

Lokalsamfunnsdeltakelse i enablingstrategien

En studie av implementeringen av et nasjonalt
boligprogram i to lavinntektsområder i Caracas,
Venezuela.

Anniken Binz

Hovedoppgave i samfunnsgeografi
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo
Februar 2006



Lokalsamfunnsdeltakelse i enablingstrategien

**En studie av implementeringen av et nasjonalt
boligprogram i to lavinntektsområder i Caracas,
Venezuela.**

Anniken Binz

Hovedoppgave i samfunnsgeografi
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo
Februar 2006

Forsidebildet viser lavinntektsboliger i Ojo de Agua; et av lavinntektsområdene som inngår i studien. Fotografiene i oppgaven har jeg tatt selv under feltarbeidet, med mindre annet er notert.

En stor takk til dagens briljante teknologi som letter skrive- og redigeringsprosessen (tenk om jeg hadde måttet skrive alt for hånd eller på skrivemaskin!), og som muliggjør elektronisk kommunikasjon med veileder og hurtig nedlasting av informasjon fra internett. Takken rettes og til min kjære nabo med usikret trådløst nettverk, du har vært en stor støtte i innspurten! Men den største takken går til familien min og den uendelige støtten jeg har fått... uten dere ville dette ikke vært mulig!



Bildet viser begynnelsen av *Petares* i Caracas som sies å være Latin-Amerikas største sammenhengende lavinntektsområde, med selveste symbolet på den kapitalistiske overflod i forgrunnen.

KART OVER CARACAS OG OMEGN

Lavinntektsområdene som inngår i denne studien merket med rød sirkel og navngitt.



<http://mappoint.msn.com/>

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forkortelser og forklaringer.....	8
Liste over tabeller og modeller.....	9
INNLEDNING.....	10
Problemstilling.....	11
Boligsituasjonen i Caracas.....	12
Oppgavens Sammensetning.....	13
ANALYSERAMME.....	15
TILNÆRMINGER TIL BOLIG.....	15
Et nytt utviklingsparadigme.....	16
Sivilsamfunnet inn i boligstrategiene.....	17
UN-HABITATS BOLIGSTRATEGIER: ENABLING.....	18
Habitat Agendaen.....	18
SOSIAL KAPITAL	21
Begrepets dimensjoner.....	22
Hvordan fungerer sosial kapital?.....	23
Hvorfor er sosial kapital relevant for utvikling?.....	23
Kritikk av begrepet.....	25
EMPOWERMENT GJENNOM KAPASITETSBYGGING.....	26
PARTNERSKAP, SAMARBEID OG DELTAKELSE.....	29
Bitene som inngår i partnerskap.....	29
Forutsetninger for vellykkede partnerskap.....	31
LOKALSAMFUNNSDELTAKELSE.....	31
Former for deltakelse.....	32
Nivåer av deltakelse.....	33
Hva kreves for at deltakelse skal lykkes?.....	34
NABOLAGSBASERTE ORGANISASJONER.....	37
Svakheter ved nabolagsbaserte organisasjoner.....	38
BETYDNINGEN AV STED.....	38
Nabolagseffekter og sosiale nettverk.....	38
Hvordan fungerer nabolagseffekter?.....	39
OPPSUMMERING.....	41
METODE.....	43
Kvalitative casestudier.....	43
DATAINNSAMLINGEN.....	44
Valg av caseområder.....	44
Metodevalg i denne undersøkelsen.....	45
Bruk av sekundærdata	45
Informanter.....	46

Intervjuene.....	47
Bearbeiding av data.....	50
OPPSUMMERING.....	51
BOLIGPOLITIKK OG BOLIGPROGRAMMER I VENEZUELA.....	52
TILNÆRMINGER TIL BOLIG.....	52
Mot en ny boligpolitikk.....	53
Boligloven.....	54
Boligpolitikk i praksis.....	55
De nasjonale boligprogrammene.....	59
Partnerskap og samarbeid.....	60
OPPSUMMERING.....	61
AGUACHINA.....	62
GEOGRAFISKE FAKTORER.....	62
ORGANISERING AV BEBOERNE.....	64
DELTAKELSE, SAMARBEID OG PARTNERSKAP.....	65
Partnerskap.....	65
Kapasitetsbygging, en forutsetning.....	67
Lokalsamfunnsdeltakelse?.....	69
ET INTEGRERT LOKALSAMFUNN?.....	71
Informasjon og kommunikasjon.....	71
Sosiale nettverk.....	72
EGEN ADMINISTRASJON?.....	75
Eksterne hindringer.....	76
OPPSUMMERING.....	78
OJO DE AGUA.....	79
GEOGRAFISKE FAKTORER.....	79
ORGANISERING AV BEBOERNE.....	82
Lederskap.....	83
Sikring av elven.....	84
PROSESS I PRAKSIS.....	85
CONAVI.....	85
INAVI.....	86
DELTAKELSE, SAMARBEID OG KOMMUNIKASJON.....	89
OPPSUMMERING.....	91
KONKLUSJON: VARIASJONER OG FELLESTREKK	93
NABOLAGSORGANISASJONENE.....	93
Sosiale bånd-lederskap.....	94
Betydningen av sted.....	97
Andre forhold.....	99
OPPSUMMERING.....	103

AVSLUTNING.....	103
Hvilke faktorer påvirker implementeringen av boligprogrammer basert på enablingstrategien?.....	104
Hindringer for lokalsamfunnsdeltakelse.....	105
REFERANSELISTE.....	109
VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER INFORMANTER.....	113
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDER.....	115

Forkortelser og forklaring av begreper

ASOCIPAC- Asociación Civil de Aguachina, Nabolagsorganisasjonen i Aguachina, et av lavinntektsområdene som inngår i studien.

CONAVI- Centro Nacional de la Vivienda; Det nasjonale boligrådet. Her utformes boligpolitikken og boligprogrammene og ressurstildelingen administreres

FMH Fondo Mutual Habitacional, boligsparingsfond

FUNDABARRIOS: Statlig organisasjon som rehabiliterer lavinntektsområdene

FUNVI DMC- la Fundación de la Vivienda del Distrito Metropolitano de Caracas, Organisasjon for oppgradering av bolig som ligger under borgermesteren av Caracas

INAVI Instituto Nacional de la Vivienda; Det nasjonale boliginstituttet. Dette er den utøvende enheten og den som forvalter politikken i forhold til lavinntektsboliger

LPH-Ley de Política Habitacional (Boligloven), ”Subsistema de Vivienda” er operasjonaliseringen av denne.

NGO- Non Governmental Organization (ikke statlig organisasjon)

FUNVI- Fundación de Vivienda Popular, NGO som arbeider med oppgradering av bolig

Det fins mange forskjellige definisjoner av *fattigdom*. Begrepet kan brukes i relativ og absolutt forstand. Absolutt fattigdom, eller manglende tilfredsstillelse av basisbehov kan brukes i snever og vid forstand. Det kan det vise til matfattigdom, eller mer omfattende som basisbehovsfattigdom som inkluderer klær, bolig, sosiale tjenester etc.(Hesselberg 1996a) I den venezuelanske boligloven har de som månedlig tjener mindre enn 55 UT (NOK 4700,-), rett til spesiell beskyttelse av staten og det er denne gruppen som inngår i boligprogrammet denne studien tar utgangspunkt i. Dermed er det denne gruppen jeg refererer til når jeg brukes betegnelsen ”de fattige”.

Med *utvikling* mener jeg her endring i positiv forstand noe som innbefatter både sosial og økonomisk utvikling. Med begrepet *utviklingsland* referer jeg til de landene som inngår i FNs definisjon av begrepet.

Ifølge NORAD¹ defineres *sivil sektor* som: formelle og uformelle organisasjoner, nettverk og bevegelser som er virksomme i spennet mellom stat og familie. Disse organisasjonene verken

¹ http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3371

styres eller eies av staten, og driver hovedsakelig sin virksomhet på ideelt grunnlag.

Med *lavinntektsområde* refererer jeg i denne undersøkelsen til boligområder for lavinntektsgrupper hvor boligene som oftest er selvbygde. Dette er bosettinger som har oppstått gjennom ulovlige okkupasjoner, de har utviklet seg spontant og er derfor ikke del av den organiserte byen. Her er de ikke legalisert på et formelt vis, men aksepteres av staten. På engelsk blir slike bosettinger ofte omtalt som ”squatter” – områder. Noen forskere skiller mellom disse og slumområder. Slum vil da være betegnelsen på lovlig bygde boliger som har forfalt og er uten tilstrekkelige basisfasiliteter. Selv om begrepet slum offisielt sett ofte brukes som en samlebetegnelse på lavinntektsområder er det innen akademiske termer typen ”squatter” område som inngår i min problemstilling. Jeg bruker likevel noen steder slum som en generell betegnelse, i tillegg bruker jeg begreper som bosetting, boligområde, lokalsamfunn og nabolag for å variere ordbruken. Selv om disse ikke nødvendigvis er synonymer for lavinntektsområde, er et lavinntektsområde alle disse tingene.

Liste over tabeller og modeller

Tabell nr. 1. Nivåer av deltakelse.....	34
Modell nr 1. Aktørene i et partnerskap.....	30
Modell nr 2. Aktørene i partnerskapet i Aguachina.....	66
Modell nr 3. Aktørene som inngår i samarbeidet i Ojo de Agua.....	83

INNLEDNING

Fattigdom er et av de største problemene i verden i dag. I løpet av de siste femti årene har det pågått en urbanisering av fattigdommen, dvs. at en økende grad av verdens fattige befinner seg i bystrøk, og ikke i rurale strøk som tidligere. Bolig er en spesielt synlig dimensjon av fattigdommen, og byer i tredje verden preges i økende grad av store slumområder (Gilbert & Gugler 1992). Det internasjonale samfunnet er enig om sentrale mål i arbeidet for å redusere fattigdommen, og et av delmålene i FNs Tusenårserklæring er å forbedre levekårene til minst 100 millioner slumbeboere innen år 2020. De øvrige målene om forbedring av miljøet, og sosial og økonomisk utvikling, som skisseres i Tusenårsrapporten, er alle relevante for befolkningen i slumområder. Siden Tusenårsmålene ble vedtatt, har verdens slumbefolkning allerede økt med mer enn 75 millioner. Halvparten av verdens befolkning lever i byer, og innen slutten av dette århundret vil to tredjedeler bo i urbane strøk (UN HABITAT 2005). Omfanget av de urbane problemene har gjort at de blir tatt mer og mer alvorlig, og at det nå inkluderes i den norske bistandsagendaen (NORAD 2002).

Fattigdommen arter seg annerledes i byer enn i rurale strøk, og rammer spesielt kvinner, barn og ungdom. Disse utgjør den mest reproduktive delen av befolkningen, så omfanget av konsekvensene denne prosessen medfører er ikke vanskelig å slutte seg til. Ukontrollert urbanisering er knyttet til økt grad av kriminalitet og sosial uro. Dette, i sammenheng med manglende basisfasiliteter som rent vann, kloakkanlegg og søppelsystemer, fører med seg økt helsefare, og senker levealderen. De fattige bor ofte tett på hverandre i slumområder, så sykdommer spres lett. Problemene forbundet med urbaniseringen medfører store kostnader for samfunnet generelt og legger derfor hindringer for både sosial og økonomisk utvikling. I tillegg er byer også sentrale for lands økonomiske vekst, politikk, kultur og høyere utdanning. Derfor blir sammenhengen mellom urbanisering og økonomisk vekst, samt mellom økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon tydelig (NORAD 2002). Velfungerende byer og godt styresett er viktige forutsetninger for at byene skal spille en rolle i kampen for å redusere fattigdommen, og sistnevnte har blitt et viktig begrep innen utviklingstenkning de siste tiårene. Men byer er også kulturelle smeltedigler og bør derfor gå frem som eksempler på inkludering og like muligheter. Hvis ikke vil byene forbli potensielle knutepunkter for konflikt og fattigdom, og dermed hindre utvikling. I en brosjyre publisert av FNs boligprogram; UN-Habitat, settes dette på spissen ved å hevde at "vår moderne verdens tilstand er en tidsinnstilt sosial bombe som venter på å eksplodere"(UN HABITAT 2005). Dette kan høres voldsomt ut, men problemet med urbanisering av fattigdom er alvorlig og blir

større for hver dag.

Tilnærmingene til fattigdom og boligforhold endrer seg konstant i takt med teorier om utvikling. Bolig betyr i denne oppgaven mer enn bare huset i seg selv, det inkluderer den sosiale og fysiske infrastrukturen den er del av. Et av de store skillene som har kommet de siste årene, og som legger grunnlaget for mye av dagens boligstrategier, er at bolig nå ses på som en grunnleggende rettighet på lik linje med andre menneskerettigheter. UN Habitat opprettet FNs Menneskerettighetsprogram i samarbeid med FNs Høykommissær for menneskerettigheter. Programmet søker å assistere nasjonalstater i implementeringen av boligstrategiene for å sikre at retten til adekvat bolig blir opprettholdt. Dette understreker hvor viktig sistnevnte er (UN HABITAT 2002b). Bolig som før ofte ble sett på som en ren utgiftspost på statsbudsjettet, sees nå i økende grad som viktig i forhold til samfunnsutviklingen generelt.

Et annet grunnleggende syn innen utviklingstenkning er at utviklingen skal komme fra de fattige selv fordi disse regnes som likeverdige partnere og aktive aktører som er i stand til å dra seg selv opp og frem. Dessuten vet de gjerne best selv hvor problemene ligger. De fattige skal derfor gjøres i stand til å kunne gripe fatt i de mulighetene som finnes: ”enablement”², og gis makt til å ta kontroll over egen livssituasjon og bli agenter for egen utvikling, dvs. ”empowerment”³. Tidligere regnet en staten som den aktive utøver, slik at de fattige, eller utviklingsobjektet, endte opp som passive mottakere av utviklingshjelp. Teoretisk sett skal denne trenden nå være snudd, men har dette skjedd i virkeligheten? Coit (1990) sier at tross den brede enigheten om denne nye tilnærmingen, har mange veltestede programmer store problemer i denne omvendingen. UN-Habitats boligstrategier baserer seg også på tanken om enablement og empowerment, og det er her med utgangspunkt i disse strategiene fokuset for denne studien ligger.

Problemstilling

Ved å ta utgangspunkt i UN-Habitats boligstrategi, den såkalt enablingstrategien⁴, søker jeg å si noe om denne gjennom studiet av implementeringen av et nasjonalt boligprogram i to lavinntektsområder i Caracas. Dette boligprogrammet og boligloven det har sitt grunnlag i, baserer seg på enablingprinsippene. Jeg mener at en vellykket implementering av en slik

² Med ”enable” menes å sette, gjøre i stand til. I mangel av en passende norsk oversettelse brukes det engelske ordet ”enablement” gjennom hele oppgaven, også i forbindelse med ”enabling” strategi.

³ I mangel av en passende norsk oversettelse brukes det engelske ordet ”empowerment” gjennom hele oppgaven.

⁴ Se fotnote nr. 1

boligstrategi krever mye mer enn en endring av boligpolitikken, og søker derfor å finne frem til hva det er som kreves for at implementeringen av denne skal lykkes.

Problemstillingen blir følgende: *Hvilke faktorer påvirker implementeringen av boligprogrammer basert på enabling strategien?*

Implisitt i enablingstrategien ligger begrepene deltakelse, samarbeid og partnerskap som er essensielle for funksjonen av denne. Spesielt utgjør lokalsamfunnsdeltakelse en viktig bæresten i boligprogrammer basert på enabling tankegangen. For å avgrense problemstillingen fokuserer jeg på deltakelse på lokalt plan i lavinntektsområdene. Jeg beholder likevel et bredt perspektiv for å vise mangfoldet av faktorer som har påvirkning på boligprosessen generelt og dermed prosessene på lokalt plan også. For å nærme meg et svar på problemstillingen vil jeg undersøke: *hva som legger hindringer de fattige skal kunne delta som likeverdige partnere i boligprosessen. Kan begrepet sosial kapital brukes som verktøy for å belyse dette? Hva har de stedsspesifikke faktorene å si for utfallet av boligprosessene?*

Boligsituasjonen i Caracas

Caracas befinner seg i en langstrakt dal omkranset av grønne åser og fjellet el Avila i nord, som med sine 2600moh separer byen fra den karibiske kysten. Selve byen ligger på rundt 800moh noe som gjør at selv om den har et tropisk klima, er temperaturene behageligere der enn i omkringliggende strøk. Det estimeres at Caracas har 5 millioner innbyggere, mens det i landet totalt bor seksogtyve millioner mennesker⁵. Caracas' befolkning har eksplodert i løpet av de siste femti årene, hovedsakelig grunnet migrasjon, men også naturlig tilvekst. Etter at landets store oljerikdommer ble oppdaget første del av forrige århundre, har de rurale områdene blitt neglisjert. Dette har resultert i en urbaniseringsgrad på mer enn 85 %, en av de høyeste i Latin Amerika. I takt med den raske befolkningsveksten har byen blitt bygget ut uten videre planlegging. Det meste av den koloniale bebyggelsen ble revet for å gjøre plass til moderne byggeprosjekter på 1960 tallet, og bybildet preges i dag av boligblokker og skyskrapere. Sterkt fortettet, og med et veinett som ikke er tilpasset dagens situasjon hvor billig bensin og mangel på reguleringer gjør at de fleste har bil, preges byen av trafikk-korker og forurensing.

Den kraftige befolkningsveksten har ført med seg et stort boligunderskudd som har sendt prisene i været og dermed gjort det nesten umulig for fattige å skaffe seg bolig innen det

⁵ <http://www.ine.gov.ve/ine/poblacion/distribucion.asp>

legale boligmarkedet. Dette har resultert i ulovlige okkupasjoner av så godt som all sentral og omkringliggende ubebodd jord. Mange av disse okkuperte områdene har vært bebodd i over femti år, og begynner å ta form av faste bosetninger, men som likevel mangler de mest grunnleggende fasiliteter. De varierer i størrelse fra et par hundre beboere til det som regnes som Latin Amerikas største sammenhengende slum; *Petares*. En tredjedel av boligmassen i Venezuela består av lavinntektsboliger, og omlag halvparten av befolkningen bor i disse. Det er de fattige selv som har vært både byggmestere, entreprenører og planleggere i disse områdene, og resultatet er deretter. Boligstandarden er ekstremt lav, fortettingen så høy at enkelte må gå igjennom to andre boliger for å komme inn i sin egen, de fleste lever uten noen form for basisfasiliteter som vann, kloakk eller søppeltømming. I tillegg befinner de fleste seg på geologisk sett veldig ustabil grunn, som står i fare for å gi etter hver gang det regner kraftig.

Fattigdommen i landet har vært økende de siste tre årene grunnet økonomiske problemer, høy inflasjon, strukturtilpasningsprogrammer og i tillegg den økonomiske lockouten som ble gjennomført vinteren 2002-2003. Sistnevnte hadde som hensikt å tvinge presidenten til å gå av, men endte med å føre landet ut i enda større problemer i stedet. Den økende fattigdommen og boligmangelen, som kun i takt med den naturlige tilveksten øker med 100.000 enheter årlig (Malavé 2003), det store jordskredet som drepte seksti tusen fattige i desember 1999, og den nye grunnloven som lovfester retten til adekvat bolig for alle, har ført til et sterkt fokus på bolig i Venezuela. Min problemstilling har sitt grunnlag i grunnloven av 1999 som gjorde adekvat bolig til en lovfestet rettighet for hele befolkningen, men som samtidig stiller krav til organisering av lavinntektsområdene og deltakelse på vegne av beboerne for å oppnå dette.

Oppgavens sammensetning

Som utgangspunkt for å gå nærmere inn på problemstillingen bruker jeg kapittel 2 til å presentere det teoretiske rammeverket som senere danner grunnlaget for analysen.

Utgangspunktet er teorier og strategier om bolig generelt, og UN Habitats strategier innenfor disse. I tillegg bruker jeg begreper hentet fra utviklingstenkning. Viktige temaer i studien er sosial kapital, partnerskap, deltakelse og samarbeid, empowerment, kapasitetsbygging og betydningen sted. I kapittel 3 drøfter jeg den metodiske tilnærmingen til studien. Her legges det vekt på gjennomføringen av feltarbeidet og hvilke implikasjoner det har hatt for studien. I kapittel 4 redegjør jeg for den venezuelanske boligpolitikken og boligprogrammet denne

studien fokuserer på.

Selve analysen består av tre kapitler. I de to første kapitlene presenterer jeg de to lavinntektsområdene som studien tar utgangspunkt i med de respektive nabolagsorganisasjoner. Samtaler med beboere, medlemmer i nabolagsorganisasjoner og representanter for NGOer og myndigheter ligger til grunn for kapitlet. I det siste analysekapitlet sammenligner jeg først lavinntektsområdene og nabolagsorganisasjonene ved å basere meg på begrepene fra analyserammen. Deretter oppsummerer jeg funnene i studien, og konkluderer med hvordan disse har noe å si for implementering av enablingstrategien. Helt til slutt trekker jeg tråden videre for å vise hva dette har å si for andre utviklingsland, og for fattigdomsbekjempelse generelt.



Aguachina

ANALYSERAMME

I dette kapittelet vil jeg foreta en generell gjennomgang av boligteorier og strategier og vise hvordan disse har utviklet seg de siste femti årene, for slik å gi et bedre grunnlag for forståelse av dagens tilnærming til temaet. UN Habitats anbefalinger, dvs. enablingstrategien, hører hjemme her, og som sagt er det denne som danner selve bakgrunnen for oppgaven. Jeg presenterer de begrepene innenfor enablingstrategien som jeg senere benytter meg av i analysen av datamaterialet. Deretter drøfter jeg betydningen av begrepet sosial kapital, og viser hvordan det kan settes i sammenheng med enabling strategien. Hensikten er å undersøke hva det er her som evt. legger hindringer for de fattiges deltakelse og evne til å samarbeide som partnere i boligprosessen. Videre viser jeg hvordan geografiske variabler også kan ha noe å si på utfallet av en implementering av enablingstrategien.

TILNÆRMINGER TIL BOLIG

Det er en komplisert oppgave å si noe generelt om boligteorier og myndigheters respons på boligproblemer. Det finnes forskjellige holdninger og løsninger, fordi forskjellige kontekster krever forskjellige svar, både på regionalt, nasjonalt og internasjonalt plan. Men lenge var det verden over typisk å ignorere boligsituasjonen og heller prøve å begrense migrasjon til byene for å hindre vekst av lavinntektsboliger. Det var ikke før en begynte å tvile på at økonomisk vekst hadde evnen til å fjerne fattigdom, at behovet for å gjøre noe med forholdene i slumområdene virkelig meldte seg. Og det er kun for kort tid siden at en forstod at investering i bolig faktisk kan generere inntekter og være en vital del av økonomien. Tidligere ble det sett på som en klassisk måte å sinke økonomisk vekst på, og øke problemene i byene fordi en mente det tiltrakk seg folk fra rurale områder (Gilbert & Gugler 1992).

På 1950-tallet fikk man virkelig øynene opp for problemene i byene, noe som hang sammen med den globalt sett økende graden av urbanisering (Stren 1995). Både innen akademiske og politiske kretser var tilnærmingen til problemet i starten preget av den neoklassiske økonomiske tankegangen som dominerte utviklingsteorier generelt, hvor en mente at boligproblemet ville løse seg selv gjennom økonomisk vekst og god administrasjon. De fleste nasjonalplaner begynte ikke å nevne bolig før utpå 60-tallet, og da ble bolig sett på som et isolert fenomen, og ikke i relasjon til resten av samfunnet slik som nå. Fokuset lå på tekniske løsninger og ikke sosiale og politiske tiltak for de fattige (Gilbert & Gugler 1992).

På slutten av 1960-tallet ble det generelt sett satset mye på boligbygging for de fattige. Staten hadde rollen som den aktive aktøren som skulle løse boligproblemet, og de fattige var

ikke annet enn passive mottakere. Praksisen på den tiden var å sanere slummer og så forsøke å flytte beboerne til moderne boliger (Hesselberg 1996b). Denne formen for boligbygging var ikke særlig bærekraftig, verken kulturelt, økonomisk eller sosialt, og har lite gjennomslag i dag. På slutten av 60- tallet ble det rettet kritikk mot statlige ovenfra og ned strategier av flere teoretikere med Turner i spissen, som mente at de fattige selv burde være hovedaktørene innen boligprosessen. De var handlende og aktive aktører, og ikke passive utøvere av en fattigdomskultur slik bl.a. Lewis (2000) hevdet. Derfor skulle de fattige få hjelp til å hjelpe seg selv. Utover på 1970-tallet formet det seg derfor en viss konsensus om at for å få bukt med problemene i de uformelle bosettingene, måtte større vekt legges på selvhjelpstiltak. Kapitalistiske myndigheter i sør var lite egnet som boligbyggere. Mange institusjoner som Verdensbanken, diverse planleggingskontorer og arkitekter begynte derfor å høre på rådene til Turner og andre om at en heller skulle skaffe tomter med basisfasiliteter til de fattige så de kunne bygge selv (Gilbert & Gugler 1992). Man begynte derfor med prosjekter som gikk ut på at tomter ble stilt til disposisjon og tilrettelagt for boligbygging med grunnleggende fasiliteter som rent vann, kloakkavløp, strøm og søppeltømming. I tillegg ble allerede eksisterende slumområder oppgradert.

Et nytt utviklingsparadigme

Innen den generelle utviklingsdiskursen blir 80-tallet omtalt som *the lost decade*. Utvikling som et vestlig prosjekt var i krise, og en begynte å snakke om alternativ utvikling. Det fins mange varianter av såkalt alternativ utvikling, men felles for disse er at de er direkte rettet mot fattigdomsbekjempelse, og drivkraften skal være de fattige selv. Mennesket blir altså en aktiv aktør og ikke en klient (Hesselberg 1996a). Disse nye tilnærmingene brakte med seg fokus på mennesker, diversitet og rettigheter. FN lanserte "Human Development Index", en indeks for menneskelig utvikling, i 1991. Den måler forventet levealder, utdanningsnivå og gjennomsnittelig inntekt per innbygger.

Sosiale bevegelser ble viktige aktører innen bistands- og utviklingsdebatten. Guro Aandahl hevder at dette representerer et nytt utviklingsparadigme og refererer til Tvedt (1998) og Mohan & Stokke (2000). Utviklingen skal som nevnt være menneskesentrert og fokusere på livskvalitet og menneskelige verdier, ikke bare på økonomisk vekst. På 1960- og 70-tallet hadde sivilsamfunnet spilt en marginal rolle i utviklingsdiskursen, og vært begrenset til kun å være mottaker i utviklingsprosessen, dvs. objektet for utvikling. Utviklingssubjektet og hovedaktøren innen utviklingsprosessen var enten staten eller markedet. Nå begynte en å se på sivilsamfunnet som en like viktig aktør. Dette er en fundamental endring, og det er derfor

det snakkes om et nytt utviklingsparadigme innen utviklingstenkning.

Viktige elementer innen det nye paradigmet er markedet og den private sektor som vekstmotorer, politisk demokratisering, desentralisering gjennom reduksjon av statens rolle og styrking av sivilsamfunnet. NGOer har i økende grad tatt over rollen til staten i utviklingen av samfunnet, og store deler av multilateral og bilateral hjelp kanaliseres nå gjennom dem. De ses på som nærmere lokalsamfunnet, og skal være en lenke mellom sistnevnte og myndighetene. Meningen er å styrke sivilsamfunnet, og dermed bidra til demokratisering. I Latin Amerika omfavnes dette fordi sentrale myndigheter generelt har en tendens til å bli både byråkratiske, formynderske og korrupte. Lokalt baserte enheter vil være mer ansvarlige og derfor mer effektive, håpes det (Ward 1997). Det spennende med denne trenden er at den henter støtte fra et vidt spekter av teoretiske retninger som inkluderer både nyliberalismen og dens post- moderne kritikk. Slik er det to parallelle trender som opptrer som motsatser til hverandre men som likevel bruker lignende argumenter. Det er bare motivasjonen bak som er forskjellig.

Sivilsamfunnet inn i boligstrategiene

Synet på løsninger med hensyn til slum og urban fattigdom endret seg med dette nye paradigmet. 1980-tallets boligteorier og strategier ble også preget av nyliberalisme og tanken om at markedet skulle styre alt. Statens rolle skulle begrenses til å assistere private – og sivilsamfunnsaktører i å bruke deres komparative fordeler i prosessen med å skaffe tilveie bolig. Det vil si tilrettelegge for boligbygging gjennom lovgivning, liberalisering, tildeling av tomter og styrking av de involverte institusjoner. Til og med Verdensbanken vedkjente i 1980-årene at myndigheter rundt om gjorde lite for å få bukt med husmangelen i de store byene, og derfor ikke egnede seg som direkte utbyggere av boliger. Dette var et område som den private sektor, være seg formell eller uformell, måtte ta på seg ansvaret for i stedet (Awetona 1999). Sammen med denne skepsisen ovenfor statlige løsninger kom derfor NGOer på banen innen boligsektoren. FNs boligprogram UN Habitat, daværende UNCHS, vedtok i 1988 handlingsplanen GSS 2000, "Global Strategies for Shelter towards 2000", som hadde fokus på partnerskap og samarbeid mellom aktører. NGOers og sivilsamfunnets deltakelse var viktige elementer i disse strategiene.

Boligstrategier har fra fokuset på menneskerettigheter, likhet og empowerment gått videre til å inkludere begreper som kapasitetsbygging, sivilsamfunn, sosial kapital og eksklusjon. Myndigheter på alle nivåer har etter hvert innsett at fattigdom ikke kun skyldes mangel på ressurser, men i hovedtrekk marginaliserte gruppers eksklusjon fra mulighetene for

å forbedre livsvilkårene sine. Derfor søker dagens boligstrategier i større grad å gjøre de fattige i stand til å gripe fatt i, og utnytte de mulighetene som finnes (UN-Habitat 2003a).

UN-HABITATS BOLIGSTRATEGIER: ENABLING

I 1990 årene ble det innen boligteorier generelt fokusert på fattigdom, menneskerettigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og empowerment av de fattige gjennom en nedenifra og opp tilnærming. Nabolagsbaserte organisasjoner som er godt rotfestet i lokalsamfunnet, ble anerkjent som verdifulle partnere i implementeringen av offentlig handling. Myndigheter ble oppfordret til å forbedre overføring av finansielle ressurser for å møte borgernes behov, og å fremme samarbeid med nabolagsorganisasjoner. De fattige skulle nå være med å sette målene for utvikling, og utføre prosjekter. Det ble derfor viktig å forbedre og styrke den finansielle og tekniske hjelpen til lokale grupper gjennom NGOer som ville fungere som bindeleddet mellom myndigheter og nabolagsorganisasjoner.

Habitat Agendaen

UN-Habitat utarbeidet i takt med dette Habitat Agendaen, som utgjør det internasjonale rammeverk for arbeidet med bosettingsspørsmål, hvor fokuset spesielt ligger på levekår og rettigheter for befolkningen i slumområder. Den er en videreføring av GSS 2000, og her videreutvikles enablingstrategien. UN-Habitat hevder at enabling strategien er mer utfordrende enn tidligere strategier, og har potensielt større påvirkningskraft. Den forsøker å forbedre markedets funksjoner og å sørge for et tilpasset rammeverk, slik at markedets usynlige hånd sørger for en velfungerende boligsektor. Men selv om myndighetene ikke fungerer som direkte utbyggere og tilveieskaffere av bolig, kan de likevel ikke sies å ha en enklere rolle (ILO/UNCHS 1995). De må tilrettelegge og regulere rammeverket slik at de andre aktørene skal kunne bidra mest mulig effektivt i boligprosessen. Dette krever både en sterk og sammenhengende handling fra myndighetenes side, og gjør at de institusjonelle arrangementene er viktige i denne tilnærmingen (ILO/UNCHS 1995). Her finnes det en spenning mellom liberalisering og intervensjon. Et liberalisert marked kan besørge mye boliggodter, men kan lett overtas av spekulasjoner, konsentrasjon av eierskap i få hender og problemer med tilgangen for de fattigste. Det anbefales at noen intervensjoner er nødvendige for å holde eiendomsspekulasjoner i sjakk og hjelpe de fattigste gruppene. Disse vil måtte inkludere oppgradering, flytting, nybygging der oppgradering ikke er mulig og besørging av basisfasiliteter til områder med høy konsentrasjon av leieboere. Fordi de fattige er så mange,

må disse aktivitetene være vidstrakte og gå parallelt med enablingmiljøet som skapes for de som kan klare å hjelpe seg selv (ILO/UNCHS 1995). Det blir viktig å finne et balansepunkt mellom disse motpolene. Som Vaa (2002) skriver, er det lite sannsynlig at utenlandsk hjelp vil spille noen særlig stor rolle i fremtidig utvikling av byer. Behovet for institusjonell reform og investering er påtrengende, og siden problemer med urbanisering har hatt en tendens til å underprioriteres av både donorer og nasjonale myndigheter, hviler oppgaven kun på skuldrene til byboere og deres myndigheter og ledere.

UN-Habitat er ansvarlig for den overordnede samordning av FNs aktiviteter innen bolig- og byspørsmål, og er spesielt ansvarlig for oppfølging av konvensjonsarbeidet innen feltet. Den siste konferansen, Istanbul +5 (FNs globale Habitat- konferanse) ble avholdt i juni 2001. Blant de mange målene og prinsippene nedsatt i Istanbul Deklarasjonen er retten til adekvat bolig for alle, enablement, deltakelse, og partnerskap mellom alle sektorer. Man har også endret tilnærming fra et sektorielt til et integrert mer helhetlig syn. FNs Tusenårs mål som ble vedtatt i 2001 både understreker og videreutvikler prinsippene fra Habitat Agendaen. Lokale myndigheters bidrag i implementeringen av Tusenårs målene er viktig og skjer gjennom innsats i partnerskap mellom myndigheter på alle nivåer, som skal resultere i forbedring av boligområder og forbedret styresett. Vidtrekkende deltakelse i beslutningstaking sammen med ansvarlighet, enkelhet i prosedyrer og gjennomsiktighet er nødvendig for å forhindre korrupsjon og fremme offentlige interesser. Derfor er det viktig at Habitat Agendaen implementeres og at prinsipper om godt styresett på alle nivåer prioriteres. Lokale myndigheter, NGOer og andre boligpartnere må gis makt slik at disse kan spille en mer effektiv rolle i boligprosessen. Dette kan oppnås gjennom effektiv desentralisering av ansvar, beslutningstaking og ressurser, gjennom deltakelse og lokaldemokrati, så vel som gjennom internasjonalt samarbeid og partnerskap. En må bygge kapasitet og nettverk slik at en kan sette folk i stand til selv å gripe fatt i mulighetene; dvs. enablement. Bare slik vil alle partnere spille en effektiv rolle i boligprosessen (UNCHS 1996).

UN Habitat har lansert to verdensomspennende kampanjer som begge er viktige for implementeringen av Habitat Agendaen. Disse er "the Global Campaign for Secure Tenure" og "the Global Campaign on Urban Governance". Litteratur som omhandler sistnevnte, dvs. godt styresett, fremhever hvor viktig begreper som sosial kapital, kommunikasjon, gjennomsiktighet, ansvarlighet, sosialt engasjement og borgerrettigheter er for velfungerende byer (UN Habitat 2003b). At dette stemmer vil komme tydelig frem senere i denne studien.

Oppgradering av slumområder

Oppgradering av eksisterende slumområder eller lavinntektsområder utgjør et viktig virkemiddel i kampen for å heve boligstandarden til verdens befolkning nettopp fordi andelen lavinntektsbeboere er så stor at det er uoverkommelig å bygge nye boliger. De fleste land har allerede en høy boligmangel. I tillegg gjør dagens nye institusjonelle og økonomiske forhold slumoppgradering mer relevant. Byers økte betydning i den nasjonale produksjonen anerkjennes i større grad, og bolig ses på som en viktig del av økonomien i byene, inkludert de uformelle og uregulerte boligområdene. Oppgradering og forbedring av forholdene i allerede etablerte lavinntektsområder er mer kostnadseffektivt enn andre metoder. Som oftest er det denne formen som velges innen enablingstrategien. En annen viktig ting er at en ved å la folk bli boende ikke bryter nettverk av familier, venner og bekjente slik at de fattige slipper å bygge opp livene sine på nytt på nye steder. De blir værende i det området de allerede kjenner og hvor de allerede har muligheter for økonomisk innbringende aktiviteter. Det som ofte skjer når folk blir flyttet til nye områder er at det ikke finnes jobbmuligheter i nærheten og det blir for langt og dyrt å reise. Mange ender opp med å flytte tilbake. Men noe som kan være negativt med oppgradering, er at beboere kan pålegges mer skatter og avgifter enn de har råd til og slik bli tvunget til å flytte. Det er derfor viktig at oppgradering av lavinntektsområder planlegges nøye slik at en ikke havner i denne fellen. Et annet problem er at det og kan komme mange nye tilflyttere til området hvis basisfasiliteter som rent vann, kloakkanlegg og søppelsystemer kommer på plass, som igjen kan føre til overbefolkning og nye problemer. Oppgradering innebærer også å gi fullstendige borgerrettigheter, med de plikter dette innebærer, til innbyggerne. Dette er med på å fremme en mer deltakende beslutningsprosess i forhold til utviklingen, som igjen er i tråd med målene om desentralisering, og tanken om at godt styresett er den eneste måten å oppnå en vedvarende utvikling av byen på, nemlig gjennom samordning av de mange sprikende interesser og mangfoldet av aktører.

Hindringer for enablingstrategien

I UN-Habitats rapport fra World Urban Forum 2002 er det listet opp en rekke grunner til hvorfor ikke boligpolitikken har den virkningen som ønskes. Disse er basert på innsamlede erfaringer. Blant årsakene vektlegges gapet mellom politikken og implementeringen av denne. Istanbul + 5 prosessen har vist at det er mange land som har velformulerte og omfattende boligstrategier på plass. Men likevel blir disse strategiene sjelden satt ut i livet. Det som hindrer implementeringen mener UN-Habitat er bl.a. svake eller manglende institusjonelle

arrangementer, ineffektive eller manglende mekanismer for å involvere de fattige, inadekvat eller manglende lovverk, inadekvate eller manglende verktøy sånn som registrerings- og arkiveringssystemer, manglende strategisk fokus som for eksempel kvinners behov og deres potensielle bidrag, begrenset eller manglende økonomiske ressurser og begrenset eller manglende politisk vilje. Sistnevnte blir fremhevet som den viktigste blant de begrensede faktorene. Et annet viktig poeng er overførselen av makt fra sentralt til lokalt hold. Videre melder UN-Habitat at mangelen på en deltakende planleggingsprosess, den begrensede kapasiteten til sivilsamfunnets organisasjoner og metoder for å involvere de mest sårbare gruppene i beslutningstaking hindrer effektiviteten av desentraliseringen (UN-Habitat 2002a).

Denne studien går videre og forsøker å finne frem til hva det er som ligger bak mangelen på deltakelse og den begrensede kapasiteten til sivilsamfunnets organisasjoner

SOSIAL KAPITAL

Sosial kapital har i årene etter årtusenskiftet fått økende oppmerksomhet både blant samfunnsforskere og i offentlig politikk, og det finnes en økende mengde beviser på at sosialt samhold og sosial kapital er essensielt for fattigdomsreduksjon og sosial og økonomisk utvikling⁶. Verken marked eller offentlig sektor strekker til å for å løse alle viktige samfunnsoppgaver. Det trengs også sivilt engasjement og frivillig sosial deltakelse i aktiviteter til fellesskapets beste, heter det i en rapport om sosial kapital utgitt av Norges Forskningsråd (2005). Sosial kapital virker som smøreolje i samfunnsmaskineriet, og fremmer samarbeid og oppnåelse av viktige mål. Det er sammensatt og flersidig, og kan sammenlignes med et paraplybegrep som dekker begreper som tillit, felles verdier og normer, stabile sosiale forbindelser eller nettverk preget av gjensidighet og engasjement for- og deltakelse i aktiviteter for fellesskapets beste⁷. Begrepet sosial kapital har vært i bruk lenge, og fordi det er et abstrakt begrep, har definisjonene av det variert. Men det refererer til de ressursene sosiale forhold utgjør. Bourdieu har brukt begrepet for å forklare hvordan det er noe enkeltpersoner kan bygge opp, holde for seg selv og bruke til å fremme egne interesser. Mens andre teoretikere som bl.a. Putnam har i større grad sett på begrepet som en kollektiv ressurs som individer kan nyte godt av. Det er enighet om at begrepet omfatter tillit, sosiale normer og deres håndheving og sosiale nettverk preget av gjensidighet og engasjement for

⁶ <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/whatsc.htm>

⁷ <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/whatsc.htm>

fellesskapets beste (Norges forskningsråd 2005). Woolcock (1998) legger også til ”flyt av informasjon” i sin definisjon av begrepet.

Begrepets dimensjoner

Sosial kapital blir av flere brukt for å forklare faktorer innen økonomisk utvikling, men det er like fruktbart for å forklare sosial utvikling. Det er mange forsøk på å klassifisere begrepet som ikke alle er like passende for denne studien, da de støtter seg for mye på økonomiske termer. Verdensbanken kategoriserer sosial kapital med et snevert begrep som ser på det som et sett av horisontale forhold mellom mennesker, og et bredt begrep som ser på sosial kapital som noe som står for både de positive og negative aspektene ved vertikale, så vel som horisontale forbindelser mellom mennesker. I det videste og mest omfattende synet på sosial kapital inkluderes det sosiale og politiske miljøet som former sosiale strukturer og legger til rette for utvikling av normer⁸.

Sosiale bånd og broer

Det er etter hvert flere som bruker betegnelsene ”bånd” og ”broer” for å definere begrepets dimensjoner, noe som er i tråd med idéen om vertikale og horisontale forbindelser. Mellom mennesker som bor et sted, som arbeider sammen, eller som har et fellesskap av annen art, oppstår det horisontale bånd. Men samtidig kan mennesker eller grupper av mennesker ha vertikale broer til andre grupper eller fellesskap. For eksempel kan det være bånd mellom arbeidsfolk på laveste nivå i en bedrift og broer opp til ledelsen. Selv om sosial kapital er en svært viktig ressurs, trenger det ikke alltid være positivt for alle. Grupper med sterke bånd blant sine medlemmer kan ha manglende broer ved at de ekskluderer andre. Da kan gettoer, klikker eller mafialignende tilstander oppstå, hevder mange. En ser derfor på broer som åpne, men bånd som lukkede (Norges Forskningsråd 2005).

Ved ”Universidad Metropolitana” i Caracas kategoriserer også forskerne sosial kapital på to måter. Den ene er kapasiteten eller lederegenskapene til en gruppe eller et sosialt konglomerat for å nyttegjøre seg av verdier og ressurser som er fordeltaktige for utvikling. Den andre kan betegnes som den strukturelle delen av begrepet sosial kapital; denne representeres av tilstedeværelsen av nettverk og grupperinger som legger til rette for de

⁸ <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/whatsc.htm>

fundamentale forholdene i sosiale gruppers aktiviteter, nemlig solidaritet og borger - samvittighet. Sosial kapital er individers kapasitet til å assosiere seg med hverandre eller jobbe sammen i grupper og organisasjoner for å oppnå felles mål. Det avhenger av tillit mellom partene, og hvilke normer og verdier de har til felles. Jeg regner de ovenfornevnte måtene å se sosial kapital på som komplementære, og baserer meg på dem i analysen av datamaterialet.

Hvordan fungerer sosial kapital?

Sosial kapital konstrueres på et grunnlag av gjensidig respekt, tillit og resiprositet. Begrepet henger ikke bare sammen med følelser som solidaritet og sympati, men også med et vidt spekter av fordeler som utledes fra tillit; resiprositet, informasjon og samarbeid assosiert med organisasjoner eller sosiale nettverk. Sosial kapital skaper verdier for de som deltar i slike nettverk. I henhold til forskerne ved "Universidad Metropolitana"⁹ opererer sosial kapital gjennom forskjellige kanaler:

- a) flyt av informasjon (sosiale informasjons nettverk)
- b) normer som resiprositet eller gjensidig hjelp på vegne av nettverkene
 - et nettverk av sosiale bånd vedlikeholder resiprositeten til grupper (personer som har mye til felles)
 - et nettverk av broer mellom grupper vedlikeholder en generell resiprositet.
- c) den kollektive visjonen er avhengig av de sosiale nettverkene og kan skape nye sosiale nettverk.
- d) utvidelsen av mellommenneskelige bånd og solidaritet blir lettere gjennom sosiale nettverk, og sørger for at fellesskapet blir viktigere enn den personlige sak.

Hvorfor er sosial kapital relevant for utvikling?

Begrepet sosial kapital har vunnet frem som svar bl.a. fordi man har sett at utviklingsstrategier basert på økonomiske teorier ikke er tilstrekkelige og derfor har feilet¹⁰. Sosial kapital handler som sagt om at sosiale forhold i seg selv utgjør ressurser, og hvordan disse igjen utgjør grunnlaget som muliggjør organisering av et stort antall mennesker. Det former kvaliteten av sosial interaksjon og gjør kollektiv handling mulig. Disse forholdene

⁹ <http://www.unimet.edu.ve/capital-social/capital-social.html>

¹⁰ <http://www.unimet.edu.ve/capital-social/capital-social.html>

tillater aktører å mobilisere større ressurser og å oppnå felles mål. Individuer og hushold har ekstensive nettverk basert på vennskap, slekt, etnisitet, religion, arbeid, barnepass og økonomisk- og sosial utveksling¹¹. Derfor er sosial kapital en viktig forutsetning for deltakelse, samarbeid og partnerskap. Selvfølgelig kan store menneskegrupper organisere seg gjennom hierarkiske befals- og kontrollstrukturer, men alle organisasjoner fungerer bedre jo mindre de slipper det (Harris 2002).

Sosial kapital har vært mye vektlagt innen utviklingstenkning, men har sjelden blitt anvendt i praksis eller blitt inkludert i policy. Men det er mer og mer anerkjent at strategier for fattigdomsreduksjon i bysammenheng bør bygge på folks eksisterende sosiale kapital, slik som foreninger, nettverk og nøkkelkontakter. Derimot uten en bedre forståelse av hva fattige føler i forhold til grupper, ledere og institusjoner, vil det ikke være mulig å gjøre slutt på deres sosiale eksklusjon eller involvere dem på en suksessrik måte.

Deltakelse og samarbeid

Samfunnsengasjement og deltakende prosesser er virkemiddelet for å bygge sosial kapital i det lange løp og for å kunne vedlikeholde det. Deltakelse på lokalt plan i utviklingen, implementeringen og evalueringen av prosjekter sikrer at de har rotfeste i og gir mening til den lokale konteksten, og foster støtte og den eierskapsfølelsen som er nødvendig for at prosjektet skal kunne fortsette når den eksterne hjelpen er borte¹².

Studier utført av Putnam taler for at det lønner seg å overføre ressurser og å bygge sosial kapital gjennom lokale organisasjoner (Harris 2002). Organisasjoner fungerer som en sosialiserings- og læringsarena. De legger til rette for horisontale nettverk mellom individer, og gjensidig tillit utvikles gjennom gjentatt samhandling ansikt til ansikt. Deltakelse skaper interesse for og kunnskap om offentlige anliggender (Norges Forskningsråd 2005). Organisasjoner er produsenter av sosial kapital. Men det kreves også sosial kapital for i det hele tatt å initiere organisering. Prosjekter kan støtte seg på de forskjellige aktørenes sosiale kapital, men de kan også være med på å forsterke den. Tillit og sosiale nettverk er bare nødvendige, ikke tilstrekkelige forutsetninger for å få demokratiet til å fungere. Disse

¹¹ <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/whatsc.htm>

¹² <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/whatsc.htm>

ressursene er lite verdt for et demokrati hvis ikke individene bryr seg om saker som går utenom privatlivet deres (Norges forskningsråd 2005).

Empowerment som lenge har vært et viktig begrep innen utviklingsdiskursen, er et mål for sosial kapital. De fattiges evne til å organisere seg er en viktig del av sosial kapital. Likeledes er samarbeid essensielt for eksistensen av sosial kapital (Caracciolo Basco & Foti Laxalde 2003).

Sosial kapital lar oss stille mer presise spørsmål om samfunnsutviklingen, og lar oss få et mer helhetlig bilde av den. Det som er nyttig ved sosial kapital hevder Norges Forskningsråd (2005), er at beslutningstakere blir mer oppmerksomme på hva som virker bra og er verdt å ta vare på. De kan få øynene opp for utilsiktede resultater av politikken.

Kritikk av begrepet

Verdensbanken har karakterisert sosial kapital som "the missing link" i utvikling, og etter gjennomgangen ovenfor kan sosial kapital høres ut som en vidundermedisin. Men som vi skal se, fører ikke nødvendigvis sosial kapital til positive endringer. Begrepet har av flere blitt kritisert for å være for reduksjonistisk. Sosial kapital er avhengig av, og befinner seg i et dialektisk forhold til andre faktorer som økonomisk-, politisk- og kulturell kapital. Men det er en ressurs som kan mobilisere flere ressurser for å generere eller utvide økonomiske, kulturelle, politiske eller sosiale fordeler (Caracciolo Basco & Foti Laxalde 2003).

Erfaring har vist at sosial kapital bringer med seg en del implikasjoner for bruk innen utviklingsarbeid. Utviklingsinitiativer som baserer seg på de fattiges sosiale kapital slik som for eksempel mikrofinansprogrammene til Grameen Bank i Bangladesh er velkjente. Men suksessen til disse programmene kan også ende opp med å endre de betingelsene som i utgangspunktet gjør intervensjon mulig. Ved å forbedre de fattiges økonomiske situasjon kan det hende at de blir mindre avhengig av familie, naboer og venner, og at de trenger nye sosiale broer for at de kan få innpass i større og mer velstående nettverk for igjen å utvide forretningene.

Resultater fra forskning gjort i Sør-Afrika og Sri Lanka¹³ viser også at de fattiges nettverk er veldig lokale og ikke så lett synlige for utenforstående. Nabolagsorganisasjoner som jobber på tvers av flere nabolag kommer ofte ikke i kontakt med de fattigste og klarer

¹³ <http://www.id21.org/urban/u4sp1g1.html>

ikke å bringe tilveie en effektiv lenke mellom de fattige og de eksterne organisasjonene. Nabolagsorganisasjoner kan lettere få tak i ressurser enn å kanalisere dem, og bryter ofte sammen når eksterne ressurser uteblir.

Som nevnt ovenfor kan sosial kapital i form av horisontale bånd føre til ekskludering av andre. Spørsmål som kommer opp i forbindelse med begrepet er derfor om nettverk nødvendigvis konstituerer en ressurs for lokalsamfunnet som et hele (Harris 2002). Verdensbanken har også påpekt at de samme sterke båndene som trengs for kollektiv handling kan føre til eksklusjon av andre, som igjen kan hindre sosial og økonomisk utvikling¹⁴. Derfor bør man være oppmerksom på prosesser som fører til at individer, hushold eller grupper med bedre sosiale og politiske forbindelser oppnår dominans i organisasjoner.

Begrepet innebærer også vanskeligheter i forhold til måling og kvantifisering,¹⁵ så hvordan skal man da vite at utvikling er et resultat av at det er mye sosial kapital et sted? Det er heller ikke lett å skille kildene til sosial kapital fra konsekvensene eller fordelene. Er sosial kapital infrastrukturen til, eller innholdet i sosiale relasjoner. Eller er det begge? Som Edwards og Foley har poengtert er det umulig å separere hva det gjør fra hva det er, noe som vanskeliggjør en funksjonell definisjon av begrepet (Woolcock 1998). En løsning på kritikken kan være at det finnes flere nivåer eller dimensjoner av sosial kapital, forskjellige konsekvenser assosiert med disse dimensjonene, og forskjellige betingelser som støtter eller svekker ønskelige kombinasjoner. Men dette nødvendiggjør et dynamisk syn på sosial kapital. Som Basco og Laxalde (2003) understreker så går samfunnet gjennom en transisjonsprosess hvor stadig mer sosial kapital akkumuleres gjennom at nabolagsorganisasjoner utvikler seg (Basco & Laxalde 2003).

EMPOWERMENT GJENNOM KAPASITETSBYGGING

På midten av 90-tallet oppstod begrepet kapasitetsbygging innen utviklingsteorien. Det henger sammen med sosial kapital, noe som blir tydelig nedenfor. Ved å bygge kapasitet blant de fattige og deres organisasjoner skal man kunne maksimere påvirkningskraften NGOer har. Sammen med empowerment, deltakelse og kjønnslikhet regnes kapasitetsbygging som et essensielt element hvis utviklingen skal være bærekraftig og menneskesentrert, og for å få til enabling (Eade 1997). I UN-Habitats "Global Campaign on Urban Governance" påpekes det

¹⁴ <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/whatsc.htm>

¹⁵ http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/SChowmeas1.htm#measurement_tools

at en kombinasjon av kunnskap, ferdigheter, erfaring og dedikasjon vil styrke NGOer og nabolagsorganisasjoner, noe som er nødvendig for at de skal kunne fungere i partnerskap. Kapasitetsbygging er i tillegg til partnerskap nødvendig for å oppfylle Habitat Agendaens to hovedmål om adekvat bolig for alle og bærekraftig utvikling av bosettinger i en urbanisert verden (UNCHS 2001b). Butters (2003), vektlegger også institusjonell kapasitet som et kriterium for at boligprogrammer skal kunne være bærekraftige. Man må bygge opp kunnskap og organisasjoners strukturer i tillegg til å sikre de økonomiske instrumentene.

Det er mange aktører involvert i boligprosesser, spesielt der hvor myndighetene ikke har tatt ansvar for å skaffe tilveie boliger. Kapasitetsbygging handler om å gjøre det mulig for folk å takle deres egen situasjon og den urettferdigheten de utsettes for. Det er en måte å øke egenrådigheten til de ekskluderte og gi dem en mulighet til å delta i prosesser som likeverdige aktører. I enablingstrategien har alle aktører fra personer på individplan til utviklingsbyråer og myndighetene viktige roller som komplimenterer hverandre hvis prosessen fungerer som den skal. Men i realiteten oppstår mange problemer som hindrer dette. Derfor er det viktig å identifisere begrensningene og svakhetene hos de diverse aktørene slik at en kan søke å rettlede og assistere disse (UNCHS 2001a).

Som et konsept går kapasitetsbygging bortover trening av individer til styrkingen av institusjoner og rammeverket de opererer i. Kapasitetsbygging har opprinnelig blitt sett på som en vertikalt strukturert prosess, men det er økende forståelse for viktigheten av å fostre kapasitetsbygging gjennom en horisontal prosess. Kapasitetsbygging involverer som oftest utvikling av partnerskap mellom offentlig og privat sektor, men det har vært økende beviser på effektiviteten av mer bredt baserte partnerskap som involverer deltakere fra sivilsamfunnet. En tilnærming til utvikling basert på kapasitetsbygging involverer å identifisere begrensninger mennesker har til å realisere sine grunnleggende rettigheter, og å finne passende måter å styrke deres evne til å overkomme årsakene til deres eksklusjon og lidelse. Det blir på dette viset et redskap for å oppnå empowerment. Kapasitetsbygging impliserer en vidtstrekende investering i mennesker og deres organisasjoner, og en forpliktelse til de forskjellige prosessene som gjør at de lettere kan forme kreftene som påvirker livet deres (Eade 1997).

Faremomenter med kapasitetsbygging

Blant kritiske elementer som må vurderes i forbindelse med kapasitetsbygging er at det er farlig å basere kapasitetsbyggingstrategier på en antagelse om at staten og det sivile samfunn er to motsatte dikotomier hvor staten ses på som utelukkende ond eller undertrykkende og sistnevnte som iboende godt og enhetlig. Det sivile samfunn kan være en

arena for konflikt og maktmisbruk, mens staten kan besørge et rammeverk for å megle i konflikter og straffe maktmisbruk. Den sivile sektor med NGOer og nabolagsorganisasjoner er avhengig av den offentlige sektor på mange måter, så ideen med kapasitetsbygging er ikke at den skal fungere autonomt, men i samspill med den offentlige sektor. Det ligger en fare i å se på kapasitetsbygging i isolasjon fra det sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske ved samfunnet fordi det må utgjøre en del av alt dette. Kapasitetsbygging er en prosess som er flersidig og går over i mange dimensjoner. Det er nødvendig å forstå konteksten for å forstå hvordan endring kan genereres. Sivilsamfunnet er ikke uavhengig av andre sektorer, den er heller ikke et alternativ til staten. Kapasitetsbygging involverer i stedet hele nettverket av forhold i samfunnet; innen, mellom og blant hushold, naboer, grasrota, nabolagsorganisasjoner, foreninger etc. Kapasitetsbygging handler også om hvordan en kan skape nye forhold basert på gjensidighet og resiprositet innen et gitt samfunn og utenfor. Derfor henger det sammen med begrepet sosial kapital.

Kapasiteter vil ikke "trickle down" gjennom en maktstruktur uten at aktive tiltak tas for å sikre at det skjer. Hvis ikke er faren der for at en bare styrker allerede eksisterende former for makt og eksklusjon. For at kapasitetsbygging skal være hensiktsmessig må den være fleksibel, og den må være i kontinuitet. Dette oppnås ikke uten innsats. Eade (1997) identifiserer fire negative effekter som kapasitetsbygging kan ha, og som må unngås. Det første er at det ikke må skape avhengighet. Økt avhengighet og sårbarhet er det motsatte av kapasitetsbygging. Det andre er at kapasitetsbygging ikke betyr at staten skal bli svakere. Godt styresett og demokratisering er ikke tjent med en svak stat og myndigheter som fraviker sitt ansvar. For det tredje er ikke kapasitetsbygging en separat aktivitet som skal erstatte for eksempel et boligprogram, men være en del av det i stedet. Og til sist; kapasitetsbygging har ikke bare med finansiell selvstendighet å gjøre. Å redusere finansiell avhengighet er bra, men ikke alle aktiviteter kan bli helt selvfinansierte. De ikke-synlige sosiale aspektene som tiltro, visjon og dedikasjon er viktigere.

Erfaring har også vist at det er lettere å bygge kapasitet enn å vedlikeholde og bruke den. Kapasitetsbygging setter fattige folk i stand til å delta aktivt i samfunnsprosesser slik at de kan hjelpe seg selv til en bedre fremtid. Dette er spesielt viktig for at partnerskap mellom organisasjoner skal fungere. Det er også viktig at disse er bygget på likhet, gjensidighet og tillit. I tillegg er selvevalueringsmekanismer og jevnlig feedback viktig når det gjelder kapasitetsbygging (UNCHS 1983).

PARTNERSKAP, SAMARBEID og DELTAKELSE

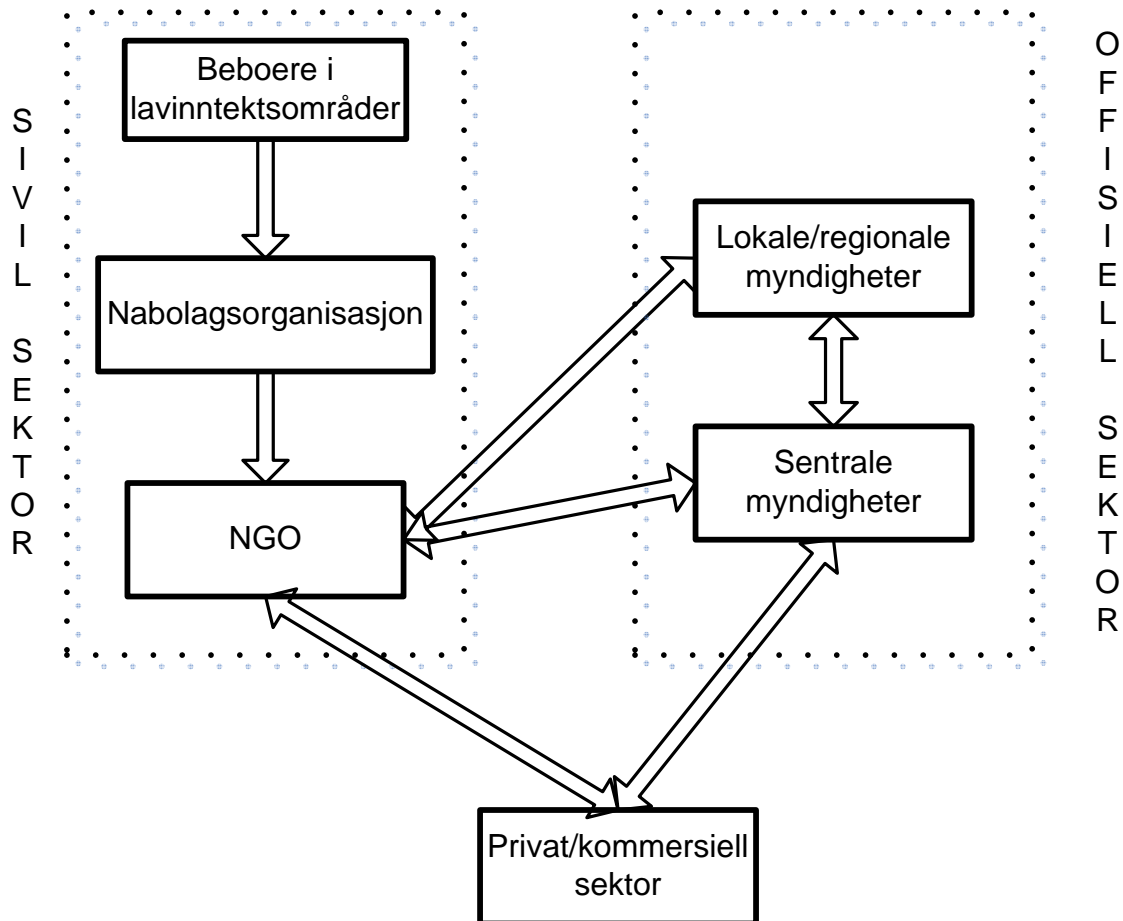
Et av de nyere begreper innen utviklings- og boligtenkning er godt styresett. ”The Global Campaign on Urban Governance”, som nevnt ovenfor, representerer verdier som blant annet går ut på inkludering, delt lederskap på tvers av alle sektorer i samfunnet og behovet for NGOer og nabolagsbaserte organisasjoners kompetanse. Desentralisering og styrking av lokale myndigheter blir da viktig, noe som også er et av mandatene i Habitat Agendaen (UNCHS 2001a). Folkelig deltakelse er en forutsetning for demokratiet og for godt styresett. Styresett tilnærmingen ble utviklet som en videreføring av nyliberalismens syn på at staten ikke kunne produsere alle velferdsgoder selv, og derfor skulle inngå partnerskap med markeds- og sivilsamfunnsaktører. Ideen om partnerskap bærer bud om likeverdig samarbeid der representantene for det offentlige må være ydmyke i forhold til å respektere partneren (Norges forskningsråd 2005).

Utviklingsprosjekter krever at innflytelsesrike aktører deltar, og ifølge UN-Habitat er partnerskap mellom offentlig og privat sektor en forutsetning for implementeringen av enablingstrategien. Der hvor en kan få interessene til offentlig, privat og sivil sektor til å møtes kan utviklingsprosjekter lykkes på tross av de mest utroligste settinger. Vidtrekkende støtte åpner for at partnerskap på kryss av sektorer innhenter store finansielle og politiske ressurser, rekrutterer veltrent administrasjon og får tilgang til teknisk hjelp som alle er med på å sørge for et prosjekts effektivitet og bærekraftighet. Elementer som kommunikasjon og flyt av informasjon henger nøye sammen med tillit og er alle viktige for at et partnerskap skal være bærekraftig. Tillitt mellom mennesker og organisasjoner har med sosial kapital å gjøre.

Bitene som inngår i partnerskap

Offentlig og privat sektor har hver sine komparative fordeler og idéen er at i partnerskapet skal hver av partene bidra med det de er best til og slik komplimentere hverandre. Offentlig sektor for eksempel, skal kunne sørge for adekvat tilførsel av boligtomter for bygging av lavinntektsboliger og anskaffelse av infrastruktur og basisfasiliteter. Den skal sørge for å etablere et solid finansielt miljø for å oppmuntre til private investeringer i bolig. Den kommersielle private sektor skal ta seg av produksjon og markedsføring av eiendommer og boliger, forsyning av infrastruktur i middel- og høyinntekts områder på kommersiell basis, dannelse av et boligfinansmarked, produksjon av byggematerialer, og utvikling av konkurransedyktig byggeindustri. De komparative fordelene den tredje sektor eller det sivile samfunn har gjennom representasjon av NGOer og nabolagsorganisasjoner er at de skal stå

befolkningen nærmere og derfor kunne representere deres holdninger og ønsker, og igjen kunne mobilisere lokalsamfunnet på en mer effektiv og genuin måte. Derfor kan de produsere boliger til lavest mulige kostnader og utvikle infrastrukturelle fasiliteter fordi disse kan foretas på selvhjelps basis. NGOer sies å være bindeleddet mellom offentlig og privat kommersiell sektor og den tredje sektor, dvs. sivilsamfunnet, og skal derfor forhandle mellom interessene til finansfolk, myndigheter og mottakere.



Modell nr. 1: Aktørene i et partnerskap

Gjennom et partnerskap mellom to eller flere av disse sektorene vil en være sikret større effektivitet eller suksess i implementeringen av prosjekter. Partnerskap mellom offentlig og privat sektor kan ta mange former. Men ofte tenderer privat kommersiell sektors involvering i for dyre produkter. Nøkkelen til partnerskap i lavinntektsboliger gjenstår derfor som utviklingen av et enablingmiljø av myndighetene som kan frigjøre ressurser i den tredje sektor; mennesker og organisasjoner, så de kan gjøre det de best kan, bare mer effektivt.

Forutsetninger for vellykkede partnerskap

UN-Habitat har identifisert en rekke faktorer som er viktige for suksess i offentlig-privat partnerskap. Først og fremst kreves som nevnt ovenfor en sterk stat på både lokalt og sentralt plan, og så kreves det NGOer og nabolagsorganisasjoner som representerer synene og interessene til lavinntektsbeboere som må involveres som likeverdige partnere. Det oppstår et behov for større koordinasjon og integrasjon av funksjoner innen et strategisk rammeverk som må tilfredsstilles. En må sørge for så langt det lar seg gjøre at fordelene kommer alle partnere til gode. Det er også essensielt å vedkjenne viktigheten av politiske, økonomiske og kulturelle faktorer i dannelsen av et miljø hvor partnerskap har sannsynlighet for å lykkes. Fordelene ved partnerskapsprogrammene må være reproduerbare og selvopprettholdende. Videre må en vedkjenne at det fins grenser for den kommersielle private sektors rolle i å skaffe tilveie bolig for de fattige. Enablingstrategien har møtt mye kritikk på dette området fordi dens språk som nevnt er hentet fra markedsliberaliseringstanken og hører med til en nyliberalistisk tradisjon som av mange ses på som selve årsaken til sosiale problemer heller enn løsningen.

Å endre boligpolitikken er en utfordring, men en større utfordring er å endre dyptliggende vaner, motiver, holdninger og handlemåter hos hovedaktører i både offentlig og privat sektor. Partnerskap vil kreve store endringer i arbeidsvanene og kapasiteten til hver sektor før en kan overkomme elementer som for eksempel generering av gjensidig mistenksomhet. Dette kan ta lang tid. En viktig forutsetning for å få det til er flyt av informasjon mellom partene, dvs. god kommunikasjonsevne og gjennomsiktighet. Sistnevnte er også viktige faktorer for å få til godt styresett som nevnt ovenfor, som også er et av hovedmålene til UN Habitat. For at boligprogrammer skal fungere, er det essensielt å få til gjennomsiktighet og kommunikasjon mellom de forskjellige nivåene av aktører; beboere, nabolagsorganisasjoner, NGOer og diverse representanter for myndighetene. Det er kun på det lokale nivået at man vet hvor skoen trykker og en kan se muligheter for gode løsninger, og disse må kunne videreformidles. Likeledes er det viktig at informasjon går den andre veien så en kan legge grunnlaget for tillit og enighet (Butters 2003).

LOKALSAMFUNNSDELTAELSE

Det er et resiprokt forhold mellom partnerskap og deltakelse. For at et partnerskap skal fungere kreves det at alle involverte parter deltar i prosessen. Deltakelse som begrep innen utviklingsdiskursen kom på agendaen på 1980-tallet (Desai 1995). De fleste ledende internasjonale utviklingsbyråer fremmer lokalsamfunnsdeltakelse i formuleringen og

implementeringen av nasjonale boligstrategier. Lokalsamfunnsdeltakelse gir folk et eierskapsforhold til prosessene som gjør programmer levedyktige. Som Desai (1995) sier, så ligger nyheten med lokalsamfunnsdeltakelse som del av et utviklingsinitiativ i det faktum at det involverer intervensjon av, og samarbeid med staten, og eller andre utviklingsaktører. Sett fra myndigheters side tilbyr lokalsamfunnsdeltakelse en strategi som både frigjør ressurser i samsvar med behovet for å tilby forbedrede boligforhold, og den kan øke kostnadseffektiviteten til et boligprogram, spesielt når lokalsamfunnet deltar frivillig i arbeidet (UNCHS 1996).

Det finnes en del forvirring rundt begrepet lokalsamfunnsdeltakelse, som så mange andre begreper innen samfunnsvitenskapen er det vagt. Men at begrepet er viktig, og har stort potensial innen utviklingsstrategier, er det stor enighet om blant teoretikere. Sagt på en generell måte inkluderer begrepet alle slags aktiviteter fra fysisk arbeid til mer indirekte former som deltakelse i diskusjoner om tema som vedgår lokalsamfunnet (Desai 1995). Ifølge Choguill (1996), kan lokalsamfunnsdeltakelse som et vidt begrep sees på som et instrument for å oppnå empowerment. Det handler om makt og fordeling av denne. Hun ser ikke bare på lokalsamfunnsdeltakelse som kun et verktøy for å oppnå sårt trengte basisfasiliteter, like viktig er det som et hjelpemiddel for å oppnå innflytelse på den politiske arena om tema som angår dem. Dessuten forsterker lokalsamfunnsdeltakelse solidariteten blant beboere (Choguill 1996).

Som innen utviklingsteorier generelt, er lokalsamfunnsdeltakelse like viktig innen enablingstrategiene, det er faktisk en forutsetning for at de skal fungere. Dette var noe av det som var nytt da GSS 2000 ble undertegnet. Ansvar for å ta avgjørelser, og å handle ble plassert hos de urbane fattige, nabolagsorganisasjoner, NGOer og den private sektor (UNCHS 1992). Gjennom deltakelse skal mottakerne for boligprogrammene selv fatte interesse slik at de tar initiativ og kan agere som pådrivere og vedlikeholdere. Essensielt er det da at det bygges opp administrativ kapasitet på alle nivåer slik at programmer kan implementeres mest mulig effektivt i det lange løp. Det må bygges kapasitet blant de fattige, dvs. de må trenes i ferdigheter, aktiviteter og organisering for at lokalsamfunnsdeltakelse i boligprosesser kan bli et startsted for deltakelse i det urbane liv (UNCHS 1983).

Former for deltakelse

UNCHS (1983) har identifisert en rekke måter de fattige kan delta i styringen av lavinntektsområder på. Blant disse finner vi for eksempel *politisk deltakelse*. Det betyr ikke aktivt medlemskap i et politisk parti, men at lokalbefolkningen blir hørt og har en form for

kontroll over hva som skjer i deres eget lokalsamfunn. Som oftest inkluderer ikke dette en maktkamp, men et krav om respekt. De kan også delta i *planlegging og utforming av prosjekter*. Dette er som oftest en indirekte form for deltakelse fordi lokalbefolkningen ikke har den tekniske kunnskapen som er nødvendig, men de kan ofte komme med innspill og ønsker. Men i oppgraderingsprosjekter hvor strukturer allerede eksisterer er det enklere å involvere lokalbefolkningen. De kan lett delta i design av spesifikke deler av et prosjekt som et hus, en trapp eller vanntank. Noe som ofte gjør dette vanskelig, er at de fattige ikke vet om alle muligheter som finnes. Så det er viktig at dette kommuniseres tidlig i prosjektet.

Deltakelse i konstruksjon er en veldig vanlig form for deltakelse og dette kan være alt fra at et individ hjelper til med siste hånd på verket av eget hus, eller at hele grupper utfører oppgradering av infrastruktur. Ofte ses dette på som en måte å redusere kostnader på. Denne formen for deltakelse er lettere å måle enn andre. Men det kreves en god forståelse av motivasjon for å inkludere det i en strategi, og det avhenger av om mottakeren er et individ, hushold, eller hele lokalsamfunnet. *Deltakelse i administrasjon/styring av implementering* forutsetter at de offisielle representanter involvert støtter samarbeidskonseptet fullt ut. Det gjelder også selvsagt for beboere. Det må bygges gjensidig tillit mellom partene. Den siste formen for deltakelse er i *administrasjon av postimplementering*. Etter at prosjekter er utført er det ofte lite tilstedeværelse av myndigheter og andre aktører. En slik deltakelse kan ha mange former og sprer seg fra deltakelse i økonomiske, sosiale og politiske spørsmål, men også former som har med helse, sikkerhet og velvære og generelt sett styring av nabolaget å gjøre. Det kan være vanskeligere å få folk til å delta her når belønningen ikke er like umiddelbar (UNCHS, 1983).

Graden av deltakelse i et lokalsamfunn varierer med innbyggingsammensetning, mengden problemer, karismatiske ledere, muligheter for å oppnå endring, oppfordring fra myndighetenes side, interne stridigheter, om folk leier, okkuperer eller eier og om områder er nydannede eller ikke, for i førstnevnte har folk ofte ikke gitt opp håp ennå, til å for eksempel skaffe basisfasiliteter (Gilbert & Ward 1985).

Nivåer av deltakelse

Choguill (1996) opererer med en såkalt stige med syv nivåer eller grader av lokalsamfunnsdeltakelse hvor empowerment er det høyeste nivået etter partnerskap. Nederst på stigen er egenadministrasjon hvor nabolagsorganisasjonene gjør alt selv uten noe form for hjelp i forskjellig grad av suksess. NGOer kan være involvert her, men det fins ingen mulighet for politisk endring. Det etterfølges av nivået hun kaller konspirasjon hvor det ikke tillates

noen form for lokalsamfunnsdeltakelse i beslutningstakingsprosessene. Mye av utfallet i lokalsamfunnsdeltakende prosesser avhenger av graden av støtte og velvillighet blant myndigheter, noe som henger nøye sammen med makt. Men til syvende og sist er mye av utfallet avhengig av beboernes egen innsatsvilje (Choguill 1996).

Det finnes andre og komplementære måter å kategorisere nivåer av deltakelse på. Innen boligpolitikken i for eksempel Venezuela snakker man om en deltakelse på vegne av den fattige befolkningen, dvs. en hel klasse (Den venezuelanske grunnloven 2000). Dette blir stort og vanskelig å måle eller operasjonalisere. I utforming av strategiene blir det derfor grupper av fattige bestemt av geografisk tilhørighet, dvs. et lavinntektsområde. For å sikre seg deltakelse på vegne av disse gruppene stilles det krav om at beboerne organiserer seg i nabolagsorganisasjoner som representerer hele lavinntektsområdet. Men innen disse lavinntektsområdene kan en operere med husholds- eller individbasert nivå av deltakelse som er lettere å vurdere fordi det alltid vil være stor variasjon innad i grupper (Baldó 2003). Se tabell nr 1.

Det er også hensiktsmessig å differensiere mellom direkte- og indirekte deltakelse som kan omfatte alle disse nivåene. Direkte deltakelse er for eksempel aktiv medvirkning i planleggings- og beslutningstakingsprosesser og utføring av konkret arbeid, mens indirekte deltakelse handler om holdninger og mentalitet, at det vises interesse og initiativ, at man er til stede og uttrykker positive holdninger etc. Her er det mye lavinntektsbefolkningen kan bidra med som vil kunne påvirke boligprosessen positivt. Det kan være så enkelt som at man stiller opp med kaffe til arbeiderne som bygger trappen utenfor nabohuset. For å muliggjøre deltakelse på alle disse nivåene trengs organisasjoner som kan representere befolkningen.

Tabell nr. 1. Nivåer av deltakelse

Nivåer av deltakelse:	I henhold til boligprogram nr 2 i Caracas
Klassenivå	Den urbane fattige befolkningen som bor i lavinntektsområdene
Gruppenivå	Nabolagsorganisasjoner som representerer hele lavinntektsområder
Hushold/Individnivå	De enkelte personene som representeres av nabolagsorganisasjonene

Kilde: Feltarbeid

Hva kreves for at deltakelse skal lykkes?

Selv om deltakelse har med resultat å gjøre, er ikke dette det eneste. Suksess eller ikke kan

ikke være en indikator på om deltakelsen er effektiv eller ineffektiv. Selv om effektiv deltakelse har en stor påvirkning på resultatet, er ikke resultatet ensidig avhengig av deltakelsens effektivitet. Det kan påvirkes av andre strukturelle faktorer som henger sammen med begrepet sosial kapital. Ett av problemene Desai (1995) identifiserer i forbindelse med lokalsamfunnsdeltakelse og samarbeid, er å bygge opp gjensidig tillit mellom lokalsamfunnet og de resterende aktører. Dette henger nøye sammen med begrepet sosial kapital. I tillegg utgjør kommunikasjon ofte et problem, og det nøles med å gi betydelig makt til beboere i lavinntektsområder. Deltakelse henger også sammen med makt fordi makt er viktig for å ha innflytelse på beslutningstaking. Det er derfor en viktig variabel for å forstå hvordan deltakelse virker (Desai 1995). Men selv om maktbegrepet har stor relevans, vil en diskusjon av begrepet bli for omfattende til å kunne inkluderes her. For å lette diskusjonen kan en si at å delta på et meningsfylt vis impliserer evnen til å positivt påvirke hendelsenes retning.

På en dag til dag basis begrenses deltakelse av den daglige kampen for å tjene til livets opphold og sørge for andre familiemedlemmer. Andre problemer i forbindelse med deltakelse er at det har vist seg vanskelig å opprettholde det i stor skala og over lang tid fordi motivasjonen av forskjellige grunner minker, og dette gjør intervensjoner mindre vellykket. Lokale myndigheter mangler ofte evnen til å vedlikeholde effektiv politikk i det lange løp. Spesielle prosjekter krever en input av ressurser, tid og energi som ikke er tilgjengelig i så stor skala. Dette er problemer som hindrer aktiviteten til mange NGOer over hele verden, så vel som programmer i regi av myndigheter (UNCHS 1992).

Lokalsamfunnsdeltakelse i utviklingsland er mye mer komplisert enn i rike industriland. Det skyldes ikke bare politiske og finansielle problemer, men også tekniske og motivasjonsrelaterte. Det blir tydelig når en ser på basisfasilitetene som kreves. Choguill har sammenlignet forskjellige case og funnet at det ikke nødvendigvis er de nabolagene hvor beboerne selv har organisert seg og gjennomført prosjekter uten hjelp som er de mest vellykkede. Faktisk har de som har samarbeidet med NGOer eller myndigheter på forskjellige nivåer i større grad lykkes i sine prosjekter. En kan så spørre seg; vil et nedenfra og opp initiativ, et prosjekt som bare er delvis vellykket, men som involverer hele samfunnet, i større grad utvikle lokalsamfunnets moral og psykologi enn et veldig suksessfullt ovenfra og ned myndighetsstyrt prosjekt? (Choguill 1996). For å kunne vurdere dette må en først spørre seg hva som egentlig er målet med prosjektet? Er det å få bygget husene, lagt inn vann og reparert trappene? Eller er det å gjøre beboere i lavinntektsområder i stand til selv å forbedre sin situasjon? Programmer som baserer seg på lokalsamfunnsdeltakelse utgjør en mulighet til å utvikle folks bevissthet av flere sider ved deres livsbetingelser. Det reises og tvil ved om de

lokale organisasjonene virkelig er demokratisk representative, og fungerer demokratisk, eller om de bare er attraktive for de tilbyr muligheten for et demokrati gjennom folkelig deltakelse men uten problemer som verdi- og interessekonflikter som er en nødvendig del av demokratisk politikk. UNCHS (1992) mener at det er viktig å skille mellom deltakelse, som en metode for å oppnå mål satt av utenforstående, fra deltakelse som en måte å gi makt til fattige slik at de selv kan ta kontroll over livet deres. Den førstnevnte kan oppnå resultater på kort sikt, men den er ikke bærekraftig og kan fort bli ødelagt.

Hindringer

For å oppnå deltakelse kreves en politisk transformasjon, noe som ikke er så lett å gjennomføre. Både de fattige og myndigheter må trenes opp (UNCHS 1983). Skal enablingstrategien fungere, må myndigheter holde seg tilbake fra direkte produksjon av boliger, og i stedet gjøre det lettere for andre aktører å bidra. Dette krever nye holdninger og ferdigheter hos politikerne og hos alle andre involverte parter slik at de kan støtte folk i deres innsats heller enn å påføre dem upassende holdninger og modeller. Fordi mesteparten av opplæringen innen boligsektoren tradisjonelt sett har pågått ovenifra og ned, vil ikke en slik endring skje av seg selv. Generelt sett er offentlig ansatte, arkitekter, byplanleggere og andre nøkkelpersoner trent i å tenke at de vet best, og at deres jobb er å videreføre løsninger nedover i et hierarkisk system. Det overrasker derfor lite at mesteparten av informasjonen ofte er både irrelevant og upassende når den når frem på lokalt nivå, noe som heller hindrer enn fremmer effektiv handling. Det er derfor GSS 2000 plasserer ansvaret for å ta avgjørelser og å handle på de fattige, nabolagsorganisasjoner, NGOer og den private sektor. Dette krever ydmykhet fra alle profesjonelle innen sektoren og representanter for myndighetene slik at de kan lytte og lære av folket (UNCHS 1992).

I tillegg til politiske hindringer til større folkelig deltakelse fins det andre vanskeligheter som ufleksibiliteten i byråkratiske reguleringer og prosedyrer og motstanden til byråkratene selv, mangelen på energi, tid og personlige ressurser til de fattigste gruppene som kan være ute av stand til å respondere til deltagende tilnærminger, og en rekke andre faktorer som heterogenitet i befolkningen, grupper med sterke religiøse eller kulturelle forskjeller og holdningene hos de fattige selv, som på lik linje med utviklere har blitt vant til en ovenifra og ned tilnærming. Hvis disse faktorene kan overvinnes vil fordelene av deltagende prosesser være større. For lokalsamfunnet vil det innebære økt selvtilitt slik at folk selv kan delta med verdighet i politiske, økonomiske og sosiale aktiviteter. Det tilrettelegges dermed for at folk med egeninnsats kan forbedre sin livskvalitet i sin helhet og

ikke bare i boligforholdene (UNCHS 1996).

NABOLAGSBASERTE ORGANISASJONER

Innen dagens utviklingsstrategier har nabolagsorganisasjoner blitt viktige. Spesielt for at partnerskap skal fungere, er det viktig at de fattige representeres gjennom sine egne organisasjoner. Mitlin & Satterthwaite (2004) hevder det er et stort potensial for fattigdomsreduksjon gjennom arbeid med nabolagsorganisasjoner. Via disse kan folk få opplæring og trening til for eksempel å starte sine egne firma eller lære et håndverk. De kan få jobber av både kort- og langvarig karakter og gjennom kapasitetsbygging øker de sin egen selvtillit. De får og kontakt med myndighetene og lærer å omgås og orientere seg i de offisielle systemer, og blir mer bevisste sin egen posisjon etc. UN-Habitat anbefaler at lokalsamfunn representert av nabolagsorganisasjoner spiller en rolle i implementeringen av boligstrategier, spesielt siden både sentrale og lokale myndigheters ressurser er begrenset. Nabolagsorganisasjoner vil ideelt sett plasseres til å ta seg av policy implementeringen som påvirker deres lokalsamfunn på en dag til dag basis, og fungere som mellomledd mellom individer og myndigheter på alle nivåer. Nabolagsorganisasjoners rolle skal være å identifisere lokale behov, mobilisere menneskelige og finansielle ressurser, forhandle kontrakter med kommunen for utføring av arbeid og vedlikehold, og å utføre arbeid i henhold til kontrakter (ILO/UNCHS 1995). En sammenhengende gruppe fattige har mer påvirkning hos myndigheter enn de ville hatt hvis de skulle handlet alene. Siden lokalsamfunn kan være svært heterogene og konfliktfylte, er dannelsen av en organisasjon som kan skape en felles plattform for forhandling og organisering helt essensielt. Utfordringen blir å involvere lokalsamfunnet som en gruppe heller enn et antall frittstående individer. Mange av de mest effektive programmene for reduksjon av fattigdom i byer har i henhold til Satterthwaite (2004) vært utviklet og implementert av organisasjoner dannet av de urbane fattige som har arbeidet i partnerskap med myndigheter og internasjonale organisasjoner der det har vært mulig. Disse tilnærmingene er økonomisk sett mer effektive og bærekraftige enn de implementert av myndigheter, og bedre til å inkludere de fattige som aktive aktører. De gjør noe med en av hovedårsakene til urban fattigdom, nemlig deres mangel på stemme innen internasjonale organisasjoner og myndighetenes politiske og byråkratiske systemer (Satterthwaite 2004).

Svakheter ved nabolagsbaserte organisasjoner

Eksistensen av en nabolagsorganisasjon garanterer ikke at den representerer hele lokalsamfunnet. Det kan være at den kun representerer enkelte kategorier av beboerne og ekskluderer andre (Desai, 1995). Nabolagsorganisasjoner har og gjennom historien hatt en tendens til å være organisert ovenifra og ned, i stedet for nedenfra og opp. Dessuten har myndighetenes forpliktelser ovenfor disse vært begrenset. Gilbert & Ward (1984) spør om statlige og lokalsamfunnsinitiativer kan harmoniseres eller om de to er selvmotsigende? Ofte har ansvaret for lokal deltakelse blitt investert i et flertall av byråer og departementer slik at synlighet og effektiv påvirkning svekkes. Lokalsamfunnsdeltakelse har blitt brukt av myndighetene som en måte å legitimere det politiske systemet, enten ved å samle stemmer, eller som en måte å oppnå overensstemmelse med de politiske løfter. For myndighetene har det vist seg å ha verdien av sosial kontroll heller enn en ekstensjon av makt og beslutningstaking. Ward (1997) bemerker også at lokalsamfunnsbaserte initiativer har mange svakheter. Bare en minoritet av de fattige, sjeldent mer enn 10 % i urbane områder involverer seg selv i nabolagsorganisasjoner, og som nevnt ovenfor er det mange hindringer for lokalsamfunnsbasert deltakelse. Økonomiske og yrkesmessige forskjeller mellom hushold begrenser en følelse av kollektiv identitet (Gilbert 1994 i Ward 1997).

BETYDNINGEN AV STED

Innen samfunnsgeografien finnes en rekke teoretikere som tar opp betydningen av sted for hvordan mennesker utvikler seg, hvilke muligheter de har i livet og hvilken kompetanse de tilegner seg. Blant annet vektlegges sosiale nettverk som en av de stedsspesifikke faktorene som påvirker menneskers holdninger og handlinger. Slik står det i sammenheng med begrepet sosial kapital, men er likevel bredere enn dette.

Nabolagseffekter og sosiale nettverk

Flere teoretikere beskjeftiger seg med såkalte nabolagseffekter. Den grunnleggende hypotesen bak nabolagseffekter er at den sosiale komposisjonen til et individs lokale sosiale rom påvirker hans eller hennes muligheter og velvære. Nabolagseffekter kan være både positive eller negative avhengig av bl.a. sosial plassering av individet, nabolagets komposisjon, tidspunkt for residens, og andre faktorer. Jürgen Friedrichs (1997) har evaluert forskning gjort på sosiale effekter av segregering og mener at fattige nabolag kan påvirke beboerne negativt, men kun hvis beboernes handlingsrom og sosiale nettverk er begrenset til det samme

nabolaget og hvis beboerne bor der over lengre tid. Andersson (2001) hevder at sosial nettverksteori er et fruktbart utgangspunkt for å forstå nabolageffekter. Selv godt integrerte individer stiller komparativt sett ufordelaktig hvis de er integrert i et marginalisert sosialt nettverk, og i større grad hvis de utsettes for stigmatisering. Sosial nettverksteori forutsetter ikke nødvendigvis bare negative effekter slik som stigmatiserings teorier¹⁶, men og positive effekter. Den er mer ”universell” og åpen for det faktum at sosiale kontekster påvirker individers og husholds muligheter. Mange teoretikere har fokusert på at sosiale netteværk gir tilhørighet og en følelse av mening i livene til folk. Normalt sett overlapper nettverkene slik at to individer gjerne har forskjellige nettverk selv om de er del av hverandres nettverk. Men de sosiale nettverkene kan virke ekskluderende også. Som nevnt tidligere kan nettverk ha en tendens til å formes innen subkulturer i det moderne samfunnet, og må sees i sammenheng med maktstrukturer.

Hvordan fungerer nabolageffekter?

Tanken bak nabolageffektteorier er at den demografiske konteksten i fattige nabolag fører til dysfunksjonelle normer, verdier og adferd hos individer og slik utløser en syklus av sosiale lidelser og fattigdom som få beboere klarer å unnslippe. Bauder (2002) mener at essensialistiske konsepter om nabolagskultur blant arbeidsgivere, i utdanningssystemet og blant ansatte i institusjoner bidrar til fenomenet nabolageffekter. Tre mekanismer forklarer hvordan nabolageffekter opererer: vennegrupper som påvirker de unge med negativ adferd, konsentrert fattigdom og voksne som fremstår som dårlige rollemodeller. Denne nabolageffekten er også kjent som kollektiv sosialisering. Til sist sies det at falleferdig fysisk infrastruktur destabiliserer nabolag. Institusjoner som ikke leverer det de skal til beboere er også med på å undergrave situasjonen (Bauder 2002).

Jürgen Friedrichs spør under hvilke forhold og med hvilke mekanismer påvirker nabolag (kontekst) holdningene og adferden til beboerne? Definerer man kontekst som et nabolag blir avgrensingen problematisk fordi fysiske grenser ikke alltid stemmer overens med beboernes mentale kart, men disse vil igjen variere mellom beboerne, så det gjør ingenting. Et sted må man avgrense. En generell måte å se kontekst på er som et sett av muligheter (og begrensninger) tilgjengelig for individer, eller muligheter og begrensninger slik de oppfattes av individer. Konteksteffekten er påvirkningen et sett av muligheter og begrensninger har på adferden og holdningene til individer. Men hvordan kan denne påvirkningen spesifiseres?

¹⁶ Jeg går ikke videre inn på stigmatiseringsteorier her da det ikke er hensiktsmessig i forhold til oppgaven.

Hvilke mekanismer lenker konteksten til individene? Erbing og Young (1979) har foreslått: sosial telepati (smitte), felles skjebne, gruppenormer og interaksjon. Sistnevnte mener de er den mest fruktbare for å forstå spredningen av holdninger og adferd i et nabolag. Skogan (1990) og Taub, Taylor & Dunham (1984) har argumentert for at det ikke bare er interaksjon, men også synligheten av visse nabolags karakteristikk som har en påvirkning på holdningene og adferden til beboerne. Blant disse nevner de forsøpling, fysisk forfall, synlige kriminelle eller voldelige handlinger, narkotikamisbruk etc. Slik adferd vil etter hvert ses på som normal og endre normer. Skogan (1990) finner empirisk støtte for dette.

Som forslag på hvordan en kan forklare nabolageffekter nevner Taub, Taylor & Dunham (1984) at nabolaget som en mulighetsstruktur determinerer (ihvertfall deler av) kontakten mellom beboere. Stedlig nærhet fostrer sosial kontakt. Adferds- og holdningsmodeller som er tilgjengelige i nabolaget determinerer innflytelsesrekkevidden og typen av adferd og holdninger hos beboerne. Dermed vil mulighetene og begrensningene som er tilgjengelige enten berike eller hindre beboernes adferd. Normer og adferd spres gjennom interaksjon og synlighet. Nærhet øker sjansene for interaksjon, og interaksjon resulterer i noen former for tilvenning, spredning av holdninger og adferdsmønstre. De antatte nabolageffektene er derfor mer betydningsfulle når både de sosiale nettverkene og beboernes handlingsrom er begrenset til nabolaget. Fattige folks sosiale nettverk er mindre enn andre individers, eller har nylig blitt mindre; fattige folks sosiale nettverk er romslig sett ikke så utbredt og mer begrenset til nabolaget deres. Men ingen av disse forslagene er gyldige uten videre spesifisering. Jeg skal derimot ikke gå inn på hvordan man kan teste disse forslagene her, for det må innebære en studie av sosialiseringprosesser over tid.

Andersson (2001) viser til relevante teoretiske begrunnelser og empiriske studier som bekrefter eksistensen av nabolageffekter. Nabolageffektteori medbringer problemer fordi en ikke helt vet hvordan den virker, selv om statistikken påviser korrelasjoner, sier den ikke noe om hvordan den fungerer. Kausalitet er alltid vanskelig å bevise, men forskning impliserer at det er kausale lenker mellom nabolagskontekster, individuell adferd og sosiale og økonomiske utslag. Man må bare passe seg så nabolageffektteori ikke blir et politisk verktøy for å tilskrive all skyld på lavinntektsområdene selv for deres egen marginalitet. For sosial marginalitet er ikke et produkt av kulturell mindreverdighet, men et resultat av manglende muligheter, sosial og kulturell eksklusjon. Jeg skal ikke her problematisere hvordan nabolageffektteorien har blitt brukt. Det jeg ser som viktig, er ideen om at nabolag påvirker holdningene og adferden til beboerne.

Omgivelser og holdninger

Taub, Taylor & Dunham (1984) gjorde undersøkelser i nabolag i Chicago området hvor de spurte om bl.a. holdninger til kvalitet på nabolaget, ressurser i nabolaget og nabolaget som en investering. De spurte hvor fornøyde folk var med nabolaget generelt og en del spesifikke faktorer ved livet i nabolaget. De undersøkte og graden av engasjement i nabolaget og fant som forventet sammenheng mellom den og hvor fornøyde folk var.

. Kelling og Wilson beviser den kausale korrelasjonen mellom uordentlige omgivelser og kriminalitet. Når mennesker omgis av falleferdige bygninger og søppel påvirker det dem negativt ved at de mister motivasjonen til å gjøre ting bedre, og tenker at ”det kan være det samme”. Man får inntrykk av at ingen bryr seg, så terskelen for å begynne å bry seg selv blir da lagt veldig høyt. Ved å fjerne søppel, graffiti og gateuorden generelt, samt renovere bygninger påvirker man folk positivt og kan slik forebygge for eksempel kriminalitet. Som resultat av tiltak basert på denne tankegangen sank kriminaliteten i New York på 90tallet. Innbyggernes interaksjon ble i større grad preget av en følelse av gjensidig respekt (Coles & Kelling 1996). Tilstedeværelsen av for eksempel forlatte, forfalne hus og store mengder søppel er lenket til frykt for kriminalitet, utilfredsstillelse med nabolags bekvemmeligheter, og en nedgang i forpliktelse ovenfor nabolaget. Med andre ord, når individer bestemmer seg for at nabolaget har begynt å forfalle blir de mer hjelpeløse, og de ser seg ut bevis på dette rundt seg som forsterker dette synet.

Det er lett å fokusere på lavinntektsområde som en helhetlig enhet, men en skal ikke glemme at det er bygget opp av forskjellige individer. Det er disse, og samlet sett holdningene deres som avgjør utfallet. Så det er individuelle avgjørelser som er viktige, men disse gjøres i en kontekst. Og som Cars og Maud (1998) sier, holder det ikke bare med fysisk oppgradering for å påvirke lavinntektsområder positivt, sosiale forbedringer må og inkluderes. Hvordan mennesker evaluerer sin verden er nært relatert til hva som skjer i verden rundt dem (Taub, Taylor & Dunham 1984). Kriminalitet er et eksempel på en del av individers holdningsmønstre og avgjørelser tatt på individuelt plan. Det er en forklarende variabel i avgjørelsestakningsprosessen. En kan dermed anta at noen individer eller hushold fungerer som adferdsmodeller. Her kommer lederskap inn som en viktig faktor. Det er derfor essensielt at lavinntektsbefolkningen har ledere som danner gode forbilder som kan motivere dem.

OPPSUMMERING

Dagens tilnærminger til bolig og utvikling hvor enablingstrategien finner sin teoretiske

bakgrunn, vektlegger de fattige som aktive aktører, i motsetning til tidligere hvor de ble sett på som passive mottakere av utviklingshjelp. Dette er et stort skille innen utviklingstenkning og markerer et nytt paradigme. Innen enablingstrategien er det derfor også viktig at de fattige settes i stand til, og gis makt til selv å benytte seg av de mulighetene de har, for slik å kunne dra seg selv opp og frem. Men selv om ansvaret for å gjøre dette nå legges hos de fattige, skal de ikke handle utelukkende alene. Det er en feilslutning at staten får en svakere rolle selv om den nå ikke skal stå for direkte bygging av boliger. Innen enablingstrategien blir samarbeid, deltakelse og partnerskap viktig. Skal boligoppgradering basert på denne lykkes, kreves det at alle parter deltar på lik linje i prosessen slik at de kan gjøre det de er best til selv, og dermed effektivisere prosessen. Staten har for eksempel rollen som tilrettelegger for å sørge for at det institusjonelle rammeverket fungerer som det skal. Mens NGOer blir trukket frem som viktige mellomledd mellom de fattige og de resterende aktørene, og de skal også sørge for å bygge kapasiteten til de fattige slik at de kan delta som likeverdige partnere.

Av UN Habitat nevnes bl.a. manglende institusjonelle arrangementer, ineffektive eller manglende mekanismer for å involvere de fattige, overførselen av makt fra sentralt til lokalt hold, manglende økonomiske ressurser og politisk vilje som hindringer til enablingstrategien. Mangelen på en deltakelse og da spesielt på vegne av sivilsamfunnet grunnet dets organisasjoners begrensede kapasitet, er også viktige hindre. Dette sier noe om utfordringen i å involvere de fattige eller lokalsamfunnet som en gruppe. Sosial kapital hevdes å kunne lette denne prosessen fordi det utgjør ressursene som hjelper til å bygge tillit og samarbeid mellom individer, og som dermed muliggjør organisering av et stort antall mennesker. Men disse ressursene kan også utgjøre hindre i form av eksklusjon av noen grupper. Dette forklares med synet på sosial kapital som sosiale bånd og broer hvor sterke bånd mellom grupper og manglede broer til andre hindrer følelse av fellesskap og generering av tillit. Nabolagseffektteori viser også hvordan sosiale forhold som nettverk, har stor påvirkning og hevder at de kan påvirke folks holdninger og adferd. Disse sosiale nettverkene knyttes til geografiske kontekster som nabolag. Men det er også forskning som tyder på at fysiske tilstander påvirker folks holdninger som motivasjon og evne til engasjement. Derfor må en i en analyse av hva som påvirker enablingstrategiene ta et steds sosial og fysiske variabler i betraktning, fordi disse har begge noe å si på graden av samarbeid og deltakelse i lokalsamfunnet. Dette er som sagt grunnleggende for at enablingstrategiene skal kunne implementeres, noe som vil komme tydeligere frem senere i oppgaven.

METODE

I samfunnsforskningen vil det forskeren er interessert i å finne ut noe om legge føringer på den metodiske tilnærmingen. Jeg gjør i dette kapitlet rede for de valgene jeg tok i forbindelse med denne studien, hvor jeg fant kvalitative casestudier som den mest hensiktsmessige tilnærmingen. I dette kapitlet ønsker jeg å gi leseren en forståelse av hvordan datainnsamlingen samt bearbeidingen og analyseringen av disse foregikk. Dette er for å danne et grunnlag som gjør det mulig å vurdere oppgaven opp mot metodiske krav om gyldighet, pålitelighet og overførbarhet.

Kvalitative casestudier

Jeg valgte som sagt å bruke kvalitative casestudier for å belyse problemstillingen. Kvalitativ metode er en åpen metode hvor forskeren forsøker å legge så få føringer som mulig på informasjonen som samles inn. Videre er kvalitativ metode fleksibel. I utgangspunktet ønsker forskeren å belyse en problemstilling, men denne problemstillingen kan endres etter hvert som forskeren får mer kunnskap om fenomenet som studeres. Kvalitative casestudier kjennetegnes av at de tar for seg relativt få tilfeller, ofte bare ett, og forskeren samler og analyserer informasjon om et stort antall faktorer ved hvert case. Dessuten tar de for seg fenomener i sin kontekst, og konteksten beskrives grundig. I en casestudie kan man bruke både kvalitative og kvantitative data, men det vanligste er å bruke kvalitative data (Gomm *et al.* 2000).

Enkelt studier egner seg godt til å forstå prosesser, men ikke til å etablere årsaksforklaringer. Flere case velges når forskeren ønsker å angi hva som er årsakene til at noe finner sted. Komparative casestudier kan brukes til å si noe mer generelt om fenomener og prosesser som går på tvers av flere, og ofte forskjellige case. Generalisering fra casestudier må ikke forveksles med statistiske generaliseringer eller troen på at det finnes universelle lover, men må sees i forhold til et mer begrenset gyldighetsområde. En slik form for analytisk generalisering må inneholde en begrunnet vurdering av hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som vil kunne skje i en annen situasjon (Kvale 1997).

Jeg ønsket å se på boligoppgraderingsprosessen i et begrenset antall lavinntektsområder, og gå i dybden ved å undersøke flere faktorer i relasjon til disse. Ved å bruke to case fikk jeg større bredde i materialet enn det som kan oppnås med bare ett case. Dersom opplysningene fra flere case peker i samme retning, øker det sannsynligheten for at resultatene er overførbare og kan gi kunnskap som kan overføres til andre sammenhenger og nye undersøkelser. I min studie ønsket jeg å se på implementeringen av et nasjonalt

boligprogram i to lavinntektsområder. Denne prosessen artet seg forskjellig i de to områdene, men på grunnlag av forskjellene, og med bakgrunn i teorien presentert i analyserammekapitlet, dannet jeg meg et bilde av hva som kunne være sannsynlige årsakssammenhenger. Dette gjør også at funnene fra undersøkelsen kan ses på som relevant for andre case.

DATAINNSAMLINGEN

Datainnsamlingen ble foretatt under et fire måneders feltarbeid i Caracas fra oktober 2003 tom januar 2004. Før jeg reiste til Venezuela hadde jeg bestemt meg for å se på deltakelse, samarbeid og partnerskap mellom aktører involvert i boligprosesser i lavinntektsområder. Dette var et ganske vidt utgangspunkt, men før jeg kjente virkeligheten i Caracas, så jeg det ikke som hensiktsmessig å avgrense mer.

Valg av caseområder

Første del av feltarbeidet gikk med til å orientere meg innen boligpolitikken og danne meg et bilde av boligsituasjonen i landet. Under denne orienteringsfasen kom jeg i kontakt med min nøkkelinformant Thaís Malavé, som skaffet meg nyttige dokumenter og satte meg i kontakt med andre profesjonelle som jobbet innen boligsektoren. De fleste av dem politisk uavhengige organisasjoner eller institusjoner. Jeg fulgte også undervisning i et kurs i latinamerikansk politikk ved "Universidad Central de Venezuela", hvor jeg fikk tilgang til biblioteker og kom i kontakt med fagmiljøer som jobbet med boligproblematikk i landet. Etter denne første orienteringsfasen, plukket jeg ut to lavinntektsområder til casestudiet.

Avgrensning av regioner er et klassisk geografisk problem. Man kan i utgangspunktet velge mellom en administrativ avgrensning eller en funksjonell. Men som Andersson(2001) poengterer, endrer begge disse seg over tid og blir slik lett foreldet. Det som var mest funksjonelt for denne oppgaven var å bruke den administrative inndelingen av nabolagene, fordi det tilsvarte nabolagsorganisasjonenes virkeområde.

Jeg var interessert i å se på et partnerskap mellom offentlig og privat/sivil sektor, og deltakelse blant beboere. Derfor valgte jeg Aguachina, hvor beboerne hadde organisert seg i en nabolagsorganisasjon som hadde inngått et dokumentert partnerskap med myndighetene i forbindelse med et statlig boligprogram. Med dokumentert mener jeg at de har underskrevet juridiske dokumenter som gir dem lovlige rettigheter hos både kommunen og CONAVI; det nasjonale boligrådet. Det andre lavinntektsområdet jeg valgte heter Ojo de Agua, og her har

det samme boligprogrammet blitt implementert, og selv om nabolagsorganisasjonen er formalisert har de ikke inngått noe dokumentert partnerskap. Derimot fungerer samarbeidet med de resterende aktørene i boligsektoren som et partnerskap.

De to lavinntektsområdene jeg valgte er forskjellige med hensyn til demografisk størrelse, geografisk utspreidning og beliggenhet, og som et resultat av dette en rekke andre faktorer som påvirker utfallet i prosessene. Ifølge Jacobsen (2000) handler *validitet* i undersøkelsen om hvorvidt det innsamlede datamaterialet er relevant for å belyse problemstillingen. Ut i fra disse vitenskapelige kriteriene vil noen kanskje argumentere for at lavinntektsområdene burde hatt tilnærmet samme forutsetninger for å muliggjøre en sammenligning. Men dette er et vanskelig mål å etterstrebe, og i denne studien mener jeg at det er forskjellene som utgjør det interessante sammenligningsgrunnlaget.

Metodevalg i denne undersøkelsen

Hoveddelen av denne undersøkelsen besto i kvalitative intervjuer med beboere og medlemmer av nabolagsorganisasjoner i lavinntektsområdene, samt samtaler med representanter for statlige og ikke-statlige organisasjoner og institusjoner som jobbet i lavinntektsområdene. I tillegg baserer jeg meg på uformelle samtaler med representanter for ulike aktører som jobber med boligproblematikk i Caracas.

Den kvalitative datainnsamlingen hadde to hensikter. Den ene var å tilegne meg generell kunnskap om boligproblematikken i Caracas, den andre var å få en dypere forståelse for problemstillingen; hva som kunne være mulige årsaksforklaringer til problemer i implementeringen av boligprogrammet. Intervjuene kommer ikke alltid spesifikt frem i teksten, men informasjonen som framkom gjennom dem er med på å danne bakgrunnen for min forståelse av området.

Bruk av sekundærdata

Under undersøkelsen har jeg hovedsakelig benyttet meg av primærdata, dvs. de data jeg selv innhentet via intervjuer, men i to tilfeller har jeg inkludert sekundærdata i undersøkelsen. Den ene sekundærdatakilden er en bok utgitt av FUNVI (1999), hvor forskjellige nabolagsorganisasjoner er intervjuet om deres erfaringer med å bygge opp organiserte lokalsamfunn, hvor nabolagsorganisasjonen Aguachina også er representert. Siden min nøkkelinformant jobber for FUNVI, fikk jeg i tillegg tilgang til intervjuguiden. Den andre sekundærdatakilden er en spørreundersøkelse, med intervjuguide, foretatt av min nøkkelinformant, Thaís Malavé, som er sosiolog ansatt hos FUNVI. Intervjuene ble gjort i

forbindelse med et internett kapasitetsbyggingsprosjekt hun var med å igangsette i Aguachina, og noen av spørsmålene går direkte inn i problemstillingen min. Grunnen til at jeg benytter meg av disse er at jeg hadde problemer med å foreta intervjuene selv. Aguachina lå på andre siden av byen fra mitt bosted, og av sikkerhetsmessige årsaker var det umulig å dra alene. I tillegg pådro jeg meg en ankelskade under oppholdet, og gikk på krykker i et par måneder. Dette gjorde det umulig for meg å komme meg opp bratte stier med løs jord som kjennetegner lavinntektsområdene. Noen intervjudager gikk også bort grunnet politiske opptøyer og feriedager. Som Jacobsen (2000) presiserer er det ved bruk av sekundærdata viktig å være bevisst på at opplysningene ofte er samlet inn til et annet formål. Som forsker bør en derfor både ta det opprinnelige formålet med dataene og troverdigheten til dataenes kilder i betraktning. Reliabilitet viser i henhold til Johannessen og Tufte (2002) til hvor pålitelige resultatene av undersøkelsen er. Med hensyn til vurderingene jeg gjorde under innsamlingsprosessen mener jeg at dataene jeg benyttet meg av tilfredsstillte kravene om reliabilitet. Dessuten øker innhenting av data fra mange ulike kilder påliteligheten i datamaterialet, noe som støtter opp under mitt valg med å bruke så mange forskjellige kilder.

Informanter

I kvalitative studier avhenger antall intervjupersoner av studiens formål. En skal intervju så mange personer som er nødvendig for å finne ut det en trenger å vite (Kvale 2001). Hvis antallet er for lite er det umulig å foreta statistiske generaliseringer eller å teste hypoteser om forskjeller mellom ulike grupper. Hvis antallet er for stort, vil det ikke være mulig å gjennomføre grundige tolkninger av intervjuene. Er målet å spå resultatet av en folkeavstemning, kreves som oftest et representativt utvalg på rundt 1000 personer, og kvalitativ forskning er da utelukket. Men hvis målet er å forstå hvordan en bestemt person opplever verden, er det tilstrekkelig med denne ene intervjupersonen.

I mitt tilfelle gjorde jeg ikke så mange intervjuer som jeg i utgangspunktet hadde tenkt, bl.a. grunnet problemene nevnt ovenfor. Blant beboere og medlemmene i lavinntektsområdene hadde jeg 22 informanter, og jeg snakket med rundt 15 representanter for NGOer, forskningsinstitusjoner eller statlige organisasjoner (se vedlegg 1 for fullstendig liste). Likevel kom jeg til det punktet hvor informantenes svar nesten ble forutsigbare og jeg følte at selv om jeg kunne ha gjort flere intervjuer og fått de samme svarene for å ha et generaliseringsgrunnlag, var det ikke hensiktsmessig. I tillegg hadde jeg som allerede nevnt sekundærlitteratur til å støtte opp om resultatene. Jeg spurte meg selv om dette bare skyldtes

måten jeg stilte spørsmålene på, men etter samtaler med andre yrkesprofesjonelle involvert i nabolagsorganisasjonene konkluderte jeg med at dette ikke var tilfelle.

Jeg kan dele informantene i tre grupper hvor alle gir et viktig syn fra sin vinkel, som på hver sin måte er interessant for problemstillingen. I tillegg til beboergruppen, finnes nabolagsorganisasjonsgruppen og den siste dannes av yrkesprofesjonelle som jobbet i lavinntektsområdene eller med temaet. Disse to siste kan sies å ha et ovenifra og ned perspektiv. Ved de intervjuene jeg gjorde av beboere i lavinntektsområdene, plukket jeg ut informantene helt tilfeldig ved å banke på døren og spørre om de kunne tenke seg å bli intervjuet. Dette gjorde det litt vanskeligere for meg å få gjort intervjuene. Det letteste hadde vært å få medlemmene av nabolagsorganisasjonene til å plukke ut noen for meg og bringe dem til nabolagsorganisasjonens besøkssenter. Dette hadde vært forenelig med krykke problemet, men jeg ville heller ha informanter som ikke nødvendigvis var knyttet til nabolagsorganisasjonene eller medlemmene av denne, og som dermed kunne gi uavhengige. Resten av informantene var lett å plukke ut da disse enten var medlemmer av nabolagsorganisasjonene, eller representanter for aktører som jobbet i lavinntektsområdene eller noe nært relatert. Min informant i FUNVI kan kalles nøkkelinformant da hun hjalp meg med de fleste kontaktene mine, og mye av informasjonen. I tillegg hadde jeg hadde mange og lange samtaler med henne om emnet.

Fordi jeg har fått mesteparten av informasjonen min om nabolagsorganisasjonene gjennom intervjuer med beboere, medlemmer og yrkesprofesjonelle, og de alle har egne og subjektive oppfatninger av hvordan nabolagsorganisasjonene fungerer, vil fremstillingen av dem derfor aldri kunne bli fullstendig objektiv, men dette er heller ikke noe mål. Innenfor samfunnsvitenskapen er det nå en generell enighet om at kunnskap ikke er objektiv, nøytral og verdifri. Ofte snakkes det i dag heller om intersubjektivitet enn om sannhet (Kvale 2001). Begrepet innebærer at det nærmeste vi kommer sannheten i samfunnsforskning er at flere er enige om at noe er en riktig beskrivelse av det som undersøkes. Ved å bruke informanter fra de tre forskjellige ståstedene har jeg forsøkt å oppnå en slik intersubjektivitet.

Intervjuene

Før alle intervjuene forsøkte jeg å forklare min rolle og det at intervjuene kun ville utgjøre informasjon til bruk i min ”tesis de maestría”, masteroppgave, som var om sosiale forhold. I det ene lavinntektsområdet hadde de tidligere hatt besøk av arkitektstudenter som hadde spurt om masse og lovet å komme tilbake med hjelp til et prosjekt, men som de aldri hørte noe mer

fra. Jeg var nøye på å forklare at det jeg gjorde kun var å få informasjon, og det virket som de forsto forskjellen på ”sosiale” studier og mer praktiske eller teknisk rettede studier.

Etter å ha kommet i gang med intervjuene og erfart hvordan virkeligheten er, skjønnte jeg at en ustrukturert intervjuform fungerer best i det venezuelanske samfunn. Latinamerikanere er generelt sett veldig fleksible og avslappede i forhold til tidsfrister, lover og regler, noe som kan være frustrerende, men som også kan lette handling. I tillegg er venezuelanere spesielt meget uformelle i sine holdninger. Jeg erfarte at det var fordelaktig å strukturere intervjuet så mye som mulig i samtaler med lavinntektsbeboerne da disse lett mistet tråden og begynte å prate om andre ting. Mens representanter for forskjellige institutter og organisasjoner som jobbet i lavinntektsområdene holdt seg til tema. Ofte fikk jeg også viktig informasjon hvis jeg lot de prate litt fritt, for da la de vekt på det som var viktig som jeg kanskje i utgangspunktet ikke hadde tenkt på. Som Kvale (2001) skriver er et av fortrinnene til det kvalitative intervju dets åpenhet, og jeg fant fort at det ikke var noe poeng i å holde seg slavisk til intervjuguiden, men heller benytte den som en slags sjekkliste slik at jeg fikk med meg hovedpunktene. Mye av informasjonen fikk jeg for eksempel ved å stille spørsmål i bilen på vei til et lavinntektsområde eller etter et nabolagsmøte, og det var da til stor fordel at jeg kunne intervjuguiden godt, og visste hva jeg trengte mer informasjon om. I tillegg bearbeidet og utarbeidet jeg de forskjellige intervjuguidene etter hvert som jeg gikk gjennom intervjuene og så hva som var relevant, og jeg tilpasset spørsmålene til de forskjellige intervjusituasjoner. De fleste spørsmålene er åpne, synse – spørsmål for å få informanten til å prate mest mulig uten at jeg legger føringer. Jeg brukte da heller underspørsmål for å få de svarene jeg var ute etter. Åpne spørsmål er en fordel for å unngå styring av svar, men en ulempe da en ofte sitter igjen med et stort og ustrukturert datamateriale som gjør bearbeidningen vanskeligere.

Alle intervjuene foregikk på spansk uten tolk. Jeg valgte å gjøre det slik fordi jeg snakker bra spansk, og jeg slik ville slippe unna problemer forbundet med bruk av tolk. All forskning er en tolkende prosess, og det er uunngåelig at forskerens fordommer, forforståelse og forventninger vil påvirke hvordan respondentens svar oppfattes, og hvilke svar som avgis. Bildet kompliseres når en tredjeperson innføres i denne prosessen, og forskeren vil ha lite kontroll over den informasjonen som fremhentes. En annen faktor som påvirker svar er spørsmålsstillerens sosiale status, og kulturelle normer og regler om hvordan en skal forholde seg til dette (Kvale 2001). I mitt tilfelle tror jeg ikke at min status som kvinne hadde noen negativ påvirkning. Jeg var forberedt på at det kunne bli problematisk i et samfunn så sterkt preget av macho kulturen som Venezuela, men opplevde det ikke som problematisk, snarere tvert om. Det er vanlig at kvinner har høy utdannelse i Venezuela slik at i de tilfellene hvor

jeg snakket med menn var disse vant til å forholde seg til kvinner i høye stillinger, og de følte seg derfor ikke for ydmyke. Mange av intervjuobjektene fra lavinntektsområdene er kvinner fordi disse gjerne er hjemmeværende og jeg følte at de slappe bra av med meg. I ett tilfelle, som var intervjuene jeg gjorde med nabolagsorganisasjonen i Aguachina, tror jeg både min status, og det at intervjuet ble overværet av en representant fra en NGO som jobber med dem, påvirket svarene i den retning at de prøvde å fremstille seg som bedre og mer vellykket enn de i virkeligheten var. Til grunn for denne bedømmelsen legger jeg samtaler med andre representanter for organisasjoner som jobber med samme nabolagsorganisasjon.

De eneste gangene jeg hadde problemer med å kommunisere var i lavinntektsområdene hvor folk har vent seg til et språk som er sterkt fravikende fra normalen. De har for eksempel tendenser til å bytte helt om på setningskonstruksjonen, slik at selv om en kan forstå alle ordene kan betydningen være vanskelig å få med seg. Under nesten alle intervjuene i lavinntektsområdene hadde jeg følge av enten noen som jobbet for en NGO i området eller en venn av meg fordi det var såpass utrygt, og disse hjalp meg da med nyansene i språket. I tillegg snakker folk ekstremt fort og bruker mye halve setninger i lavinntektsområdene, men dette problemet løste jeg ved å ta opp alle intervjuene på bånd slik at jeg lettere kunne få med meg sammenhengen i ettertid.

Bruk av båndopptaker kan ha betydning for informantenes opplevelser av intervjusituasjonen. Båndopptakeren synliggjør at intervjueren registrerer hvert ord av det informanten sier. Dette kan ha betydning for informantens opplevelser av intervjusituasjonen. For eksempel kan det skape frykt for å si noe galt (Kvale 2001). Det var derfor viktig å klargjøre for informantene at jeg kun skulle bruke båndet som en hjelp for meg selv. Selv om alle informantene sa ja til at jeg kunne ta opp intervjuene på bånd, kan båndopptakeren til en viss grad ha påvirket svarene til informantene. Ifølge Kvale (2001) er en annen fare ved bruk av båndopptaker at intervjueren ikke konsentrerer seg fullt ut om å forstå det som bli sagt fordi informasjonen likevel vil være på båndet. Dette kan vise seg problematisk hvis intervjuet senere ikke er hørbart. I mitt tilfelle hadde jeg ingen problemer med dette, men jeg gjorde det likevel til vane å transkribere intervjuene så fort så mulig for å fortsatt ha det friskt i minne.

Andre problemer som dukket opp under feltarbeidet var at det var mange som var fulle av store ord og lovet og hjelpe med forskjellige ting, men som til syvende og sist ikke stilte opp. Dette fant jeg var ganske typisk for latinamerikanere generelt, da de er veldig stolte og ikke vil tape ansikt. Derfor vil de heller forklarer deg feil vei enn å innrømme at de ikke vet hvor stedet du spør etter ligger. Dette gjelder spesielt menn og kan nok være et uttrykk for

machokulturen. Et annet problem var den politiske splittelsen som gjorde at jeg ikke alltid kunne være sikker på riktigheten i uttalelser eller om de kun var til for å sverte den motstående part. Det siste elementet som jeg hadde ventet å by på problemer var hvordan jeg ville bli mottatt som jente med blå øyne og lys hud, aspekter som gir en sosial status i Venezuela. Jeg hadde fryktet at mennene kanskje ville føle det ubehagelig og være i et nedenifra og opp forhold under intervjuene, men som nevnt ovenfor følte jeg ikke det i det hele tatt. Jeg tror heller det var en stor fordel fordi folk synes jeg var ekstra interessant og var derfor veldig velvillige ovenfor meg.

I Ojo de Agua var jeg i tillegg til intervjuene med på allmøter med beboerne og fikk følge med når nabolagsorganisasjonene møtte offentlige og private institusjoner. Slik fikk jeg i større grad observert boligoppgraderingsprosessen, selv om det ikke kan betegnes som deltakende observasjon grunnet den lave frekvensen er det uansett et steg i den retning.

Bearbeiding av data

Det er viktig å vurdere hvordan metodiske valg og praktisk gjennomføring av feltarbeidet påvirker datamaterialets gyldighet og pålitelighet. Kan man for eksempel stole på at opplysningene oppgaven bygger på er riktige? Prosedyren å få båndopptaket transkribert til tekst innebærer for eksempel en rekke metodiske og teoretiske problemer. Transkripsjonen har en tendens til å bli betraktet som selve det solide, empiriske materialet i et intervjuprosjekt. Utskriften er imidlertid ikke klippefaste data i en intervjuundersøkelse; de er kunstige former for konstruksjoner av kommunikasjon fra muntlig til skriftlig form. Enhver transkripsjon fra en kontekst til en annen medfører en rekke vurderinger og beslutninger. Transkripsjonens konstruksjonsmessige natur fremgår ved å se nærmere på deres pålitelighet og gyldighet (Kvale 2001). Selv om en lytter til båndet flere ganger vil det alltid være små uklarheter i datamaterialet. Transkripsjonsprosessen gjøres ut i fra skjønn og resultatet vil derfor nødvendigvis være litt forskjellig om det er to stykker som transkriberer samme materialet. I tilfeller hvor det er viktig å få med seg ordrett hva en informant svarer og de emosjonelle aspektene ved samtalen kan det være fruktbart med en reliabilitetstest, men i mitt tilfelle var ikke de små detaljene så viktige. Selv om jeg har transkribert så ordrett så mulig for at reliabiliteten av transkriberingen skal være best mulig, var jeg mer interessert i å få generell informasjon om nabolagsorganisasjonen, og detaljer som for eksempel nummer og navn var derfor ikke så viktige.

Å vurdere intervjutranskripsjonens gyldighet er mer komplisert enn å bringe dens pålitelighet på det rene. Transkripsjoner er ikke kopier eller gjengivelser av en egentlig

realitet, de er abstraksjoner på lik linje med topografiske kart som er abstraksjoner av det opprinnelige landskapet (Kvale 2001). En vektlegger noen aspekter og utelukker andre. Det finnes ingen sann objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form. Da er det mer konstruktivt å finne ut hva som er nyttig transkripsjon for akkurat denne forskningen, og gjøre vurderingen ut i fra det.

Fordi jeg var ute etter et generelt inntrykk av intervjupersonenes synspunkter, gikk jeg over det skriftlige materialet før jeg startet analysen, og fortettet og omformulerte det. De ferdig transkriberte intervjuene hadde en lengde på 13 til 25 sider, så for å lette analysearbeidet redigerte jeg de, og luket bort det jeg ikke trengte. Jeg benyttet meg ikke av spesielle dataprogrammer for å gjøre analysen enklere fordi jeg følte at jeg hadde grei oversikt over materialet. Jeg delte analysen i to deler hvor jeg gikk gjennom hvert lavinntektsområde for seg, og så gjorde en sammenlikning av begge slik det er presentert i oppgaven. På den måten presenteres hver nabolagsorganisasjon i sin kontekst.

Hadde jeg brukt spørreskjema ville det vært lettere for meg å bearbeide data i ettertid, men jeg vil likevel påstå at selv om jeg kanskje fikk ufullstendig og rotete svar med den uformelle intervjuformen jeg valgte, så fikk jeg et veldig godt inntrykk av situasjonen fordi jeg i tillegg kunne lese kroppsspråk, se ansiktsuttrykk og høre stemmeleie noe som forsterker det skrevne ordet.

OPPSUMMERING

Jeg valgte å bruke kvalitative casestudier for å belyse problemstillingen i denne oppgaven, og gjorde det ved å studere to lavinntektsområder og implementeringen av et nasjonalt boligprogram i disse. Ved å sammenligne flere case, kan forskeren gjøre en analytisk generalisering, og si noe om hva som er årsakene til at noe finner sted. For å for å underbygge datamaterialets pålitelighet og troverdigheten av undersøkelsen, er valg av informanter og gjennomføring av datainnsamlingen gjort rede for i dette kapitlet. Analytisk generalisering må inneholde en begrunnet vurdering av hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som vil kunne skje i en annen situasjon, hvorvidt kunnskapen er overførbart. Jeg fant forskjellige resultat i de to områdene, men på grunnlag av forskjellene, og med bakgrunn i teorien presentert i analyserammekapitlet, dannet jeg meg et bilde av hva som kunne være sannsynlige årsakssammenhenger. Dette gjør også at funnene fra undersøkelsen kan ses på som relevant for andre case.

BOLIGPOLITIKK OG BOLIGPROGRAMMER I VENEZUELA

I dette kapittelet tar jeg for meg hvordan synet på lavinntektsbosettinger har utviklet seg i Venezuela de siste femti årene, og trekker linjer til dagens boligpolitikk og boligprogrammet denne studien tar utgangspunkt i. Sistnevnte samsvarer som vi skal se med UN-Habitats anbefalinger, dvs. enabling strategien. Jeg diskuterer også strukturelle problemer innen boligsektoren som påvirker implementeringen av boligprogrammene.

TILNÆRMINGER TIL BOLIG

80 % av befolkningen i Venezuela bor i uformelle bosettinger eller såkalte "barrios" (Baldó 2003). De fleste slike barrios, eller lavinntektsområder som jeg skal kalle dem her, er resultat av ulovlige okkupasjoner av tomter som står ubrukt. Størsteparten av lavinntektsområdene befinner seg på statlig eller kommunal jord, men noen ligger også på privateid jord. Staten er en stor jordeier i Venezuela, men grunnet manglende registrering av tomter, forblir eierforhold derfor uklare, og staten har liten kontroll over hva de egentlig eier. Rettigheter til boligtomter er et stadig viktigere tema innen utviklingsdiskursen og regnes av mange som essensielt for at folk skal føle seg trygge nok til å begynne å investere i boligen sin. Uten å bevege meg videre inn i debatten om formalisering av eiendomsretten er det viktig å vite at mange av lavinntektsbeboerne i Venezuela kjemper for rettighetene til tomtene de bor på. For at ikke boligprosessen skal stagnere grunnet de uklare eierforholdene, implementerer man derfor boligprosjekter hvor folk får bruke jordstykket de bor på, og skulle det bli gjort krav på tomten i ettertid, må de rettmessige eierne kjøpe ut beboerne til verdi av boligen. Det bygges også store boligblokker på tomter hvor det ikke er klarhet i eierforholdene. I tillegg til dette ligger mye av vanskelighetene med formalisering i det tungroddede byråkratiet. Det gjør at de offentlige prosesser fortsatt forblir et stort problem, selv om det er utarbeidet en ny lov for å lette legaliseringen. Det mangler både politisk kompetanse og vilje. Det gjør det derfor forståelig at legalisering av boligtomtene i lavinntektsområdene er en evigvarende prosess (Baldó 2003).

Boligstudier

Lavinntektsområder hadde lenge blitt sett på som et problem i Venezuela. Men med Turner og lignende teoretikere som nevnt i kapittelet nr 2, ble etter hvert disse områdene som hadde oppstått utenom markedsmekanismene, sett på som en løsning i stedet for et problem. De uformelle bosettingene var funksjonelle fordi de løste problemene den sterke

urbaniseringsveksten og boligmangelen ga, og de fattige slapp unna høye skatter, avgifter, bygge- og leiekostnader. De fattige gikk fra å nærmest bli regnet som umyndige til å bli sett på som rasjonelt handlende individer. I Venezuela har arbeidet til Lisa Peattie (1970) og Talton Ray (1969) vært sentrale i å vise at den såkalte "marginale befolkningen" hadde sterk samfunnsfølelse og stor grad av sosial interaksjon, som stort sett foregikk gjennom sosiale nettverk og samtidig forsterket disse. Men selv om en innen akademiske kretser har snudd i synet på lavinntektsområder, og en innen boligpolitikken fått et nytt syn på dem, er de gamle negative holdningene fortsatt rådende blant mye av dagens befolkning (Stren 1995).

Andre bølgen av boligstudier i Venezuela ble generert av den latinamerikanske boligpolitikken som på slutten av 70-tallet så på lavinntektsområdene som "indre resultat av kapitalismens ekspanderende dynamikk". Fordoblingen av lavinntektsområder var en konsekvens av både den raske urbaniseringsgraden og utbyggingen av arbeiderne. "Servicing", dvs. tildeling av basisfasiliteter til lavinntektsområdene og rehabilitering av disse, ble tema for mange studier som hevdet at også dette var del av systemet som bevarte de fattiges avhengighet til staten, og holdt lavinntektssektorer underdanige og kontrollerbare (Stren 1995). Dette er til en viss grad også sant for dagens situasjon. Mye av hjelpen som går til lavinntektsområder er en måte for politikere å kjøpe seg stemmer på. Heldigvis har det foregått en bevisstgjøring blant lavinntektsbefolkningen, og mine informanter fra nabolagsorganisasjonene var opptatt av de negative konsekvensene politisk avhengighet kan ha. Men selv om de fattige kan bestemme hva de vil ta imot av støtte og hjelp, har de ikke noe påvirkning på for eksempel hvordan ressursene innenfor de nasjonale boligprogrammene fordeles. I Venezuela styres ofte denne tildelingen etter de involverte parters politiske tilhørighet, noe dessverre begge boligområdene denne studien tar utgangspunkt i, ble gjenstand for. Dette kommer jeg tilbake til senere.

Retningene innen venezuelanske boligteorier har i stor grad vært påvirket av utviklingen innen boligteorier generelt, og jeg erfarte at diskusjonene innen fagkretsen på Universidad Central de Venezuela stort sett beveget seg rundt de tema som er rådende i internasjonal sammenheng slik som UN-Habitats retningslinjer og anbefalinger. Spesielt var en opptatt av empowerment, kapasitetsbygging, godt styresett og desentralisering, eiendomsrettigheter, sosial kapital, deltakelse, samarbeid og partnerskap.

Mot en ny boligpolitikk

De statlige boligprogrammene i Venezuela har opp gjennom årene vært preget av ineffektivitet og mangel på kontinuitet, noe som har vært med på å øke boligproblemet (Mesa

1993). Storstilte boligprosjekter basert på å jevne eksisterende slumområder med jorden for så å relokalisere beboerne i nye boligblokker, har vært en mye brukt strategi fra myndighetenes side, ifølge informanten min Flores de Gabaldón. Men den uformelle sektor har fra 1982 frem til i dag produsert to og en halv million boliger, mot myndighetenes direkte utbyggere som har bygget om lag en million. Det er en meget bærekraftig sektor som klarer seg bra i konkurranse med den formelle sektor. Den skaffer arbeid, bolig og kunnskapsoverføring. De fattige klarer helt uten tilgang til boligtomter eller andre ressurser, og uten å kjenne til avanserte planleggings- og byggeteknikker, å handle på egen hånd. Realiteten i dagens Venezuela som så mange andre land i tredje verden preges av aktivitetene til den uformelle sektor. Dette har dannet grunnlaget for de siste årenes tilnærming til bolig mangelen som bygger på prinsippene i enablingstrategien (Villanueva 2003 i Baldó 2003).

Boligloven

I 1999 skrev den da nyvalgte presidenten Hugo Chávez Frías den nye grunnloven og reformerte boligloven: "Ley de Política Habitacional" (LPH) som hadde eksistert siden 1989. I tillegg ble den utvidet med et tillegg, "Subsistema de Vivienda", som operasjonaliserte og konkretiserte borgernes boligrettigheter nedtegnet i LPH. Innunder LPH ble det utarbeidet seks boligprogrammer som var ment å dekke boligbehovene til alle forskjellige samfunnsgrupper, men spesielt med vekt på lavinntektsbefolkningen. Før president Chávez kom på banen hadde den nyliberalistiske tankegangen lagt grunnlaget for all politikk i Venezuela i mange år. Chávez er prinsipiell motstander av nyliberalismen som i hans øyne er et av USAs "korstog", men ironisk nok er også mye av hans egen politikk bygget på nyliberalistiske ideer. I dagens Venezuela har Chávez vektlagt desentralisering og overføring av makt til lokale myndigheter, medbestemmelse og deltakelse for de fattige og utbygging av den finansielle sektor. Den venezuelanske staten har vært svært popularisert, sentralisert og politisert. Makthaverne har kommet fra den velstående delen av befolkningen som ikke er representativ for flertallet av innbyggerne, men heller utgjør et mindretall. Folkelige krav har sjelden blitt lyttet til, og man er ikke vant til å bruke store deler av statsbudsjettet på de fattige, som arkitekten Carla Urbina sa. Men i den nye grunnloven heter det for eksempel at;

"alle personer har rett til en bolig som er adekvat; sikker, komfortabel, hygienisk og med grunnleggende fasiliteter. Tilfredsstillelsen av denne rettigheten er en plikt som deles mellom borgerne og staten i alle instanser. Staten skal prioritere familiene, og garantere dem midler slik at de, og spesielt lavinntektsfamilier, kan nyttegjøre seg sosialpolitikken og gi kreditt til bygging, tilegning eller utvidelse av boliger" (egen oversettelse fra den venezuelanske grunnloven 2000, paragraf 82).

Grunnloven vektlegger i samtlige paragrafer borgernes deltakelse som både er en rettighet og en plikt. Desentralisering lovfestes, og i paragraf 184 garanteres fleksible mekanismer for at staten og kommunene skal kunne overføre tjenester til borgerne og lokalsamfunnene mot at de viser at de har evne til å administrere disse. Slik skal demokratiet styrkes. Partnerskap og deltakelse via nabolagsorganisasjoner blir fremhevet som redskap for å oppnå dette.

Innen de nye boligstrategiene anerkjennes beboere i lavinntektsområdene som aktive aktører i alle prosessene som har påvirkning på deres lokalsamfunn og gis makt som før lå hos myndighetene. En har gått fra en modell hvor alt pålegges ovenifra, til en der lik deltakelse er fremgangsmåten (Villanueva 2003 i Baldó 2003). Gjennom deltakelsen søker en å oppnå empowerment hos befolkningen. Med bakgrunn i dette er det gjort store fremskritt de siste årene når det gjelder lokalsamfunnenes makt og forbedring av boliger og infrastruktur i lavinntektsområder. I stedet for å utrydde lavinntektsområdene slik en søkte å gjøre før, forsøker en nå å forbedre dem gjennom intervensjon. Dette er en mer integrert og dypere tilnærming hvor fokus ligger på kvalitet i stedet for kvantitet. Som byplanleggeren Lisbette Alvarez sa, skal lavinntektsområdene nå inkorporeres i byen i stedet for å ekskluderes slik som tidligere.

LPH har tre finansieringskilder. Den første er offentlig sektor hvor 5 % av statsbudsjettet skal settes av hvert år til boligformål, og distribueres av de kompetente offisielle organene. De går til boligprogrammene som omfatter de mest vanskeligstilte gruppene. Den andre delen kommer fra et nytt boligfond; "Fondo Mutual Habitacional" (FMH), som baserer seg på månedlige avdrag alle arbeidsgivere betaler i deres ansattes navn på 1 % av lønnen deres. Arbeidsgivere betaler 2 %. Men disse pengene kommer ikke de vanskeligstilte gruppene til gode, de er forbeholdt de andre boligprogrammene. Siste del kommer fra forskjellige kilder og inngår i alle boligprogrammene (Mesa 1993). Loven deler opp mottakere av boligstøtte i tre grupper avhengig av inntekt, og det kommer tydelig frem hvor hver gruppe får støtte fra og hvilke boligprogrammer de inngår i.

Boligpolitikk i praksis

Problemet med de 5 % av nasjonalbudsjettet som er lovfestet bidrag til boligprogrammene er at det som oftest ikke er mer enn rundt 0,5 % som avsettes (Baldó 2004). Fra myndighetenes side argumenteres det for at det er økonomisk krise og lite penger tilgjengelig, men samtidig lover presidenten boliger til folket. De pengene som settes av, går som nevnt oftest til de boliginstitusjonene som ligger direkte under de sentrale myndighetene. Ifølge min informant Baldó, blir det derfor vanskelig for nabolagsorganisasjonene å oppnå noe hvis de ikke jobber

med disse programmene. De blir nødt til å finne ressurser på lokalt hold, noe som gjør at prosessen går saktere. Under mitt opphold i Venezuela forsøkte i tillegg presidenten å endre loven så de 5 % fra nasjonalbudsjettet ikke lenger skulle være obligatorisk. Dette skapte stor skuffelse hos den organiserte delen av lavinntektsbefolkningen. De samlet seg med hjelp fra arkitekten Josefina Baldó, tidligere president i CONAVI, og sendte et brev til presidenten med tusenvis av innsamlede underskrifter for å protestere.

Bolig under de sentrale myndighetene

Det ble i den tiden feltarbeidet foregikk overført mest ressurser til boliginstitusjoner som lå direkte under de sentrale myndighetene. De bygget ut store boligfelt for lavinntektsbefolkningen eller ga mikrokredittlån til privatpersoner for boligoppgradering. Her går regjeringen mot sin egen desentraliseringspolitikk, og satser mest på tiltak utført av utbyggere som ligger direkte under de sentrale myndighetene. Resultatet har bl.a. vært halvferdige boligområder som står tomme og som kan sees langs hovedveiene flere steder i landet. Som arkitekten Carla Urbina kommenterte, har staten fortsatt en paternalistisk holdning hvor den forsøker å gjøre alt, selv om dette strider mot dens egen vedtatte politikk. Størsteparten av de nye boligområdene som blir bygget ut er rett og slett ikke attraktive, hevder en rekke venezuelanske arkitekter som uttalte seg i forbindelse med Habitatdagen 2001. Boligområdene er ofte repetitive dvs. de er alle like, og de kontekstuelle og kulturelle karakteristikk i områdene der de bygges blir ignorert i utformingen. De utgjør derfor som oftest lukkede enklaver hvor beboerne isolerer seg i hjemmene sine og hvor det ikke engang finnes noe offentlige rom og samlingspunkter (FUNVI 2001). Det er som nevnt tidligere, mottakerne selv som best vet hva de trenger, og det blir derfor vanskelig å ha suksess med prosjekter som ikke mottakerne har noen innvirkning på, og som er planlagt ovenifra. Arkitekten Baldó hevder også at myndighetenes politikk i praksis igjen går i retning av sentralisering, og er bekymret for hva som vil skje med boligprogrammene. Disse kan nemlig ikke gjennomføres med en ovenifra og ned tilnærming, det er verken økonomisk bærekraftig eller fysisk mulig.

Den nye boligloven er bra, men den blir ikke fulgt, sier arkitekten Josefina Baldó. Hun hevder at myndighetenes politikk, i hvert fall i praksis, igjen går mot kvantitet fremfor kvalitet. Og selv om desentralisering er et av hovedpunktene i grunnloven, foregår planlegging, ressurstildeling og utføring av boligprosjekter i økende grad på sentralt plan. CONAVI skal ikke involveres direkte i boligprogrammene, det er det bykommunenes administrasjon som bør gjøre i stedet. Men CONAVI har opprettet et kontor for forkontroll av

alle prosjekter. Det er ikke overkommelig at et sentralliggende kontor har oversikt over alt. Før så fungerte det slik at pengene gikk rett til kommunenes bevaring. Der foregikk også kontrollen av bruken av pengene og sluttrapporter ble så sendt inn til CONAVI fra hver bykommune. Man stolte på at prosjektene var vel gjennomarbeidet, og derfor var det ikke nødvendig med ekstra sjekk. Fra 2001 ble regelverket endret slik at alt som kommer inn av penger til kommunene godkjennes sentralt. Dette skaper selvfølgelig stor irritasjon tatt i betraktning at det er nyansatt personell uten faglig bakgrunn som foretar kontrollene (Flores de Gabaldón 2003). Baldó spør seg hva som etter hvert vil skje med boligprogrammene, for deres funksjonalitet krever desentralisering. Til syvende og sist er det folket selv som skal være drivkraften bak utviklingen. De må læres opp gjennom kapasitetsbygging. Ved at et partnerskap administrerer ressursene til et boligprosjekt spares det 40 % av kostnadene en ville brukt dersom det gikk igjennom andre sentrale administrative ledd. Ett av poengene er at beboerne selv skal ta ansvar for, og føle seg som eiere av prosjektene slik at de vil sørge for at de blir gjennomført og tar ansvaret for senere vedlikehold.

Det er enighet blant mange av mine informanter om at LPH i prinsippet er et meget bra verktøy, spesielt fordi den eksplisitt gir venezuelanerne borgerrettigheter. Men det har likevel vært tilfeller hvor befolkningen har måttet kjempe for å få den anerkjennelsen de har krav på. I Catuche, som er et lavinntektsområde hvor beboerne hadde organisert seg i en nabolagsorganisasjon og inngått et partnerskap for oppgradering av boligområdene, fikk de ikke innvilget den støtten de hadde krav på. De måtte derfor gå helt til høyesterett for å få bekreftet at de som et organisert lokalsamfunn hadde rett til å direkte utføre det fysiske arbeidet staten egentlig skulle stått for, og få økonomisk støtte for det (Baldó 2003).

Politisering

Min informant Victor Hugo Pérez som jobber for FUNVI DMC, en offentlig organisasjon som jobber for oppgradering av slumområder gjennom de nasjonale boligprogrammene, forteller at de året før kun fikk overført 60 % av de budsjetterte ressursene. I løpet av februar 2004 hadde de ennå ikke fått overført noe for det forestående året, så de ble sittende uproduktive på kontoret. Det er et vanlig problem at overførte ressursene ikke er på nivå med det som budsjetteres, sier han. FUNVI DMC ligger under distriktsmyndighetene i Caracas med borgermesteren av Caracas, Alfredo Peña, som overhode. Han var tidligere chavist, som presidentens tilhengere kalles, men da han fjernet lederen av det kommunale politiet fordi han var soldat, og ga jobben til en med bakgrunn i politiet, gjorde Chávez det slutt på de gode relasjonene og begynte å motarbeide ham. Alfredo

Peña endret derfor politisk ståsted og ressursene som tildeles FUNVI DMC har minket siden. Alfredo Peña hadde begynt flere nye programmer som måtte avsluttes da det ikke ble avsatt flere ressurser. Også flere store sykehus som er underlagt borgermesteren mottar nå betydelig færre ressurser.

På det politiske planet er det ikke bare ressurstildelingen som blir rammet av uenighetene mellom opposisjonen og de såkalte chavistene. Denne uenigheten fører også til at ministre og presidenter av forskjellige statlige organisasjoner blir byttet ut ofte for å sikre Chávez bred støtte innen det offisielle apparatet. Presidenten av CONAVI hadde blitt skiftet ut fire ganger i det foregående året for mitt feltarbeid, noe som gjør det vanskelig å ha noen form for konsistens i boligpolitikken. Som min informant; arkitekten Flores de Gabaldón kommenterte;

”Den nåværende presidenten er en tidligere general fra militæret, og han vet sikkert ikke mer om bolig enn hva et hus er”(egen oversettelse).

Andre hindringer for boligsektoren

Det er flere problemer som rammer boligsektoren i Venezuela. Tidligere lå boligsektoren under ministeriet for urban utvikling; ”Mindur”, men ble med den nye boligloven lagt under ministeriet for infrastruktur; ”Mimfra”. Den inkluderer også andre viktige felt som transportsektoren, som blir prioritert fremfor boligsektoren. Dermed blir det lite som går til boligbygging. I tillegg var byggesektoren under hele feltarbeidet paralyisert grunnet valuta- og priskontrollen som da allerede hadde vart i et år (arkitekten Flores de Gabaldón). Mot slutten av 2002 lå fallet i boligbygging på 32 % (El Diario 10/01-2004). Mye av dette fallet skyldes en lockout som ble gjennomført av opposisjonen i desember 2002 i et forsøk på å tvinge presidenten til å gå av. I dag er arbeidsledigheten innen boligbyggesektoren 70% høyere enn andre sektorer¹⁷. I landet generelt er det stor økonomisk ustabilitet, noe som påvirker alle sektorer. Den sterke inflasjonen og devalueringen hindrer tilegning av ressurser i det lange løp, fordi det ikke er etablert et registreringssystem. Lavinntektsboligsektoren er også en del av trykkesystemet og derfor ikke lukrativt, noe som gjør at den private sektor ikke investerer. Som oftest er lavinntektsboligene finansiert på uformelt vis og bygget via egenkonstruksjon. 85 % av befolkningen går innunder grensen på 55 UT (ca NOK 4,700,- i mnd)¹⁸, og det er kun

¹⁷<http://www.viviendaenred.com/opinion/Politica%20y%20Financiamiento%20Vivienda%20JR.pdf>

¹⁸<http://www.viviendaenred.com/opinion/Politica%20y%20Financiamiento%20Vivienda%20JR.pdf>

staten som involverer seg i boligbygging for denne sektoren. Men offentlig sektor har ikke kapasitet til de investeringer som er nødvendig. Mangelen på infrastruktur gjør det også vanskelig å tilby rimelige tomter med fasiliteter.

De nasjonale boligprogrammene

I den nye boligloven, LPH, introduseres begrepene ”delegert administrasjon” og ”egen administrasjon”, som betyr overføring av ansvar til lokalsamfunnene som selv skal administrere og forvalte aktivitetene involvert i forbedringen av områdene der de bor. LPH inneholder også seks nye boligprogrammer bygget på denne tankegangen. Disse ble raskt integrert i de statlige strategiene, og en begynte å implementere dem i større format (Baldó 2003). CONAVI, som ble skapt under LPH, utarbeidet med arkitekten Josefina Baldó den daværende presidenten, de seks boligprogrammene som ligger under denne. Disse boligprogrammene har som mål å hjelpe personer og familier med lite ressurser som ønsker å skaffe seg bolig eller forbedre sin nåværende, fordi oppfyllelse av dette behovet er lovfestet. Det er spesielt de familier som har en inntekt mindre enn 55 UT (”unidades tributarias”, dvs. skattepliktige enheter) som har krav på spesiell beskyttelse fra staten. Dette er i samsvar med grunntanken i enabling strategien hvor en søker å frigjøre ressurser til bruk på den vanskeligstilte delen av befolkningen. Gjennom utøving av LPH skal staten delegere administrasjonen av bestemte boligprosjekter til mottakerne i lokalsamfunnene. Disse på sin side må være organisert i nabolagsorganisasjoner som er med på hele prosessen av utvikling og utføring av prosjektene. Lavinntektsområdene må organisere seg slik at de kan delta i den formelle boligsektoren. Derfor er det et krav at de danner nabolagsorganisasjoner og meldes inn i et register hos de lokale og sentrale myndigheter slik at de utgjør en juridisk enhet. Uten dette kan de verken søke om eller motta støtte. Det som er nytt i denne tilnærmingen er at lokalsamfunnene skal være aktive og selv f.eks. ansette bygningsarbeidere og andre faglærte til å utføre prosjektene, der det før var en ekstern aktør som gjorde dette.

Det finnes flere fordeler ved dette systemet. Byggekontrakter i lokalsamfunnet har en positiv effekt på arbeidsledighetssituasjonen. Ikke bare skapes midlertidige jobber for faglærte og u-faglærte arbeidere, men deres ferdigheter øker grunnet deres involvering i arbeid med infrastrukturen, som igjen øker deres jobbmuligheter. Lokalsamfunnsdeltakelse er et mål i seg selv. Gjennom dette systemet involveres folk i planleggingen og utformingen av fasiliteter, og deltar i implementeringen av prosjekter. Dette øker ansvarsfølelsen hos lokalbefolkningen som igjen sikrer levedyktighet av prosjektene (ILO/UNCHS 1995).

De seks boligprogrammene retter seg mot forskjellige inntektsgrupper. Noen er rettet

mot folk som bor på gaten og andre mot lavinntektsområder eller middelklasseområder. Boligprogram nummer 2 går ut på fysisk oppgradering av lavinntektsområder, slik som å sikre grunnleggende fasiliteter, forbedre "veier", trapper og boliger, og forebygging av ulykker i de geologisk usikre områdene. Dette er boligprogrammet som begge lavinntektsområdene fra studien inngår i. Deltakelse i boligprosessen er satt som et kriterium for å få tildelt ressurser. Egenadministrasjon, at nabolagsorganisasjonene selv styrer og forvalter alle aktivitetene involvert i forbedringen der de bor, er målet for boligprogrammet. Til forskjell fra tidligere, hvor ressursene ble distribuert fra sentralt hold, går de nå direkte til lokalsamfunnene, men kun gjennom nabolagsorganisasjoner. Det begynner med mindre beløp og etter hvert som en bygger opp kapasitet hos nabolagsorganisasjonen og det vises at ressursene administreres bra, overføres mer (Lisbette Alvarez 2004).

Partnerskap og samarbeid

FUNVI, en NGO som jobber for forbedring av bolig, er involvert i begge lavinntektsområdene som inngår i denne studien. Deres lavinntektsområdeprogram; ASOVIV består i å forsøke å oppnå egenadministrasjon i lavinntektsområdene gjennom å arbeide med en nabolagsorganisasjon, helt i samsvar med den nasjonale boligpolitikken. Gjennom kapasitetsbygging skal beboerne i disse områdene lære å delta. FUNVI benytter seg av den modellen for urban utvikling som ble utarbeidet av CONAVI i forbindelse med de nye boligprogrammene. Denne modellen, den såkalte "consorcio social" eller det sosiale partnerskapet, går ut på at tre hovedaktører jobber sammen for å definere prosjektene og handlingene som trengs i oppgraderingen av lavinntektsområdene, og deretter gjennomfører prosjektene. Disse utgjøres av en administrativ enhet, en teknisk enhet og en enhet som representerer lokalsamfunnet. Sistnevnte utgjøres av nabolagsorganisasjonen. Staten er også en viktig aktør her, men er ikke direkte involvert i utformingen og gjennomføringen av prosjektene. Det er et sosialt prosjekt som har fokus på kvalitet og organisering av beboerne, og er bygget på en tanke om en dypere form for intervensjon og en mer helhetlig tilnærming. Partnerskapet er direkte inspirert av UN Habitats strategier som vektlegger nettopp dette som en måte å involvere aktører fra alle sektorer i boligprosessen. Tanken er at de slik skal kunne delta på lik linje og utfylle hverandre med å gjøre det de selv er best til, og slik effektivisere hele prosessen.

OPPSUMMERING

Venezuela har en velformulert boligpolitikk som gjør adekvat bolig til en rettighet for alle landets borgere. Under denne ligger det seks boligprogram basert på enablingstrategien som omfatter alle inntektsnivåer, men som spesielt er utarbeidet for å hjelpe de fattigste. Men for at disse skal kunne delta i boligprosessen stilles det krav om at lokalsamfunnene organiserer seg i nabolagsorganisasjoner som fungerer som et mellomledd mellom disse og de resterende aktørene i boligprosessen. Gjennom partnerskap med myndigheter og privat sektor skal lokalsamfunnene hjelpes til selv å kunne styre boligprosessene. Dette gjøres gjennom kapasitetsbygging i regi av NGOer, og krever at de fattige deltar aktivt i prosessen og at det samarbeides bra mellom partene. I tillegg til de utfordringer et slikt boligprogram byr på, er det både økonomiske og politiske faktorer som påvirker implementeringen av dette.



Caracas sett fra vest¹⁹

¹⁹ <http://www.venezuelatuya.com/caracas/index.htm>

AGUACHINA

Som nevnt tar denne studien utgangspunkt i to forskjellige lavinntektsområder i Caracas. I dette kapitlet presenterer jeg Aguachina, som var det første lavinntektsområdet jeg valgte å studere. Med utgangspunkt i begrepene fra analyserammen presenterer jeg viktige funn fra feltarbeidet. Måten datainnsamlingen ble gjort varierer litt fra hvert område, noe presentasjonene derfor bærer preg av. I Aguachina tok intervjuene form av gruppeintervjuer. Men jeg innhentet også mye informasjon gjennom uformelle samtaler med både beboere og medlemmene av nabolagsorganisasjonen. Dette skjedde når jeg var på vandring i boligområdet. I tillegg baserer dette kapitlet seg på intervjuer og samtaler med representanter for både myndigheter og NGOer som jobber med nabolagsorganisasjonen i Aguachina.

GEOGRAFISKE FAKTORER

Aguachina er det største av de to områdene studien bygger på. Det ligger i det sørvestlige hjørnet av Caracas, et stykke utenfor sentrum og grenser til nasjonalparken Macarao. Luften er relativt ren, og området er omkranset av grønne åser, noe som ved første øyekast er med på å gi et inntrykk av at det er et fint sted å bo. Men beveger en seg inn i området, ser en hvor prekære levekårene er. Inntil nylig gikk hovedveien til en nærliggende by kalt los Teques forbi Aguachina. Mange livnærte seg da av bl.a. salg langs veien og reparasjon av biler. Men siden det ble bygget ny vei til los Teques har det vært lite gjennomgangstrafikk i Aguachina, og det har derfor gått dårlig med den lokale og i store trekk uformelle økonomien. I tillegg har det som sagt vært økonomiske nedgangstider i hele landet de siste årene, noe som er med på å forverre situasjonen til beboerne. For å komme til Aguachina passerer man gjennom flere lavinntektsområder og de bærer alle preg av lignende dårlige levestandard.

Aguachina er fordelt på fire sektorer, *Aguachina I og II, Corral de Piedras og Puerta Verde*. Mange av beboerne har bodd i Aguachina siden 1948 da de okkuperte området på ulovlig vis. Flere familier har kommet til i senere tid, men felles for alle er at de kommer fra andre regioner i søken etter arbeid i byen, og ikke funnet bolig på lovlig vis grunnet de høye boligprisene. Ifølge Thaís, en sosiolog som jobber i NGOen FUNVI, har mange beboere i Aguachina en tilstrekkelig inntekt. Ofte selger de mat og lignende på gaten, men mange tjener også penger på formelt vis. Det finnes selvfølgelig også mer omstridte aktiviteter som narkotikasalg. Grunnen til at beboerne gjerne blir værende i Aguachina selv om de har en forholdsvis grei inntekt, er at det er vanskelig og dyrt å få tak i bolig i sentrum av Caracas, og

at de har hele sitt nettverk av venner og familie i området. Folk har bodd i Aguachina lenge og føler en sterk tilhørighet. Blant annet fortalte presidenten av nabolagsorganisasjonen, Henry Castro om en tidligere beboer som hadde flyttet til et bedre strøk etter han fikk seg en bra betalt stilling i militæret, men som likevel kom til Aguachina flere ganger i uken for å ta en øl og slå av en prat. Han føler at han hører hjemme der. Jeg fikk lignende historier fra de andre beboerne. Det finnes sterke nettverk og godt samhold mellom beboerne i Aguachina. Men jeg fant etter hvert ut at disse nettverkene er veldig lokale, noe som jeg kommer inn på senere i oppgaven.

Tilgang til fasiliteter

Fordi området er et resultat av okkupasjoner, er det ingen som eier jorden de bor på, og heller ingen som vet hvem den rettmessige eieren er. Området er som et ingenmannsland, og bruken av det er heller ikke regulert. Derfor er det ingen grunnleggende fasiliteter som innlagt vann, sanitæranlegg eller søppeltømming. Det finnes imidlertid ett unntak, og det er de nye erstatningsboligene som ble bygget for å huse familier som ble flyttet fra de geologisk usikre områdene. Dette er et prosjekt som ble realisert gjennom et partnerskap med offentlig og privat sektor som jeg går nærmere inn på nedenfor. Disse boligene ligger ved hovedveien, som utgjør den eneste adkomstkanal for motorisert trafikk. Her har de innlagt vann og elektrisitet, i tillegg til en nylig opprettet telefonlinje. Beboerne må nå betale avgifter for fasiliteter som strøm, vann etc. som de før enten ikke hadde, eller hadde koplet seg til på ulovlig måte. Men som nevnt har beboerne forholdsvis greie inntekter, og i spesifikke prosjekter som dette gjøres alltid en sosioøkonomisk undersøkelse først for å anslå mottakernes betalingsevne.

Den nyinnlagte telefonlinjen er en positiv konsekvens av et internett kapasitetsbyggingsprosjekt finansiert av Vitenskaps- og Teknologiministeriet. Prosjektet søker å lære opp beboerne slik at de kan hjelpe seg selv i å finne informasjon om måter å forbedre sine egne liv på, i tråd med tanken om empowerment gjennom kapasitetsbygging. Målet var at ASOCIPAC skulle få erfaring i å administrere slike typer sentre og at de hovedsakelig skal kunne styre vedlikeholdet og veksten gjennom ressursene de tilegner seg ved utleie av tjenestene. Senteret holder hus i første etasjen på nabolagsorganisasjonens senter, og ligger vis a vis de nye boligene. Dette jordstykket hvor nabolagsorganisasjonens senter og de nye boligene ligger, eies av INAVI, noe som forklarer hvorfor det har vært lettere å skaffe disse fasilitetene. En annen årsak er at området er lett tilgjengelig fordi det ligger ved

hovedveien. Nabolagsorganisasjonene har selv gjennomført implementeringen av internett prosjektet med hjelp og rådgivning fra FUNVI. Men som Thais fra FUNVI fortalte, var det å få lagt inn telefonlinje en vanskelig og langvarig prosess, fordi telefonselskapene er lite villige til å investere i fattige, risikofylte områder. Hun måtte selv oppsøke det nasjonale telefonselskapet flere ganger for å få igjennom saken. Det er et velkjent problem at privat sektor er lite villig til å investere i lavinntektsområder grunnet beboernes lave betalingsevne og de ofte geologiske ustabile forholdene (UNCHS 1993).

Utenom hovedveien som er beskrevet her, finnes ingen annen kjørbar vei i resten av området, slik at de andre sektorene forblir nærmest utilgjengelige. Det, i tillegg til knappe ressurser gjør det forståelig at de andre sektorene i Aguachina ikke har tilgang til basisfasiliteter i særlig grad. I de sektorene som ligger lengst unna hovedveien, finnes det for eksempel ingen søppeltømming, og som informanten min Douglas Ybarra fra FUNVI sa, har beboerne etter 50 år tilpasset seg et liv med sykdom, søppel og dårlig lukt. De har vært nødt til å gå langt og ofte klatre i jordtrapper og stiger for å nå vanntankene. Stiene er sjeldent konstruert på en sikker måte og det skjer derfor mange ulykker, særlig når det regner mye slik det gjør i et tropisk klima som i Venezuela. Et viktig element av kapasitetsbyggingsprosessen blir derfor å lære beboerne at det for eksempel ikke er sunt å bo midt i masse søppel og møkk.

ORGANISERING AV BEBOERNE

Mobiliseringen av beboerne i Aguachina begynte i 1986, ifølge presidenten av ASOCIPAC, nabolagsorganisasjonen i Aguachina. På den tiden oppdaget man at noen områder var geologisk sett ustabile fordi boliger begynte å falle sammen som resultat av at jorden skled ut under dem. Myndighetene sendte inn sivilgarden for å gjøre en vurdering og de endte opp med å flytte 28 hushold til andre nabolag. Men nabolagsorganisasjonen ble i ettertid klar over at denne relokaliseringsprosessen ikke var en løsning fordi mange av beboerne kom tilbake og bosatte seg i det samme området, noe, som nevnt i kapittel 2, er et velkjent problem. Omtrent på samme tiden, ble det i forbindelse med et prosjekt ved Universidad Central de Venezuela satt i gang geotekniske studier som avdekket en ustabil sone i en av sektorene hvor det bodde rundt 200 familier. Det ble det holdt flere "workshops" i Aguachina for å sette i gang samarbeid med beboerne. ASOCIPAC, fellesorganisasjonen for alle sektorene i Aguachina, hadde eksistert som nabolagsorganisasjon siden 1989, men for å ha noen fremgang i arbeidet, meldte behovet seg for en uavhengig organisasjon som kunne fungere som mellomledd

mellom dem og den offentlige sektor. Etter å ha forhørt seg om forskjellige muligheter, tok beboerne kontakt med NGOen FUNVI som sa seg villig til å fylle den rollen. Det var med hjelp av FUNVI at de ble godkjent under boligprogram nr 2, slik at de kunne motta finansiell støtte. Men de måtte registrere nabolagsorganisasjonen slik at den fikk status som juridisk lovlig enhet for å kunne delta, noe de gjorde i februar 1997. Hensikten med organiseringen er i tillegg til å kunne tilby beboerne av de usikre geologiske områdene en løsning, å forbedre infrastrukturen, skaffe basisfasiliteter og få til en sosial endring i området og bedre livskvaliteten til beboerne. Ifølge ASOCIPAC, er det et problem at beboerne i Aguachina ikke føler seg som borgere av byen fordi de bor i slike uorganiserte omgivelser. Det er dette de vil gjøre noe med og i tillegg styrke beboernes selvtillit.

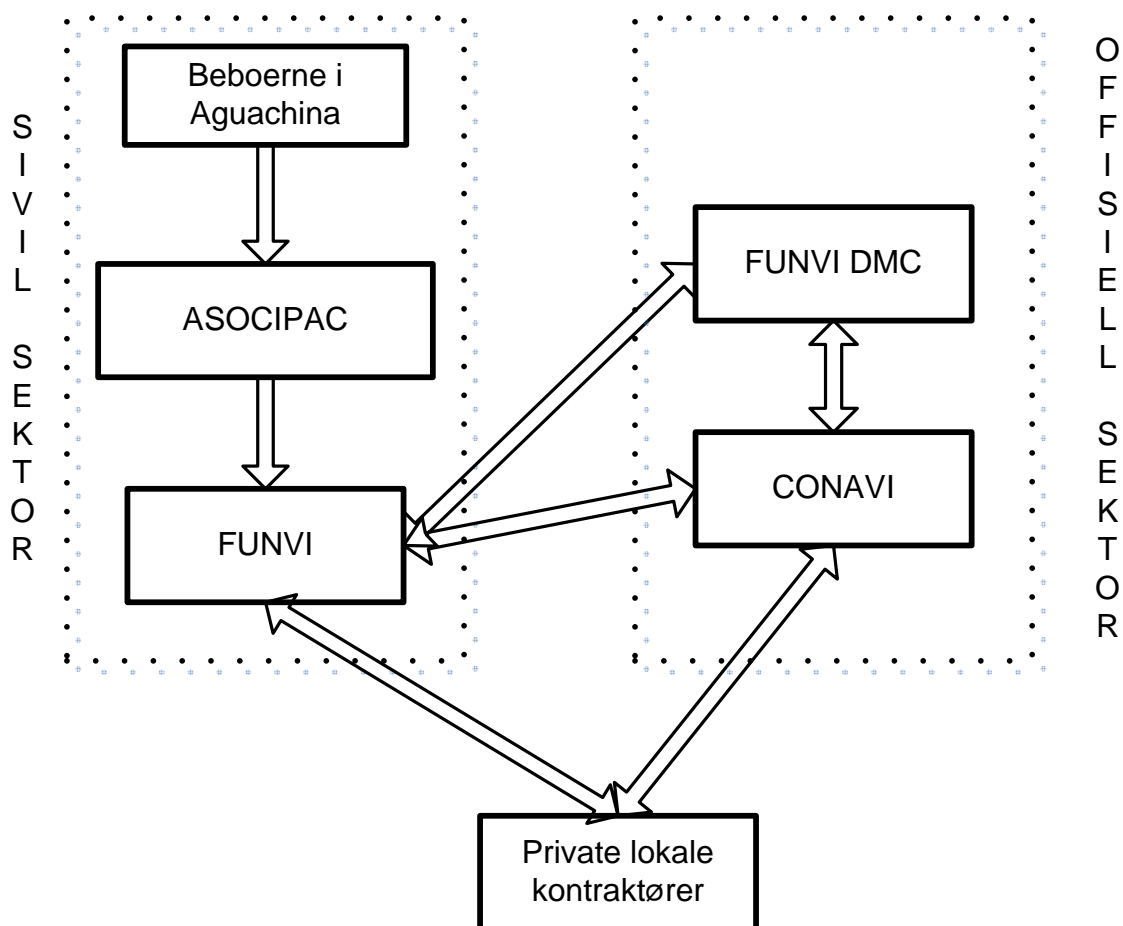
DELTAKELSE, SAMARBEID OG PARTNERSKAP

Partnerskap

Som sagt er hensikten med denne studien å finne ut hvilke faktorer som påvirker implementeringen av boligprogram nr 2, som baserer seg på enablingstrategien. Ifølge UN Habitat er partnerskap mellom offentlig og privat sektor en forutsetning for implementering av enablingstrategien. Privat sektor inkluderer både privat kommersiell sektor og sivil sektor, mens jeg i denne oppgaven bruker begrepene privat og sivil sektor for lettere å differensiere disse. Idéen er at hver av partene i partnerskapet skal bidra med det de er best til og slik komplimentere hverandre. Året etter at ASOCIPAC formaliserte seg, inngikk de et dokumentert partnerskap som også finner sitt grunnlag i boligprogram nr 2. Arkitekten Josefina Baldó, tidligere president av CONAVI, var en av de som utarbeidet de nye boligprogrammene, og hun var like mye involvert i implementeringen av disse. Hun jobbet i nært samarbeid med ASOCIPAC og ifølge henne var partnerskapet i Aguachina i utgangspunktet et pilotprosjekt. Ved å samarbeide med beboerne gjennom en prosess med kapasitetsbyggingsverksted og kurs og tilbakemeldinger fra disse, har en hele veien søkt å forbedre programmet.

I henhold til LPH skal aktører fra både offentlig-, privat- og sivil sektor være involvert i oppgradering og forbedring av lavinntektsområder gjennom partnerskapet. Den offentlige sektor representeres i dette partnerskapet av CONAVI på sentralt plan, og FUNVI-DMC på regionalt plan (se modell nr 2). CONAVI bidrar med mesteparten av ressursene, og FUNVI-DMC har ansvaret for å administrere ressursene og å overvåke implementeringen av

boligprogram nr. to. I tillegg hjelper de til med utforming av prosjekter. FUNVI DMC ble opprettet i 1996 med mål om å hjelpe lavinntektsbefolkningen med boligproblemene. Deres målsetting er fremming, administrering og gjennomføring av boligprogrammene innenfor politikken til borgermesteren av Caracas som de er underlagt. I Aguachina, bistår de med både et teknisk, juridisk og sosialt team.



Modell nr. 2: Aktørene i partnerskapet i Aguachina

Innen partnerskapet representeres privat sektor av faglærte innen det tekniske området som har med konstruksjon å gjøre. De har en mer prosjektbasert tilknytning til partnerskapet, og er ansvarlige for utviklingen og utføring av de fysiske arbeidene. Som oftest brukes fagpersonale fra Aguachina. Det er og mange tilfeller hvor ufaglærte beboere har fått opplæring i konstruksjonsarbeid og hjelp til å starte egen bedrift i etterkant av prosjektene. Dette arbeidet er lønnet og genererer derfor inntekter for befolkningen. I tillegg er dette, som nevnt, en måte å senke produksjonskostnadene på. Under byggingen av erstatningsboligene for familiene fra de geografisk usikre områdene, ble det brukt små lokale byggefirmaer. Innen den sivile sektor, er det ASOCIPAC som representerer alle familiene som bor i de fire

sektorene, mens lavinntektsområdet i sin helhet representeres av NGOen FUNVI som er rådgiver på alle områder fra det sosiale og administrative området, til det juridiske, finansielle og tekniske området.

Kapasitetsbygging, en forutsetning

FUNVI bistår ASOCIPAC og gir råd og veiledning for at de skal komme i gang med prosjekter og prøve å sørge for at beboerne har den kapasiteten som trengs for at prosjektene skal være bærekraftige. Noe av det viktigste her er holdningskapende arbeid. De holder arbeidsverksteder hvor medlemmene av nabolagsorganisasjonen læres opp i sosiale aspekter, med vekt på bl.a. bygging av selvtillit og gode holdninger om vedlikehold, deltakelse og engasjement, i tillegg til informasjon om hvilke rettigheter og muligheter beboerne av lavinntektsområdene har. Et av målene innen boligprogram nr 2, er at nabolagsorganisasjonen gjennom kapasitetsbygging skal komme opp på et nivå av deltakelse som kalles egen administrasjon. Det betyr at de er såpass selvstendige at de kan planlegge, gjennomføre, styre og vedlikeholde prosjekter selv. Dette målet rettes mot nabolagsorganisasjonen som enhet, selv om det også er et mål å bygge kapasitet blant beboerne generelt. Begrepet egenadministrasjon må her differensieres fra Choguill (1996) sin klassifikasjon som gjør det til det laveste nivået på deltakelsesstigen. Dette begrunner hun med at nabolagsorganisasjoner ikke har noen innflytelse på politiske beslutningstakingsprosesser på dette nivået. Det har strengt tatt heller ikke nabolagsorganisasjonene i Venezuela i noen særlig grad, selv om de oppnår dette nivået. Men forskjellen ligger i at hos Choguill sees lokalsamfunnsdeltakelse på som ikke bare en måte å oppnå basisfasiliteter, men også politisk innflytelse. Innen de venezuelanske boligstrategiene ligger hovedvekten av fokuset på at de urbane fattige skal oppnå empowerment og enablement for selv å kunne forbedre sine egne liv. Mens maktbegrepet uteblir i diskursen. Hos Choguill utgjør partnerskap det nest øverste nivået av deltakelse, mens i de venezuelanske boligstrategiene brukes samarbeid gjennom et partnerskap som et redskap for å bygge kapasitet i lavinntektsområdene slik at nabolagsorganisasjonen kan nå nivået av egenadministrasjon. Hos begge parter er til syvende og sist empowerment det øverste nivået.

Men presidenten av ASOCIPAC, Henry Castro, mener at assimilasjon av kunnskap går langsomt. For det første tar det tid å nå frem til alle beboerne, for det andre når en endelig holder kapasitetsbyggingskurs, må en og få mulighet til å sette den nye kunnskapen ut i livet etterpå. Hvis en ikke får praktisert, glemmer man. Ofte er det mye forsinkelser i arbeidet til

ASOCIPAC så det går for lang tid mellom læring og praksis. Et annet problem de har med kapasitetsbyggingskursene, er at måten ting blir presentert på ofte er for akademisk, sier han, så praktisk trening blir uvurderlig for læring. Av praktiske årsaker er det ofte bare medlemmene av ASOCIPAC som deltar på disse kursene, og deres oppgave skal være å bringe dette videre til resten av beboerne. Men denne kunnskapen går ikke alltid videre, noe han sier de tar selvkritikk for i ASOCIPAC. Pga. tidsmessige begrensninger ender gjerne de som kan noe opp med å utføre arbeidsoppgavene. Slik bringes ikke kunnskapen videre, det fører heller til en monopolisering av kunnskapen, sier han.

Når det gjelder internett kapasitetsbyggingsprosjektet har FUNVI gjort undersøkelser som viser at det uten tvil har styrket medlemmene av ASOCIPAC sin sosiale karakter og organisatoriske kapasitet. Derfor sees det på som særdeles vellykket. Man må ta med i betraktning at dette er et litt særegent prosjekt for insentivene til å lære seg å bruke datamaskiner og internett kan være større enn andre typer kunnskap, fordi det gir umiddelbare fordeler. Derfor har det nok vært lettere å videreføre noe av dette. Men ifølge FUNVI har det vært en økning i deltakelse på vegne av lokalsamfunnet i partnerskapets arbeid siden åpningen av internettsenteret. Et viktig element er og at internett senteret holder til i samme bygning som nabolagsorganisasjonens senter, og det finnes modeller og plansjer som forteller om organisasjonens prosjekter og planer i naborommet. Derfor har beboerne mulighet til å betrakte disse mens de venter på ledige datamaskiner(FUNVI 2004b).

Medlemmene av ASOCIPAC føler at de på et personlig plan har lært mye fra gruppeverkstedene og kursene som har blitt holdt for dem. De har utviklet seg slik at de har endret måte å tenke på. Mye av hensikten har som sagt vært å styrke selvtilliten deres og generelt øke deres kunnskap, evne og kapasitet.. De sitter igjen med troen på at de kan få til å bedre levestandarden i boligområdet, og har lyst til å jobbe for det. Ana, en av ASOCIPACs medlemmer mener det har vært utrolig hvor mye de har lært via disse prosessene, og at de gjennom direkte å kommunisere med de andre beboerne har fått innblikk i deres behov, som igjen har ført til større integrasjon i lokalsamfunnet:

”Vi har vokst fra ingenting til det vi er i dag. Arbeidet utføres internt og det får folk og lokalsamfunnet generelt til å vokse og ble mer selvstendig.”

(egen oversettelse)

Men en ting er at medlemmene av nabolagsorganisasjonen har troen på at de kan nå et sted, de må også klare å formidle dette til beboerne.

Lokalsamfunnsdeltakelse?

Alle parter involvert i partnerskapet skal som nevnt delta på lik linje i boligprosessen. Etter det jeg kunne se, deltok partene som er direkte involvert i Aguachina, dvs. representantene for myndigheter, NGOer og nabolagsorganisasjonen i stor grad som de skulle. Det var hos lokalbefolkningen størstedelen av problemene lå, og det er som nevnt på dette nivået at fokuset for studien ligger. Ifølge UNCHS (1983) er vanligvis en av de enklere former for deltakelse i boligprosessen at beboere får være med i design fasen. Dette er en indirekte form for deltakelse fordi lokalbefolkningen ikke har den tekniske kunnskapen som er nødvendig, men de kan ofte komme med innspill og ønsker. Det letteste er derfor å involvere beboere i design av spesifikke deler av et prosjekt som et hus, en trapp eller vanntank. Utformingen av de nye erstatningsboligene i Aguachina foregikk på et litt annet vis. Husene ble overlevert helt tomme, uten skillevegger. Det var en av beboerne som klaget over dette og mente det var uakseptabelt. Men hun var ikke klar over at tanken bak denne gjøremåten var at folkene selv skulle få utforme husene sine slik de ville. Dette er et tydelig tegn på dårlig flyt av informasjon mellom nabolagsorganisasjonen og beboerne, og som derfor kan være en hindring på prosessene. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor. Douglas sa at beboerne ikke hadde hatt mye de skulle ha sagt om utformingen av erstatningsboligene før de ble overlevert, men at det var nettopp derfor de var blitt overlevert slik.

Når det gjelder de tidligere prosjektene, så har det hittil vært liten deltakelse i utformingen. På møtene prøver medlemmene av ASOCIPAC gjennom samtaler med beboerne å finne ut hva som er mest prekært, og så komme frem til forslag for handling og implementering av tiltak før de setter i gang med å planlegge et prosjekt. Siden det er beboerne som skal nyte godt av innsatsen og benytte seg av for eksempel den nye trappen eller vanntanken, legger ASOCIPAC vekt på å bruke behovene deres som utgangspunkt for utarbeiding av prosjekter. Men sosiale aktiviteter som krever deltakelse av beboere, har fått økt fokus innen lokalsamfunnet på grunn av partnerskapet, så i tiden fremover vil beboerne måtte delta i større grad i planleggingen og utformingen av prosjektene. Det vil også bli lagt mer vekt på egenadministrering og konstruksjon etter selvhjelpsprinsipper, direkte deltakelse. Det vil si at beboerne selv må få arbeidet gjort, ved å bygge selv eller betale andre i lokalsamfunnet for å gjøre det. Dette vil generere en større eierskapsfølelse til prosjektene, samtidig med at det er en måte å få folk til å delta i oppgraderingsprosessene. En del beboerne deltar nå i det fysiske arbeidet, men ofte er det de samme som går igjen. Mange er også kun

med og deltar når de får betalt, eller de vet det bringer et gode de selv nyter godt av. Deltakelse i konstruksjon er ifølge UNCHS (1983) en av de vanligste former for deltakelse.

Det ble nylig gjennomført et miljøprosjekt hvor det bl.a. ble arrangert opprydningsdager i alle sektorene. Her deltok beboerne aktivt i arbeidet. Siden dette var bygget på en gruppestrategi, hjalp det til å spre idéen om felles mål blant beboerne, og gjennom denne formen for deltakelse ble beboerne mer integrert i aktivitetene til ASOCIPAC. Ifølge styremedlemmene i ASOCIPAC har beboernes deltakelse gjennom miljøprosjektet styrket synet på ASOCIPAC som en organisatorisk struktur i lokalsamfunnet. Det er noen misforståelser blant beboerne i forhold til deltakelse sier medlemmene av ASOCIPAC. Det er mange former for, og nivåer av deltakelse og det trenger ikke nødvendigvis å innebære en innsats som går på bekostning av beboernes daglige gjøremål. ”De forstår ikke alltid at man kan delta indirekte. For eksempel lage kaffe til de som utfører fysisk arbeid”. Ifølge en annen av medlemmene er det mye passive holdninger blant beboerne. De tar ikke ansvar. De er ikke eiere av prosjektene, men passive mottakere. Lisbette kommenterer at folk ikke har lært å verdsette ting og jobbe for å oppnå dem. De er vant til at oljestaten betaler og gir bort. Men grunntanken bak boligpolitikken er at det må jobbes og deltas for at ting skal oppnås.

Selv om det foreløpig er relativt enkle former for deltakelse som kreves, er det liten grad av direkte deltakelse i Aguachina. Deltakelsen er noe som burde være konstant, men den gir seg bare utslag når det finnes konkrete ting som skal gjøres. Dette er en ulempe for nabolagsorganisasjonens fremtid. Deltakelse i fysisk arbeid er en fin innfallsvinkel til organisasjonen. Men hvis beboerne ikke deltar, blir det også vanskelig å få nye medlemmer inn i organisasjonen, fordi folk ikke fatter interesse for noe de ikke vet noe om eller ikke har tilgang til. Det er signaler på at dette er tilfelle i Aguachina. Det hindrer kontinuitet fordi boligprogrammet krever investeringer i form av jevn deltakelse, sa byplanleggeren Lisbette Alvarez.

Idéen med lokalsamfunnsdeltakelse er fortsatt veldig ny i Venezuela, det har kun vært praktisert en ti til femten år. ”Aguachina var et pilotprosjekt i sin tid, og en må fortsatt se på det som en skole” forteller Douglas. De er i en konstant prosess av læring og tilpassing. Medlemmene av ASOCIPAC sier det er viktig at de som organisasjon setter seg ned og finner frem til de mekanismene som fungerer best for å komme i kontakt med folk og skape deltakelse. Det gjøres forsøk på å involvere beboerne mer, ifølge medlemmene av ASOCIPAC. Organisasjonene har bl.a. i samarbeid med FUNVI utformet en plan for overføring av ansvar i partnerskapet til lokalsamfunnet. Blant måtene de prøver å gjøre dette

på, er for eksempel å opprettholde en permanent informasjonspolitikk ovenfor nabolagsorganisasjonene for å lette flyt av informasjon begge veier, og god oppfølging av handlinger.

ET INTEGRERT LOKALSAMFUNN?

Informasjon og kommunikasjon

Hvis beboerne er informert og har innsikt i prosessene, vil det gi en følelse av felleskap og tilhørighet, noe som kan øke insentivene til deltakelse. Men det er hovedsakelig gjennom allmøtene at beboerne får informasjon om arbeidet til ASOCIPAC.

Misnøye

Formidling av informasjon og inkludering av beboere blir problematisk, hvis deltakelsen på møtene er lav, slik jeg fikk inntrykk av at det var under intervjuene med beboerne. Mange mente også at de ikke kjente så godt til ASOCIPAC, men når jeg spurte og grov litt mer, kom det frem at de egentlig var klar over at det foregikk oppgraderingsarbeid rundt omkring i området, men de nøy jo ikke godt av det så det angikk dem ikke. Og det var vel egentlig ikke så vanskelig å få informasjon om hva som foregikk innen organisasjonen og det arbeidet de gjorde, hvis de aktivt søkte etter det. Men som passive mottakere fikk de ikke noe informasjon. Hvis de tilfeldigvis møtte på Henry Castro, som de visste var presidenten av ASOCIPAC, kunne de finne på å spørre ham om oppdateringer. Det de visste om arbeidene som er gjort, hadde de fått vite gjennom prosjektplansjene som henger i ASOCIPACs senter hvor folk går for å bruke internett. Men generelt sett var det mye misnøye eller likegyldighet fra beboernes side fordi de ikke er godt nok informert.

I et intervju foretatt av FUNVI (1999) med Henry Castro, presidenten av ASOCIPAC, kom det frem at ASOCIPAC ikke var så godt mottatt blant beboerne i starten. De hadde sett seg lei på lignende organisasjoner og trodde ikke disse hadde noe godt å tilføre dem. På grunnlag av gamle erfaringer forbandt de også organisasjonen med myndighetene, som de ikke har særlig tro på. Det har tatt tid å opparbeide tillit blant befolkningen, slik at nabolagsorganisasjonen virkelig kan representere beboerne, sier han. For å påvirke denne prosessen utnevnte derfor ASOCIPAC en gruppe som skulle fremme partnerskapet blant beboerne. De gikk rundt i nabolaget og fortalt om det, informerte om aktiviteter og inkorporerte beboere som gjerne ville delta. Og ifølge Henry Castro er det flere og flere som kommer på møtene, fordi folk forstår at prosjektet er seriøst. Men med utgangspunkt i de data

jeg samlet er det mye som tilsier at situasjonen med mistillit blant beboerne fortsatt er gjeldende, om ikke for hele så ihvertfall for deler av lokalsamfunnet.

Tillit

Blant annet klagde noen av de kvinnelige beboere jeg snakket med over organisasjonen. ”Den har eksistert så lenge og ikke utrettet noe”. Mange av beboerne jeg snakket med bodde i den sonen som var erklært en geologisk risikosone, og de fortalte at de hadde hatt møter dem imellom hvor de tok opp problemer relatert til dette. Etterpå hadde de gått til ASOCIPAC og lagt fram synspunktene og ønskene sine om at det måtte gjøres noe raskt for de familiene som satt igjen i risiko-området. Men de følte at de ikke ble hørt fordi det ikke hadde skjedd noe i henhold til problemet. De var skuffet over ASOCIPAC og hadde så å si gitt opp å ha noe fremgang i saken. Kvinnene jeg snakket med fortalte videre at FUNVI hadde forsøkt å organisere møter i denne sonen for å prøve å få noen av beboerne valgt til ASOCIPAC, men de hadde ikke gått dit. Det var ikke noe vits mente de. De var lei av å prøve å nå frem, de hadde gitt opp. Stiene var fortsatt dårlige, tingene ble aldri bedre. De hadde ikke særlig tillit til ASOCIPAC. Gang på gang hadde de forsøkt å komme med ønsker, råd og lignende, men de følte at de ikke ble hørt eller at det ble glemt med en gang, slik at de ikke hadde noen påvirkning. Det hjalp ikke hvor mye de enn presset på, kommunikasjonen mellom beboerne og ASOCIPAC er for dårlig.

Sosiale nettverk

Da jeg spurte beboerne om de går på møtene til ASOCIPAC, kommenterte noen at de ikke var sikre på om det virkelig ble holdt møter, og noen andre sa at de holdes i ASOCIPACs senter. Dette ligger i en annen sektor som de mener er for langt borte. De syntes at møtene burde holdes der folk bor. Jeg hadde, for å komme til intervjuet, gått denne strekningen på ca. 300 meter på krykker grunnet en ankelskade. Utover i feltarbeidet forstod jeg at beboernes bevegelsesradius ikke strekker seg så langt bortenfor hjemmene deres, bortsett fra turer inn til sentrum av Caracas hvis det er noe de må utrette der. De fremstår slik som veldig lokale i mine øyne. Jeg gjorde ikke nok undersøkelser til å kunne svare på hvorfor det er slik, men som fenomen er det interessant. En tenkelig forklaring på det kan være at de er nødt til å passe boligen sin, fordi de, grunnet boligens ad-hoc utforming, ikke er lett å sikre mot tyver og lignende. I Aguachina finnes det heller ikke noe offentlig rom som utgjør en naturlig

samlingsplass. Med mindre man da har en spesiell hensikt med å oppsøke nabosektoren, vil det ikke være naturlig å bevege seg dit. Et annet viktig element er at det blir mørkt mellom kl 18.00 og 19.00, og etter mørkets frembrudd er det ikke så trygt å ferdes alene, spesielt ikke for kvinner. Mangel på sosial omgang med de andre beboerne kan føre til en fremmedgjøring av ”de andre” hvor en blir lite villig til å involvere seg med hverandre. Dette legger hindre på interaksjon mellom partene, som igjen forsterker fordommer. Dette skaper grobunn for mistillit.

Jeg opplevde at beboere fra en sektor til en annen ikke hadde noe kjennskap til hva som foregikk i nabosektoren, selv om det bare var et par hundre meters avstand mellom boligene deres. Douglas fra FUNVI fortalte at de familiene som ble flyttet til de nye erstatningsboligene, ble boende i nabosektoren, selv om det ikke er langt unna. Der blir de sett på som inntrengere av de som allerede bor der, og har derfor ikke klart å integrere seg blant dem. Flyt av informasjon og deltakelse på vegne av beboerne i aktiviteten til ASOCIPAC vil kunne hjelpe for å få bukt med denne måten å separere seg fra de andre på. Selv om det geografisk sett er snakk om korte avstander her, oppleves de som sosialt store. Som nevnt henger kommunikasjon og flyt av informasjon sammen med tillit og er alt viktige for at et partnerskap skal være levedyktig. Tillit mellom mennesker og organisasjoner henger også sammen med sosial kapital. Beboerne i Aguachina har helt tydelig sterke sosiale nettverk eller såkalte bånd, men disse var så lokale at de skapte få sosiale broer til de andre beboerne.

Henry Castro, presidenten av ASOCIPAC, sa da jeg snakket med ham, at det er godt samhold blant beboerne. Et av håpene hans er at alle de fire sonene som inkorporeres i partnerskapet skal kunne integreres på et slikt nivå at det hele fungerer som et stort samfunn. Da partnerskapet fikk navnet Aguachina, genererte det mye misnøye fordi det diskriminerte navnene til de sektorene som går under andre navn. Ifølge Thaís fra FUNVI, genererte de nye erstatningsboligene en del misunnelse blant beboerne, selv om det samtidig fantes en viss forståelse for at de familiene som bodde i de geologisk mest utsatte områdene måtte flyttes så fort som mulig. Husene deres var på god vei ned i avgrunnen, det hadde allerede dannet seg så store sprekker at man kunne se igjennom veggene på noen av dem. Thaís og Douglas forteller også at ASOCIPAC møtes med mye hat og sinne. Det er folk som mener at organisasjonen bare tar pengene selv. Beboerne klager ofte over vedtakene til ASOCIPAC og pengene de krever inn, og mener at de for eksempel sløser bort penger og gjør en dårlig jobb, men å ta i selv er gjerne utenkelig, sier Henry Castro, presidenten i ASOCIPAC. Videre sier han;

”Det er nemlig vanskelig å jobbe med beboerne i lavinntektsområdene. Hvis du sier at du skal utføre et arbeid, må du gjøre det så fort som mulig- hvis ikke begynner de å mistro deg. I tillegg finnes det mye sjalusi og egoisme. Folk blir nærmest fiender fordi det bygges en vanntank i den ene sektoren men ikke den andre. Det er ofte praktiske og økonomiske grunner som ligger bak valg av prosjekt og sted, men så lenge beboerne ikke er informert om dette, skaper det bare grobunn for mistro. Dette er et av de store problemene som de i ASOCIPAC daglig må kjempe mot. Når det er noe beboerne ønsker gjort, hender det ofte at de kommer et par stykker sammen og nærmest spør om penger. Det er en misoppfattelse blant mange beboere at ASOCIPAC sitter på ressurser som kan løse alle problemer. Vi forsøker så godt det lar seg gjøre å forklare hvordan det egentlig fungerer. Det å opplyse folk er en lang og vanskelig prosess. Men større enn kampen for forståelse blant beboerne er kampen mot de offentlige institusjonene, byråkratiet.”

(egen oversettelse)

Misunnelse og mistillit undergraver den positive effekten sosial kapital kan ha. Ingeniøren Victor Hugo Perez mener at når et team som FUNVI kommer inn i partnerskapet og ser slike problemer som egoismen i Aguachina, så er det deres oppgave å si ifra. De er jo tross alt rådgivere på det sosiale området. Thaís mente også at mye skyld lå hos FUNVI fordi de ikke sa ifra. De burde, som han sier, lære folk om viktigheten av å jobbe for fellesskapets beste. Men dette leder igjen tilbake til informasjonsproblemet. Når folk ikke har informasjon om hva som gjøres av fysisk arbeid og hvorfor akkurat den sektoren får en trapp, og ikke den andre, skapes det sjalusi og misnøye som fører til at en ikke stoler på ASOCIPAC, sier Victor Hugo Pérez.

Sosiale broer mellom ASOCIPAC og beboerne

Som jeg nevnte ovenfor, er det svake sosiale broer mellom de forskjellige sosiale nettverkene av beboere. Mye tyder på at heller ikke ASOCIPAC klarer å bygge broer til beboerne. Jeg intervjuet byplanleggeren Lisbette som jobber for FUNVI-DMC. Hun fortalte at det er mye motstand mot ASOCIPAC blant beboerne i Aguachina, noe som utgjør et problem for arbeidet til ASOCIPAC og for partnerskapet. Videre fortalte hun at en den delen av Aguachina som går under navnet Aguachina 2, hevder å ikke ha noe kontakt med ASOCIPAC. Representantene for nabolagsorganisasjonen i den sektoren kom nemlig til FUNVI DMC for å søke om penger til prosjekter. Det overrasket de ansatte ved FUNVI DMC at de ikke hadde henvendt seg til ASOCIPAC, som er ment å representere hele området. Beboerne klagde da og sa at ASOCIPAC kun var for en liten eksklusiv gruppe, slik at de selv

ble holdt utenfor. På grunnlag av denne hendelsen gikk Lisbette i desember 2003 en rundtur gjennom hele Aguachina med Henry Castro, presidenten av ASOCIPAC, og spurte folk om de kjente til ASOCIPAC og partnerskapet, og om de gikk på møtene som ble holdt. Det var mange som svarte at de ikke hadde kjennskap til noen av delene. Mye kan tyde på at det er eksistensen av sosiale bånd som gjør at de som står utenfor disse nettverkene blir, eller føler seg utestengt.

Lederskap

Som Lisbette sier, burde ASOCIPAC i prinsippet representere alle beboerne, men de har ikke kapasitet til å nå frem til alle. En ting som forhindrer dette enda mer, er mangel på fornyelse av lederskap. Hvis en ser på ASOCIPAC som organisasjon, er det de samme personene som har hatt ledende posisjoner de siste ti årene. Medlemmene av organisasjonen roterer kun mellom vervene, det kommer ingen nye til. Dette er ingen fordel for å prøve å engasjere og integrere flere beboere i organisasjonens arbeid. Presidenten av ASOCIPAC er heller ikke en mann som fungerer bra som brobygger som jeg kommer tilbake til senere i analysen. Thaís og Douglas mener også at det er et lederskapsproblem. Beboerne føler ikke at de er del av løsningen til organisasjonen. Thaís mener at det sikkert bare er en 20 % som kjenner til ASOCIPAC. Om det er en undervurdering, vet jeg ikke men sannheten ligger vel et sted imellom dette og de beboerne som hevdet at ingen hadde kjennskap.

Ifølge UNCHS er nabolagsorganisasjoners komparative fordel at de står befolkningen nært og derfor kan representere deres holdninger og ønsker, og mobilisere lokalsamfunnet på en mer effektiv og genuin måte. Men som Desai (1995) hevdet, garanterer ikke eksistensen av en nabolagsorganisasjon at den representerer hele lokalsamfunnet. Det kan være at den kun representerer enkelte kategorier av beboerne og ekskluderer andre, som jeg har vist er tilfellet i Aguachina.

EGEN ADMINISTRASJON?

Et av målene med partnerskapet er, som nevnt, å bygge nok kapasitet blant medlemmene av nabolagsorganisasjonen, slik at organisasjonen kommer på et nivå av deltakelse som kalles egen administrasjon. Jeg hadde samtaler med representanter fra de forskjellige organisasjonene som jobber med Aguachina og som har gjort forskjellige vurderinger av nivået der. Victor Hugo Pérez mener det fortsatt er mye problemer og nevnte at det en gang

hadde gått et helt år uten at ASOCIPAC søkte finansiell støtte fordi de ikke kunne bli enige om prosjektene internt. Lisbette er av den oppfatning at de er modne nok for egenadministrasjon. De er bra organisert, og medlemmene er flinke og effektive hver for seg, selv om de ikke klarer å følge protokollen når de samles på møter, og ender opp med å ikke klare å ta noen beslutninger. Thaís mener at ASOCIPAC ennå ikke har kommet til nivået med egenadministrasjon. Selv om de har oppnådd veldig mye, er ikke medlemmene modne for å ta fatt i tingene selv, men er fortsatt avhengige av FUNVI. Skylden ligger på begge sider. Noe som er dumt er at FUNVI alltid jobber med ASOCIPAC og aldri direkte med beboerne. Slik får ikke beboerne en sjanse til å bli kjent med prosessene. FUNVI skulle egentlig bare rådgive dem, men de er heller uselvstendige og må spørre og be om mye. Josefina Baldó som var blant de første til å jobbe med ASOCIPAC sier at FUNVI behandlet medlemmene mer som ansatte enn som likeverdige partnere. ASOCIPAC mener også at de andre aktørene i partnerskapet ikke stoler nok på at de har utviklet kapasitet til å kunne ta seg av arbeidet, være selvstendige. Man burde øke nivået av forståelse og tillit mellom partene, og gi ASOCIPAC mulighet til å vise at det finnes modenhet og at de kan ta seg av arbeidsoppgavene. Jeg følte her at medlemmene av ASOCIPAC prøvde å overbevise meg i den tro at jeg hadde noe påvirkning på FUNVI. Mitt inntrykk av ASOCIPAC var at de var vant til å snakke om seg selv og arbeidet sitt, og at de brukte en fagspesifikk terminologi. Jeg vil tro at de etter så mye kursing og seminarer har adoptert dette språket. Det hørtes imponerende ut, men jeg tvilte på om de virkelig forsto begrepene full ut. Da jeg intervjuet arkitekten Baldó, bekreftet hun denne mistanken min.

Eksterne hindringer

I denne studien fokuserer jeg som nevnt hovedsakelig på forholdet mellom beboere og nabolagsorganisasjon for bl.a. å se hva som påvirker graden av lokalsamfunnsdeltakelse. Mye kan forklares av elementer på forskjellige nivå innen sivilsamfunnets organisasjoner. Men disse vil igjen påvirkes av forholdet til den offentlige og private sektor, som er grunnen til at det innen enablingstrategien kreves at alle parter deltar på likt nivå.

Finansiering er også essensielt for funksjonen til partnerskapet, og problemer som påvirker alle aktørene oppstår når for eksempel ressurser ikke overføres som planlagt. Partnerskapet i Aguachina tildeles ressurser fra CONAVI for prosjektene sine. Men landets spesielle politiske situasjon i begynnelsen av 2003 forsinket overføringene fra CONAVI. Dette satte ASOCIPACs kapasitet for egenadministrasjon i fare. Det kan være vanskelig å opprettholde deltakelse i det lange løp når ressurser uteblir, fordi deltakelse er avhengig av

kontinuitet (UNCHS 1992). Derfor bestemte FUNVI seg for å bistå i betalingene til internettprosjektet, for at ikke all innsatsen ASOCIPAC allerede hadde gjort med hensyn til senteret, skulle gå tapt. Dette viser hvordan eksterne faktorer også har påvirkning på de lokale forholdene. Den sterke inflasjonen utgjør også en hindring for fullføring av prosjekter. Når finansieringen endelig er på plass kan det hende at verdien av pengene har sunket så mye at prosjektet likevel ikke er gjennomførbart. Ifølge FUNVI har det blitt et mål i seg selv å bruke pengene så fort som mulig før dette skjer.

Det er flere eksempler på ressurser som ikke overføres. Josefina Baldó forteller at hun i 2001 trakk seg ut av Aguachina pga dette. Da jeg spurte hvorfor de ikke kom, sa hun at det var et annet tema. Men Victor Hugo Pérez fortalte at ressursene uteble fordi FUNVI DMC ligger under borgermesteren av Caracas, som tilhører opposisjonen



Boliger i Aguachina

OPPSUMMERING

I lavinntektsområdet Aguachina har nabolagsorganisasjonen ASOCIPAC inngått et partnerskap med offentlig og privat sektor, og representeres her av NGOen FUNVI. Partnerskapet er del av boligprogram nr 2 som er bygget opp etter prinsippene fra enablingstrategien. Blant målene med partnerskapet er, i tillegg til å oppgradere lavinntektsområdet, å bygge kapasitet blant beboerne slik at de selv kan ta styring i boligprosessene. Dette krever aktiv deltakelse både blant beboerne og medlemmene i nabolagsorganisasjonen. Men som en del av aktørene som samarbeider med ASOCIPAC hevder, har ikke nabolagsorganisasjonen nådd det ønskelige nivået av deltakelse og empowerment; egenadministrasjon ennå. Det virker delvis som om kapasitetsbyggingsprosessen har stagnert litt fordi medlemmene av nabolagsorganisasjonen har gjort seg avhengige av FUNVI som jobber med dem. Dette kan hindre dem i enablingprosessen. Et annet hinder er mangelen på sosiale broer mellom beboerne og ASOCIPAC, noe som hindrer flyt av informasjon. Dette fører til mistillit og lav deltakelse og engasjementet blant beboerne. Man skal ikke vente seg endringer over natten. Empowerment og enablingprosessen tar tid. Men jeg får likevel inntrykket av at disse prosessene til en viss grad har kjørt seg fast i Aguachina.

OJO DE AGUA

I dette kapitlet presenterer jeg lavinntektsområdet Ojo de Agua. Jeg baserer gjennomgangen på intervjuer og samtaler gjort med de forskjellige aktørene involvert i boligoppgraderingsprosessen her. Under intervjuene med beboerne gjorde jeg husbesøk, og i tillegg var jeg med på allmøter hvor disse deltok. Representantene for nabolagsorganisasjonen ble intervjuet som gruppe, men jeg foretok også mange uformelle samtaler med dem. Jeg var med medlemmene av nabolagsorganisasjonen i møter med både de offentlige og private samarbeidspartnerne. Slik fikk jeg i større grad observert hele prosessen. Jeg foretok meg også mange samtaler med representanter for det offentlige og NGO sektoren som jobber med Ojo de Agua.

GEOGRAFISKE FAKTORER

Ojo de Agua befinner seg sørøst for sentrum av Caracas. I likhet med Aguachina ligger også dette området et stykke utenfor bykjernen, og er omgitt av grøntarealer med bruddstykker av andre boligområder. Men til forskjell fra Aguachina, som kun er omgitt av lavinntektsområder, finnes det her bosettinger med alt fra lavere til høyere klasse. Bykommunen Ojo de Agua ligger i heter Baruta og er blant de mer velstående i Caracas. De mange middel- og høyere klasse boligområdene i bykommunen er formaliserte og velorganiserte. Det finnes et slags sentrum i Baruta som minner mest om en egen landsby, som kalles "el Pueblito de Baruta" (Barutas lille landsby). Bare et par kvartaler fra Ojo de Agua ligger et stort kjøpesenter med mange fasiliteter som beboere i lavinntektsområdene i økende grad benytter seg av. Det er og annen og variert næringsvirksomhet i området; fabrikker, butikker, restauranter, underholdningssteder som bowling, kino, spillearkade etc. I tillegg har Baruta etablert en politistasjon, barnehage og helsestasjon i Ojo de Agua. Denne ligger i de samme bygningene som nabolagsorganisasjonens besøkssenter i inngangen til boligområdet. Bak bygningen har de planlagt å bygge en grunnskole, og det finnes et lite sportssenter hvor sportsklubben holder til. Slik å forstå ligger dette lavinntektsområdet omkranset av velfungerende boligområder med all essensiell infrastruktur, fasiliteter og institusjoner som et velfungerende samfunn krever. Selv om det på kjøpesenteret som ligger i gangavstand til Ojo de Agua, finnes internettkafeer og lignende, finnes det innad i boligområdet et privat it-senter som tilbyr opplæring i bruk av datamaskiner og internett, og som samtidig stiller datamaskiner til disposisjon til en rimelig pris. Dette stedet er drevet av innovative beboere og utgjør en stor ressurs for resten. I tillegg til helsesenteret i Ojo de Agua

nyter beboerne godt av det såkalte *Barrio Adentro* programmet som president Chávez har lansert. Dette programmet bytter legetjenester mot olje med Cuba, og utplasserer cubanske leger i lavinntektsområder hvor ingen venezuelanske leger vil jobbe. Programmet fungerer ifølge mine informanter bra, og legene har blitt godt mottatt overalt i landet. I Ojo de Agua opererer det to cubanske leger i et eget konsultasjonssenter.



Oversiktsbilde tatt fra nordsiden av Ojo de Agua

Ojo de Agua er spredd utover en åsside og delt av en elv. Da det ikke strekker seg over flere åser slik Aguachina og andre større lavinntektsområder ofte gjør, er det relativt oversiktlig. Det virker renere, mindre illeluktende og derfor ikke så usunt som andre steder, men igjen går man boligene nærmere etter i sømmene, er det tydelig at beboerne lever i prekære tilstander. Boligene som ligger langs elven er generelt i verre forfatning enn de resterende. Som oftest bor det mer enn en familie i husene. Bosettingen er et resultat av okkupasjoner av folk utenbys fra og, det er ingen som eier jorden de har bygget på.

De fleste beboerne jeg intervjuet har bodd der i 30- 40 år, så selv om bosettingen ikke er formalisert med de rettigheter og plikter det innebærer, er den tilsynelatende velorganisert og bærer preg av å være en fast bosetting. Det har eksistert basisfasiliteter som strøm, telefon, innlagt vann og avløpssystemer lenge, og nærmest alle husene har strøm og vann. Dette er uvanlig for et lavinntektsområde i Venezuela, og i tredje verden generelt. Vanligvis kopler lavinntektsbeboere seg ulovlig opp på eksterne vann- og strømkabler. Beboerne i Ojo de Agua er derfor heldigere enn lavinntektsbeboere flest. Tilstedeværelsen av disse fasilitetene kan takkes de mer velstående beboere i samme område. Tilgangen lettes også av at området er av en overkommelig størrelse og kan nåes av motoriserte kjøretøy. Selv om man ikke kan krysse hele området i bil, kan man kjøre inn både i de øverste og de nederste delene, noe som gjør området mer tilgjengelig enn andre. Men når det gjelder søppeltømming finnes det kun et par

søppelcontainere i utkanten av boligområdet, så folk dumper ofte søppelet på andre steder som for eksempel ubebygde skråninger midt i boligområdet.

Trygge omgivelser

Ikke alle beboerne kommer utenbys fra. Noen har kommet så kort som fra nabolavinntektsområdet hvor de opplevde det som for utrygt å bo. Det er relativt sett lite kriminalitet i Ojo de Agua. Det foregår litt salg av narkotika som alle andre steder, men nabolagsorganisasjonen har opprettet et slags nabolagspoliti som overvåker og kontrollerer beboerne. En av mine informanter, Edita, flyttet fra lavinntektsområdet las Minas, kun et par kilometer unna, for å gi sønnene en tryggere oppvekst. I las Minas var hun nødt til å ha gitter på taket fordi hun to ganger hadde opplevd at tyver kom på natten, løftet opp bølgeblikketaket, og forsynte seg med det lille hun hadde av verdi. Hun ville ikke at sønnene hennes skulle påvirkes negativt, omgitt av så mye avvikende adferd, og risikere å bli dratt med på kriminelle handlinger. Jeg opplevde også Ojo de Agua som et tryggere område enn de andre lavinntektsområdene jeg besøkte i Caracas. Taxiene kjørte meg helt inn til inngangen av boligområdet noe som er høyst uvanlig, og jeg fikk etter hvert godkjenning fra FUNVI til å dra dit alene- noe som aldri var aktuelt andre steder. Det var riktignok alltid en representant for nabolagsorganisasjonen som ventet på meg, og bilveien ender ved siden av politistasjonene, men dette viser likevel at det er en vesentlig forskjell mellom Ojo de Agua og andre lavinntektsområder.

Høyere opp i åssiden, ovenfor all bebyggelsen, ligger et mer landlig preget område som beboerne har vært bevisste på å bevare. De har fått igjennom vedtak om at skriftlig søknad må sendes til både nabolagsorganisasjonen og borgermesterkontoret om noen ønsker å hugge ned et eneste tre. De har satt opp gjerder og en mur for å forhindre flere invasjoner som ellers er et stort problem i Caracas. Ironisk nok har beboerne selv opprinnelig invadert området. Rett ovenfor Ojo de Agua ligger et annet lavinntektsområde som heter La Palomera, og videre opp i åsen på nordsiden av dette ligger en del store hus tilhørende overklassen. Ojo de Agua inkluderer disse områdene i planleggings og beslutningstakingprosesser siden de ofte påvirkes like mye av arbeidet til nabolagsorganisasjonen. Alle beboerne i området er inkludert i nabolagsorganisasjonen, det gjøres ingen forskjell. De mer velstående husholdene stiller ikke så ofte til møter men de bidrar iblant hvis det virkelig trengs. Nabolagsorganisasjonen forsøker også å inkludere andre lavinntektsområder i Baruta for å påvirke disse til selv å gripe fatt i sine egne problemer.

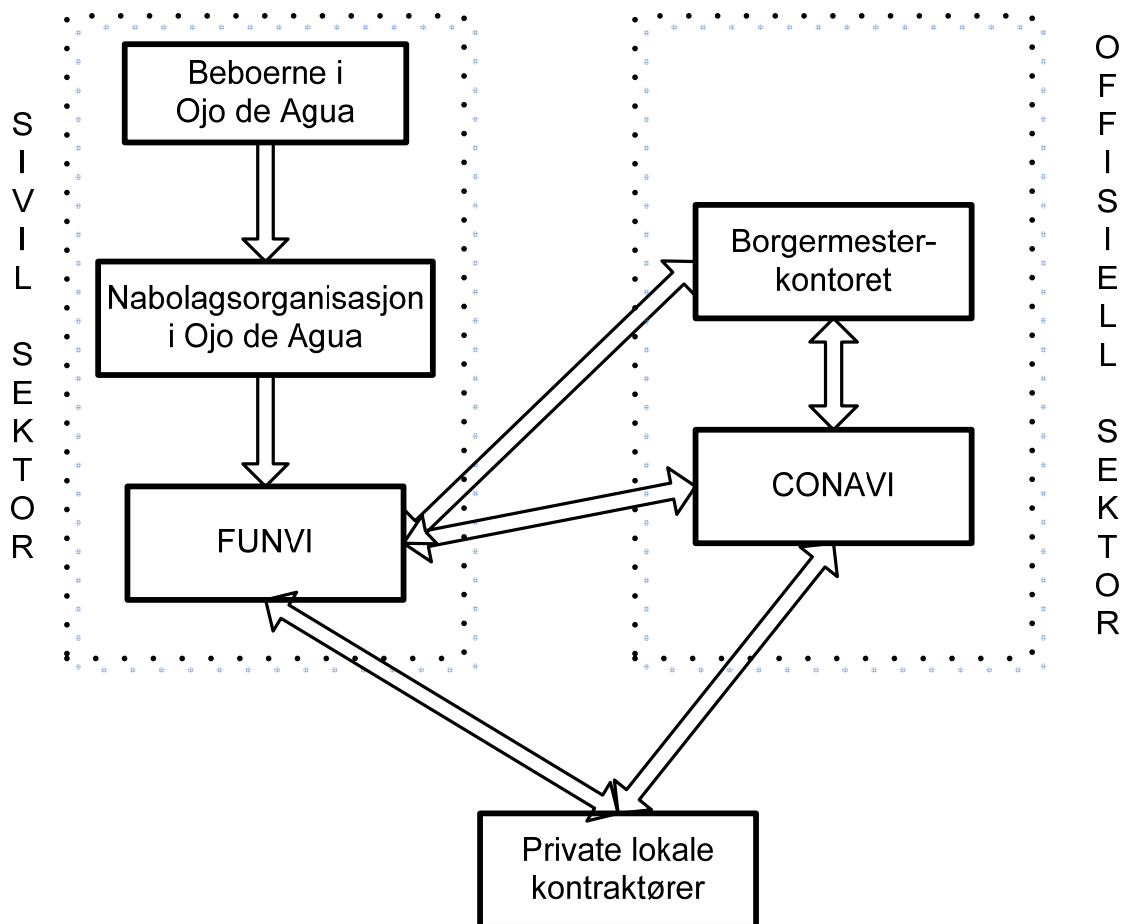
ORGANISERING AV BEBOERNE

Ojo de Agua er delt opp i de 5 sektorene: *Piedra Azul, El Peñón, Manzanares, la Arenara og la Guairita* som hver er representert av en nabolagsorganisasjon, som representeres av hovednabolagsorganisasjonen; "Asociación Civil Ojo de Agua". Den ble offisielt registrert for to år siden for å ha mulighet til å søke om ressurser fra CONAVI innenfor rammene av boligprogram nr 2. Denne formaliseringen gir organisasjonen en juridisk status. Heretter omtales den kun som nabolagsorganisasjonen. Nabolagsorganisasjonen har 21 hovedmedlemmer og 62 delegater fra de forskjellige sektorene. Disse er alle registrert hos CONAVI og borgermesteren. De andre organisasjonene er kun registrert ved borgermesterkontoret.

I likhet med Aguachina var det et konkret geologisk problem som fikk nabolagsorganisasjonen i Ojo de Agua til å ta organiseringen til et høyere nivå. Elven som renner gjennom Ojo de Agua gikk over sine bredder og tok med seg 8 boliger i forbindelse med kraftig regnvær i desember 1999. Arbeidet med å formalisere nabolagsorganisasjonen ble gjort i samarbeid med FUNVI hvor Douglas har vært hovedansvarlig gjennom hele prosessen. Som nevnt finnes det mange mindre nabolagsorganisasjoner i Ojo de Agua. Hver har sitt spesifikke arbeidsområde og ansvaret fordeles dem imellom. De dekker de mange interesseområdene til beboerne, som religion, sport etc. De koordinerer aktiviteter seg imellom gjennom å ha møter annenhver uke. Der analyser de problemene, utarbeider strategier og fordeler ansvar og arbeidsoppgaver. I de mindre organisasjonene har de valg annet hvert år som er åpne for alle. I nabolagsorganisasjonen holdes valgene internt og går mer på rotasjon av verv. Det er åpent for at hvem som helst kan bli medlem, en må bare registrere seg ved borgermesterkontoret og hos CONAVI. Men interessen for å delta på et så aktivt nivå er ikke så stor. De få kjernemedlemmene har en enorm arbeidsbyrde, og det er ikke alle som er villige til å ofre så mye tid og energi, eller som i det hele tatt har muligheten til det. Borgermesterkontoret hevder at målet med organiseringen er å danne et offisielt partnerskap slik som Aguachina. Men medlemmene av nabolagsorganisasjonen har ikke tatt stilling til dette ennå, det vil avhenge av om det vil gi bedre resultater enn den formen de er organisert i nå, for de tror at et slikt partnerskap kan bety mer utgifter til administrasjon. I praksis fungerer samarbeidet de har med offisiell og privat sektor på samme måte som et dokumentert partnerskap.

Lederskap

Presidenten av nabolagsorganisasjonen i Ojo de Agua, Jesus López, har vært en pådriver for sosialt arbeid helt siden han kom østfra som okkupant for en nærmere femti år siden. Han er en ildsjel, og påtok seg en ledende stilling på vegne av nabolaget gjennom å lede en sportsforening, fungere som trener og generelt være en person som setter i gang ting. Langsomt vokste dette inn i organisasjoner som resulterte i at Ojo de Agua i dag er et godt organisert samfunn. Alle organisasjonene samarbeider og utveksler informasjon. De jobber med hverandre og ikke mot hverandre. Disse er et viktig startsted for å nå det nivået man trenger av engasjement og deltakelse. Jesús Lopéz har veldig god kontakt med alle beboerne, han snakker med dem i gaten hele tiden og kommunikasjonen flyter mellom partene.



Modell nr. 3: Aktørene som inngår i samarbeidet i Ojo de Agua

Han er en stor pådriver og gir seg aldri. Sønnen hans, Jose Gregorio, har jobbet i nabolagsorganisasjonen i to år, men drevet med sosialt arbeid i området i syv år allerede. Han er 29 år, har en jobb innen formell sektor, kone og barn. Jeg opplevde han som en veldig positiv person med mye utstråling. Han var på hils med alle han møtte rundt omkring i

nabolaget og var alltid like blid og imøtekomende, og spøkte med alle og enhver. Han tok folk alvorlig og svarte på spørsmål, og lovet å komme innom for å se på ting, eller han forklarer gangen i arbeidet med å for eksempel fikse vannrøret som lekker etc. Han er en person som får alle til å tro at det skal gå, og sprer lyst til å arbeide.

Det er generelt sett mange politikere som prøver å få en fot innenfor i Ojo de Agua. De ringer til José Gregorio hele tiden og kommer med forslag til samarbeid. Når det er valg, kommer alle politikerne på besøk, og setter i gang arbeider, men resten av tiden skjer det lite, sier José Gregorio. Lokalsamfunnsarbeidet bør ikke være farvet av politisk tilhørighet. Det er i orden å være politisk på personlig plan, men en må skille det fra nabolagsorganisasjonen slik at en ikke lukker andre dører.

Representantene fra FUNVI som jobber med nabolagsorganisasjonen sier de er imponert over viljen og kreativiteten til medlemmene og beboerne generelt i Ojo de Agua. Med få ressurser og stor innsatsvilje får de til det de vil. De gir ikke opp, men kjemper, selv om de hittil har fått lite støtte. De er flinke til å informere resten av beboerne. På allmøtene er det fullt og folk spør og graver og er kritiske. Alle deltar på et eller annet nivå. De eldre direkte i organisasjonsarbeidet og de yngre med for eksempel idrettsarrangementer, vedlikehold av idrettsbanen og forskjellige ”workshops”.

I Ojo de Agua har borgermesterkontoret tatt på seg mye ansvar i forhold til oppgraderingen av området. Dette er litt uvanlig, men borgermesteren i Baruta er interessert i å gjøre en innsats for alle innbyggerne. Han kommer ofte på besøk i Ojo de Agua og kjenner godt medlemmene av nabolagsorganisasjonen.

Sikring av elven

Etter at elven i Ojo de Agua gikk over sine bredder og tok med seg åtte boliger, ble familiene som bodde der midlertidig flyttet til noen ledige tomter i nederste del av boligområdet. Der bor de i provisoriske, skurlignende hus og venter på at det skal settes av ressurser til bygging av nye boliger til dem. Disse nye boligene er planlagt oppført der det nå er en parkeringsplass, og tomten der de midlertidige boligene står, er holdt av til idrettsplass. En stor fordel Ojo de Agua har er disse hittil ubebygde tomtene, noe som letter planleggingsarbeidet betraktelig.

Ved et nærliggende privat universitet; ”Universidad de Simon Bolívar” (USB) har studenter som del av masterprogrammer i arkitektur- og ingeniørstudier vært med å hjelpe til i planleggingen av sikringsarbeidet. De foretok kostnadsfritt utregninger og lagde modeller

med en nøye detaljert plan for gjennomføringen av prosjektet, som gikk ut på å bygge høye vegger langs elven for å hindre den i å gå over sine bredder. Med hjelp av borgermesterkontoret kontaktet nabolagsorganisasjonen så CONAVI, som ga grønt lys for at prosjektet skulle inngå i boligprogram nr 2, og få ressurser gjennom dette. Ojo de Agua ble da opprettet som en urbaniseringsenhet, for i tillegg til å bygge nye erstatningsboliger og å sikre elven, vil de i likhet med Aguachina jobbe for at lavinntektsområdet blir del av den formelle byen. Men selv om prosjektet egentlig sprang ut fra CONAVIs boligprogram nr. 2, har de ikke fått det som tilsvarer NOK 400,000 som ble avsatt, fordi borgermesterkontoret, som tilhører opposisjonen, har vært den utøvende enheten innen prosjektet. For at arbeidet ikke skulle gå i stå, tok borgermesteren av Baruta på seg ansvaret, og finansierte de første 127 meter av elven. Men det mangler fortsatt 400 meter, og borgermesterkontoret har ikke mulighet til å finansiere det. Dessuten har det nå gått så lang tid siden planene for kanallegging av elven ble laget, at de er utdatert. De forskjellige variablene som for eksempel slitasje av rør, befolkningsvekst og valutakursen, endrer seg raskt. Derfor trenger nå Ojo de Agua den støtten de har blitt lovet av CONAVI.



Arbeid med kanallegging²⁰

PROSESS I PRAKSIS

CONAVI

Styremedlemmene i nabolagsorganisasjonen klaget en del over byråkratiet og over hvor lang tid det tar å få igjennom saker, og jeg fikk anledning til å være med til noen av de offentlige

²⁰ www.baruta.gov.ve

institusjonene de jobbet med, for å erfare det selv. Den første vi besøkte var CONAVI som hver tirsdag har besøksdag for nabolagsorganisasjoner som vil søke om økonomisk støtte. Styremedlemmene fra Ojo de Agua hadde avtalt tid for møtet på forhånd, og vi ble sluppet rett inn uten videre ventetid, noe jeg stusset over, for punktlighet er ikke en dyd i Venezuela og venterommet var fullt. Jeg tror at det hadde sammenheng med min tilstedeværelse. Saksbehandleren som møtte oss, ingeniøren Victor Vargas, lot representantene fra Ojo de Agua legge frem planen for kanaliseringsarbeidet, og presentere problemstillingen med at prosjektet ble godkjent av CONAVI som tildelte ressurser i år 2001, men aldri overførte dem til nabolagsorganisasjonen. Siden den gang har CONAVI gått gjennom tre presidenter og med hver president skiftes nærmest alle de ansatte ut. Den hyppige byttingen av ansatte i offentlig sektor er et ledd i Chávez' styring. Resultatet har vært inkompetanse og mangel på kontinuitet i offentlige etater og institusjoner, noe som ikke er fordelaktig for utviklingen av landet, fordi denne prosessen krever kontinuitet. Nabolagsorganisasjonens papirer går tapt hver gang det er en omlegging i CONAVI. Da må medlemmene starte på nytt med hele søknadsprosessen. De har allerede vært gjennom alle prosedyrene hos CONAVI, men nå som det er en ny administrasjon, så må de begynne på nytt.

Medlemmene av nabolagsorganisasjonen gjorde det klart at de var der av to grunner: gjøre krav på de ressursene de hadde blitt lovet og søke om at CONAVI tildeler dem en ny aktør som skal fylle rollen som den utøvende part siden dette er et kriterium for å operere innen boligprogrammet. Borgermesteren av Baruta har ikke mulighet til å fortsette å legge ut for arbeidet og CONAVI vil heller ikke overføre ressurser til prosjektet grunnet borgermesterens politiske tilhørighet. Prosjektet er i utgangspunktet et prosjekt innenfor CONAVI's boligprogram nr 2. og nabolagsorganisasjonen vil derfor at CONAVI betaler tilbake det borgermesterkontoret har lagt ut, og hjelper dem med å finne en ny utøvende aktør slik at de politiske uoverensstemmelsene ikke skal komme i veien for dem lenger. Som medlemmene av nabolagsorganisasjonen sier, bryr de seg ikke hvor ressursene kommer fra eller hvem som er den utøvende aktøren i samarbeidet, de vil ha jobben gjort. 168 familier lever i faresonen, og hver gang det regner mye risikerer de å miste boligen sin. Victor Vargas sender dem videre til INAVI, det nasjonale boliginstituttet, for han mener de eventuelt kan ta på seg rollen som utøvende aktør.

INAVI

Uken etter var jeg med til INAVI med noen av de samme representantene fra nabolagsorganisasjonen. De hadde tatt seg fri fra jobben og lånt en bil. Vi måtte en halvtime

utenfor Caracas, til det nærliggende tettstedet; Guarenas, som nok ville hatt status som by etter norsk målestokk. Ved ankomst til INAVI fikk vi beskjed om at sjefen var ute i felten for å vurdere situasjonen ved et nylig okkupert et område. Vi ble tilbudt å snakke med en ingeniør i stedet, som også var ute, men sannsynligvis tilbake etter lunsj. Da vi kom tilbake etter lunsj, ble vi likevel sittende å vente en halvtime fordi de kranglet høylydt inne på kontoret. Som andre offentlige institusjonene var ting i relativt dårlig forfatning og det manglet både kopimaskiner og telefoner.

Medlemmene av nabolagsorganisasjonen presenterte seg selv og prosjektet sitt, og la frem problemet med ressursene som uteble grunnet borgermesterens politiske tilhørighet. De refererte til møtet med Victor Vargas hos CONAVI og forklarte at de var kommet for å undersøke muligheten for at INAVI ville samarbeide med dem som den utøvende aktør innen prosjektet. Men ingeniøren som var veldig forståelsesfull, forklarte helt ærlig at det knapt fantes ressurser og at det ikke ville være noen mulighet for å få det til. Han hadde en lengre samtale med meg om de byråkratiske prosesser og den høye graden av politisering i Venezuela. Han var tydelig imot Chávez selv om han jobbet i en statlig institusjon, som var interessant å observere. Ingeniøren sa at medlemmene av nabolagsorganisasjonen burde ringe til sjefen for INAVI når denne var tilbake, for at han skulle ringe FUNDABARRIOS sin sjef og foreslå Ojo de Agua før de dro dit. I tillegg anbefalte han dem å ringe han som har gjort planleggingsrunden og utformet prosjektet til Ojo de Agua slik at de kan ha hans anbefaling for å få innpass hos sjefen til INAVI først. Som José Gregorio sa etterpå, i dette landet er det bare kontakter som gjelder.

Jeg snakket med José Gregorio en uke senere. Han hadde gjentatte ganger ringt Victor Vargas fra CONAVI. For å få fortgang i saken, hadde referert til meg som internasjonal observatør. Etter dette sa Victor Vargas til slutt at FONDUR kunne ta på seg oppgaven som utøvende aktør i Ojo de Agua. Jeg fikk virkelig en forståelse av hva det vil si å måtte forholde seg til byråkratiske institusjoner hvor mangel på politisk vilje legger føringer for alle prosedyrer. Det er ikke mulig å vite sikkert, men etter den oppmerksomheten jeg fikk som ”internasjonal observatør”, antar jeg at nabolagsorganisasjonen ville ha hatt det betydelig vanskeligere uten min tilstedeværelse. Som forsker skal man etterstrebe idealet om ikke å påvirke intervjuobjektene, selv om man automatisk vil få litt innvirkning (Kvale 2001). Men jeg følte at dette var min måte å gi noe tilbake til menneskene som tok så godt imot meg og brukte dyrebar tid og energi på å hjelpe meg.

I 2006 er dessverre situasjonen uendret. Adriana D'Elías fra borgermesterkontoret i Baruta forteller i et intervju i El Nacional at de har sendt inn brev nesten ukentlig til CONAVI, men at ressursene fortsatt uteblir. Det eneste de kan gjøre er å sørge for å holde elven fri for søppel for å hindre opphopning så den ikke går over sine bredder igjen (El Nacional 09/02/06).

DELTAKELSE, SAMARBEID OG KOMMUNIKASJON

Allmøtene

Hver mandag er det allmøte i nabolagsorganisasjonens lokaler, som utgjør det viktigste informasjons og kommunikasjonsforumet i nabolaget. Jose Gregorio mener at beboerne i Ojo de Agua har bra kjennskap til nabolagsorganisasjonen grunnet disse møtene. Det er vanligvis bra oppmøte, ofte er det et snitt på 50-60 stykker, sier han. Beboerne Osvaldo Rafael Mena, og Ernelda Ramos pleier å gå på allmøtene for å informere seg, og hvis de ikke går, snakker de med en nabo som har vært der. I tillegg sier beboeren Lilian Graciela Mendoza at José Gregorio også ringer rundt til folk og opplyser om ting og folk ringer så videre til hverandre og holder hverandre oppdatert. Her har Ojo de Agua en fordel fremfor andre lavinntektsområder hvor innlagt telefon er svært sjeldne. Telefon er en effektiv måte å nå ut til beboerne på, for i tillegg snakker disse mye seg imellom og bringer på den måten informasjon videre.

Medlemmene av nabolagsorganisasjonen bruker allmøtene til å informere om arbeidet de gjør, og beboerne har mulighet til å stille spørsmål og ta opp problemer. Møtene er ment å være et møtepunkt for å lette deltakelses- og samarbeidsprosessen, de er kommunikasjonskanalen mellom partene. Men som oftest kommer folk bare når de har en sak de vil ta opp, eller det er et tema som angår dem som skal diskuteres. Hvis ikke er de ikke særlig interessert, sier José Gregorio. Jeg var selv til stede ved ett av møtene og erfarte hvordan beboerne kommer med alt fra banale til seriøse problemer, men som de ikke klarer å løse selv.

Lokalsamfunnspoliti?

Jeg spurte Jose Gregorio om nabolagsorganisasjonen ikke fungerer som et slags nabolagspoliti, som han bekreftet. Folk kommer til dem med problemer og klager, ikke bare når det gjelder et sprukket vannrør, men også ting som for eksempel naboen gjør, og de prøver så godt de kan å løse problemet. Beboeren Osvaldo Rafael Mena fortalte at

borgermesterkontoret hadde sent et firma for å gjøre en jobb i Ojo de Agua. Firmaet brukte strøm fra huset hans uten å betale for den, fordi det var det nærmeste huset. Når han da ikke klarte å betale strømregningen, tok han det opp med nabolagsorganisasjonen som tok saken videre og ordnet opp. Hvis det gjelder en nabotvist, mekler de mellom partene. Ofte skriver de en avtale som alle parter undertegner, og hvis dette ikke holdes, har de rett til å sette ”avtalebryterne” i et slags fengsel i åtte timer. Medlemmene av nabolagsorganisasjonen har også funksjon som såkalte fredsdommere. Dette er noe som nylig ble opprettet i Baruta, og gir vanlige folk en viss myndighet til å løse tvister. Generelt sett fikk jeg inntrykk av at medlemmene av nabolagsorganisasjonen har myndighet og autoritet blant beboerne, og det virker som om folk hører etter. Jeg sammenlignet dem litt med de eldres råd i landsbyene før i tiden.

”Når det for eksempel er unggutter som gjør ugang, eller noen spiller radio høyt på søndagene, ordner nabolagsorganisasjonen opp i problemene og tar fatt i urokråkene. Men ellers her i Ojo de Agua er alle som en stor familie og det er et sunt miljø. Organisasjonen er godt mottatt blant beboerne, og den representerer oss. Før måtte man gå til borgermesterkontoret i Baruta med klager, men nå tar man det enkelt og greit bare opp med nabolagsorganisasjonen, så ordner de opp.”

(Beboer, egen oversettelse)

Det jeg så er at det er medlemmene av nabolagsorganisasjonen som sitter med alt ansvaret og tar alt initiativ som må taes på vegne av alle beboerne. De er tre permanente medlemmer som de selv sier. Det er de som legger ut for telefonregninger, de som betaler for å dra til de forskjellige institusjoner for å søke støtte, legger ut for lunsjen, og tar seg fri fra arbeidet hele tiden. Av det jeg observerte så jobber de mye og er konstant villig til å ta på seg ting for nabolagsorganisasjonen hele tiden. Medlemmene av nabolagsorganisasjonen jobber vanlige jobber, men grunnet denne ekstrainsatsen er de nesten aldri å finne i sine egne hjem. Helgene går også med til arbeid for lokalsamfunnet.

Holdninger

José Gregorio klager litt over holdningene til folk. De tror at nabolagsorganisasjonen kan løse alle saker. Det er også en utbredt oppfatning blant beboerne at nabolagsorganisasjonen har egne ressurser, men som nevnt er ikke dette tilfelle. Innsatsen som medlemmene gjør er helt og holdent basert på frivillig arbeid, og den eneste belønningen de får, er å se at de har fremgang i arbeidet. Det er best slik, sier de, for da kan pengene aldri utgjøre en fristelse. Det

samme var også et problem i Aguachina hvor beboere kom og spurte om penger til forskjellige prosjekter. Men man må sette grenser for at folk skal skjønne og vise autoritet, hevder han.

Noen beboere mener at nabolagsorganisasjonen bare går rundt og snakker og er på møter. De vil se resultater. Folk skjønner ikke at halve arbeidet til nabolagsorganisasjonen er å gå på møter for å få ting til å skje. Jeg spurte medlemmene om de hadde fått ”workshops” og kurs fra FUNVI med tanke på kapasitetsbygging. De mente de knapt hadde gjort annet i halvannet år. Dette har de brakt videre i ”workshops” og kurs for beboerne. Det er mye aktivitet på dette feltet. Det går mye på opplæring i holdninger som må til for å skape et deltakende miljø blant beboerne. Men jeg merket meg i løpet av denne samtalen at medlemmene av nabolagsorganisasjonen her ikke på langt nær var så veltalende og drevne i deltakelsesdiskursen som tilfellet var i Aguachina hvor de alltid visste hvordan de skulle svare riktig. Men jeg følte derimot at svarene de ga meg i Ojo de Agua var mer realistiske. Det fremstår som om de har mye kunnskap og et bra perspektiv på sin egen situasjon, og evne til å se fremover - noe som tillater dem å kunne tenke analytisk.

Deltakelse

Lokalsamfunnets deltakelse er en like stor forutsetning i Ojo de Agua som i Aguachina. José Gregorio bekreftet at mesteparten av det fysiske arbeid som gjøres er basert på egen konstruksjon, og da er beboerne nødt til å stille opp. Nabolagsorganisasjonen er ansvarlig for å prøve å skaffe ressurser og planlegge arbeidet, men den fysiske innsatsen utføres av beboerne selv, med mindre det kreves spesialkunnskap, da henter de inn ekstern arbeidskraft.

Under mine samtaler med beboerne i Ojo de Agua fikk jeg bekreftet mye av informasjonen medlemmene i nabolagsorganisasjonen hadde gitt meg. Men fra begge sider kommer selvmotsigende signaler som forteller om både tillit og mistillit, deltakelse, men passive holdninger, ros og kritikk. Som informanten min Lilian Graciela Mendoza fortalte, er det mye passivitet blant beboerne. De vil ha alt, men få vil jobbe for å oppnå det. De vil at nabolagsorganisasjonen skal stille opp og levere alt ferdig. Men deretter forter hun seg å si at det er også vilje til å jobbe. Problemet er at det er vanskelig fordi med de økonomisk harde tidene, er folk nødt til å prioritere de vanlige jobbene sine for å overleve, og da står som oftest bare søndagen igjen til lokalsamfunnsarbeid. Sønnen hennes jobber for nabolagsorganisasjonen med å bygge trapper på søndager.

Men generelt sett er nabolagsorganisasjonen godt mottatt blant beboerne og de involverer seg i arbeidet. Folk snakker bra om den. Selv om det alltid er noen som tviler på hvor ressursene går og som baksnakker litt. For eksempel har det blitt gitt en sjekk til la Señora José Lopéz for at hun skal administrere kostnadene til bygging av noen trappetrinn. Folk sier at hun har tatt pengene selv, men i virkeligheten har de ikke hatt mulighet til å sette i gang arbeidet ennå grunnet smådetaljer. Men mitt intervjuobjekt sier at hun stoler 100 % på la Señora Santa, den hellige kvinnen, som hun kalles. Hun er en bra kvinne og fortjener den tilliten. Hun hadde i tillegg laget en fotokopi av sjekken og vist den rundt blant beboerne, og forklart at den var kun til materialer, og lagde en inventarliste over disse. Slik opparbeidet hun seg tilliten igjen, gjennom å kommunisere med beboerne.

Beboerne Osvaldo Rafael Mena, og Ernelda Ramos synes at nabolagsorganisasjonen er flink til å formidle, det er høy grad av deltakelse og god mottakelse blant beboerne. Medlemmene av nabolagsorganisasjonen har alltid tid til å høre etter hva beboerne har å si. Beboerne er i stor grad enige med det nabolagsorganisasjonen gjør, selv om det hender at slike småting som det med pengene til trappene blir mistenkeliggjort.

”Men vi samles her og der og diskuterer småting som kloakkrør etc. og de tingene som går galt som for eksempel i forbindelse med strømgjeldingen og lignende beskylder vi ikke nabolagsorganisasjonen for, det er jo ikke deres feil. Nabolagsorganisasjonen er bra, vi er enige i det den gjør og står for Det er god flyt av informasjon, folk deltar og går på allmøtene”.

(Osvaldo Rafael Mena, egen oversettelse)

Det fine i Ojo de Agua er at alle sammen kjenner hverandre og kontakten mellom folk er viktig. Det er høy grad av integrasjon. Området har et landsbypreg over seg. Som Choguill (1996) skriver, forsterker lokalsamfunnsdeltakelse solidariteten blant beboere. Men det kan være to sider av samme sak. Solidaritet som henger sammen med begrepet sosial kapital forsterker også deltakelse²¹.

OPPSUMMERING

Lavinntektsområdet Ojo de Agua har på lik linje med Aguachina implementert boligprogram nr 2, som baserer seg på enabling prinsippene. Representert av nabolagsorganisasjonen skal de gjennom samarbeid mellom offentlig, privat og sivil sektor oppgradere lavinntektsområdet,

²¹

<http://www.unimet.edu.ve/capital-social/capital-social.html>

og samtidig sette beboerne der i stand til selv å kunne planlegge, utføre og styre prosjektene. For å oppnå disse målene kreves det at alle samarbeidspartnere deltar i prosessen, men spesielt viktig er lokalsamfunnets deltakelse. I Ojo de Agua er både beboere og medlemmer av nabolagsorganisasjonen motiverte og engasjerte i arbeidet. Det er stor deltakelse på møtene, og selv om enkelte klager over nabolagsorganisasjonen uttrykker flertallet at de føler seg godt representert av organisasjonen, og at de støtter arbeidet deres fullt ut.

KONKLUSJON: VARIASJONER OG FELLESTREKK

I de to foregående kapitlene presenterte jeg lavinntektsområdene Aguachina og Ojo de Agua og erfaringer fra undersøkelsene jeg gjorde der. Områdene er organisert i nabolagsorganisasjoner, og søker gjennom representasjon av disse å oppgradere boligområdet innenfor rammene av det nasjonale boligprogrammet nr. 2. Begge lavinntektsområdene ligger i staten Miranda som omfatter Caracas og omegn, slik at mange av de samme politiske betingelsene legger føringer for deres muligheter. Noen forskjeller som skyldes at de ligger i forskjellige bykommuner, har gjort seg gjeldende, men det finnes også andre faktorer som gir dem forskjellige utgangspunkt til å delta i boligoppgraderingsprosessen. Dette kapitlet summerer opp og analyserer det som utgjør forskjellene og likhetene mellom områdene, og som danner deres forskjellige utgangspunkt, og dermed påvirker boligprosessen og utfallet av denne. Jeg konkluderer med å si noe om hva som påvirker implementeringen av enablingstrategien med bakgrunn i funnene fra studien, og svarer på hva som legger hindringer for de fattiges deltakelse i boligprosessen. Jeg viser også at begrepet sosial kapital er et viktig verktøy i analysen av lokalsamfunnsdeltakelse. I tillegg sier jeg også noe om hvordan sted har en påvirkning på graden av deltakelse i lokalsamfunnet. Helt til slutt kommer jeg inn på hva dette har å si for utvikling generelt.

NABOLAGSORGANISASJONENE

Gjennom sammenligning av de to lavinntektsområdene og nabolagsorganisasjonene, fant jeg ut at de lykkes i varierende grad i boligprosessen. I min beskrivelse av dem kommer det frem at graden av deltakelse og integrasjon blant beboerne er høyere i Ojo de Agua enn i Aguachina. Både blant beboere og medlemmer av nabolagsorganisasjon i Aguachina mangler det innsatsvilje og engasjement, og informanten min Thaís mente at medlemmene virket utbrente. Mentaliteten i Ojo de Agua er en annen, der finnes lysten til å gjøre en innsats, troen på at det fungerer og gode naboforhold. Der hjelper naboer hverandre, og deler selv om de selv ikke har så mye. Thaís tegner her et ensidig positivt bilde av Ojo de Agua. Som det kom fram i forrige kapittel er virkeligheten, litt mer nyansert. Medlemmene i nabolagsorganisasjonen i Ojo de Agua klager også over at beboerne ofte bare engasjerer seg hvis de har et konkret problem de vil ha løst, og noen beboere klager for de mener at nabolagsorganisasjonen tar alle pengene selv og egentlig ikke gjør så mye annet enn å prate. Men et lavinntektsområde er ikke homogent, det vil derfor alltid være forskjellige holdninger blant beboerne. Hovedtendensene i Ojo de Agua er at det er høy grad av forståelse mellom

partene, og høy grad av deltakelse og engasjement. Blant de beboerne jeg snakket med, hevdet alle at de følte at nabolagsorganisasjonen representerte dem og deres syn på en bra måte. I Aguachina var det motsatt. Her følte beboerne at de ikke ble hørt og ikke hadde noen påvirkning på arbeidet til nabolagsorganisasjonen. Andre beboere vedkjente seg knapt at de visste om organisasjonen. Hva er de bakenforliggende faktorene som gir så forskjellige utslag av arbeidet til nabolagsorganisasjonene?

Sosiale bånd - lederskap

Arkitekten Josefina Baldó peker på nødvendigheten av kommunikasjon mellom beboere og nabolagsorganisasjon. Et problem i Aguachina, sier hun, er at beboerne ikke underrettes om nabolagsorganisasjonens mål og arbeid. I UN Habitats evaluering av implementeringen av enabling strategien (1992) trekkes mangel på informasjon frem som en viktig barriere.

Hvis kommunikasjon mellom partene, og spesielt mellom beboere og nabolagsorganisasjon er dårlig, vil flyten av informasjon også hindres. Dette kan skape grobunn for mistillit. Flyt av informasjon er en viktig dimensjon av begrepet sosial kapital. Når den viktigste informasjonskanalen i nabolaget er allmøter, og deltakelsen er lav som i Aguachina, får man derfor et problem. I Ojo de Agua er deltakelsen på møtene høy, og det virker som folk ser det som sin plikt å møte opp, eller snakke med noen som har vært på møtet. Selv om deltakelsen også i stor grad er knyttet til personlige behov, som å løse tvister, eller ta opp personlige problemer, hersker det en viss kultur blant beboerne som nærmest gjør deltakelsen til noe obligatorisk. En årsak til dette kan være at lavinntektsområdet er så godt integrert at folk kjenner hverandre godt, og da blir det tydelig hvis man ikke deltar eller gjør noe for fellesskapets beste. Lederen av nabolagsorganisasjonen i Ojo de Agua er i tillegg veldig folkelig, og kommuniserer kontinuerlig med beboerne. Han går runder i nabolaget og lytter til det folk har å si. Dette er nok en viktig årsak til den høye graden av integrasjon.

Desai (1995) har i sine studier observert at det bare var visse personer i lavinntektsområdene som tok initiativet til å kontakte politiske ledere og NGOer på vegne av alle beboerne. Han kalte disse "initiators". Disse spilte også en rolle i kommunikasjonene mellom nabolagsorganisasjonen og resten av lokalsamfunnet. Han fant også ut at en "initiator" eller leder ikke handler alene, men han har alltid en gruppe støttespillere rundt seg som er villig til å hjelpe. Disse kalte han "mediators". I Ojo de Agua er Jesús Lopéz, lederen av nabolagsorganisasjonen, en slik initiator, som står bak mye av organisasjonsvirksomheten i nabolaget. Med hans sønn, José Gregorio og et par andre ildsjeler som har stillinger som visepresident, sekretær og skattholder, er det de som bidrar mest med tid, arbeidsinnsats og

iblant med egne ressurser, og fungerer i høy grad som ”mediators”. Gilbert & Ward (1985) nevner også karismatiske ledere som en viktig forutsetning for å skape engasjement blant beboere. Lederen av nabolagsorganisasjonen i Aguchina, Henry Castro, er utdannet farmasøyt og snakker et mer ”akademisk” språk enn beboerne og oppfattes derfor som litt utilgjengelig, noe som hindrer kommunikasjon med beboerne. Dette kan være en av grunnene til at beboerne i Aguachina ikke føler at ASOCIPAC representerer dem.

Men som Desai (1995) poengterer, garanterer ikke eksistensen av en nabolagsorganisasjon at den representerer hele lokalsamfunnet. Det kan være at den kun representerer enkelte kategorier av beboerne og ekskluderer andre. Hvis en tar for seg de forskjellige sidene ved sosial kapital som utledet i kapittel 2, kan en forklare hvordan det kan foregå. Ifølge Norges Forskningsråd (2005), oppstår det horisontale bånd mellom mennesker som bor et sted, som arbeider sammen, eller som har et fellesskap av annen art. Grupper med sterke bånd blant sine medlemmer kan ha manglende broer ved at de ekskluderer andre grupper. Harris (2002) mener også at nettverk lett kan føre til eksklusjon av andre grupper og kun være fordelaktig for en mindre gruppe. Hvorfor ender så nabolagsorganisasjonene opp med sterke sosiale bånd medlemmene imellom, men svake broer til resten av beboerne?

Flere av mine informanter mente at et av problemene i Aguachina er fornyelse av lederskapet i ASOCIPAC. Selv om det er valg annet hvert år, er det kun de samme medlemmene som har sittet i organisasjonen i ti år, som roterer i vervene. Dette gjør det vanskeligere å inkludere de beboerne som ikke kjenner noen av medlemmene fra før av. Hadde en hatt hyppigere utskifting av medlemmene kunne en skapt flere bånd til resten av beboerne. Slik det er nå, blir medlemmene av ASOCIPAC bare mer isolert fra resten av lokalsamfunnet. Når sosial kapital fører til eksklusjon av noen grupper, undergraver det tillitt, solidaritet og flyt av informasjon. Det som i utgangspunktet kunne sørget for engasjement og deltakelse i aktiviteter for fellesskapets beste, får da den motsatte effekten. Når resten av beboerne ikke føler seg inkludert, skapes det ikke insentiver til at de deltar i boligprosessen, og den manglende deltakelsen forsterker igjen effekten av ekskluderingen, og man risikerer derfor å få en gjensidig påvirkende negativ spiral.

Som Basco og Laxalde (2003) understreker så går samfunnet gjennom en transisjonsprosess hvor stadig mer sosial kapital akkumuleres gjennom at nabolagsorganisasjoner utvikler seg. Dermed kunne en regnet med at siden ASOCIPAC har eksistert lenge, burde de hatt høyere grad av sosial kapital og derfor burde prosessene fungert

bedre der. Jeg antar da at graden av sosial kapital kun har økt innenfor den ene gruppen av medlemmene og forsterket dette nettverket, og derfor ikke utgjør noen ressurs for lokalsamfunnet som helhet.

Informantene mine fra FUNVI, Thais og Douglas, tror mye av mistilliten i Aguachina skyldes mangel på gjennomsiktighet i prosessene. Deltakelse øker nemlig gjennomsiktighet fordi informasjon, prioriteringer, strategier og handlinger er åpne for alle involverte parter. Men når det settes opp en vanntank i ett område i Aguachina, lurer beboerne i de andre områdene på hvorfor det ikke settes opp i deres område. Grunnene kan være mange, og som oftest ligger det en logisk forklaring bak. Men så lenge folk ikke vet hvorfor, skapes det misnøye, og folk mister troen på partnerskapet. Og så lenge de ikke deltar på møtene har de ikke mulighet til å vite årsaken til at vanntanken ble bygget i nabosektoren i stedet. Blant det viktigste for at partnerskap skal fungere er at medlemmene av nabolagsorganisasjonen og beboerne har lyst til å kjempe og å delta.

Ojo de Agua har også vært organisert lenge, og der finnes det flere temabaserte nabolagsorganisasjoner. Disse har nok gjort en viktig jobb i å lære folk opp i nødvendigheten av å delta, og har vært med på å bygge sosial kapital som en ressurs hele lokalsamfunnet nyter godt av. Disse organisasjonene har strukket seg over et bredt interessefelt hos beboerne, og har klart å opprette en god plattform for samarbeid og kommunikasjon seg imellom, som kan ha vært en av grunnene til at det lettere har dannet seg sosiale bånd mellom de forskjellige grupperingene. Selve hovednabolagsorganisasjonen har kun eksistert i to år, men det er de samme personene som har vært pådriverne bak forløperne av nabolagsorganisasjoner. Det er kanskje for tidlig å si om de samme prosessene vil føre til minsket integrasjon mellom beboere og medlemmer i Ojo de Agua, men siden lokalsamfunnet allerede har så stor grad av deltakelse og engasjement er dette lite tenkelig. Mangelen på utskifting av medlemmer i ASOCIPAC regnes også som grunnen til at organisasjonen preges av utbrenthet, ifølge min informant Thaís. I Aguachina har de oppnådd en del mål når det gjelder fysisk oppgradering, som medlemmene av ASOCIPAC bl.a. har vunnet priser for. Dette skyldes nok i stor grad at det har vært et pilotprosjekt, og det at man utfører prosjekter hvor beboerne er drivkraften, er i seg selv faktisk historisk i Venezuela. Men mine informanter fra FUNVI mente at medlemmene av ASOCIPAC henger seg for mye opp i det som allerede er oppnådd og glemmer å se fremover.

I tillegg til å delta på møter, kan beboerne i begge lavinntektsområdene få informasjon ved å gå til nabolagsorganisasjonens lokaler. I Aguachina har de fordelen av å ha et internett senter i den samme bygningen med plansjer som forteller om organisasjonens arbeid, og det er et økende antall av brukere av internettsenteret. Men som nevnt tidligere, beveger ikke beboerne seg så mye rundt i de forskjellige sektorene innen området, noe som igjen hindrer dem i å få informasjon. Møtelokalene til nabolagsorganisasjonen i Ojo de Agua har andre ting knyttet til senteret som politistasjon, skole og klinikk og disse er med på å øke besøkstallet. Dessuten gjør nabolagets geografiske utstrekning at senteret får en mye mer sentral rolle enn det som ville vært mulig i Aguachina.

Betydningen av sted

I Ojo de Agua er det også et tettere samarbeid mellom nabolagsorganisasjonen og de lokale myndighetene. Borgermesteren kommer ofte på besøk, og beboerne snakker til ham uten formaliteter. Selv om denne borgermesteren bor i åsen ovenfor nabolaget, gjaldt dette også den forrige borgemesteren. Han blir innimellom invitert på middag av beboerne, og dette danner grunnlaget for et gjensidig forhold hvor han får velgere og de får løfter oppfylt. Har dette med geografisk nærhet å gjøre? Som Taub, Taylor & Dunham(1984) skriver, fostrer stedlig nærhet sosial kontakt.

Når det gjelder beliggenhet, har de to områdene veldig forskjellig utgangspunkt. Riktignok finnes det mye grøntareal rundt begge og de ligger et stykke utenfor sentrum av Caracas, men det er kun der det finnes likheter. Aguachina ligger omgitt av andre lavinntektsområder og de omkringliggende områder er preget av fattigdom. Mens Ojo de Agua ligger i en av de mer velstående bykommunene i staten, og er omkranset av middel og høyere klasse nabolag, forskjellig handels og næringsvirksomhet som fabrikker, restauranter og kjøpesentre og flere statlige institusjoner som for eksempel borgermesterkontoret. Ojo de Agua kan derfor sies i mye større grad å være i kontakt med de velfungerende og ordnete delene av samfunnet. Taub, Taylor & Dunham(1984) mener at adferds- og holdningsmodeller som er tilgjengelige i nabolaget determinerer innflytelsesrekkevidden og typen av adferd og holdninger hos beboerne. Dermed vil mulighetene og begrensningene som er tilgjengelige, enten berike eller hindre beboernes adferd. Normer og adferd spres gjennom interaksjon og synlighet. Nærhet øker sjansene for interaksjon, og interaksjon resulterer i noen former for tilvenning, spredning av holdninger og adferdsmønstre.

Jürgen Friedrichs (1998) hevder at fattige nabolag kan påvirke beboerne negativt, men kun hvis beboernes handlingsrom og sosiale nettverk er begrenset til det samme nabolaget og

hvis beboerne bor der over lengre tid. Nabolagseffekter vil si at den sosiale komposisjonen til et individs lokale, sosiale rom påvirker hans eller hennes muligheter og velvære.

Nabolagseffekter kan være både positive eller negative. De avhenger av demografisk kontekst, og dermed spredning av holdning og adferd. Sosial interaksjon og synlighet av fysiske nabolagskarakteristikker er blant måter individer lenkes til kontekst.

Lavinntektsområdet Aguachina er i mye større grad isolert enn Ojo de Agua. Aguachina er det største lavinntektsområdet både geografisk og demografisk sett, det har 9000 innbyggere fordelt på 44 hektar²², og slik jeg erfarte det, er de fire sonene som utgjør området lite integrert. Ojo de Agua består av flere soner, men med færre innbyggere i hver og har en mindre geografisk utstrekning. Der er de 6259 beboere fordelt på 26.6 hektar²³. Dette kan være en av grunnene til at Ojo de Agua bærer preg av å være en landsby. Flere av mine informanter som jobbet med Ojo de Agua beskrev området nettopp slik. Og det er både de fysiske og sosiale aspektene som ligger til grunn for denne vurderingen, Både som organisasjon og som lavinntektsområde virker Ojo de Agua mer integrert enn Aguachina, og samtidig er beboerne i Ojo de Agua mer i kontakt med samfunnet rundt lavinntektsområdet. Dermed kan en trekke slutningen at Ojo de Agua påvirkes positivt tatt i betraktning at de daglig omgås mennesker fra andre sosiale lag.

For å summere kan en si at Ojo de Agua har flere fordeler og er bedre stilt enn Aguachina. Det ligger innhyllt i middelklasse områder. Det har mye færre innbyggerer spredd over et mindre areal. Kommunen er mer velstående, de har butikker, kjøpesentre o.l. i gangavstand. Dette er med og gir et ekstra dytt. I tillegg er lavinntektsområdet mindre, mer oversiktlig og i bedre stand enn Aguachina. For eksempel er nærmest alle veiene/stiene i Ojo de Agua brolagt. Beboerne har også tilgang til flere basisfasiliteter som innlagt vann, strøm og telefon.

Som Andersson(2001) sier, er kausalitet alltid vanskelig å bevise, men forskning impliserer at det er kausale lenker mellom nabolagskontekster, individuell adferd og sosiale og økonomiske utkom. Taub, Taylor & Dunham (1984) fant bl.a. sammenhenger mellom graden av engasjement i samfunnet og hvor fornøyde folk var med livet i nabolaget. Coles & Kelling (1996) mener også at mennesker mister motivasjonen når de omgis av falleferdige bygninger og søppel. Dette påvirker dem negativt til å tenke at ”det kan være det samme”. Når man får inntrykk av at ingen bryr seg, så blir terskelen for å begynne å bry seg selv, lagt veldig høyt.

²² Kilde: FUNVI

²³ Kilde: FUNVI

Jeg kan med andre ord ikke si noe sikkert om hvordan de stedsspesifikke faktorene er med å påvirke graden av deltakelse, men jeg antar at det er en sammenheng, og bruker det som et premiss videre i denne analysen. Hvis jeg så tar utgangspunkt i dette kan det være en av forklaringene på de forskjellige grader av integrasjon, tillitt og deltakelse de to lavinntektsområdene har.

Hvis områders beliggenhet, og sosiale og fysiske faktorer har påvirkning på lokalsamfunns sosiale sammensetning, kan jeg anta at det også påvirker graden av sosial kapital. Som jeg nevnte i kapittel 2, har Edwards og Foley poengtert er det umulig å separere hva sosial kapital gjør fra hva det er, noe som vanskeliggjør en funksjonell definisjon av begrepet (Woolcock 1998). Det samme gjelder for denne studien. Det er vanskelig om ikke umulig å måle tilstedeværelsen av sosial kapital og effekten dette har i hvert av de to lavinntektsområdene. Og som sagt kan sosial kapital også utgjøre en hindring for deltakelse. Men det som er tydelig er hvordan graden av tillit, kommunikasjon og flyt av informasjon letter deltakelsen og samarbeidsprosessen i det ene boligområdet. Derfor antar jeg at det i Ojo de Agua har lyktes å danne broer mellom nabolagsorganisasjonen og beboerne i større grad enn Aguachina

Andre forhold

Jeg har som sagt avgrenset studien til å undersøke hva som påvirker lokalsamfunnsdeltakelse, eller forholdet mellom en nabolagsorganisasjon og beboere, og hittil fokusert mest på det i analysen. Men for at enablingstrategien skal fungere, er forholdet mellom nabolagsorganisasjonen og de resterende parter like viktig, og som jeg vil vise her, påvirker disse også i stor grad forholdet mellom nabolagsorganisasjonen og beboerne. NGOenes rolle i samarbeidet med nabolagsorganisasjonene er blant annet å sørge for opplæring, rådgivning og generelt sett kapasitetsbygging. Kapasitetsbygging er ment å være et redskap for empowerment og enablement, og skal gi de fattige en mulighet til å delta i prosessene som angår dem (UNCHS 2001a). Nabolagsorganisasjonene skal videreføre det de lærer av NGOene til beboerne, slik at deres kapasitet øker og de kan delta i boligprosessen. Som nevnt i kapittel 2, er det flere måter beboere i lavinntektsområder kan delta på, mens deltakelse i konstruksjon, planlegging og utforming av prosjekter, er den vanligste. I boligprogram nr 2 er deltakelse i planleggings- og konstruksjonsfasen viktig, men like viktig er engasjement og den jevne deltakelsen på møter. Dette er viktig for at nabolagsorganisasjonen kan være i konstant dialog med beboerne, for de er tross alt ment å representere deres behov og ønsker.

Medlemmene av nabolagsorganisasjonene er også forpliktet til å delta mer i administrasjonen av prosjekter, også i en postimplementeringsfase.

Eade (1997) identifiserer forskjellige fallgruver kapasitetsbygging kan ha. Blant annet må det ikke skape avhengighet, for det vil ha en motsatt effekt og føre til sårbarhet i stedet. Avhengighet kan skapes både på vegne av beboere i forhold til nabolagsorganisasjon, og på vegne av nabolagsorganisasjonene i forhold til eksterne byråer, organisasjoner eller offentlige institusjoner som de mottar assistanse fra. Det er to historier fra Aguachina som illustrerer dette: Under intervjuet jeg gjorde med medlemmene av ASOCIPAC, klaget de over at det var en gruppe blant håndverkerne som uttalte seg negativt om dem og beskyldte dem for å ta penger selv etc. Men i stedet for selv å komme med forslag til hvordan de kunne løse problemet, som for eksempel å sette seg ned og prate med håndverkerne og forklare, ba de FUNVI om råd. Under det samme intervjuet pekte de på at de trengte brosjyrer for nettstedet slik at de kunne promotere det. Men de tenkte ikke på at de selv var innehavere av både scanner, printer, pc og bilder av prosjektet og huset, og at de med disse verktøyene selv kunne lage og distribuere brosjyrene. Thaís mener at FUNVI har latt dem bli avhengige og at det er enkelte ting som FUNVI burde ha sagt ifra om, men som de ikke har gjort, og de må derfor ta på seg mye av skylden.

En av årsakene til at ASOICPAC gjøres avhengige ligger i vanskeligheten med å omstille seg i overgangen fra en boligstrategi hvor alt påføres ovenifra, til en som er deltakende. Denne veien er problematisk både for beboere, funksjonærer og myndigheter fordi den innebærer en konseptualisering som er diametralt motsatt av det til da gjeldende synet. Når en samfunnsorden som har blitt tatt for gitt av alle parter blir utfordret på denne måten, vil en omstillingsprosess nødvendigvis ta tid. Før var det alltid noen utenfra som påla dem en gjøremåte og levemåte og som bestemte hva og hvordan ting skulle gjøres. Nå skal det skapes en vei som går innenifra. Som Desai (1995) skriver, er sannsynligvis en av de største feilene som gjøres i boligprogrammer basert på deltakelse, at de forsøkes gjort med den type ansatte som normalt sett har jobbet med konvensjonelle boligprogrammer. Nå har det gått litt tid siden Desai gjorde sine studier, og tanken om deltakelse er i større grad integrert i nasjonal boligpolitikk rundt om i verden. Men som vi har sett endrer ikke folk sine holdninger i en håndvending, så gamle holdninger og måter å se ting på kan skape hindringer før alle parter har integrert den nye tenkemåten.

Retten til å delta fører også med seg forpliktelser i form av ansvar. Som jeg viste her, kan manglende evne til å overføre ansvar også skape avhengighet. I Venezuela er heller ikke

de kulturelle faktorene noen fordel for å oppnå overføring av ansvar. Som nevnt i kapittel 2, forsøker for eksempel den staten fortsatt å gjøre alt i stedet for å overføre rettigheter og ansvar til lokalbefolkningen, noe som undergraver funksjonen av lokalsamfunnsdeltakelse. De kulturelle barrierene påvirker alle nivåer av deltakelse. For eksempel forteller Thaís og Douglas fra FUNVI at i Aguachina har beboerne en holdning om at de fortjener masse fra staten, og at staten som en paternalistisk enhet skal komme til dem og gi dem alt de trenger. De har vanskelig for å skjønne at det er de selv som for eksempel må gå til telefonselskapet og be om å få opprettet telefonlinje. FUNVI kan gi dem råd i hvordan prosessene skal foregå, men det er de selv som må utføre det. De er nødt til å ta ansvar for at boligprogrammet skal fungere, de kan ikke vente at ting faller dem i fanget.

Som José Lopéz fra Ojo de Agua sa, er det vanskelig å endre holdninger. Teorien er fin i praksis, men venezuelanere er vant til paternalisme og en kan ikke forvente seg at beboere i lavinntektsområder er annerledes. Ansvarsfordeling fungerer derfor dårlig på noen områder. Som vi så i det foregående kapitlet er det medlemmene av nabolagsorganisasjonen i Ojo de Agua som tar alt ansvaret for gjennomføringen av prosjekter og i tillegg tar de på seg ansvaret for å løse problemer som nabotvister etc. blant beboerne. Det er medlemmene av nabolagsorganisasjonen som legger ut for telefonregninger, de som betaler for å reise til de forskjellige institusjonene for å søke midler til oppgraderingsarbeidet, og som ofte må ta seg fri fra arbeidet. De har liten tid til familien, sier de, for det er hele tiden noe de må utrette for organisasjonen eller de andre beboerne. En ting er at de risikerer å bli utbrent ved å ta på seg så mye ansvar, men en annen ting er at ved å ikke delegerer, så gjør de folk avhengige av dem.

Formasjonen av et partnerskap, både formalisert og ikke, hvor parter skal delta på lik linje i prosessen krever derfor tid for modning og inkorporering. Partene må lære seg hva betydningen av disse modellene for samarbeid er; strukturen, de generelle funksjoner og komponenter, betingelser for organisering og forholdet dem imellom.

I Ojo de Agua har medlemmene av nabolagsorganisasjonene etter hvert tilegnet seg den kunnskapen og kapasiteten som trengs for å kommunisere med de offentlige institusjonene. De har også bygget opp et nettverk innen disse organisasjonene og institusjonene slik at de lettere manøvrerer seg i dette landskapet. Slik sett fungerer de bra som et mellomledd som representerer beboerne. I Ojo de Agua får jeg flere ganger bekreftet at medlemmene av nabolagsorganisasjonen har en bra analytisk evne og perspektiv på seg selv. De så nabolagsorganisasjonens ståsted og muligheter som del av en større helhet. Dette overrasket meg positivt. I Aguachina opplevde jeg at medlemmene behersket deltakelsesterminologien til fulle, men det virket ikke alltid som det de sa hadde røtter i

virkeligheten. Men begge nabolagsorganisasjonene var bevisst på at de fortsatt er i en læringsprosess, og forholdt seg ydmyke til det.

Politisk vilje

Innen enablingstrategiene er det også problematisk hvis overføring av ansvar fører til ansvarsfraskrivelse. Selv om en skal desentralisere ansvar og beslutningstaking i implementeringen, kreves også en sterk og deltagende stat. Staten skal bl.a. tilrettelegge for at de institusjonelle arrangementene fungerer som de skal. Dette krever både en aktiv og sammenhengende handling fra myndighetenes side (ILO/UNCHS 1995). Så selv om ansvaret for å ta avgjørelser og å handle blir plassert hos de fattige, nabolagsorganisasjoner og NGOer, betyr ikke dette at staten skal forholde seg passiv (UNCHS 1992). Ifølge UN Habitat (2002a) er manglende politisk vilje et av de store hindrene i implementeringen av enablingstrategien. Som jeg viste i de to foregående kapitlene er ikke alltid representanter for myndighetene like velvillige, og nabolagsorganisasjonene møter på store problemer i et statlig apparat som ikke fungerer optimalt. Jeg opplevde også på møter mellom nabolagsorganisasjonen og de andre samarbeidende partene at det var representanter for de statlige institusjonene som ikke alltid møtte opp, og som slik fravek seg sitt ansvar.

Det kreves også i henhold til enablingstrategien at staten desentraliserer ressurser (UNCHS 1996), og dette kommer også klart frem som viktig i den venezuelanske boligloven. Som vi så i Ojo de Agua, så uteblir ressursene de har blitt lovet grunnet borgermesteren i bykommunens politiske tilhørighet, og FUNVI DMC som er den utøvende enheten i partnerskapet i Aguachina, mangler også ressurser som resultat av at organisasjonen tilhører borgermesteren av Caracas, som er del av opposisjonen. Politiseringen av boligproblemer er et veldig stort problem. Ofte finnes det nok ressurser, mener min informant Victor Hugo Pérez, men det politiske hindrer bruk. Som Gilbert og Gugler (1992) sier, er bolig like mye et politisk som et teknisk spørsmål. Men politikernes handling begrenses igjen av sosiale og økonomiske realiteter. Og mange regjeringer i utviklingsland begrenses av manglende tekniske og administrative kompetanse. Generelt sett er politiske interesser det kritiske element som avgjør politikken rettet mot lavinntektsområdene. Som Coit (1990) sier, er grasrotas initiativ veldig avhengig av politisk vilje og rettferdig distribusjon av ressurser som igjen henger sammen med det første.

Det er dermed ikke bare beboerne eller medlemmene av nabolagsorganisasjonene som har påvirkning på prosessen av lokalsamfunnsdeltakelse, disse forholdene påvirkes også i stor grad av eksterne faktorer som forholdet til de resterende aktørene, deres vilje og evne til å

utføre sin del av arbeidet, og strukturelle faktorer.

OPPSUMMERING

I dette kapitlet har jeg sammenlignet lavinntektsområdene Aguachina og Ojo de Agua, og analysert funnene med bakgrunn i begrepene fra analyserammekapitlet. Ojo de Agua som lokalsamfunn er godt integrert, og det er høy grad av deltakelse, engasjement og flyt av informasjon. Dette kan ha sammenheng med at området er lite og oversiktlig, og det er et godt forhold med mye tillit mellom medlemmene av nabolagsorganisasjonen og beboerne. Omgivelsene er mer ordnet i Ojo de Agua. Beboerne har tilgang til mange basisfasiliteter og området er også omgitt av fasiliteter tilhørende et velfungerende samfunn. Dette hjelper til å motivere, for en ser at det nytter, situasjonen er ikke så håpløs. Høy grad av tillit og tilstedeværelsen av sosiale normer regnes som sosial kapital, dvs. en ressurs til fordel for lokalsamfunnet. Sosial kapital i form av nettverk kan være en fordel, men det kan også hindre utvikling. I Aguachina er det lav grad av deltakelse og stor misnøye blant beboerne. De mangler tillit og føler ikke at ASOCIPAC representerer dem. Det er liten grad av kommunikasjon og dermed flyt av informasjon mellom partene. Mye tyder på at det er svake eller manglende sosiale broer mellom grupperingene her, og dette skaper hindringer for deltakelse. Det kan skyldes at det er flere beboere i Aguachina og de er spredd over et større område enn Ojo de Agua. Det kan også føres hen til nabolagsorganisasjonens manglende evne til å inkludere andre beboere. Dette ligger i lederskapsfaktorer som lite rotasjon av medlemmene, en president som ikke er folkelig nok og har god kontakt med beboerne. Manglende deltakelse fører til manglende flyt av informasjon som bygger opp under mistillit mellom partene.

Det er også andre forhold som påvirker nivået av deltakelse i de to områdene, som NGOers og myndigheters evne til å overføre ressurser og ansvar til nabolagsorganisasjonen og potensielt nabolagsorganisasjonens evne til å overføre ansvar til beboerne.

AVSLUTNING

I denne oppgaven har jeg lett etter svar på hva som påvirker implementeringen av boligprogrammer basert på enabling strategien. Med utgangspunkt i et nasjonalt boligprogram i Venezuela, har jeg studerte deler av denne prosessen i to lavinntektsområder i Caracas. Gjennom intervjuer og samtaler med partene involvert i boligoppgradering i disse lavinntektsområdene har jeg søkt å finne svar på dette.

For å avgrense studien fokuserte jeg på deltakelse på lokalt plan i lavinntektsområdene, men beholdt likevel et bredt perspektiv for å vise mangfoldet av faktorer som har påvirkning på boligprosessen generelt og dermed også prosessene på lokalt plan. Jeg vil her først svare på spørsmålet om hva som legger hindringer for at de fattige skal kunne delta og samarbeide effektivt som partnere, og med dette si noe videre om hva som påvirker implementeringen av enablingstrategien. Jeg viser hvordan begrepet sosial kapital er fruktbart for å forklare sammenhengene, og hvordan stedsspesifikke faktorer kan ha noe å si for utfallet av prosessene. Deretter sier jeg noe om hvordan funnene fra denne studien kan være relevant for utvikling generelt.

Hvilke faktorer påvirker implementeringen av boligprogrammer basert på enablingstrategien?

Enablingstrategien søker å bygge kapasitet hos lokalbefolkningen slik at de selv kan settes i stand til å forbedre sin egen situasjon. Likeledes fremmer den overføring av makt til lokalt nivå, slik at de fattige kan delta i prosessene som berører dem. Dette er fordi enablingstrategien krever at alle parter som er involvert i boligsektoren skal kunne delta på lik linje og samarbeide med hverandre. Partnerskap fremmes som en løsning for å formalisere pliktene og rettighetene disse aktørene har overfor hverandre. Tanken bak er at når alle parter gjør det de er best til selv, vil prosessen effektiviseres. Slik oppnår en lettere resultater, og en sparer ressurser som kan brukes på de som trenger det mest. Men som jeg har erfart gjennom denne studien, er det også en del faktorer som må stemme, for at denne oppskriften skal kunne følges.

Lokalsamfunnsdeltakelse er essensielt i enablingstrategien fordi det er fra de fattige selv at utviklingen skal komme. Det er de som skal være pådrivere og som selv skal klare å utnytte mulighetene de har til å forbedre sin egen situasjon. Det er flere forhold på lokalt plan som er viktige i denne analysen, men spesielt fokuserer jeg på forholdet mellom beboere og nabolagsorganisasjon. Jeg trekker også inn forholdet beboerne imellom, forholdet mellom nabolagsorganisasjonen og NGOene, som alle utgjør sivil sektor. Offentlig sektor tas også med i analysen fordi det, som sagt i enablingstrategien, er viktig at alle parter samarbeider og utfyller sin rolle.

UN-Habitat melder at mangelen på en deltakende planleggingsprosess, den begrensede kapasiteten til sivilsamfunnets organisasjoner og metoder for å involvere de mest sårbare gruppene i beslutningstaking, hindrer effektiviteten av enablingstrategiene (2002a). Dette

stemmer til en viss grad med det jeg så i de to lavinntektsområdene.

Hindringer for lokalsamfunnsdeltakelse

For at de fattige skal kunne delta i boligprosessen, ses det som viktig innen enablingstrategien at de er organisert i nabolagsorganisasjoner som kan representere dem, og som skal fungere som bindeleddet til de andre samarbeidspartene. Via nabolagsorganisasjonene kan folk få opplæring og trening, og gjennom kapasitetsbygging øker de sin egen selvtillit. De får også kontakt med myndighetene og lærer å omgås og orientere seg i de offentlige systemer, og blir mer bevisste sin egen posisjon. Nabolagsorganisasjonene ses på som nær lokalbefolkningen, de vet hvor problemene ligger.

I denne studien fant jeg ut at nabolagsorganisasjonene ikke nødvendigvis er så nær lokalbefolkningen, selv om den er ment å representere den, og dette skaper hindringer for lokalsamfunnsdeltakelsen. Deltakelse kan være direkte, som for eksempel aktiv medvirkning i planlegging eller utføring av konkret arbeid. Men indirekte deltakelse som handler om holdninger og mentalitet, at det vises interesse og initiativ, at man er til stede og uttrykker positive holdninger etc. er like viktig for at nabolagsorganisasjonen skal ha fremgang i arbeidet. I Aguachina var det liten grad av deltakelse, både direkte og indirekte. Det var misnøye med nabolagsorganisasjonen, og mangel på tillit. Jeg fant ut at det var lav flyt av informasjon og kommunikasjon mellom partene, og liten integrasjon i lavinntektsområdet generelt. Når nabolagsorganisasjonen ikke har den støtten den trenger fra beboerne, vanskeliggjør dette arbeidet. For det er på grunnlag av beboerne man skal finne frem til problemene og med hjelp fra dem man skal utføre prosjektene. Etter at prosjekter er utført, kreves det og at de vedlikeholdes og dette avhenger av lokalbefolkningens innsats. Uten dette samarbeidet vil prosjektene derfor ikke være levedyktige, og boligprosessen vil stagnere. Nabolagsorganisasjonen kan ikke alene ta på seg ansvaret og gjennomføre alle prosjektene.

Blant årsakene jeg fant til den lave graden av deltakelse i Aguachina, var det først og fremst det organisasjonsmessige. Det var lite utskifting av medlemmene i nabolagsorganisasjonen. Selv om disse bygget sin sosiale kapital gjennom årene med nabolagsarbeid, utgjorde det kun en ressurs for dem selv og det nettverket de skapte blant seg og sine. Som jeg så, var det svake broer til de resterende grupperingene blant beboerne, som uttalte at de følte seg ekskludert. Beboerne imellom var det også sterke lokale nettverk, men lite kontakt mellom disse. Dette viser at begrepet sosial kapital var et nyttig verktøy for å forstå mekanismene som hindrer deltakelsen i lavinntektsområdet. I Ojo de Agua var det stor grad av deltakelse, både direkte og indirekte, og nabolagsorganisasjonen var godt integrert i

lokalsamfunnet. Her kan tilstedeværelsen av sosiale bånd mellom nabolagsorganisasjonen og beboerne forklare den høye graden av deltakelse.

Som nevnt i analysen impliserer forskning at det er kausale lenker mellom nabolagskontekster, individuell adferd og sosiale og økonomiske resultat. Dette forklares med nabolagseffekter, som vil si at den sosiale komposisjonen til et individs lokale sosiale rom, påvirker hans eller hennes muligheter og velvære. Nabolagseffekter kan være både positive eller negative. De avhenger av demografisk kontekst, og dermed spredning av holdning og adferd. Sosial interaksjon og synlighet av fysiske nabolagskarakteristikker er blant måter individer lenkes til kontekst. Jeg mener etter det jeg har sett, at noe av grunnen til de forskjellige grader av integrasjon, motivasjon og deltakelse i de to lavinntektsområdene, har med geografiske faktorer å gjøre. For det første har utspreddning og topografi av lavinntektsområdene påvirkning på hvor lett det er for beboerne å ha kontakt med hverandre. For det andre vil tilstedeværelsen av både sosiale og fysiske faktorer i et nabolag påvirke beboerne holdnings- og adferdsmessig. Aguachina er for eksempel omgitt av andre lavinntektsområder, mens Ojo de Agua omgis av ressurssterke nabolag med forskjellige fasiliteter som lærer beboerne hvordan den formelle delen av samfunnet fungerer. Innad i selve lavinntektsområdene er det også stor forskjell i tilgangen på basisfasiliteter. Ojo de Agua har både innlagt vann, strøm og telefon i de fleste boligene. I Aguachina er beboerne mye dårligere stilt, og ingen av stiene der er brolagt slik de er i Ojo de Agua. Tilstedeværelsen av falleferdighet og uordentlighet kan ha en negativ holdningsmessig påvirkning på beboerne. I Aguachina sa mange av beboerne at ”det ikke nyttet”. De hadde gitt opp håpet, det var ikke vits i å bruke sin tid og energi på nabolagsorganisasjonen.

Det er et velkjent fenomen at begrenset tid og ressurser hindrer fattige i å delta, men slik jeg erfarte det, er de holdningsmessige grunnene en mye viktigere årsak til om de deltar eller ikke.

Flere faktorer

Innen enablingstrategien er det også viktig å overføre ansvar til de fattige. Jeg så at der man ikke klarte å gjøre dette, førte det også til manglende engasjement og deltakelse. Hvis nabolagsorganisasjonen tok på seg alt ansvaret for å gjennomføre prosjekter og løse problemer, ble beboerne passive. Men det var også eksempler på at nabolagsorganisasjonen ble passiv. Som nevnt klarte ikke NGOen FUNVI helt å behandle medlemmene av ASOCIPAC som likeverdige partnere, de behandlet dem mer som ansatte. Dermed lærte ikke medlemmene av ASOCIPAC å være så selvstendige som de burde.

Hva kreves for at enablingstrategien skal lykkes?

Mitt utgangspunkt for å si noe om enablingstrategien var et nasjonalt boligprogram i Venezuela som baserer seg på denne. Derfor kan jeg kun konkludere med hva som kreves i dette spesifikke tilfellet, og anta at mange av de samme faktorene vil være viktig for enablingstrategien generelt. Dette utelukker ikke at det finnes mange andre faktorer som er viktige for at enablingstrategien skal lykkes.

Jeg antok innledningsvis at implementeringen av boligprogrammer basert på enablingstrategien, krever mye mer enn en endring av boligpolitikken, noe som har kommet tydelig frem under denne studien. Det krever en holdningsendring både blant lavinntektsbefolkningen, representanter, for sivilsektorens organisasjoner og myndigheter på alle nivåer. De fattige må slutte å være passive og innta sin rolle som aktive agenter for egen utvikling, mens de andre partene må lære å stole på at de fattige kan og dermed overføre ansvar til dem.

De geografiske faktorene har innvirkning, men disse er konstante og kan ikke endres. Den påvirkningen de sosiale og fysiske faktorene et nabolag har på et individ, kan man i første rekke ikke gjøre noe med annet enn å være oppmerksom på det. Disse faktorene vil kunne endres hvis en lykkes med å implementere enablingstrategien, og dermed kan en si at de står i et gjensidig avhengig forhold til hverandre. Politisk vilje påvirker overføring av både ansvar og ressurser og er derfor også viktige

En vellykket implementering av enablingstrategien krever tillit, motivasjon og flyt av informasjon blant beboere i lavinntektsområdene, fordi disse er avgjørende for å få til lokalsamfunnsdeltakelse. Dermed vil faktorer som hindrer dette også hindre enablingprosessen.

Hva har dette å si for utvikling generelt?

Som jeg har vist i denne studien er lokale kontekster i stor grad avgjørende på utfallet av boligprogrammer basert på enablingstrategien. Når det innad i en by er så store forskjeller, blir det vanskelig å si noe om overføring av mine erfaringer til andre land og byer. Utviklingsland har visse generelle trekk som gjør dem sammenlignbare, men disse er i stor grad det som legger hindringer for utvikling og for implementeringen av enablingstrategien.

Blant annet preges utviklingsland ofte av svake institusjonelle arrangementer, politisk og finansiell ustabilitet, mangel på kompetanse og høy grad av fattigdom. Dette er faktorer en må ta med i en vurdering for de vil legge hindringer på implementeringen av enablingstrategien. En bør derfor se etter alternative løsninger og åpne for at enablingstrategien virker selv med institusjonelle mangler. For det perfekte samfunn for implementeringen av enablingstrategien fins ikke.

Hvis en likevel lykkes med å implementere enablingstrategien, kan dette ha en positiv effekt på fattigdommen. Ikke bare fører oppgraderingsarbeid i lavinntektsområdene til generering av inntekter og opplæring innen yrker fordi det oftest er lokalbefolkningen som sysselsettes i arbeidene. Men gjennom kapasitetsbygging, empowerment og enablement kan de fattige settes i stand til å gripe fatt i, og utnytte de mulighetene som finnes og slik endre livsvilkårene sine.

Beboere i lavinntektsområder blir hele tiden minnet om sin avmakt i møte med offentlige og andre institusjoner, noe som lett kan føre til apati. Så når de deltar i suksessrik sosial handling, får de en viss grad av makt, deres holdninger kan endres og flere situasjonsbestemte endringer kan forekomme. Dette er ønskelig.



Brolagte stier/veier i Ojo de Agua

Referanseliste

- Andersson, R. 2001, Spaces of Socialization and Social Network Competition: A Study of Neighbourhood Effects in Stockholm, Sweden. *I H.T. Andersen og R van Kempen: Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance.* Aldershot: Ashgate
- Awetona, Adenrele ed., 1999, *Housing provision and bottom-up approaches, Family case studies from Africa, Asia and South America*, Ashgate, England
- Baldó, Josefina ed., 2003, *Desarrollo de las capacidades comunitarias de autogestión en vivienda*, Universidad Central de Venezuela, Caracas
- Bauder, Harald, 2002, *Neighbourhood Effects and Cultural Exclusion*, Urban Studies Vol 39, No 1, Carfax Publishing
- Butters, Chris, 2003, *Sustainable Human Settlements-Challenges for CSD*, Think Piece prepared for the Commission on Sustainable Development, New York
- Caracciolo Basco, Mercedes & Foti Laxalde, María del Pilar 2003, *Economía solidaria y capital social, Contribuciones al desarrollo local.* Paidós, Buenos Aires
- Cars, Göran & Edgren-Schori, Maud, 1998, Ch. 13: *Social Integration and Exclusion. The Response of Swedish Society*, i (eds) Madanipour, A., Cars, G & Allen, J. *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences, and Responses*, Jessica Kingsley Publishers
- Choguill, Marisa Guaraldo, 1996, A ladder of community participation for underdeveloped countries, *HABITAT INTL. Vol. 20, No. 3*, 431-444, 1996, Pergamon, Great Britain
- Coit, K, 1990, *The production of low cost housing in the Third World, Why the gap between research and practice?* Paper presented at the International Housing Conference, Paris, June 1990.
- Coles, C. & Kelling, G., 1996, *Fixing Broken Windows: Restoring Order & Reducing Crime in our Communities*, Martin Kessler Books, The Free Press, New York
- Den venezuelanske grunnloven, 2000, *Constitución Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial N° 5,453 Extraordinario, 24 de Marzo de 2000, Ediciones Dabosan, Caracas
- Desai, Vendana, 1995, *Community Participaton and Slum Housing, A study of Bombay*, Sage Publicaions, New Dehli
- Eade, Deborah, 1997, *Capacity building. An approach to People-centred Development*, Oxfam GB, Oxford,
- Friedrichs, J.1998, Do poor neighborhoods make their residents poorer? Context effects of poverty neighborhoods on residents. I *Andress, H-J. (red.): Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective.* Aldershot: Ashgate, s. 77-99. 23 sider.

- FUNVI, 1999, *Construyendo Comunidades, 20 Experiencias Venezolanas*, Fundación de Vivienda Popular, Fondo Editorial, Caracas
- FUNVI, 2001, Día mundial del Hábitat, Ciudades sin barrios de tugurios, FUNVI, Caracas
- FUNVI, 2004a, Breve reseña del Consorcio Social Aguachina, FUNVI, Caracas
- FUNVI 2004b, Informe 2, Información Técnica, FUNVI, Caracas
- Gilbert, A & Ward, P, M., 1985, *Housing, the State and the Poor*, Cambridge University Press
- Gilbert, A & Gugler, J, 1992, *Cities, Poverty and Development, Urbanization in the Third World*, Oxford University Press,
- Gomm, R. et al. (eds), 2000: *Case study method*. Sage, London.
- Harris, 2002, *Depoliticizing Development, The World Bank and Social Capital*, Anthem Press, London.
- Hesselberg, Jan, 1996a, Fattigdom og Utviklingsstrategier, *Occasional Paper #22*, Samfunnsgeografi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- Hesselberg, Jan, 1996b. Shelter Strategies and the Urban Poor, *Forum for Development Studies*, Oslo, No 2- 1996
- ILO/UNCHS, 1995, *Shelter provision and employment generation*, Geneve
- Jacobsen, D.I. 2000. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Høyskoleforlaget AS, Kristiansand.
- Lewis, O. 2000, A Study of Slum Culture: Backgrounds for La Vida (1968) *Timmons Roberts, J. & A. Hite (eds). From Modernization to Globalization. Perspectives on Development and Social Change*. Blackwell, Oxford
- Malavé, Thais, 2003, *the Housing situation in Venezuela*, FUNVI, Caracas
- Mesa, Ana Victoria, 1993, *Balance y trayectoria de la problemática Habitacional de Venezuela. La ley de Política Habitacional*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Mitlin, Diana & Satterthwaite, David eds. 2004, *Empowering Squatter Citizen, Local Government and Urban Poverty Reduction*, Earthscan, London
- NORAD, 2002, *NORADs perspektiv: fattigdom og urbanisering, utfordringer og muligheter*. Posisjons notat, april 2002
- Norges Forskningsråd, 2005, *Sosial Kapital; Klargjøring av ulike perspektiver. Kunnskapsstatus, funn og forskningsbehov. Forslag til videre satsning på forskning om*

- sosial kapital i Norge*. Insstilling til et utredningsutvalg oppnevnt av Norges forskningsråd, Norges Forskningsråd, Oslo.
- Kvale, Steinar, 2001. *Det kvalitative forskningsintervju*, Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Satterthwaite, David, 2004, *Working with the Urban Poor and their Organizations to reduce Poverty*, Think Piece prepared for the Commission on Sustainable Development, International Institute for Environment and Development, London
- Stren, Richard, ed., 1995, *Urban Research in the Developing World*, Volume 3: Latin America, Centre for Urban & Community studies, University of Toronto, Canada
- Taub, R., P., Taylor, D., G., & Dunham, J., D., 1984, *Paths of Neighborhood Change, Race and Crime in Urban America*, The University of Chicago Press
- UNCHS, 1983, *Community Participation for Improving Human Settlements*, A reader composed of papers presented to the Workshop on Community Participation 17th September to 1 October 1982, Nairobi
- UNCHS, 1992, *Evaluation of Experience with Initiating Enabling Shelter Strategies*, UNCHS, Nairobi
- UNCHS, 1993, *Public/private partnerships in enabling shelter strategies*, UNCHS, Nairobi
- UNCHS, 1996, *The Human Settlements Conditions of the World's Urban Poor*, UNCHS, Nairobi,
- UNCHS, 1999, *Participatory Decision –Making Indicators*, Guidelines for Istanbul+5
- UNCHS, 2001a, *Cities in a Globalizing World, Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan, London
- UNCHS, 2001b, *Building NGO/CBO capacity, the user's guide*, UNCHS, Nairobi
- UN-HABITAT, 2002a, *Cities without slums, paper from World Urban Forum*, Nairobi
- UN HABITAT, 2002b, *Housing Rights Legislation, United Nations Housing Rights Programme, Report No 1*, Habitat Publications, Nairobi
- UN-HABITAT, 2003a, *Urban Governance, The Role of Local Authorities and the Contribution of Civil Society Groups*. Think Piece prepared for the Commission on Sustainable Development, New York
- UN-HABITAT, 2003b, *The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, London
- UN HABITAT, 2005, Brochure, World Habitat Day, Unpublished, Nairobi
- Vaa, Mariken, 2002, *Urban Growth and Urban Crisis*, World Habitat Day- October 7th, Oslo

Ward, John, 1997, *Latin America, Development and conflict since 1945, Making of the Contemporary World*, Routledge, London

Aandahl, Guro, 2000, *Slumbeboeres handlingsrom, en studie fra Ahmedabad, India*, Hovedoppgave i samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

Alle kilder i denne oppgaven er oppgitt

Vedlegg 1. Oversikt over informanter

Dato	Type Informant
	Informanter i lavinntektsområdene
	Aguachina
	<i>Medlemmer av nabolagsorganisasjonen</i>
08.12.03	Henry Castro (president)
08.12.03	Ana Bracho
08.12.03	Felipe Moya (koordinator)
08.12.03	Pedro Luis Lopéz
08.12.03	Manuel Rodriguez (koordinator)
27.01.04	Vandring i lavinntektsområdet med medlemmene av nabolagsorganisasjonen hvor jeg hadde uformelle samtaler med dem
	<i>Beboere</i>
27.01.04	Maria Isabel
27.01.04	Felicia
27.01.04	Ana Andieta
27.01.04	Ines Patricia
27.01.04	Kvinnelig beboer 1
27.01.04	Kvinnelig beboer 2
27.01.04	Kvinnelig beboer 3
27.01.04	Kvinnelig beboer 4
	Ojo de Agua
	<i>Medlemmer av nabolagsorganisasjonen</i>
17.12.03	Jesus Lopez (president)
17.12.03	José Gregorio Lopez (sønn av ovenfornevnte)
17.12.03	Mario Marillas
17.12.03	Manuel Padilla
13.01.04	Uformell samtale med de samme
19.01.04	Uformell samtale med de samme
02.02.04	Oppklaringsintervju med José Gregorio
18.02.04	Oppklaringsintervju med de samme
	<i>Beboere</i>
02.02.04	Osvaldo Rafael Mena
02.02.04	Ernela Ramos
02.02.04	Lilian Graciela Mendoza
02.02.04	Edita Cardoso

	Informanter i NGOer
01.10.03-31.01.04	Thaís Malavé, sosiolog ansatt i FUNVI. Som min nøkkelinformant hadde jeg utallige uformelle samtaler med henne.
20.11.03, 08.12.03	Douglas Ybarra, sosialarbeider ansatt i FUNVI
15.10.03	Alexis Delgado, arkitekt ansatt i FUNVI
20.10.03	Maribel Castillo, arkitekt ansatt i FUNVI
20.10.03	Francis sosialarbeider ansatt i FUNVI
	Informanter i offentlige etater og organisasjoner
22.12.03 28.01.04	Victor Hugo Pérez, (ingeniør) ansatt i FUNVI DMC
22.12.03	Lisbette Alvaréz (byplanlegger) ansatt i FUNVI DMC
13.01.04	Victor Vargas ingeniør ansatt hos CONAVI
19.01.04	Ingeniør ansatt hos INAVI
28.01.04	Adriana Elías (byplanlegger) ansatt ved borgermesterkontoret i Baruta
28.01.04	Representant fra Hidrokapital
	Informanter ved private forskningsinstitusjoner eller planleggingskontorer
13.11.03	Graciela Flores de Gabaldón, professor i arkitektur ved Universidad Metropolitana, koordinator for avdelingen for byplanlegging og urban design
11.12.03 02.02.04	Josefina Baldó (arkitekt) tidligere president i CONAVI,
	Informanter ved offentlige forskningsinstitusjoner
11.12.03	Teolinda Bolívar professor i arkitektur ved Universidad Central de Venezuela
11.12.03	Federico Villanueva professor i arkitektur ved Universidad Central de Venezuela
	Annet
11.12.03	Tilstedeværelse på arbeidsverksted med FUNVI i et lavinntektsområde
08.12.03	Omvisning i Aguachina
18.02.04	Omvisning i Ojo de Agua
11.12.03	Tilstedeværelse ved seminar om lokalsamfunnsdeltakelse ved Universidad Central de Venezuela
28.01.04	Tilstedeværelse ved planleggingsmøte ved Universidad Simon Bolívar

Vedlegg 2: Intervjuguider

Intervjuguide for beboere i lavinntektsområdene

Dato:

Navn:

Alder:

- 1) Hvor lenge har du bodd i dette området?
- 2) Kjenner du til nabolagsorganisasjon X (avhengig av område)?
- 3) Kjenner du noen av nabolagsorganisasjonens medlemmer?
 - hvor mange?
- 4) Har du eller noen familiemedlemmer noen gang vært medlem?
- 5) Hva vet du om arbeidet nabolagsorganisasjonen gjør?
 - Hvordan får du informasjon om arbeidet?
 - Har du deltatt i noen aktiviteter arrangert av nabolagsorganisasjonen? Fortell.
- 6) I hvilken grad diskuteres arbeidet til nabolagsorganisasjonen mellom beboerne?
- 7) Føler du at du kan ha påvirkning på beslutningene og/eller arbeidet til nabolagsorganisasjonen?
- 8) Mener du at nabolagsorganisasjonen representerer beboerne og deres behov på en tilfredsstillende måte?
 - hvorfor?
- 9) Kan du identifisere deg med nabolagsorganisasjonen, dens arbeidsmåte, mål og mening?
- 10) Involverer du deg, eller har du involvert deg tidligere i arbeidet til nabolagsorganisasjonen?
- 11) Hvordan blir nabolagsorganisasjonen sett på/mottatt blant beboerne?
 - hvorfor?
- 12) Hva snakkes/sladres det om blant beboerne i forhold til nabolagsorganisasjonen?
- 13) Er du/dere eiere av tomten der boligen deres står? Hvis ikke, hvordan tror du det påvirker deg? Kjemper du for å oppnå eierskap? Hvordan tror du evt. at eierskap kan være bra for deg?

Intervjuguide for medlemmene av nabolagsorganisasjonene

Dato:

Sted:

Navn på nabolagsorganisasjonen:

Navn på intervjuobjektene:

Verv personen har i nabolagsorganisasjonen:

- 1) Hvor lenge har du bodd i dette nabolaget?
- 2) Hvordan er forholdet ditt til de andre beboerne i nabolaget? Kjenner dere hverandre godt?
- 3) I hvilken grad diskuterer du arbeidet til nabolagsorganisasjonen med de andre beboerne?
- 4) På hvilke måter kan beboerne delta i arbeidet til nabolagsorganisasjonen? Hvordan synes du de deltar? Er de interessert i å være med? Hvorfor tror du det er slik?
- 5) Hva gjør dere for at folk skal delta i arbeidet?
- 6) Hva kjennetegner forholdet mellom nabolagsorganisasjonen og de andre beboerne? Hvis problematisk så utdyp.
- 7) Er, eller har nabolagsorganisasjonen noen gang vært politisert?
- Hvis så, på hvilken måte? Hva har konsekvensen av dette vært?
- 8) Har dere hatt noen problemer i gjennomføringen av arbeidet deres? Utdyp! Hindringer. På hvilke områder har det feilet? Hvorfor tror du at dette skjedde?
- 9) Finnes det interessekonflikt mellom de forskjellige aktørene involvert i partnerskapet/samarbeidet? Evt. hvilke?
- 10) Opplever dere problemer i samarbeidet med de andre partene i partnerskapet? Utdyp.
- 11) Er du/dere eiere av jorden der boligen deres står? Hvis ikke, hvordan tror du det påvirker deg? Kjemper du for å oppnå eierskap? Hvordan tror du evt. at eierskap kan være bra for deg?
- 13) Holder dere for tiden på med noen prosjekter? Hvilke?
- 14) Hvordan går dere frem for å søke om ressurser? Utdyp? Problemer?
- 15) Hvordan mottas dere av de forskjellige offentlige institusjoner? Utdyp.
- 16) Hva er planene for fremtiden?

Intervjuguide; statlig organisasjon som jobber i lavinntektsområdene

- 1) Hva er deres rolle i partnerskapet/samarbeidet med nabolagsorganisasjonen?
- 2) Hvordan er kommunikasjonen mellom dere og nabolagsorganisasjonen? Forstår dere hverandre godt?
- 3) Hvordan fungerer samarbeidet med nabolagsorganisasjonene?
 - Nevn eventuelle problemer.
- 4) Finnes det karakteristiske trekk ved beboerne i lavinntektsområdet som vanskeliggjør arbeidet?
 - Eventuelt fortell om disse.
- 5) Finnes det karakteristiske trekk ved partnerskapet/samarbeidet som vanskeliggjør arbeidet?
 - Eventuelt fortell om disse.
- 6) Finnes det karakteristiske trekk ved din organisasjon som vanskeliggjør arbeidet?
 - Eventuelt fortell om disse.
- 7) Kan du fortelle om noen erfaringer som har vært bra eller dårlige i samarbeidsprosessen?
 - Hvilke faktorer hindrer/letter arbeidet?
- 8) Hvordan oppfatter du beboerne i lavinntektsområdet, deltar de aktivt i oppgraderingsprosessen?
- 9) Har du opplevd sjalusi, egoisme og misforståelser mellom beboerne eller i forhold til din organisasjon? Utdyp.
- 10) Hvilke fordeler eller ulemper mener du at partnerskapet/samarbeidet har?
- 11) Er nabolagsorganisasjonen i dine øyne klar for egenadministrasjon?
- 12) Er det i dine øyne noe som er problematisk innen boligpolitikken i Venezuela? Utdyp.