de 1.7 habitaciones. Los techos eran precarios (48%) o de lamina galvanizada, paredes con sistema mixto y en mal estado (42%) y pisos de concreto simple (70%) o simplemente de tierra.



La falta de un sistema de drenaje de aguas negras y servidas era uno de los focos de contaminación en la comunidad antes del proyecto.

5) **Altos niveles de contaminación y vulnerabilidad ambiental.** La ausencia de obras de contención en la ribera del río provocaba constantes inundaciones en invierno, que dejaban bajo el agua a 98 viviendas. Ante la falta de canalización de agua lluvias y aguas servidas, el desgaste y erosión del suelo provocaba hundimientos, derrumbes e inundaciones, además de aguas estancadas que se representaban focos de epidemias. Un basurero de proporciones gigantescas constituía el más grave factor de contaminación ambiental por las emanaciones de gases malolientes, criaderos de moscas e insectos, quema de la basura, lo que provocaba la proliferación de enfermedades respiratorias y aumentaba los niveles de riesgo de la comunidad.

6) **Desorden jurídico en la tenencia del suelo e inseguridad en población.** Las familias carecían de derecho jurídico sobre los lotes, pero ejercían derecho sobre su vivienda, sobre la cual, en 1992, un 92% de las familias se consideraban propietarias.

La indefinición de la propiedad del terreno que ocupan las familias era un problema. *“Al inicio del proyecto no encontrábamos dueño alguno de la propiedad en Las Palmas”* aseguró el jefe del departamento jurídico de FUNDASAL, Dimas Pinto, quien hizo ver que *“allá por los años de 1980-85-87 íbamos al Instituto Geográfico Nacional, nos daban una ficha catastral, y esa parcela que quedaba en un hoyo, decían que estaba adjudicada a la comunidad Las Palmas; pero no tenían un número de presentación en el Registro ni un número que indique una escritura que nos lleven a investigar en el registro a quien pertenece”*.

Según explicó Dimas Pinto, de acuerdo al Código Civil y el Municipal, una familia que esté mas de 10 años en un lugar y que no hay dueño alguno del terreno que ocupa, puede pedir a la alcaldía que le entregue un título municipal por posesión. Si hubiera dueño, entonces hay que esperar 30 años. Entonces, estos requisitos estaban superados como para titular la propiedad a favor de los que la poseen, porque la gente está allí desde 1945-1950.



Un inmenso basurero representaba el principal vector de enfermedades en la comunidad antes del proyecto.

Sin embargo, “allí por los años 1990, cuando se metió la solicitud y la alcaldía pide al Geográfico Nacional el informe sobre la propiedad, el Geográfico nos da una ficha que dice que es el Estado de El Salvador”. Entonces se tenían dos fichas sobre la propiedad, una que dice que es del Estado y una que decía que es de la comunidad.

7) **Las instalaciones de uso social son escasas y están en mal estado.** Se carecía de alumbrado público. La Unidad de Salud y la Casa Comunal estaban en mal estado. Había espacios, pero no instalaciones deportivas.

Este punto de partida o línea de base, cobra vida en la imagen que trasmite un funcionario de la Alcaldía de San Salvador que trabajó como promotor de FUNDASAL cuando se preparaba este proyecto: *“Recuerdo que en ese entonces hicimos un censo y que solo entrar a Las Palmas fue toda una aventura, porque entrabas en un laberinto de caminitos y callejoncitos con maras (pandillas) que te pedían dinero todo el tiempo. Entonces con mucho miedo ibas haciendo ese censo casa por casa, hasta completar toda la información de todos los habitantes que había, para después hacer un perfil de proyecto y mandárselo a los alemanes”.*

Y continúa explicando que la impresión era tan fuerte que en ese entonces pocos creían en la posibilidad de cambiar esta situación: *“recuerdo que los promotores de FUNDASAL en ese entonces, no estábamos muy convencidos sobre esta idea, y hasta se puede decir que hubo cierta resistencia. Pero el entusiasmo de Edín Martínez, que era el director ejecutivo de FUNDASAL, de plantear de manera insistente la necesidad de una prueba piloto, hizo que esto avanzara”.*

En la actualidad y después de haber realizado las actividades que se describen en el capítulo anterior, todas estas situaciones han sido superadas total o parcialmente, de manera que la “comunidad Las Palmas” se ha convertido técnicamente y subjetivamente en una colonia popular.

La percepción del cambio producido se ve bien expresada en el comentario de un consultor alemán que visitaba Las Palmas junto con una delegación de funcionarios del Vice Ministerio de Vivienda de Guatemala. Este comentó que si lo hubiesen llevado al lugar con los ojos vendados, y repentinamente le hubiesen permitido mirar, no habría dudado en afirmar que se encontraba en un lugar como Cuscatancingo o Ciudad Delgado, haciendo referencia a dos colonias urbanas populares del Gran San Salvador.

Estas palabras expresan de manera concisa lo que puede considerarse el principal impacto del programa en su conjunto: haber demostrado, a partir de una acción piloto, que es posible convertir un ambiente físico propio de una comunidad marginal, en un ambiente característico de una colonia urbana popular del Gran San Salvador.

Desde esta perspectiva muy general se puede afirmar el proyecto de rehabilitación de la comunidad Las Palmas, emite un mensaje a los gobiernos y municipalidades de países como El Salvador, en el sentido de que lo que se podría hacer desde las políticas públicas de vivienda y combate a la pobreza orientados a erradicar las poblaciones urbanas marginales.

Ahora, bien, partiendo de lo dicho, cabe preguntarse: ¿que tan importante son los resultados obtenidos por el proyecto de rehabilitación para los y las habitantes de la comunidad de Las Palmas? Para responder a esta interrogante, se la expuso directamente a las personas encuestadas y se les pidió que pusieran a las diferentes estrategias del proyecto una calificación del 1 al 10. Al sacar un promedio general de calificaciones, se encuentra que ésta es de **8.7**, o sea superior a la calificación recibida por cualquier Presidente de la República desde que plantean este tipo de preguntas para evaluar a los gobiernos de El Salvador.

El cuadro No.16, que muestra las calificaciones otorgadas por las personas encuestadas a las diferentes medidas del proyecto, refleja que la gente ha expresado en primer lugar aprecio por aquellas medidas orientadas a dotar a la comunidad de los servicios básicos a las viviendas, otorgando una calificación arriba de 9.0 a las instalaciones de energía eléctrica y drenajes, agua potable, seguidas de aquellas medidas relacionadas al entorno comunitario como fue el reordena-



Personal del Viceministerio de Vivienda de Guatemala, consultores y personal de FUNDA-SAL realizan una visita de campo en Las Palmas.

Cuadro No. 16
Calificación otorgada por la comunidad a las estrategias del proyecto

ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA	Nota promedio (1 a 10)
Servicio de energía eléctrica en vivienda	9.4
Servicio domiciliario de aguas negras	9.3
Reordenamiento pasajes	9.3
Servicio domiciliario de agua potable	9.2
Servicio de drenaje de aguas lluvias	9.1
Servicio de recolección de la basura	8.9
Iluminación pública	8.8
Mejora de las instalaciones comunitarias	8.8
Promedio todas las estrategias	8.7
Escrituración de parcelas	8.0
Mejoramiento viviendas	7.9
Protección frente a inundaciones y derrumbes	7.7
Fortalecimiento de la organización comunitaria	7.6

miento de los pasajes, la iluminación pública, la protección frente a inundaciones y derrumbes, etc.

En el mismo sentido, cuando se pide que califiquen los beneficios del proyecto con los apelativos de *mucho*, *poco* o *nada*; el 73% de las personas encuestadas considera que el proyecto ha beneficiado *mucho* a su familia, mientras que el 21% considera que la ha beneficiado un *poco* y solo un 5 % que considera que no las ha beneficiado en *nada*. Entre estos últimos, se encuentran las respuestas de las familias que no han participado en el proyecto.

Por último, cuando se requiere la opinión de las personas sobre los “beneficios” que el proyecto ha proporcionado a sus familias, se encuentra que entre las afirmaciones que concitan mayor apoyo están las que resaltan beneficios aparentemente intangibles, como que el proyecto ha mejorado mucho y algo, el aprecio que la gente siente por su comunidad (95%), el funcionamiento comunitario (93%) y la convivencia humana (90%). Aunque también son considerablemente apoyadas las afirmaciones sobre que ha mejorado mucho y algo la salud de la familia (90%), la seguridad jurídica sobre la vivienda (87%), la reducción del riesgo de inundaciones y derrumbes (84%) y la educación de la familia (83%). Los impactos que según la comunidad han sido menores, son sobre la economía de la familia y sobre la seguridad contra la delincuencia, ya que la afirmación de que este impacto ha sido mucho o algo, suman el 68% y el 59% (ver cuadro No.17).

Cabe señalar que en las respuestas a las dos preguntas anteriores no se encontraron diferencias significativas entre hombres y mujeres: salvo por el hecho de que las mujeres consideran que el impacto del proyecto en la economía familiar, en la reducción de la delincuencia y en el aprecio que la gente siente por su propia comunidad, es algo menor que el que les otorgan los hombres.

Al analizar ambos sistemas de respuestas, expuestos en las tablas 16 y 17, se concluye que en términos generales los habitantes de Las Palmas le otorgan un alto valor a todas las medidas del proyecto y especialmente a las que benefician más directa y materialmente a sus familias, creando posibilidades de introducir cambios en sus vidas.

Cuadro No. 17:
Opinión sobre que tanto han beneficiado a su familia las distintas medidas del proyecto

Considera que el proyecto ha mejorado...:	Mucho	Algo	Nada
El aprecio por su comunidad	75%	20%	5%
El funcionamiento comunitario	75%	18%	6%
La salud de su flia	70%	20%	10%
La convivencia humana	68%	20%	11%
La seguridad jurídica sobre vivienda	71%	16%	13%
La reducción de de inundaciones y derrumbes	61%	23%	16%
La educación de su flia	62%	21%	16%
La economía de su flia	38%	30%	32%
La seguridad contra delincuencia	23%	36%	40%

Esto se expresa también en opiniones que surgieron en las entrevistas, como que el efecto más importante del proyecto es *“que los pasajes están pavimentados, poder salir a barrer afuera de la casa para mantener limpio y bañarnos cuando queremos.”*

Pero al ponderar que tan importante han sido estos beneficios, se encuentra que también se le otorga mucho valor a beneficios menos tangibles como por su aprecio por la comunidad, la mejora del funcionamiento general de la comunidad y la mejora de la convivencia humana. Al decir de una mujer de la comunidad, el principal efecto del proyecto ha sido que *“hoy nos sentimos fuertes, seguras, amparadas y nos acostamos a dormir tranquilas”*, o como dijo otra *“Para mí el principal efecto del proyecto es que fortaleció nuestra organización comunitaria, porque sin eso o no se hubiera hecho nada. Podríamos haber tenido materiales para trabajar, pero no hubiera habido entusiasmo...”*.

3.2 Impacto en la mejora de la vivienda

Uno de los hallazgos más significativos de este estudio es que los cambios producidos por el proyecto en el entorno físico de la comunidad, tuvieron un rápido impacto en el comportamiento de las personas, desatando una dinámica de inversión familiar en las viviendas que no existía anteriormente. Este sentimiento se expandió entre las familias mediante una especie de efecto contagio y emulación que se desarrolló de manera relativamente autónoma a la oferta del programa de crédito.

Alfredo Molina, por ejemplo, relata que *“yo agarré el préstamo inicial como de ¢2,700 y lo invertí en mi casa. Al ver una casita bonita, después de solo ver lodo y todo lo demás, la gente se entusiasmó. Por ejemplo, después que yo arregle mi casa, vi 6 o 7 gentes mejorando la suya. Ahora usted entra en la mayoría de las casas y va a ver bañitos bien chapaditos, servicios, lavamanos y lavaderos bien ordenados, toallero y papel higiénico. Todo eso no se miraba antes, cuando la gente cubría el servicio con un platico y listo”*.

Para Claudia de Handal, promotora de FUNDASAL, una estrategia que impactó en este cambio de comportamiento fue la de legalización



Los cambios producidos por el programa en el entorno físico de la comunidad, tuvo una rápida influencia en el comportamiento de las personas, desatando una dinámica de inversión familiar en las viviendas que no existía anteriormente



del suelo, ya que dio la certeza de que tarde o temprano el terreno va a ser de ellos y de sus hijos.

Pero lo cierto es que, más allá de cual fue la estrategia que mas influyó en este cambio de comportamiento, o si fueron todas en su conjunto; el 58% de las familias encuestadas (61% de las dirigidas por parejas y 51% de las dirigidas solo por mujeres) declaran haber hecho mejoras en la vivienda con posterioridad a la finalización del proyecto. Lo cual significa que se introdujeron mejoras en aproximadamente 646 viviendas.

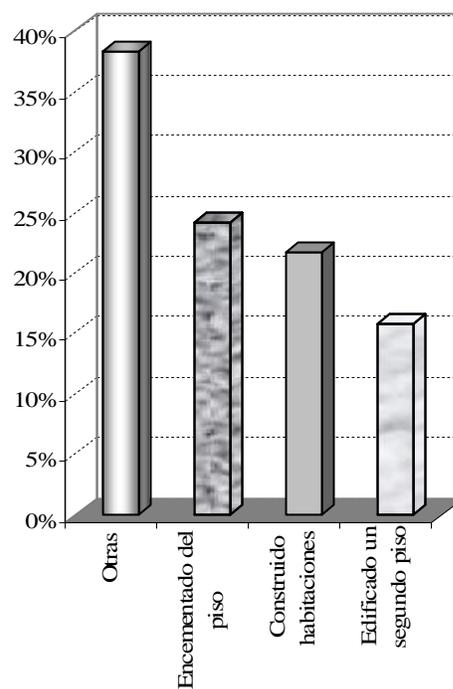
Igualmente significativo resulta encontrar que el 50% de las familias que mejoraron sus viviendas financió estas mejoras con recursos propios, remesas u otros recursos no prestados por parte de ninguna institución crediticia; lo cual habla por un lado de que muchas familias contaban, aún en su pobreza, con algún tipo de ahorro; pero también de la fuerte motivación que ejerció la mejora del barrio para que las familias invirtieran en la mejora de su vivienda.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, las mejoras a la vivienda más habituales fueron “*construcción de nuevas habitaciones*” (20%), *encementado de piso* (18%) y *edificación de un segundo piso* (9%). Es interesante constatar que un 37% de las familias que introdujeron mejoras en sus viviendas, lo hicieron ampliando su área mediante la construcción de más habitaciones y de un segundo piso, de manera que el tamaño promedio de las viviendas ha crecido un 38%, pasando de 40 m² antes de la ejecución del programa, a 55 m² en la actualidad⁷.

3.3 Impacto en el desarrollo social

Una de las preguntas que orientaron la evaluación de impacto del proyecto de rehabilitación de Las Palmas ha sido determinar cuánto han influido sus estrategias y medidas en el desarrollo social de la comunidad. Se limitó así el análisis de esta dimensión del desarrollo, a cuatro variables: la salud, la educación, la recreación y la seguridad de las personas frente a la delincuencia.

Grafico No.11
Tipo de mejoras introducidas en las viviendas



⁷ Promedio de datos producidos por la encuesta realizada por este estudio.

Impacto en la salud

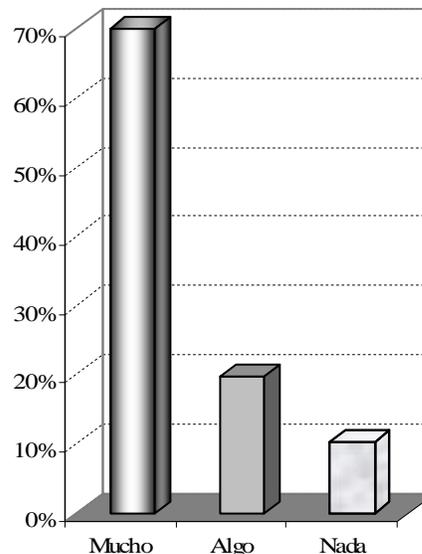
Cuando se indaga sobre el impacto que el proyecto tuvo sobre la salud de las personas en Las Palmas, observando los datos “duros” obtenidos mediante la encuesta, se encuentra que el 70% de las respuestas consideran que el impacto en este aspecto a sido mucho, mientras que el 20% considera que ha sido poco y solo el 10% cree que no ha habido ningún impacto.

Detrás de la mencionada percepción de las personas encuestadas, se encuentra el hecho de que el proyecto ha tenido un fuerte impacto en la eliminación de un conjunto de factores ambientales que afectaban negativamente la salud de las personas. El Dr. Francisco Flores que dirige la Unidad de Salud de la comunidad, afirma por ejemplo que *“antes había una gran incidencia de síndromes diarreicos o diarrea, también había bastante desnutrición. Esa dualidad de diarrea y desnutrición van de la mano. También la falta de educación o la de saneamiento ambiental influían. Actualmente se ha visto bastante cambio porque casos de diarrea son pocos, en comparación de años anteriores, aunque siempre se esperan ciertos casos en la época de invierno. También los casos de desnutrición son pocos. Esto quiere decir que ahora, con la rehabilitación de la comunidad, se están evitando un montón de enfermedades infecciosas, más que todo parasitismo, diarreas, pero también dengue y fiebre tifoidea”*.

Sin embargo, el impacto del cambio de las condiciones físicas de vida sobre la salud de las personas también tiene sus límites, fijados tanto por las condiciones educacionales y culturales de la comunidad, como por sus condiciones económicas. En este sentido, el Dr. Flores comenta que en la comunidad abundan aún los casos de *“trastorno de ansiedad más que uno los clasifica como neurosis de ansiedad o neurosis depresiva. Estos están mayormente vinculados a problemas económicos en la casa. Ese es uno de los factores más frecuentes, el problema económico”*.

Otro problema que pone límites al impacto del proyecto es la falta de desarrollo y la escasa claridad que existe sobre las responsabilidades institucionales entre los distintos actores del desarrollo de la ciudad.

Gráfico No. 12
Que tanto ha mejorado el proyecto, la salud de su flia?



De manera que se producen situaciones donde nadie se hace cargo de los problemas ni actúa con la suficiente competencia. Un ejemplo ilustrativo de tal situación es lo que sucede con las pocas personas que aún no quieren hacer uso del drenaje de aguas negras, generando así un problema de salud pública. Al indagar sobre el problema, la presidenta de la comunidad afirma que *“la gente que no tienen drenaje de aguas negras es porque no han querido. La conexión está ahí, pero hay gente que se atasca porque dice que no tienen dinero, que porque el tubo de agua negra es de cuatro. Pero yo no creo, si ya vamos sobre cinco años que tenemos agua. Hay una señora, por ejemplo, que no tiene porque alquila la casa, nosotros hablamos con ella y dijo que lo iba a hacer pero que ella no tenía dinero ahorita”*.

Al indagar más sobre este último caso, el responsable de la Secretaría de Bienestar Social de la JDC dice: *“mire, yo como Bienestar Social le planteaba eso a la alcaldía y a la Unidad de Salud Barrios. Hay gente que tira sus defecaciones a la cuneta de aguas lluvias. Si ustedes pasan por allí temprano en la mañana van a ver los residuos por la panadería. Y como ahí está el recibidero del tragante de agua, ahí queda la suciedad. Claro que la queja de la gente viene hacia nosotros”*.

Pero cuando la Junta Directiva Central trató de abordar este problema, resulta que esta no tiene ninguna autoridad legal para proceder, y cuando habló con distintas autoridades públicas se encontró con que *“se tiran la pelota entre ellos”*. Así, relatan que después de hacer diversas gestiones, *“la alcaldía dice que no les corresponde a ellos sino a la Unidad de Salud Barrios, y la Barrios nos dice que nosotros como Comité de salud”*, sin que el problema se resuelva.

Esto evidencia la incapacidad que tiene la sociedad salvadoreña de resolver cosas que son relativamente sencillas. No aprendemos a cooperar. Para el Ministerio de salud el problema es del otro, el otro no sabe y en fin todo el mundo se hecha la culpa, pero nadie hace nada, salvo la directiva comunal que hace lo suyo, pero no tiene fuerza de ley y por lo tanto no puede obligar.

Impacto en la educación

Si se suman las repuestas de mucho y algún impacto, el 83% de las personas encuestadas consideran que el programa ha impactado en la educación de la comunidad; siendo la mejora del servicio de energía eléctrica domiciliar, de la infraestructura comunitaria y la mejora de las condiciones de salud, las causales que más claramente han incidido en este efecto.

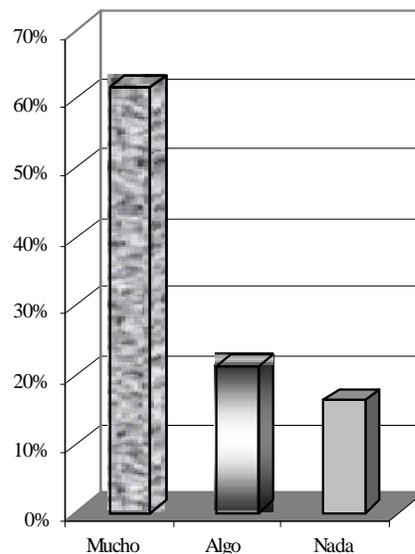
La mejora del servicio de energía eléctrica domiciliar permite que el alumno *“pueda trabajar en la noche también, no solo en el día y hacer uso también de los medios de comunicación. Se le deja tarea de estudiar para exámenes y lo hace durante la tarde y en la noche. Hay unos que hasta computadora tienen”* afirma la directora del centro escolar.

De igual manera, Maetzi Sigüenza, de 16 años de edad, expresa que *“antes cuando había problemas de luz costaba estudiar. Yo tenía que hacer los deberes hasta las dos de la mañana porque la única entrada de luz la empleábamos para otras cosas. Y cuando se iba la luz no los alcanzaba a hacer ya que en la mañana le ayudo a mi mama a planchar, porque ella no gana mucho”*.

Por otro lado, la Casa Cultural, instalada en los edificios que durante la ejecución del proyecto sirvieron de oficinas de FUNDASAL en la comunidad, ha facilitado que actualmente se impartan en la comunidad clases de computación e ingles. Así como ubicar una biblioteca comunitaria que cuenta con ejemplares de publicaciones que han sido donados por distintas instituciones.

Otra casual de mejora de las condiciones educativas de la comunidad ha sido la ya consignada mejora de las condiciones de salud, produciéndose acá una especie de efecto cruzado, ya que como afirma la directora de la escuela *“el cambio en las condiciones físicas de la comunidad incide en su educación. Antes los niños y niñas se enfermaban más, por ejemplo, y eso disminuía su presencia y rendimiento escolar”*.

Gráfico No 13
¿Qué tanto ha mejorado el proyecto la educación de su familia?



“antes cuando había problemas de luz costaba estudiar. Yo tenía que hacer los deberes hasta las dos de la mañana porque la única entrada de luz la empleábamos para otras cosas. Y cuando se iba la luz no los alcanzaba a hacer ya que en la mañana le ayudo a mi mama a planchar, porque ella no gana mucho”

Sin embargo, el impacto del proyecto en la educación, al igual que en la salud, se encuentra mediatizado por condiciones económicas que vive la gente. Náthali Sigüenza por ejemplo, tuvo que dejar de estudiar al medio año de bachillerato porque no tiene para pagar el \$4.6 mensual que exige el instituto de estudio público. “Es que mi mama trabaja de lavar y planchar, y mi papa trabaja como pintor del Grupo Roble cuando tiene trabajo, pero si no hay casas que construir tampoco hay que pintar”, afirma Náthali.

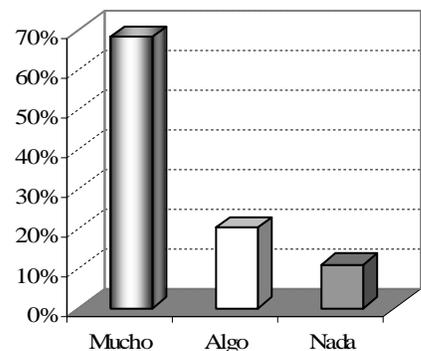
Impacto en la recreación

La transformación física de la comunidad ha ampliado considerablemente las oportunidades de recreación y convivencia de las personas en la comunidad. Para constatar esto basta con visitar la comunidad durante un fin de semana y sentarse un momento en las gradas de Complejo Deportivo a mirar un partido de fútbol; o mirar en la Casa Comunal una despedida de soletera o un entrenamiento de bailes para una fiestas cultural, o participar en el festejo del día del niño en la casa cultural; o simplemente caminar por la calles y pasajes cualquier día por la noche y observar a cientos de niños jugando y vecinos departiendo en las puestas de sus casas; para constatar por simple observación que los espacios físicos de convivencia social en la comunidad Las Palmas, tiene mucha mas vida que la silenciosa colonia de clase alta que rodea a la comunidad.

Esta percepción es compartida por la comunidad, ya que el 68% considera que el proyecto ha contribuido mucho a mejorar la convivencia humana en Las Palmas, mientras que el 20% opina que ha contribuido algo, totalizando un 88% de respuestas favorables a esta afirmación.

En lo que respecta al complejo deportivo, por ejemplo, tal como afirma su estudio de impacto, ha permitido multiplicar por tres el tipo de actividades deportivas que se realizan en la comunidad y más que duplicar (120%) la cantidad de población que participa directamente en estas actividades. Sin embargo, el cambio más radical se produjo entre las mujeres, ya que estas triplicaron (353%) su participación en las actividades deportivas locales, pese a que aún representan sólo el 23% de quienes realizan deportes. Pero también es significativo el

Gráfico No. 14
Que tanto a mejorado el
proyecto la convivencia en la
comunidad?



El complejo deportivo ha permitido multiplicar por tres el tipo de actividades deportivas que se realizan en la comunidad y más que duplicar (120%) la cantidad de población que participa directamente en estas actividades

impacto que el Complejo Deportivo obtuvo en la niñez, quienes de no tener un espacio para la educación física, hoy representan el 34.6% de quienes utilizan esta infraestructura.

Las mejoras de las instalaciones de la casa comunal han servido para ampliar las actividades recreativas de la comunidad y sirve de espacio de gobierno, ya que en esta se realizan las asambleas de vecinos y las reuniones de la Junta Directiva Central. Las actividades recreativas que se realizan en la casa comunal son diversas y se realizan prácticamente todos los días de la semana, con la única diferencia que los fines de semana se producen a lo largo de todo el día, mientras que los días laborales funciona mayormente después de las 6 de la tarde.

Otro cambio físico que ha ampliado las oportunidades de recreación en la comunidad, es la mejora de calles y pasajes, así como su iluminación pública. Los pasajes por ejemplo, ya no solo sirven para transitar, sino también para convivir. Como se dijo en una entrevista con personal de FUNDASAL, en esta comunidad ahora *“de alguna manera los pasajes son como los parques, ya que mientras las mujeres están en la casa haciendo el oficio, los niños juegan en ellos”*. Y esto no es un resultado casual, se agregó, *“lo que nosotros tratábamos de hacer cuando planificamos esto, era que el punto de unión entre los pasajes fueran más anchos que estos, para que funcionaran como pequeñas plazas públicas”*.

Impacto en los niveles de violencia

Una de las características típicas de los barrios marginales que también es aplicable a la comunidad las Palmas, es la presencia de altos niveles de violencia intrafamiliar, entre vecinos y contra otros grupos de la sociedad, en forma de actos delincuenciales. La pobreza y su cultura, así como los relativamente altos niveles de consumo y comercialización de drogas son causas que hacen posible este fenómeno, que junto con los altos niveles de religiosidad y un pensamiento político conservador, conforman un cuadro sociológico que amerita ser estudiado con mayor detención; para comprender mejor las lógicas de sobre vivencia que subyacen en la cultura de un amplio grupo poblacional de nuestras sociedades urbanas.



Celebración del Día del Niño en la Casa Cultural



“lo que nosotros tratábamos de hacer cuando planificamos esto, era que el punto de unión entre los pasajes fueran más anchos que estos, para que funcionaran como pequeñas plazas públicas”.

Cuando se le preguntó a las mujeres del grupo focal, por ejemplo, si es habitual que en la comunidad los hombres peguen a las mujeres, se produjo el siguiente dialogo:

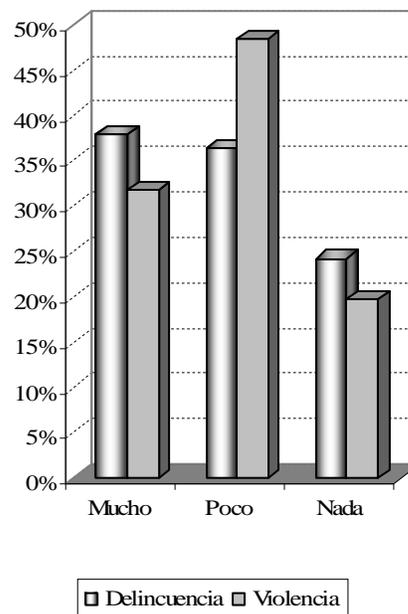
- *Aquí hay de trompadas y quebradas.*
- *Mi papá le pegaba a mi mami. No la dejaba salir, le pegaba, la arrastraba.*
- *Los hombres no atinan. Porque el hombre le pide y si la mujer no le quiere dar, entonces le pegan..*
- *Mi vecino por ejemplo hasta sacó a su mujer a la calle.*
- *Claro y cuando a la mujer le dicen que el hombre anda con otra mujer, le zampa también a la mujer.*

De igual manera, sobre la delincuencia y su relación con el resto de la comunidad afirman que *“en la comunidad hay mucha gente droga y no voy a negar que también hay ladrones. Mire, yo calculo que de cada 100 personas, 20 son ladrones y 50 son muy religiosas, católicos o evangélicos. Y esto no es un problema. Si yo tengo un vecino que es ladrón y me estoy emproblemando, entonces sí voy a tener problemas. Pero si me llevo, no voy a tener problemas. Además, también hay ladrones solidarios como en todas parte”*.

Pese a que existe mayor presencia de drogadicción y delincuencia que en los barrios formales de la ciudad, hay indicios de que el nivel es menor en Las Palmas que en otras comunidades marginales. Al respecto, el personal de FUNDASAL afirma que: *“es cierto, aquí hemos encontrado bolitos y mareros, pero no los niveles de delincuencia que hay allá en Los Manantiales. Allá está mucho más intrincado el consumo y el tráfico de drogas. Además, las agresiones se dan más a luz de día. Los compañeros dicen que allá les han robado a punta de pistola al vigilante mismo del proyecto”*.

En cuanto al impacto que el proyecto ha tenido sobre los niveles de delincuencia en la comunidad, las personas encuestadas lo perciben como menor que otros. Sin embargo, este no deja de tener cierta relevancia, ya que el 23% afirma que ha tenido mucho impacto y el 36% que ha tenido poco impacto, totalizando un 58% que responden positivamente a esta pregunta.

Grafico No 15
Impacto de Centro Deportivo
sobre la violencia y la
delincuencia



Al mismo tiempo, cuando nos remitimos al estudio de impacto del Complejo Deportivo, realizado en el año 2003, encontramos que éste fue posiblemente el componente del proyecto que influyó en la disminución de la violencia y la delincuencia. Esta percepción es sugerida en primer lugar, por la respuesta que recibió en ese momento la pregunta sobre que tanto había influido esta construcción sobre la disminución de la violencia y la delincuencia. Resultando que el 80% de las personas consideraban que este habido tenido un impacto positivo en la disminución de violencia y un 76% en la delincuencia.⁸

Se encuentran también en el citado estudio testimonios de integrantes de la Junta Directiva Central, que señalan que *“anteriormente, los mayores tendían a armar pleitos, escándalos... muchas de las personas que se dedicaban a beber y ya bebidos empezaban a hacer relajos; ahora se dedican a jugar, ya están dentro de un equipo, el cual les permite liberarse un poco del estrés...”*. De igual manera, el médico que atiende la Clínica de Salud afirmó en ese momento que *“en las estadísticas de la clínica son pocos los casos que llegan a curaciones y antes yo veía que llegaban a cada rato”*.⁹

No obstante de igual manera que este equipo evaluador afirmó entonces, en esta oportunidad consideramos que el impacto de los proyectos de infraestructura sobre la violencia y la delincuencia serán siempre limitados si no contemplan componentes específicos orientados a mejorar las condiciones económicas y las pautas culturales de vida de la población.

⁸ FUNDASAL. Evaluación de Impacto, Complejo Deportivo Las Palmas. Febrero 2003, pág. 47

⁹ Idem. Pág.47 y 48.

3.4 Impacto en la formación de capital social

El concepto de capital social, hace referencia a la capacidad que tiene un grupo social de crear organizaciones y relaciones entre éstas, pautadas por un conjunto de valores y mecanismos de reciprocidad que les permiten resolver exitosamente los retos que plantea su propio desarrollo.

Para cumplir con este papel, las mencionadas organizaciones son esencialmente democráticas y abiertas, dando lugar a la formación de una especie de red de cooperación entre ellas, sobre la base de principios de responsabilidad y reciprocidad.

En esta línea de pensamiento, la evaluación ha constatado que la intervención desarrollada por FUNDASAL ha contribuido a fortalecer el capital social de la comunidad de Las Palmas, aunque este esfuerzo daría mejores resultados si se percibiera como un componente con mayor autonomía de las estrategias orientadas a lograr resultados en la infraestructura física de la comunidad.

Si se toma como punto de referencia la situación de la comunidad antes de comenzar el proyecto, cuando esta estaba dividida entre quienes lo deseaban y quienes se oponían; se encuentra que hoy la comunidad está nuevamente unida y más organizada que antes. La Asociación Comunal, por ejemplo, ha crecido en casi 90 nuevas afiliaciones familiares, lo cual representa un crecimiento del 8% de incremento con respecto a las 1,050 familias que contaba al comienzo del proyecto; quedando actualmente, solo 15 familias (1%) que se mantienen aun al margen de la organización comunitaria. El llamado “grupo del rescate” que originalmente se oponía al proyecto, prácticamente ha desaparecido. Por otro lado, incluso las familias que no están afiliadas a la organización comunitaria aceptan sus autoridades y decisiones.

Un aporte relevante del proyecto en lo que se refiere al capital social, es el desarrollo de la organización comunitaria a nivel de parcela, de manera que actualmente, no sólo existe una Junta Directiva Central en la comunidad (como ya había antes del proyecto), sino también 18 directivas de parcela. Estas, que se organizaron originalmente con el propósito de estructurar el trabajo de ayuda mutua, se han transformado



En la gráfica, una de las primeras directivas de la comunidad,



Habitantes de la comunidad participan en una asamblea comunitaria.

con el tiempo, en el mejor mecanismo de movilización social y ordenamiento de la vida comunitaria. En la actualidad, cada una de estas directivas de parcela que es elegida en asamblea de familias, cuentan con 3 a 5 integrantes activos. La promotora de la Alcaldía reconoce que en su distrito esta organización comunitaria por parcela, hace de Las Palmas una comunidad que “*sale de lo común de las otras comunidades de la zona*”.

La organización por parcelas ha multiplicado la capacidad de movilización de la comunidad. Cuando se pregunta sobre esto a los directivos, estos son capaces de revisar mentalmente la capacidad en cada parcela y señalan que aún la gente que no gusta de participar en reuniones, “*a la hora de movilizarse para algo concreto, allí están. La gente está para ayudar. Por ejemplo, el otro día llegaron de ANDA por un problema y se necesitaban 22 dólares. En menos de una hora ya se había recogido el dinero*”. Esta capacidad de movilización mostró lógicamente sus mas altos niveles durante la ejecución del proyecto, pero aunque posteriormente ha descendido “*siempre es muy superior a la los niveles de los que encontramos antes de comenzar a trabajar*”¹⁰.

Así, como muestra el gráfico No. 16, al preguntar en la encuesta si la familia participa actualmente en las reuniones de las parcela o de la comunidad, el 89% responde que si, frente a solo un 11% que contesta negativamente. Al mismo tiempo, la importancia que tiene la organización comunitaria para regular la convivencia se manifiesta en que el 77% de las personas encuestadas afirman que recurrirían a ésta para solucionar un eventual problema en su vivienda o con sus vecinos, mientras que el 6% afirma que recurriría a la alcaldía, el 4% a la iglesia, el 2% a FUNDASAL y un 5% no sabe o no responde (ver gráfico No. 17). Sin embargo, aun hace falta mas desarrollo de la organización de base, ya que de este 77% de respuestas que dicen que recurriría a una instancia de la organización comunitaria; el 38% declara que recurriría a la Junta Directiva Central y el 14% se volvería directamente a la presidenta de la Junta Directiva Central, mientras que un 25 % recurriría a la Directiva de Parcela.

Gráfico No. 16
¿Participa su familia en reuniones de parcela y de la comunidad?

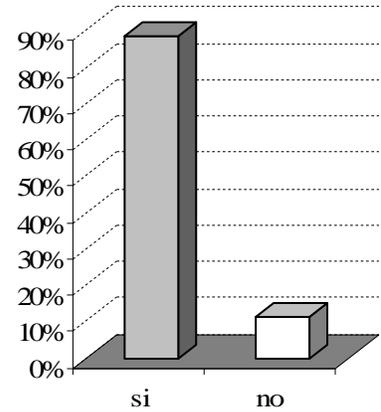
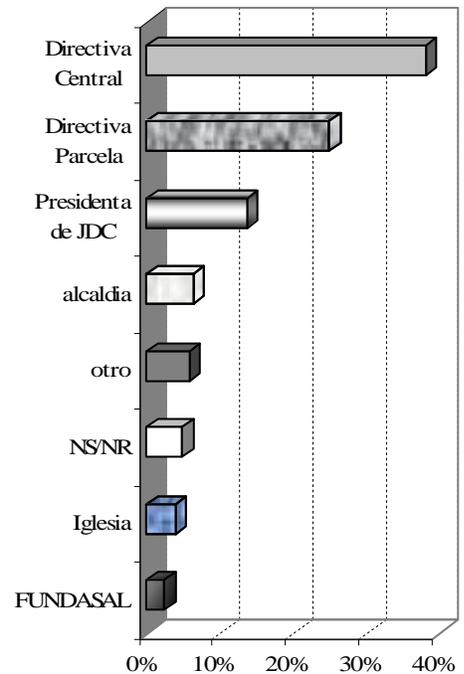


Gráfico No. 17
A quien recurriría para solucionar un problema de su vivienda o con los vecinos?



¹⁰ De Handal, Claudia. Responsable de FUNDASAL de la estrategia social del programa de rehabilitación de las Palmas. Entrevista, 29 septiembre 2004.

El éxito que tuvo el proyecto en la organización de base de la comunidad no parece a primera vista haber sido igual en lo que se refiere al fortalecimiento de la Junta Directiva Central (JDC), pese a que en este campo también se hicieron algunos avances, como la de dotar a la organización comunitaria de personería jurídica y estatutos propios.

Uno cambio importante, pero polémico, que se produjo en la organización comunitaria fue la implementación de un sistema de elección de integrantes para la Junta Directiva Central, el que de alguna manera reprodujo el sistema de elecciones nacionales: con voto secreto y listas de candidatos y candidatas y un Consejo Electoral que reguló el proceso. Contando este último además con su propia junta directiva y representantes de vigilancia para todo el proceso electoral. Las elecciones se prepararon durante dos meses durante los cuales se eligió al Consejo Electoral, se seleccionaron dos candidatos de cada parcela, se pusieron fotos de los candidatos en las papeletas, se elaboraron urnas de cartón y se preparó el listado de todas las personas que tenían derecho a votar. El acto eleccionario, que se realizó en junio del 2004, contó además con vigilancia externa de parte de delegados de la alcaldía y del Ministerio de Seguridad Pública.

Sin embargo, el resultado obtenido no fue muy alentador, ya que en las elecciones solo participaron 500 personas, que representan al 43% de las familias asociadas en la comunidad y los resultados resultaron muy fraccionados, al punto de que la persona que recibió más votos, solo alcanzó el 30% de los emitidos. Por otro lado, a pocos meses de haber sido electos 14 directivos y directivas, solo quedan funcionando 5. Al evaluar esta experiencia electoral, un directivo reconoce que aunque *“fue algo bonito, en mi parcela por lo menos no agarramos bien la onda... así que solo votaron como 35 personas, de 120 casas que somos. En otras parcelas lo hicieron mejor”*.

Por su parte, el personal de FUNDASAL señala que la metodología de estas elecciones fue muy influida por la Alcaldía que deseaba experimentar un sistema más formal de elecciones del que anteriormente empleaba la comunidad, basado en elecciones de representantes por mano alzada o con tarjeta de colores. Y se reflexiona que *“aquí hay aparentemente una contradicción porque en las Palmas, me encuentro con un proceso democrático de elección de autoridades muy*



La comunidad participa en la elección de representantes para la Junta Directiva Central.

transparente. El propio día por ejemplo, no metimos mano ni FUNDASAL, ni el Consejo Electoral, ni alcaldía, sino que fue este comité que capacitamos el que se encargó de las papeletas, del conteo, de todo. Pero lo que aquí aprendimos fue que lo importante no es solamente el proceso formal de la elección, sino, con qué criterios se elige. Y yo creo que aquí en la comunidad se ha elegido a la gente porque ‘es de mi parcela’ y porque ‘mi parcela necesita aliarse con otra parcela’. De manera que cada quien eligió por compadrazgos, porque le debían algo y cosas de ese tipo. Y entonces es claro que esto no esta funcionando bien”¹¹.

¿Pero como interpretar lo que esta sucediendo con la Junta Directiva central? ¿es esto un impacto negativo del programa que ha terminado por debilitar la directiva comunitaria?. ¿es un corto retroceso causado por la aplicación de técnicas equivocadas de elección? ¿o se trata de una crisis de desarrollo, que de alguna manera ha sido influida por el proyecto y puede conducir a un avance sustancial en la organización social en la comunidad?

En realidad, las lecturas que hacen los actores locales de la crisis por que esta pasando la Junta Directiva Central, son diversas. Para su presidenta, por ejemplo, lo que sucede se debe a la falta de compromiso con la comunidad de estos directivos que “*no quieren trabajar por la gente*”; mientras que para éstos, el problema consiste en la forma “*autoritaria*” y “*poco transparente*”, con que la actual directiva esta manejando los asuntos de la comunidad.

Para el personal de FUNDASAL, la actual crisis se debe en parte a que el mecanismo electoral que se utilizó fue equivocado ya que rompió con las tradiciones de la comunidad de elegir a sus representantes por mano alzada, en asamblea y razonando las capacidades de las personas electas. Mientras que el mecanismo que se empleó esta vez “*respondió más a los intereses de la gente que entonces dirigía el Distrito, de preparar a la gente para que a la hora de emitir su voto en las urnas nacionales o de alcaldes, fuesen preparadas a votar en una sola papeleta, por un solo candidato, y de alguna manera con simpatía por el frente*”.

¹¹ De Handal, Claudia. Entrevista.

Por su parte, Irvin Rodríguez, gerente del distrito 3 de la alcaldía de San Salvador, reconoce que *“el intento de crear un mejor sistema de elección no parece haber funcionado, ya que ha primado el interés estrecho de cada grupo”*. Pero considera que aparte de esto hay en la comunidad *“un problema de liderazgo”*, afirmando que *“ahí hay personas históricas, que tienen muchas anticuerpos y que también tienen mucho apoyo porque son líderes que empezaron el proyecto con FUNDASAL que empujaron un proyecto por allá, el de agua, el de aguas negras, le echaron mano, motivaron su parcela. Entonces cuando todos estos líderes sin ninguna orientación empiezan a tener su propio criterio, empiezan a chocar”*.

Para esta evaluación no es posible todavía dar una respuesta definitiva a las preguntas planteadas y es incluso posible que todas las respuestas mencionadas sean parcialmente válidas. En todo caso, lo más probable es que el proyecto haya influido para que se produjera en la comunidad un proceso de transición entre viejas formas de relacionamiento social y otras nuevas, lo cual está provocando una especie de recambio en los liderazgos: de los tradicionales, bastante patrimonialistas, autoritarios y clientelitas, a otros más abiertos, participativos y transparentes.

Vale decir que las formas autocráticas de dirección y la falta de transparencia en el manejo de los recursos no es algo que ha surgido recientemente, producto de un error en la aplicación de un método de elección, sino una forma de operar que ha tendido la comunidad tradicionalmente. La anterior presidenta de la Junta Directiva Central, por ejemplo, se niega a trasladar aproximadamente \$5,000 que pertenecen a la comunidad, pero están en una cuenta que ella debe autorizar. Lo que sucede actualmente es que estas formas de operar ya no cuentan con legitimidad y esta dando lugar a una citación de crisis.

Cabe señalar que este tipo de cambios no son por lo general lineales, sino zigzagueantes, con avances y retrocesos, en los que aparecen combinadas viejas y nuevas formas de hacer las cosas, dando lugar finalmente a una nueva situación que no es necesariamente ideal, pero sí, es mejor que la anterior.

La anterior apreciación es compartida por la responsable de Promoción social de Fundasal, quien considera también que los procesos organizativos en las comunidades no son lineales, tienen altos y bajos, y hay factores externos que influyen en el proceso de organización de la comunidad. Destaca Yolanda Loucel que “mientras nosotros estuvimos, hubieron mayores elementos de democratización de la organización y de participación de la comunidad, de análisis y de criticidad, de liderazgos más representativos y democráticos. Pero también ahora hay elementos que diferencian de aquel origen, ya hay mayor capacidad de detectar y discutir problemáticas; hay un reconocimiento de la estructura de directivas de parcelas; hay mayor participación de familias y de personas en el proceso de organización; hay mejoramiento en la capacidad de autogestionarse, se siguen atendiendo las problemáticas aún sin el factor de los benefactores tradicionales (padre Fermín, niña Noy y Fundasal)”.

En todo caso, se puede afirmar que la organización comunitaria cuenta actualmente con un nivel de acumulación y reconocimiento que puede permitir importantes avances. Así, como muestra el gráfico No. 18, el 65% de las personas entrevistadas declaran que alguien de su familia ha participado en la elección de Junta Directiva Central, mientras que un 27% dice que se siente muy representada por este organismo, mientras que un 48% afirma que se siente solo un poco y un minoritario pero significativo 22% no se siente nada representado.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que la organización de la comunidad va más allá de la organización comunitaria y se extiende a otro tipo de organizaciones, principalmente religiosas y deportivas, pero también de otro tipo. Cuando se pregunta a los vecinos en que organizaciones participan los hombres y mujeres de la casa (ver gráfico No. 19), se tiene que el 38% de los hombres y el 59% de las mujeres participan en iglesias; siendo la participación en unas 7 iglesias evangélicas más numerosa en su conjunto que la participación en la iglesia católica, tanto entre las mujeres como entre los hombres. En el caso de los hombres también es importante su participación en los clubes deportivos (30%), mientras que es considerablemente menor la cantidad de hombres y mujeres que se encuentran organizados en gremios y partidos políticos (1%).

Gráfico No. 18
Que tan representado/a se siente por la Actual Junta Directiva Central?

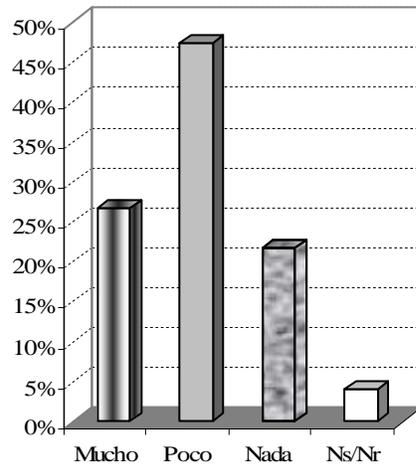
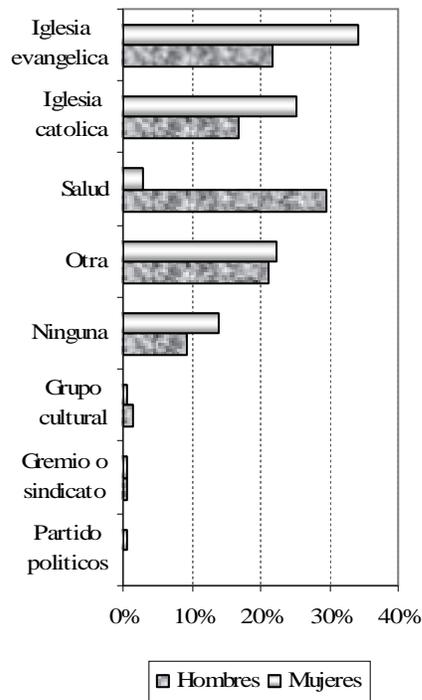


Gráfico No. 19
Principales organizaciones en que participa la población de Las Palmas



Al revisar los resultados de la encuesta llama la atención la presencia de importante grupo de personas (21% de los hombres y 22% de las mujeres) que se encuentran organizados en alternativas distintas a las ofrecidas por la encuesta, las cuales después de averiguaciones resultaron ser organización diversas, como la organización de jóvenes de la comunidad y el Comité de Salud de la comunidad. Este último por ejemplo, está organizado por parcelas, cuyos integrantes están en contacto directo con saneamiento ambiental de la Unidad de Salud Barrios. Así, el comité vigila las condiciones higiénicas de la comunidad y promueve la implementación de campañas de limpieza, en coordinación con la Unidad de Salud.

Es significativo la alta proporción de personas que dicen participar en algún tipo de organización local, mientras que la población que admite no participar en ningún tipo de organización (9% de los hombres y 14% de las mujeres), es bastante reducida.

Otro aspecto que se debe destacar es que durante los últimos años se han incrementado los vínculos existentes entre las organizaciones de la comunidad, así como los que estas mantienen con otras organizaciones de la ciudad. En la comunidad, por ejemplo, la Junta Directiva Central que define entre sus integrantes secretarías que mantienen relaciones permanentes con las organizaciones del deporte, la juventud, la salud, etc. Mientras que con el exterior de la comunidad, se ha establecido diversas relaciones que son importantes tanto para resolver necesidades comunitarias como para hacer la comunidad un actor del desarrollo de la ciudad. Entre estas relaciones cabe mencionar la participación que tiene la Junta Directiva Central con la Mesa Zonal y la Mesa Distrital de la Alcaldía, así como su participación en el Comité de Emergencia Nacional (COEN). También es significativa la negociación que la JDC realizó con el DUA (Dirección de Urbanismo y Arquitectura), que terminó con la descarga de desperdicios de asfalto y ripio en la quebrada contigua a la comunidad, la que entorpecía el cauce del río.

Un último aspecto que hay que destacar en lo que respecta al impacto del proyecto de rehabilitación en el capital social de la comunidad tiene que ver con sus normas y valores. En este sentido, hay indicios que señalan que el trabajo de ayuda mutua contribuyó a desarrollar la

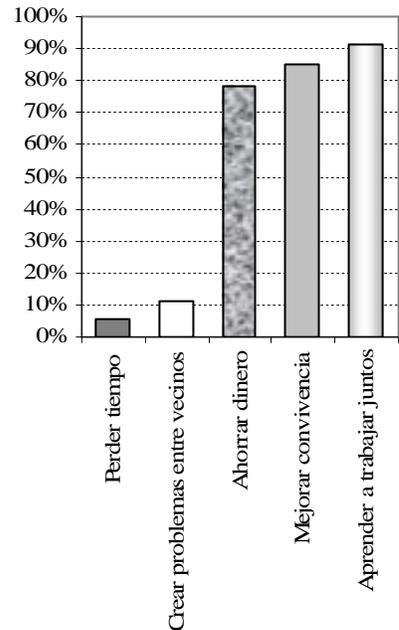
capacidad de las personas para trabajar juntos. Así por ejemplo, como muestra el grafico No.20, al ofrecer a las personas encuestadas distintas alternativas sobre para que sirvió el trabajo de ayuda mutua, resultó el “aprender a trabajar juntos” fue la alternativa más ponderada”, reuniendo un 91% de las respuestas favorables, frente a otras alternativas como mejorar la convivencia (85%), ahorrar dinero (78%), crear problemas entre los vecinos (11%) y perder el tiempo (5%).

En forma menos masiva, pero quizás más profunda en cuanto a la transformación de los valores de las personas, también jugo un importante papel la combinación entre las actividades de servicio a la comunidad y las capacitaciones que impartió FUNDASAL, lográndose en algunos casos verdaderos procesos de liberación personal. María Estela Urías, de 54 años de edad, integrante de la actual directiva y responsable del papeleo comunitario para la legalización de parcelas, relata *“Yo era una gran miedosa, pero el proyecto me abrió los ojos y me enseñó a tener bien en cuenta todito lo de la comunidad. Hoy ya no me da miedo. Yo soy una de unos 12 educadores populares que formó FUNDASAL para que promoviéramos la educación de esta comunidad. Y por eso yo le agradezco mucho a FUNDASAL”*.

Es interesante constatar que a pesar de estas transformaciones, en la comunidad continúan prevaleciendo electoralmente las tendencias políticas conservadoras, lo cual contrasta tanto con las tendencias que han dominado el gobierno de la ciudad durante los últimos años, como con su propia situación de marginación social. Así, al interrogar a las personas encuestadas sobre el partido político por votaron en su familia durante las ultimas elecciones se obtuvo que el 32% de las personas afirmaron haber votado por ARENA, mientras que el 9% dijo haberlo hecho por el FMLN, el 1% por el PDC-CDU, el 14% dijo que en su familia se votó por distintos partidos, el 13% afirmó que no votaron y 30% no respondió o dijo que no sabía (ver grafico No.21).

Según el personal de FUNDASAL entrevistado, esta situación se debe a que durante el conflicto armado en la década de 1980, Las Palmas era una comunidad muy influenciada por el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, que está ubicado en las cercanías de la comunidad; la gente de la comunidad recibía trabajo del Estado Ma-

Gráfico No. 20
¿Para que sirvió el trabajo de ayuda mutua?



“Yo era una gran miedosa, pero el proyecto me abrió los ojos Y por eso yo le agradezco mucho a FUNDASAL”.

yor(jardineros, servicio doméstico, lavar ropa, etc.), así como de las instalaciones de la Feria Internacional y de la colonia San Benito. Estas influencias pesan en el comportamiento político de la comunidad, lo cual condujo a un cierto dominio de ideas conservadoras. Sin embargo, también influyó el hecho de que durante los últimos años, *“la alcaldía no ha jugado un papel muy positivo de recuperar credibilidad y un posicionamiento dentro de la comunidad”*.

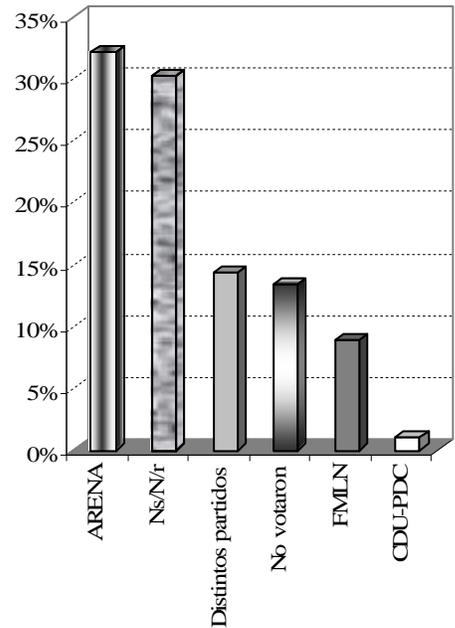
Para Yolanda Loucel *“Las Palmas no es un ente aislado del contexto país, los factores externos a los que está expuesta la comunidad la hace asumir posiciones políticas conservadoras, pese a que exista mayor criticidad que antes. Pero esto no quita que la gente esté clara que en este país por ahora muchas cosas se consiguen por compadrazgo. No solo en Las Palmas, sino en todas las comunidades. Como la gente misma dice, aquí las cosas vengan de donde vengan, si benefician a la comunidad, la vamos a aceptar. La capacidad de la comunidad es saber tratar con todos sin venderse a nadie”*.

Por otro lado, al platicar sobre lo mismo, una directiva de la comunidad que también es dirigente local del partido ARENA, afirma *“en la comunidad hay mas areneros por conveniencia. En la maquila por ejemplo, si usted no vota por ARENA no les dan trabajo. En la Escuela Americana, por ejemplo, tenían temor que el Frente ganara y nos decían a nosotros que votáramos por ARENA. La gente se siente más segura con el partido de los ricos. Dicen que van atener mas trabajo. Aquí hay de otros partidos, pero hay más de ARENA. Mire a Rivas Zamora por ejemplo, como nos está socando con los impuestos por las aceras. Solo a los pobre nos vienen a chingar”*.

3.5 Impacto económico

No se encontraron datos que permitan afirmar que el proyecto de rehabilitación de Las Palmas haya tenido un impacto positivo en la economía de las familias de la comunidad, pese a que un 38% de las personas encuestadas declaran que este ha contribuido *“mucho”* y un 30% considera que ha contribuido un poco.

Gráfico No. 21
¿Por quien votaron en las últimas elecciones?



Si se considera el pago de los servicios básicos domiciliarios, se encuentra que como consecuencia de la aplicación del proyecto de rehabilitación se han agregado nuevos costos a la canasta familiar de las familias de Las Palmas; aunque al mismo tiempo se ha incrementado la calidad y cantidad de los servicios, estableciéndose una relación costo/calidad favorable a la situación actual. Así por ejemplo, antes de la intervención que se evalúa, las familias no pagaban tasas municipales, aunque tampoco recibían ningún servicio; mientras que ahora pagan \$2.4 mensuales, pero reciben tanto el servicio de iluminación pública, como servicio de aguas negras.

En lo que respecta al servicio de energía eléctrica, el costo también se ha incrementado de un promedio de \$3.00 mensuales a \$17.5, sin embargo la conexión anterior era en la mayor parte de los casos a la línea de un vecino y esto solo permitía el uso de un bombillo y una conexión para tv y radio, pero no el uso de plancha eléctrica. Mientras que en la actualidad las conexiones son independientes, más seguras, cuentan con bombillos en todas las habitaciones y es posible planchar en la casa.

En lo que respecta al servicio de agua y alcantarillado, anteriormente las familias pagaban \$1.14 por el uso de las cantareras y \$0.23 por cada vez que se hacía uso del lavadero público (aunque también se recibía jabón de lavar), de manera que se realizaban dos lavados semanales, se pagaba aproximadamente \$3.66 por mes. Al final, el acceso al agua costaba aproximadamente \$8.5 mensuales, pero no se contaba con el servicio drenaje de aguas negras.

En conclusión, tal como muestra el cuadro No 18, los costos promedio por los mencionados servicios han pasado de un promedio de \$7.8 a aproximadamente \$28.4, lo cual implica un incremento del 264%. Esto configura una situación que no deja de presionar el presupuesto de las familias, al punto de que en las entrevistas se ha comentado de que la semana que hay que pagar a energía eléctrica, muchas familias comen peor. Entre las familias encuestadas se tuvo que en general sólo el 15% de las familias encuestadas reconocen que alguna vez les fue cortado un servicio por no pagar, pero en todos los casos las cuentas han sido saldadas y se han producido las reconexiones al servicio.

Cuadro No. 18
Costo familiar promedio de los servicios básicos domiciliarios

	Antes	Ahora
Tasas municipales	\$0.0	\$2.4
Agua potable	\$1.1	\$8.5
Agua para lavado	\$3.7	
Aguas negras y aguas lluvias	\$0.0	
Luz Eléctrica	\$3.0	\$17.5
Total	\$7.8	\$28.4

Esta proporción que aumenta para las familias conducidas por madre sola al 19% y disminuye al 13% si solo se consideran las familias con padre y madre.

Sin embargo, parece que las familias pueden soportar esta presión financiera y que consideran que la relación costo beneficio es positiva para sus intereses, ya que no se registró ninguna queja sobre este aspecto del proyecto cuando se preguntó cuales eran los aspectos negativos del mismo.

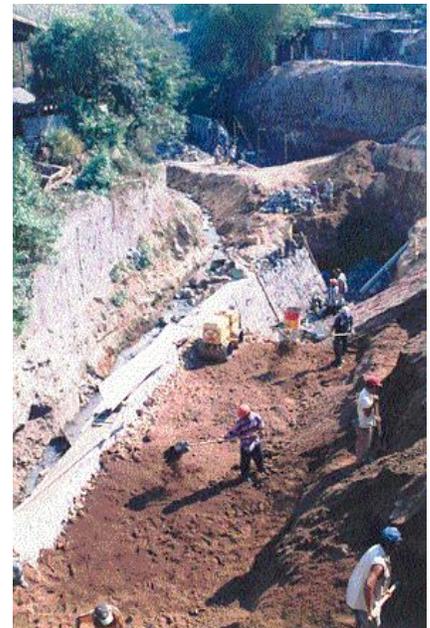
3.6 Impacto ambiental

En la evaluación del impacto ambiental se consideran los cambios ocurridos en los problemas relacionados con las el ambiente en que viven las personas, así como la disminución de los factores de riesgo que devienen del divorcio entre medio ambiente y estilo de vida. Desde esta perspectiva y tal como se expresa al comienzo de este capitulo, las condiciones de ambientales de vida de la comunidad de Las Palmas estaban conformadas por un conjunto de problemas que se asocian comúnmente a la imagen de un tugurio, las cuales se pueden agrupar en tres grandes grupos de vectores:

- i) vectores de contaminación productores de *diversas enfermedades*,
- ii) vectores de riesgo ante eventos naturales que fácilmente se transforman en *catástrofes*, y
- iii) vectores estéticos que resultan *paisajísticamente perjudiciales* para la vida de las personas.

Adicionalmente, cabe señalar que las mencionadas condiciones no solo afectaban a los habitantes de la comunidad de Las Palmas, sino también a toda la zona circundante de la ciudad que también se encuentra densamente poblada, convirtiendo así a la comunidad en un vector de riesgo para la ciudad.

Al analizar el impacto que ha ejercido la ejecución del programa de rehabilitación sobre los vectores productores de enfermedades se encuentra que tal como se expuso al analizar el impacto del programa sobre la salud de la población, ha habido una considerable disminu-



Trabajadores realizan obras de protección para estabilizar el cauce del río y evitar inundaciones y derrumbes.

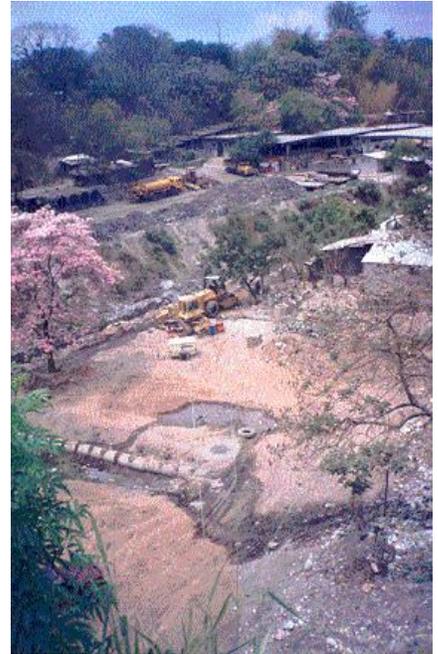
ción de enfermedades infecciosas causadas por factores ambientales, tal como infecciones gastrointestinales, parasitismo intestinal y fiebre tifoidea.

De igual manera, el paisaje de la comunidad se ha transformado pareciéndose actualmente más a una colonia popular que a una comunidad marginal. Esta impresión es compartida por los habitantes de Las Palmas que ya se refieren actualmente a su comunidad empleando el apelativo de “colonia”, término que en El Salvador tiene una connotación social radicalmente distinta a la de “comunidad” o “tugurio”.

Detrás de estos cambios en el paisaje urbano y de disminución de los vectores ambientales de enfermedades, se encuentra una especie de encadenamiento de distintas acciones del proyecto y combinación de impactos que terminan por cambiar los comportamientos sociales. Un ejemplo de esto es el relato de la presidenta de la directiva comunal sobre la limpieza en la comunidad: *“Mire cuando no había proyecto eran charcales y vivíamos en el lodo... Aquí había hasta criaderos de cuches. Mi vecino por ejemplo tenía criadero de tuncos y a la hora de comer era horrible.... Ahora eso ya no se mira... la gente se ha educado. Antes, por ejemplo, se barría la basura hacia las calles y allí quedaba. Ahora no, ... tenemos los equipos de limpieza. De todas las parcelas nos unimos y además cada quien barre su pedacito de calle y lo lava.”*

Junto a la mejora de los mencionados factores, también se encuentra una notable disminución de los factores de riesgo ante eventos naturales como inundaciones y derrumbes. Prueba de esto, es que la comunidad de Las Palmas ha sido excluida de las localizaciones de alto riesgo que el COEN tenía definidas en San Salvador. Sin embargo, llama la atención que la ponderación de las valoraciones de la población relativa a la disminución del riesgo de inundaciones y derrumbes es menor que el promedio de la ponderación que otorgan a todos los beneficios del proyecto.

Así por ejemplo, cuando se hacen distintas afirmaciones positivas sobre los efectos beneficiosos de los distintos componentes del proyecto, un promedio del 62% de las personas encuestadas conside-



Áreas recuperadas a orillas de la quebrada y donde antes estaba el mas grande basurero de la comunidad

ran que todas los han beneficiado *mucho*, mientras que la proporción que tiene la misma apreciación sobre la reducción del riesgo de inundaciones y derrumbes es del 60%.

De igual manera, cuando se solicita otorguen una calificación a las distintas componentes del proyecto según la importancia que estos han tenido para su familia, la calificación promedio para todos los componentes del programa es de 8.7, mientras que la reducción de riesgos ambientales recibe una calificación de 7.7.

La diferencia entre la apreciación promedio de todos los componentes del programa y las referidas al componente de reducción de riesgos ambientales se incrementan cuando se pregunta sobre como está funcionando ese componente ahora, ya que el 76% considera que los distintas componentes están funcionando bien, mientras que la proporción que piensa igual para la reducción de riesgo es de solo el 56%.

Estas valoraciones se pueden deber a distintos motivos. En primer lugar sucede que efectivamente existen algunos factores de riesgo que no se han logrado superar, como la inundación de 8 viviendas en la parcela 1 y el hecho de que algunas viviendas aún carecen de servicio de evacuación de aguas negras y tiran sus desperdicios en letrinas, e incluso en las canaletas de evacuación de las aguas lluvias. Por otro lado, cuándo se realizaba esta evaluación también se derrumbó en un barranco una parte de una vivienda en que habita una familia que en su momento no había querido participar en el proyecto. Vale decir que los motivos son varios, pero en realidad es lógico que la gente perciba el funcionamiento de este componerte como menos efectivo que otros.

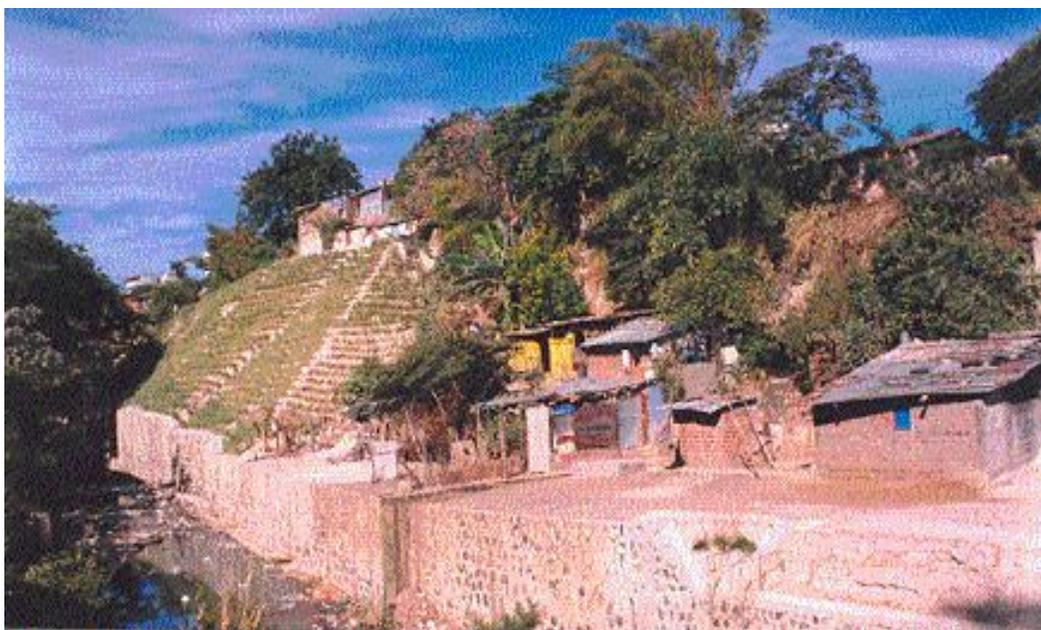
Por otro lado, también sucede, que no todas las personas se encontraban anteriormente expuestas al mismo nivel de riesgo, debido a lo cual es también normal que no todos valoren de la misma manera el beneficio de este componente.

Por último, hay que considerar que la gente puede estar percibiendo deficiencias en la organización de la comunidad para enfrentar situaciones de emergencia; ya que cuando se le pregunta como esta funcionando la organización comunitaria para dar mantenimiento a los distintos componentes del programa, solo un 65% considera que la

Cuadro No. 19
Valoración comunitaria del
componente prevención de riesgo

	Promedio de varios componentes del programa	Componente de prevención de riesgo
Calificación de importancia para la familia	8.7	7.7
El proyecto ha sido muy exitoso en...	62%	60%
El proyecto esta funcionando bien...	75%	56%
Organización comunitaria para el mantenimiento esta funcionando bien	79%	65%

organización para la protección frente a inundaciones y derrumbes esta funcionando bien, frente a 79% como promedio para la organización comunitaria que da mantenimiento a los distintos componentes del proyecto.



Areas protegidas mediante la construcción de muros de contención y de taludes.

PARTE 4: EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD

Entenderemos por sostenibilidad la capacidad que se tiene para gestionar y continuar ofreciendo los servicios básicos y obras físicas habilitadas por el proyecto luego de la finalización de éste. En tal sentido, la evaluación de la sostenibilidad aquí desarrollada incluye únicamente medidas que forman parte del proyecto, entre las que están: a) servicios básicos domiciliarios (agua potable, alcantarillado sanitario, drenajes aguas lluvias, energía eléctrica, recolección de basura); b) infraestructura comunal (casa comunal, clínica de salud, instalaciones deportivas, iluminación pública); c) viviendas y pasajes; d) Obras de protección de la quebrada; e) escrituración de los lotes; f) la organización comunitaria

Para evaluar la sostenibilidad de los servicios y obras antes mencionadas el estudio se ha orientado a explorar tres aspectos que son: a) su funcionamiento actual, b) el mantenimiento que reciben, y c) en que medida reciben un financiamiento que permite sostener su funcionamiento. Se explora también, la sostenibilidad organizacional para asumir responsabilidad directa en la administración de algunas medidas del proyecto o para gestionar dicha responsabilidad ante las entidades estatales o privadas que corresponda.

4.1 Funcionamiento de los servicios básicos y obras habilitadas en la actualidad

En términos generales, a dos años de haber terminado oficialmente el proyecto, todas las iniciativas desarrolladas en su momento por éste, están funcionando “bien”, bajo la responsabilidad de la organización comunitaria, de las entidades de servicios del gobierno nacional o municipal, de empresas privadas o directamente de las personas de la comunidad.

Esta percepción es compartida por la mayor parte de los habitantes de la comunidad, ya que según la encuesta, en promedio, un 75% de las personas cuestionadas dicen que los principales servicios introducidos por el proyecto están funcionando *bien*, mientras que el 18% afirma que están funcionando *regular*, y el 7% piensa que están funcionando *mal*.

Cuadro No. 20
¿Cómo valora el funcionamiento de...?

	Bien	Regular	Mal
EE en la vivienda	92%	6%	2%
Drenaje aguas negras	91%	7%	2%
Agua potable	85%	13%	2%
Drenaje de aguas lluvias	83%	12%	5%
Mantenimiento de pasajes y calles	81%	17%	2%
Recolección de basura	80%	15%	5%
Instalaciones comunitarias	80%	18%	2%
Iluminación pública	79%	16%	5%
Escrituración de parcelas	64%	18%	18%
Mejoramiento de viviendas	57%	28%	15%
Protección contra inundaciones y derrumbes	55%	28%	17%
Organización comunitaria	50%	36%	14%

De manera similar a la opinión dada por las personas encuestadas, la información recabada en las entrevistas y la observación desarrollada por esta investigación, confirma que la mayor parte de los servicios funcionan adecuadamente, si se toman como patrón de referencia los estándares nacionales.

En el cuadro No. 21 se muestran las instituciones estatales, privadas, no gubernamentales y comunitarias que tienen responsabilidad en la operación y funcionamiento de los sistemas implementados por el proyecto.

Al analizar de manera más detallada como percibe la comunidad el funcionamiento actual de las distintas iniciativas que introdujo el proyecto de rehabilitación, se tiene que el servicio domiciliario de energía eléctrica y el drenaje de aguas negras son los mejor evaluados. En ambos casos, el 92% y 91 % de las personas encuestadas consideran que los servicios están funcionando *bien*, mientras que el 6% y 7% dicen que *regular* y solo el 2% afirma que están funcionando *mal*.

Además, en las entrevistas no se han detectado críticas al funcionamiento de estos servicios, cuya administración ha quedado en manos de la empresa privada, para el caso de la prestación del servicio de energía eléctrica domiciliar y de la agencia estatal ANDA para el caso de las aguas negras. Cabe señalar que la buena calificación obtenida por el servicio de aguas negras significa un importante espaldarazo para la introducción del “pequeño diámetro” en las cañerías de aguas negras y abre la posibilidad de replicar este estándar en otras situaciones similares.

Existe un segundo grupo de servicios sobre los cuales se obtienen bastantes opiniones favorables relativas a su funcionamiento, pero que muestran una mayor proporción de personas que señalan su funcionamiento como regular. Estos son el servicio de agua potable y el drenaje de aguas lluvias que están bajo responsabilidad de ANDA; el funcionamiento y señalización de calles y pasajes, la recolección de la basura y la iluminación pública, que están bajo responsabilidad de la alcaldía; y las instalaciones comunitarias, que se encuentran bajo la responsabilidad de la organización comunitaria y de diversas instan-

Cuadro No. 21
Organizaciones responsables de gestionar servicios del proyecto

MEDIDA	RESPONSABLE
Servicios domiciliarios:	
Energía eléctrica en la vivienda	O y M por CAESS
Drenaje de aguas negras	O y M por ANDA
Agua potable	O y M por ANDA
Drenaje de aguas lluvias	O y M por ADESCO, ONG y alcaldía
Recolección de basura	O y M cooperativa contratada por Alcaldía.
Infraestructura comunal:	
Casa comunal	Admón.. ADESCO
Casa de la salud	Ministerio de Salud
Complejo deportivo	Admón. por JDC y Directiva de deportes.
Iluminación pública	O y M por CAESS
Pasajes y calles	Mantenimiento y limpieza por alcaldía, familias y ADESCO
Viviendas	Mantenimiento por familias.
Obras de protección de la quebrada	Mantenimiento por Ministerio de Obras Públicas .
Escrituración de lotes	ADESCO y familias, asesoría de FUNDASAL, Procuraduría General de la República – PGR, Alcaldía SS
Organización comunitaria	ADESCO con apoyo de FUNDASAL y Alcaldía.

O y M: Operación y Mantenimiento

cias del gobierno nacional, como el Ministerio de Salud para el caso de la clínica y del Ministerio de Educación para el caso de la escuela. En todos estos casos, existe entre un 79% un 85% que señala que están funcionando *bien* y de un 12% y un 18% los que afirman que están funcionando *regular*, mientras que la promoción de personas que considera que están funcionando *mal* sube un poco del 2% y un 5%.

En adelante se presentan algunas deficiencias del funcionamiento de los mencionados servicios que son atribuibles a problemas de sostenibilidad, como que:

- Varias válvulas del servicio de agua potable han fallado sin que estas hayan sido cambiadas oportunamente por ANDA.
- Con la iluminación pública sucede que las lámparas rotas no siempre son cambiadas oportunamente por la municipalidad, como también sucede en toda la ciudad.
- En cuanto al estado de los pasajes y calles se observa que la señalización esta comenzando a borrarse en algunos lugares, sin embargo, como ya se ha mencionado su estado actual es mejor que en el resto de la ciudad de San Salvador.

En el caso del drenaje de aguas lluvias se encuentran problemas de funcionamiento ya que la presión del agua que corre por algunos pasajes es tan fuerte cuando llueve, que llega a botar a las personas. Sin embargo este no es un problema adjudicable a la sostenibilidad de las obras, sino a la calidad de las mismas, como ya se ha señalado en la evaluación de resultados.

Al mismo tiempo, también se percibe cierta inconformidad de la gente con el servicio de recolección de basura, que hasta hace muy poco tiempo funcionaba de manera que cada familia trasladaba sus residuos hasta unos contenedores que estaban ubicados en la entrada de la comunidad, generándose derrames y malos olores. Sin embargo, durante los días en que se realizó esta evaluación, la municipalidad introdujo una cooperativa de recolectores de basura que presta el servicio casa por casa, pese a que las tasas pagadas en la comunidad no cubren los costos.

Existe un último bloque de iniciativas del proyecto que han concitado mayor criticidad por parte de las personas encuestadas, ya que los porcentajes de quienes señalan que funcionan *mal*, se ubican entre el 14% y el 18%. Estas medidas son la escrituración de parcelas (18%), el mejoramiento de las viviendas (15%), la protección contra las inundaciones y derrumbes (17%) y la organización comunitaria (14%).

Cabe señalar que algunas de las opiniones sobre este último bloque reflejan señalamientos críticos a su funcionamiento actual, que no siempre reflejan problemas de sostenibilidad. Tal es el caso de la escrituración de las viviendas que ha tenido serias demoras; la protección contra inundaciones y derrumbes que no cubrió el traslado de todas las familias que deberían; y de la organización comunitaria que presenta rasgos de crisis que ya fueron analizados. De igual manera, el programa de créditos para el mejoramiento de viviendas, como se sabe, no obtuvo suficiente adhesión y fue suspendido, quedando pendiente la idea de crear un fondo revolvente que se proyectara en el tiempo, debido a lo cual se puede afirmar este no fue adecuado, pero no es necesariamente un caso de insostenibilidad.

La iniciativa del programa que si puede considerarse como insostenible es la construcción de viviendas en altura, la cual tuvo que suspenderse por su falta de resistencia a los movimientos telúricos del 2001 y pasar a otro sistema de construcción. Este problema fue adicionalmente señalado como un problema de calidad y falta de previsión del proyecto por varios encuestados.

4.2 Mantenimiento de las obras

Se ha podido constatar que todos los servicios y obras de infraestructura realizados por el proyecto de rehabilitación reciben mantenimiento regular, salvo la señalización de los pasajes que se encuentra bajo responsabilidad municipal. Aunque en los casos en que si se presta mantenimiento, este no siempre se realiza con la regularidad necesaria, ni por parte de la entidad legalmente responsable la que está cumpliendo con su mandato.

Esta evaluación positiva lleva a reconocer que ha sido un acierto del proyecto haber concentrado esfuerzos en involucrar a entidades del estado de manera que éstas asumieran las responsabilidades que les corresponden.

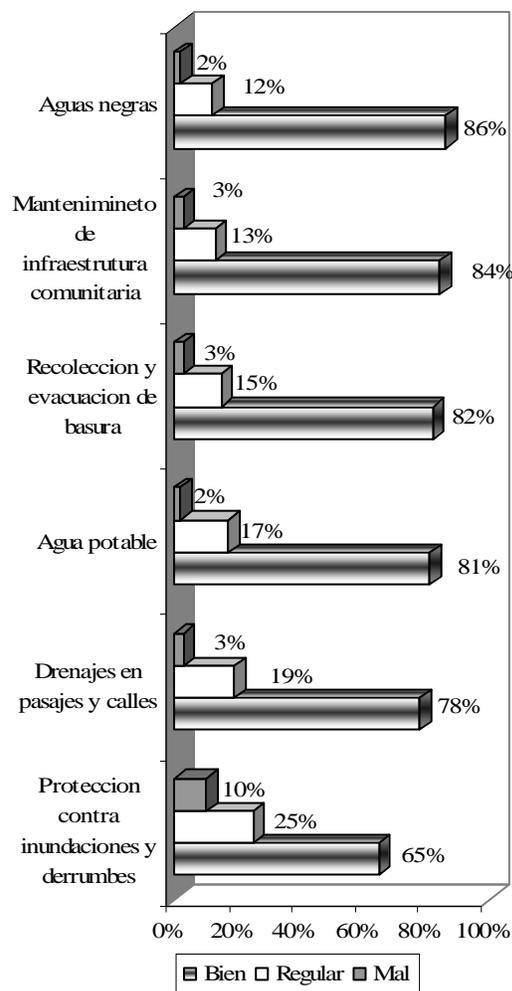
No obstante, debe señalarse que a la par de que los organismos responsables de dotar los servicios asumen sus responsabilidades en la comunidad, el otro factor que ha resultado sustancial en el mantenimiento de los servicios ha sido la organización comunitaria. El sistema comunitario de mantenimiento del alcantarillado sanitario, por ejemplo, funciona mediante el trabajo en equipos de ayuda mutua que se turnan para hacer limpieza: “*Nosotros con cada equipo de ayuda mutua controlamos las aguas negras, destapamos la caja, la revisamos, la lavamos por curiosidad, cada 2 o 3 meses lo hacemos*” afirman los integrantes de la directiva central. Por otro lado, es la organización comunitaria la que funciona como enlace entre los vecinos y las organizaciones prestadoras de servicios cuando esto se hace necesario.

Cuando se le pregunta a las personas encuestadas: ¿Cómo funciona la organización comunitaria para el mantenimiento de las obras y servicios?, se encuentra que su apreciación es incluso mejor que cuando se le pregunta por el funcionamiento de los servicios, ya que el en promedio, el 79% considera que funciona *bien*, mientras que el 17% dice que funciona *regular* y solo el 4% opina que funciona *mal*. Tal como se muestra en el gráfico No. 22, al considerar estas apreciaciones referidas a cada servicio en particular se encuentra que en todos los casos ha habido una valoración bastante regular de que la organización ha funcionado *bien* (del 78% al 86%), salvo en las consideraciones relativas a la protección contra inundaciones y derrumbes, que han resultado bastante menor (65%).

4.3 Financiamiento de los servicios e infraestructura comunal

La sostenibilidad financiera de los servicios e infraestructura rehabilitada por el proyecto se ha logrado alcanzar de manera satisfactoria mediante el aporte de la comunidad y de las instituciones que asumieron la responsabilidad designada.

Gráfico No. 22
¿Como esta funcionando la organizacion comunitaria para el mantenimiento de ...?



Pese a que los costos por los servicios de agua, energía y aseo, se han incrementado en un 264% en promedio, la mayor parte de las familias cubren estos costos y mantiene el beneficio del servicio. Es cierto que desde que se establecieron los servicios normales, el 85% de las viviendas los ha mantenido sin ningún corte, mientras que un 15% admite que alguna vez le ha sido cortado por no poder pagarlo,. Sin embargo, en todos los casos, la gente ha pagado la reconexión ya que todas las familias de la comunidad que recibieron el servicio con el proyecto lo mantienen funcionando.

En cuanto a la infraestructura comunal, se tiene que la casa comunal, el complejo deportivo y los lavaderos públicos cubren la totalidad de sus costos de operación, mantenimiento y de personal, a partir del aporte comunitario en una variedad de conceptos que incluye pago por servicio, cuota de entrada, cuota de membresía a equipos deportivos, cuota de membresía a la asociación comunal (dos colones mensuales, equivalente a \$0.23), alquiler de locales para eventos, además de otras donaciones de particulares como fruto de gestiones de apoyo.

Este aporte comunitario se ve complementado con la retribución que hacen las entidades estatales al financiar los servicios en salud, educación y servicios municipales.

Para el caso de la Casa de la Salud, el médico a cargo, doctor Francisco Flores, explicó que *“en el aspecto financiero, estamos con plaza permanente y nuestro salarios los paga el Ministerio de Salud ya no se solicita como antes la cuota voluntaria, que era de donde salían salarios para la secretaria y para el ordenanza. Pues desde que salió el decreto de que la consulta era gratuita ya no se solicitó la cuota voluntaria y entonces el Ministerio de Salud asumió los salarios de la secretaria y el ordenanza. Al médico y a la enfermera siempre nos ha pagado el Ministerio de Salud”*.

Los servicios de agua, energía eléctrica y teléfono, que antes los pagaba la directiva, a partir de junio 2004 los recibos los paga la Unidad de Salud Barrios. La presidenta de la Junta directiva central, Isabel Salazar explicó que *“nosotros pasamos dos años pagándole a la unidad de salud el agua, la luz el teléfono, hasta que me reuní con la directora de la Unidad de Salud Barrios y le conté que ya no*

alcanzábamos para pagar, fue que me dijo que le llevara los recibos y ellos los pagan, así es hoy”. Recordó también que “cuando FUNDA-SAL hizo las casitas tomaba agua de la clínica, entonces se comprometió a pagar los recibos mientras estuvieran tomando el agua de allí... claro, FUNDASAL nunca dijo hasta cuando terminaron de pagar ..allí nos cortaron el agua, nos cortaron la luz, y de un baile que hicimos recaudamos \$470, de allí pagamos la reconexión del agua”.

La escuela de la comunidad es otra instalación que, aunque no forma parte de las instalaciones mejoradas por el proyecto, la directiva central gestiona por su sostenibilidad. La directora de la escuela, Gloria Benítez, explicó que el presupuesto de la escuela forma parte del presupuesto del Ministerio de educación, pero que “tenemos otro ingreso que es del cafetín, una señora del cafetín nos aporta en la mañana y en la tarde viene otra, entonces sirve para otras necesidades de la escuela como mantenimiento de chorros, de pintura, de varias cosas”. Agregó que “en los años anteriores había la cuota social que le llamaban, cada padre de familia le toca dar la de sus niños, en este año ya no contamos con esa cuota social, sino que vino a sustituirla el bono de gratuidad”, el cual lo entrega el Ministerio de educación, con el que cubren el pago de la vigilancia, secretaria y otras necesidades mas.

Un aspecto importante en relación con la escuela es que el terreno que ocupa es de propiedad comunal, pero aún no está efectuado el traspaso, por lo que señala la directora “*para nosotros es una limitante que no esta legalizado el terreno, porque cuando nosotros solicitamos la ampliación de la infraestructura no nos apoyan porque estamos en un terreno que no es de la escuela*”.

PARTE 5: MIRANDO HACIA ADELANTE

5.1 Conclusiones

- 1. El proyecto fue aceptablemente eficaz ya que cumplió en términos generales con la mayor parte de las metas planteadas, en los tiempos, calidades y costos previstos.**

Cumplimiento de metas. De las 9 estrategias planteadas, en 7 se lograron índices muy próximos y superiores al 100% de eficacia en la consecución de las metas propuestas originalmente.

Cumplimiento de calidad programada. Los niveles de calidad de las obras realizadas fueron adecuados, no encontrándose ningún tipo de señalamientos por parte de los usuarios en el 73% de las acciones realizadas y un bajo nivel de señalamientos en el 23% de éstas.

Cumplimiento de plazos. De igual forma, se alcanzó un adecuado cumplimiento de los tiempos previstos para la ejecución del proyecto ya que se cumplieron los plazos programados en el 78% de las estrategias planteadas.

Eficiencia. Por último, debe decirse que el proyecto no excedió los costos programados en ninguna actividad relevante, con la excepción de la construcción de viviendas, que prácticamente tuvo que realizarse dos veces por problemas que se señalarán más adelante.

- 2. Los principales problemas de eficacia y eficiencia se produjeron en la construcción de viviendas nuevas, que tuvieron que realizarse prácticamente dos veces; la legalización de la tenencia del suelo que ha sufrido sustanciales atrasos; y en la oferta de créditos para la mejora de las viviendas que tuvo una adhesión muy baja por parte de los potenciales usuarios.**

En la construcción de viviendas nuevas para las familias se lograron las metas previstas una vez ajustadas, pero tuvieron que realizarse prácticamente dos veces debido a que la primera construcción en altura quedó inutilizada por los efectos de los terremotos de enero y febrero del 2001, lo cual señala problemas en las estimaciones preliminares sobre las posibilidades que ofrecía el terreno. Debido a este doble esfuerzo, este fue prácticamente el único rubro del proyecto en el que los costos previstos superaron a los estimados. Adicionalmente, la construcción de viviendas sufrió un sustancial retraso, no solo por los terremotos, sino porque también se enfrentaron dificultades en obtener las autorizaciones públicas para construir. Asimismo, debe decirse que en este componente se subestimó la cantidad de familias a las que se les debió de trasladar desde las zonas de riesgo, ya que aún existen 8 familias a las cuales se les inundan la vivienda cuando la lluvia es intensa.

Otra estrategia que sufrió retrasos fue la *legalización de la tenencia del suelo*, debido a que el levantamiento topográfico de los lotes, áreas verdes y áreas comunales, demoró tres veces más de lo previsto por la difícil topografía del terreno, lo asimétrico de los lotes y negativa de algunas familias a autorizar que se midieran los lotes que ocupaban.

Por último, debe decirse que la única estrategia que puede considerarse fallida es la oferta crediticia para la mejora de las viviendas ya que solo se otorgó el 7% de los 870 créditos previstos para este efecto. Esto se debió principalmente a que las metas del programa de crédito fueron demasiado optimistas y no se valoró suficientemente las condiciones de pobreza e inseguridad laboral de las personas, así como la falta de costumbre de la población de participar en programas crediticios. No obstante, en esto también influyó en menor medida, que la oferta crediticia que no visibilizaba suficientemente el subsidio y ponía demasiados requisitos para su acceso.

- 3. La inversión realizada por el proyecto es más eficiente social, política y económicamente frente a otras alternativas, como por ejemplo, la posibilidad de invertir aproximadamente 10 millones de marcos alemanes en la reubicación de unas 1,050 familias en las afueras de San Salvador.**

Esta afirmación se fundamenta en motivos como que el traslado sin hacer uso de la violencia es una alternativa hipotética ya que las familias mostraron un rechazo radical a aceptar cualquier alternativa que pusiese en peligro su evidencia en el lugar, en torno al cual desarrollan ya sus actividades sociales y económicas. Por otro lado es necesario tomar en cuenta que los costos de inversión social del proyecto no hubiesen cambiado mayormente. No obstante es probable que los costos totales pudieran ser tendencialmente más baratos, una vez que se superen los costos de innovación y aprendizaje.

- 4. El proyecto logró impactar fuertemente en el desarrollo de la comunidad, de manera que la mayor parte de los problemas planteados en los diagnósticos realizados antes de realizar el proyecto, fueron superados. Vale decir que la comunidad de Las Palmas ha dejado de ser un tugurio, técnicamente y subjetivamente para sus habitantes, y se ha convertido en una colonia popular.**
- 5. La percepción subjetiva de la comunidad, medida de distintas maneras, muestra un alto grado de satisfacción respecto al proyecto, especialmente lo que se refieren a las acciones orientadas a mejorar las condiciones de sus viviendas, pero también a sus beneficios menos tangibles, como son el incremento de su estima por la comunidad y su aporte a la convivencia entre las personas.**
- 6. Los cambios producidos por el proyecto en el entorno físico de la comunidad, tuvieron un rápido impacto en el comportamiento de las personas, desatando una dinámica de inversión familiar en las viviendas (habitualmente con recursos propios) que no existía anteriormente.**

La propensión a invertir en la vivienda se expandió entre las familias mediante una especie de efecto contagio y emulación que se desarrolló de manera relativamente autónoma a la oferta del programa de crédito. En términos cuantitativos esto significa que se introdujeron mejoras en 646 viviendas (58%) y que la superficie promedio de éstas se incremento de 40 m² a 55 m².

7. **El proyecto contribuyó a mejorar la organización de la comunidad, su capacidad de autogestión y a desarrollar valores de convivencia social.** Hay mayor capacidad de detectar y discutir problemáticas; hay un reconocimiento de la estructura de directivas de parcelas; hay mayor participación de familias y de personas en la organización; hay mejoramiento en la capacidad de autogestionarse y se atienden las problemáticas aún sin la presencia de los benefactores tradicionales. Sin embargo, últimamente se han sucedido un conjunto de conflictos interpersonales, que han puesto a este organismo en una situación de crisis que no necesariamente es negativa para la comunidad ya que puede estar mostrando una tensión entre viejas formas de liderazgo, verticales y autoritarias, y otras más participativas.
8. **Los impactos menores del proyecto, aunque no inexistentes, se produjeron en la economía de la familia y en la seguridad contra la delincuencia, aunque el estudio de impacto del Complejo Deportivo mostró indicios de incidencia de este tipo de proyectos en la disminución de la violencia social y la vagancia.** En todo caso, la búsqueda de mayores impactos en el aspecto social ameritaría por parte del proyecto de una inversión mayor y más direccionada a los aspectos sociales y económicos.
9. **El impacto del proyecto también se ve mediatizado por condiciones que éste no puede modificar directamente, como las consecuencias que producen los bajos ingresos de las familias en su salud, o las condiciones institucionales que dificultan que la sociedad actúe con la suficiente competencia en la solución de algunos problemas que amenazan el bienestar público, o la falta de una estrategia de desarrollo con visión de país o la falta de voluntad política de los entes gubernamentales para que las experiencias positivas sean reconocidas y se traduzcan en normativas.** La corrección de estas situaciones esta en buena medida en manos del Estado (a nivel nacional y local), al que sin embargo FUNDASAL podría influenciar de manera mas premeditada en sus programas con políticas de cabildeo e incidencia.
10. **El proyecto evidencia altos niveles de sostenibilidad, ya que a tres años de haber concluido, están funcionando adecuadamente la mayor parte de las obras y servicios. Además, todas las obras y servicios, menos la señalización de pasajes, reciben mantenimiento y financiamiento adecuados.**
11. **Las distintas modalidades de ejecución, por ayuda mutua, contratación o administración directa, funcionaron adecuadamente y en especial la primera resultó muy efectiva en el cumplimiento de**

los tiempos previstos, en la organización de base y en la construcción de valores de convivencia, que de alguna manera han fortalecido el capital social de la comunidad.

12. Debe señalarse que ha sido un acierto del proyecto haber concentrado esfuerzos en involucrar a entidades del estado de manera que éstas asumieran las responsabilidades que les corresponden.

Esto ha contribuido tanto a disminuir costos de instalación de algunos servicios para los habitantes de Las Palmas, como a asegurar la sostenibilidad de los servicios. Por otro lado, debe decirse que FUNDASAL también ha contribuido con las organizaciones del estado, no solo apoyándolas a que éstas cumplan la obligación adquirida de combatir la pobreza, sino porque a partir de este proyecto formó parte y contribuyó a construir la política de participación ciudadana de la alcaldía de San Salvador, desde la comisión homónima, en la que forma parte junto a otras organizaciones civiles de la ciudad.

13. Después de la ejecución del proyecto se encuentran algunos indicadores que muestran mejoras en la situación (más prácticas deportivas) y posición (más representación y liderazgo en la organización comunitaria) de la mujer. No obstante no se han encontrado menciones específicas a la presencia de estrategias en este sentido, lo que hace suponer que de haberlas, se hubiesen podido alcanzar mejores impactos.

14. El proyecto de FUNDASAL es conocido en algunos círculos especializados del país en programas de viviendas y ha recibido varios premios internacionales. Sin embargo se puede considerar que la influencia de esta experiencia en el diseño de políticas públicas (nacionales y municipales) podría ser mayor si se articulara con políticas institucionales más agresivas de difusión, incidencia y cabildeo. Al respecto es pertinente preguntarse si, pese a haber implementado experiencias modelo, éstas no han trascendido a nivel de políticas públicas, ¿Quizás no son las instituciones las que tienen que hacer la incidencia en políticas públicas, sino los pobladores como sector comunal o como movimiento social?

5.2 Aprendizajes

1. **Los resultados e impactos del proyecto parecen confirmar que el enfoque de mejoramiento de barrios es apropiado y puede resultar sumamente productivo para abordar el problema de mejoramiento del hábitat de las personas que se encuentran socialmente excluidas.** Esto se evidencia con situaciones como los altos niveles de inversión de las familias en la introducción de mejoras a sus viviendas, los bajos niveles de corte de servicios por falta de pago pese a que su precio se multiplicó más de dos veces, y la velocidad con que comienzan a cambiar las relaciones sociales en la comunidad y con su entorno.
2. **Los pobres tienen ahorros y son capaces de invertir cuando se enfrentan a un entorno adecuado, sin embargo tienen dificultades para identificar ventajas en los sistemas de crédito.** De ahí que es importante diseñar formas de financiamiento más simples y que éstas cuenten con un fuerte sistema educativo.
3. **Para conocer mejor la evolución e impacto de los proyectos, así como para facilitar los procesos de aprendizaje, es importante contar con una línea de base que sea monitoreada y actualizada de manera regular.**
4. **Tanto el trabajo de ayuda mutua, como la construcción de espacios públicos deportivos, de recreación y de servicios, son importantes para el desarrollo social de la comunidad. No obstante es probable que la asignación de mayor relevancia a la proyección social y de formación de capital social contribuya a lograr mayores impactos.**
5. **Tal como ya se ha señalado en la sistematización de esta experiencia, el sistema de Alcantarillado de Pequeño Diámetro y Poca Profundidad ha sido un éxito que se replica en otras partes del país por parte de otras instituciones.**
6. **La capacidad que se tiene para manejar adecuada y pacientemente los conflictos al interior de la comunidad es un factor clave de éxito.** Así se demostró tanto el tratamiento del primer conflicto con el Grupo del Rescate que se oponía a la ejecución del programa, como la negociación con los deportistas para que posibilitaran construir viviendas en la zona de la cancha de fútbol.
7. **Las Palmas fue un laboratorio en el que se desarrolló un proceso de aprendizaje para todos, para Fundasal y la comunidad, y también para la agencia financiadora.** Por parte de Fundasal, este aprendizaje ha permitido clarificar el concepto de rehabilitación de barrios y ya está siendo aplicado en otros proyectos, destacándose la necesidad de una mayor proyección del trabajo de organiza-

ción que no solo fortalezca el funcionamiento de la comunidad sino también su capacidad de cambio y el enfoque de género.

5.3 Recomendaciones

- 1) Es importante continuar con este enfoque de mejoramiento de barrios, no solo porque se ha demostrado exitoso, sino porque puede producir mucho conocimiento sobre aspectos que resultan fundamentales para la intervención y las políticas públicas.
- 2) Pero para que lo anterior surta efecto, también es importante avanzar en la capacidad de reflexionar y aprender sobre la práctica institucional, contando con líneas de base, tiempo y metodología para el aprendizaje. En este sentido sería importante que las consultorías y trabajos de investigación se apoyaran más en el conocimiento que existe en el personal de FUNDASAL. En este sentido, habría que tomar en cuenta que las posibilidades que tiene FUNDASAL de resolver el problema de la vivienda popular en el país son muy limitadas cuantitativamente, sin embargo sus características institucionales le permiten ser un importante centro de experimentación y aprendizaje que influye considerablemente a otros actores relacionados con esta temática.
- 3) Un buen comienzo es evaluar lo realizado en este proyecto y revisar los errores o insuficiencias de este programa, particularmente en lo que se refiere a la construcción de viviendas, legalización de la tenencia del suelo y de los programas de crédito.
- 4) Una estrategia que debería de profundizarse es la de cambio social en la comunidad y formación de capital social, ya que esto podría contribuir a profundizar las tendencias de transformación integral de la comunidad y la sostenibilidad de los proyectos emprendidos. De allí la importancia de trabajar con los pobres con capacidad de cambio, como un criterio, y no caer en hacer caridad.
- 5) El trabajo organizativo hay que ampliarlo a otros sectores de población, detectar y formar nuevos liderazgos, es particular entre la juventud, y trabajar en capacitación no solo para mejorar el funcionamiento de la organización comunitaria, sino también sobre elementos de la realidad nacional, de tal manera que sin ser trabajo político, sea un trabajo social que tenga consecuencias políticas, y para eso, se debe de trascender lo funcional.
- 6) A nivel de género, incorporar a las mujeres a los proceso de toma de decisión en la comunidad, hacer un trabajo separado con ellas y un trabajo más participativo de los grupos.
- 7) Se propone insistir y profundizar la estrategia de alianzas con organizaciones del sector público y privado, lo cual puede facilitarse por el establecimiento de formulas de convenio y evaluación de

acuerdos más formales, así como por una mayor comprensión institucional de las lógicas que tienen los posibles aliados. La capacidad de trabajar junto es aprendida y va más allá de la consecución de los intereses propios.

- 8) Es importante incrementar las capacidades institucionales de informar, construir propuestas, incidir, y cabildear iniciativas que logren influir en las políticas públicas, sin las cuales los proyectos institucionales ven limitado su impacto. Para que este proceso no sea solo de las instituciones, potenciar al actor social, de pobladores, de movilización y de trabajo, que traduzca el impacto de los proyectos en incidencia en las políticas públicas.

ANEXOS

Matriz general

Matriz para la evaluación de resultados

Matriz para la evaluación de impacto

Matriz para la evaluación de sostenibilidad.

Matriz de análisis de resultados

Matriz de análisis de impacto

Matriz de análisis de sostenibilidad

Cuestionario de la encuesta

Resultados tabulados de la encuesta en SPSS

Entrevistas en texto

Entrevistas en audio