

La participación comunitaria en la promoción pública de viviendas populares. El caso de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda

Prof. Carlos Angarita / Prof. Ricardo Molina
IDEC/FAU/UCV

Resumen

Esta es la primera parte de un trabajo de mayor extensión actualmente en curso sobre las experiencias de proyectos habitacionales promovidos por comunidades organizadas y financiados por el sector público.

El trabajo está centrado en el análisis de una de las formas organizativas de mayor auge en la producción de la vivienda popular en el pasado reciente: las Organizaciones Comunitarias de Viviendas. Sobre esta modalidad particular de asociación comunitaria se refieren en este artículo, entre los aspectos más resaltantes, sus orígenes, el modelo de gestión adoptado, los resultados obtenidos, y los problemas, las desviaciones y los aciertos que con mayor frecuencia se presentan en el curso de las experiencias.

En este avance del trabajo estos aspectos son sólo referencias que serán objeto de análisis específicos en etapas posteriores.

Abstract

This is the first part of a larger work, which is currently being made, about the experiences in housing projects promoted by organized communities financed by the State. The document presents an analysis upon an organization form now booming in people's housing construction: the Housing Community Organization (Organizaciones Comunitarias de Viviendas). With respect to this community association modality, this paper points out its origins, the management models adopted, and the achievements/problems more frequently present in these experiences. All of these aspects will be just referred to in this preview; they will be the subject of deeper and specific analysis in a further part.

La consecución de vivienda propia es una de las metas más importantes que se traza la familia venezolana. En procura de su alcance las comunidades han adoptado diversas formas organizativas que han servido de sustento para encauzar la acción del Estado en materia habitacional hacia grupos de familias de los estratos sociales más necesitados. En este trabajo se estudia una de esas modalidades de organización.

Lo que ahora presentamos corresponde a la primera parte de un trabajo de mayor extensión actualmente en curso sobre las experiencias de proyectos habitacionales promovidos por comunidades organizadas y financiados por el sector público en el programa denominado Apoyo Financiero a Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV), originalmente expuesta en las Jornadas de Investigación del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC, noviembre de 2002) como parte de una ponencia colectiva en la cual participaron las profesoras Gladys Maggi y Ute de Romero y la psicóloga social Gladys Herrera, quienes trataron el tema relativo a los Consorcios Sociales.

Varias razones nos animaron a emprender este trabajo: compartir parte de la experiencia vivida en estos últimos tres años en el sector público, la necesidad que sentimos de aportar nuestro aprendizaje sobre un aspecto que, desde hace ya bastante tiempo, se estima fundamental para superar el problema de la vivienda y, finalmente, la intención de recoger en un solo documento las ideas que tenemos respecto de un tema cuya atención consumió mucho tiempo y esfuerzos durante nuestra pasantía en la función pública.

Descriptor:

Viviendas gestionadas por comunidades organizadas

TECNOLOGÍA Y CONSTRUCCIÓN. Vol. 19-III, 2003, pp. 39-48 .
Recibido el 03/12/03 - Aceptado el 21/05/04

El trabajo está centrado en el análisis de una de las formas organizativas de mayor auge en la producción de la vivienda popular en el pasado reciente: las Organizaciones Comunitarias de Viviendas, mejor conocidas por sus siglas OCV. Sobre esta modalidad particular de asociación comunitaria se refieren en este artículo, entre los aspectos más resaltantes, sus orígenes, el modelo de gestión adoptado, los resultados obtenidos, y los problemas, las desviaciones y los aciertos que con mayor frecuencia se presentan en el curso de las experiencias.

El trabajo se sustenta en el conocimiento directo que tienen sus autores de más de doscientos casos de proyectos financiados en el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) a OCV, y de decenas de otros proyectos llevados a cabo bajo otras formas de organización comunitarias: Asociaciones Autogestionarias de Viviendas (ASOAVI) y Consorcios Sociales, entre las más conocidas y frecuentes.

Nuestras apreciaciones tienen además sustento en 22 auditorías practicadas en el año 2000 por el INAVI a igual número de proyectos de apoyo financiero a OCV ejecutados por ese Instituto durante el quinquenio 1994-1999. En esa oportunidad fueron auditados los proyectos que presentaban el mayor cúmulo de problemas administrativos, legales, financieros, de gestión comunitaria y técnico-constructivos, con el objetivo de analizar detalladamente cada caso y aplicar las medidas necesarias para superar los problemas existentes.

En este avance del trabajo estos aspectos son sólo referencias que serán objeto de análisis específicos en etapas posteriores. Entre ellos se encuentran: las particularidades de la participación de las familias involucradas; los vínculos y relaciones existentes entre la dirigencia comunitaria y las familias asociadas, y de todos ellos con el resto de los agentes sociales participantes: funcionarios, empresas constructoras, proyectistas, propietarios de terrenos, grupos de trabajo social y entes financieros intermediarios; los proyectos y las obras: tecnología, calidad, tiempos de ejecución y los costos reales resultantes; el cumplimiento de metas físicas; los impactos sociales generados; las formas de financiamiento y la experiencia en la recuperación de los créditos otorgados.

Orígenes

El planteamiento inicial del programa estuvo relacionado con las experiencias previas de apoyo financiero a la promoción privada de viviendas populares acometidas ampliamente por el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, concretamente a través del programa identificado

como 1AC-92, dirigido al financiamiento de Asociaciones Civiles (cf.: Pérez y Quintana, 1993) y, en menor escala, por el INAVI.

No son objeto de consideración en este artículo las serias deficiencias en los procedimientos aplicados y en los resultados obtenidos a través del apoyo financiero a promotores privados en ambas instituciones, sin embargo, es conveniente señalar que no existe evidencia alguna de que el diseño inicial del programa hubiera tenido como insumo la evaluación previa de esa modalidad de gestión y, mucho menos, la identificación y el análisis de las obvias limitaciones promotoras de las comunidades. Es indudable que el objetivo perseguido fue darle impulso a una promoción de carácter social que además de alcanzar la supuesta eficiencia del sector privado promotor, potenciara el uso de los recursos en virtud de su carácter no mercantil.

El sustento legal del programa fue la Ley de Política Habitacional promulgada mediante Decreto 3.270 del 30 de noviembre de 1993, en cuyo artículo 65 se ordena la creación del Sistema Nacional de Asistencia Técnica con los siguientes objetivos, entre otros:

- Fomentar la promoción, capacitación y constitución de organizaciones gubernamentales o no, dedicadas al diseño y a la ejecución de programas integrales de asistencia técnica, y de organizaciones comunitarias de vivienda.

- Prestar apoyo a la población organizada en asociaciones civiles y cooperativas de vivienda en aspectos legales, técnico-constructivos, organizativos, administrativos, financieros, urbanísticos, entre otros, relacionados con los procesos de construcción, ampliación y reparación de las viviendas, así como con la ejecución y el mantenimiento de obras de infraestructura y servicios.

Estos objetivos –orientados hacia la posibilidad de obtener una vivienda más confortable y de menores costos que la producida por la promoción pública o privada dirigida a la demanda dispersa– así como la consolidación de las formas organizativas comunitarias sirvieron de base para el diseño de un modelo de gestión desarrollado en las Normas de Operación de la Ley, publicadas el 1º de marzo de 1995 (Gaceta Oficial N° 4.861), sustentado en la interrelación de tres agentes fundamentales: el primero, un grupo de familias asociadas bajo la figura de Organización Comunitaria de Vivienda (OCV) que plantea el desarrollo de un proyecto habitacional y requiere apoyo técnico y financiero; el segundo, un equipo de profesionales expertos en el estímulo a la participación comunitaria y en los aspectos legales y técnicos necesarios para llevar adelante un proyecto habitacional, denominado Or-

ganización Intermediaria de Vivienda (OIV), y el tercero, el ente público ejecutor de viviendas de interés social que aporta los recursos requeridos.

La experiencia constituye una forma de transferencia de competencias desde el poder central hacia organizaciones de la sociedad civil y empresas del sector privado en relación con un conjunto de actividades inherentes a la función de promoción del poder público. Así, a las comunidades fueron transferidas la obtención del terreno, la elaboración del proyecto, la tramitación de los permisos correspondientes, la selección de los beneficiarios, la contratación de las obras y parte del control administrativo de la ejecución; a empresas del sector financiero fueron transferidas la calificación de los beneficiarios así como las cobranzas y la administración del préstamo; a empresas profesionales fue transferida la asistencia técnica integral a las comunidades, y a profesionales en libre ejercicio la inspección de las obras. Se reservó el Poder Central la ejecución de las actividades típicas de la suprapromoción: planificación a mediano y largo plazo, programación, presupuesto, financiamiento, y la supervisión y el control integral de los proyectos en sus aspectos técnicos, sociales, legales, administrativos y financieros (Cilento et al., 1992).

En el marco de lo expuesto han sido ejecutados numerosos proyectos de nuevas urbanizaciones y viviendas, en su mayoría a través del Instituto Nacional de la Vivienda y, en menor proporción, del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

Modelo de gestión

La OCV solicita el financiamiento para un proyecto ante el ente público y a tal fin consigna los recaudos exigidos para su estudio y evaluación. El ente público, previo análisis preliminar de su factibilidad y en atención a las disponibilidades presupuestarias, lo incluye en su programación. Desde la recepción de los recaudos hasta la inclusión del proyecto en la programación media un lapso a veces muy prolongado (en los casos estudiados fueron excepcionales los menores a un año). Luego transcurre otro período, también usualmente superior al año, antes de la efectiva disposición de los recursos solicitados¹.

El aporte de la comunidad está constituido por el terreno² y los proyectos de urbanismo y viviendas debidamente aprobados en la alcaldía respectiva. Como garantía del préstamo, el terreno es gravado con hipoteca de primer grado. Hasta 1999, en todos los casos, el financiamiento incluyó la contratación de la asistencia técnica a través de las OIV, posteriormente la asistencia técnica es prestada directamente por el ente ejecutor. Los proyectos

son encargados por la comunidad a profesionales de la arquitectura y la ingeniería en libre ejercicio, sometidos a la aprobación de la municipalidad, y luego revisados por los departamentos técnicos de los entes ejecutores.

Los agentes

El ente público ejecutor

Es el coordinador general del programa y el prestador de los recursos técnicos y financieros requeridos para el proyecto, previa verificación de los aspectos legales de la OCV y la revisión y calificación de los proyectos a ejecutar. La gestión, hasta 1999, era totalmente centralizada, aun en el Instituto Nacional de la Vivienda, a pesar de contar esa Institución con representación en todas las entidades federales.

Le corresponde al ente público ejecutor seleccionar la entidad financiera para la constitución del fideicomiso de administración exigido por la Ley para el aporte de los recursos y sus erogaciones, y actúa como fideicomitente en el mencionado instrumento financiero.

Es el responsable de la selección y contratación del inspector de la obra, con cargo al préstamo.

La OCV

Asociación civil constituida legalmente mediante documento público en el cual se expresa la manifestación de voluntad de los socios que la integran y se establecen los estatutos que rigen su estructura organizativa y su funcionamiento. Su calificación como tal corresponde al Consejo Nacional de la Vivienda. Actúa como beneficiaria del fideicomiso de administración constituido para el financiamiento.

Del análisis de las actas constitutivas hemos derivado los elementos de presencia más generalizada, los cuales exponemos a continuación.

- Los socios son personas naturales, cada uno representa un núcleo familiar –independientemente del número de miembros– y todos tienen los mismos deberes y derechos, conforme a su acta constitutiva.
- El órgano de mayor jerarquía es la Asamblea de Socios, última instancia en la toma de decisiones. Entre sus funciones más importantes se encuentran: la definición y modificación de los estatutos así como establecer las condiciones para integrarse a la organización y para dejar de formar parte de ella; la elección de los integrantes de la Junta Directiva; la determinación de sanciones a socios que incum-

plan con lo establecido en los estatutos; la delegación a la Junta Directiva de la facultad para gestionar ante las entidades públicas y/o privadas todo lo necesario para el logro de los objetivos planteados.

- La Junta Directiva es electa en Asamblea de Socios. Usualmente está integrada por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario y uno o más vocales, los necesarios para totalizar un número impar de integrantes. Las decisiones se toman por mayoría simple. Le corresponde a la Junta Directiva ejecutar los mandatos emanados de la Asamblea de Socios, entre otros: apoyar a los diferentes Comités de Trabajo; abrir y cerrar cuentas bancarias; manejar los recursos financieros de la organización; inscribir nuevos socios; cobrar las cuotas de mantenimiento, de créditos o cuotas especiales; contratar servicios; adquirir terrenos; solicitar financiamiento para la ejecución del proyecto habitacional; firmar contratos de financiamiento; ejercer la contraloría social durante la ejecución de las obras y distribuir las viviendas entre los asociados.
- Con el objeto de distribuir las tareas y vincular a la comunidad con las actividades propias de la organización, con frecuencia se crearon los denominados Comités de Trabajo. Entre los más usuales se encuentran los de Construcción, de Educación, de Empleo y de Organización, todos integrados por socios voluntarios con conocimientos o afinidades con el tema de que se trate.

La OIV

Calificada como tal por el Consejo Nacional de la Vivienda y contratada por el ente ejecutor, con cargo al préstamo otorgado a la OCV, sirvió de intermediaria entre ambos como delegada del primero para prestar la asistencia técnica integral necesaria para apoyar la organización y gestión comunitarias. Cesaron en sus funciones en 1999, cuando el ente ejecutor asumió directamente su papel.

Por lo general, el equipo básico estuvo integrado por un sociólogo, un abogado, un arquitecto y un ingeniero, quienes tenían la obligación de intervenir en todo lo conducente a la selección y adquisición de terreno; la selección del grupo de profesionales encargados de la elaboración de los proyectos de urbanismo y vivienda; efectuar los trámites para la obtención de los permisos ante las autoridades municipales y las empresas prestadoras de servicios públicos; asistir a la comunidad en los trámites ante el ente ejecutor; diseñar e instrumentar los planes de ahorro familiar para la cobertura de los aportes exigidos a los beneficiarios; hacer la calificación socioeconómica de

las familias integrantes y encargarse de la reposición del crédito otorgado, entre otras responsabilidades.

El fiduciario

Entidad financiera seleccionada por el ente ejecutor para la administración de los recursos. Hasta 1999, por delegación del ente ejecutor, se constituía en acreedor en primer grado de la hipoteca efectuada sobre el terreno, con amplias facultades para ejecutarla. Además, se encargaba de certificar la calificación socioeconómica de las familias beneficiarias para el otorgamiento del crédito a largo plazo y de la recaudación del crédito otorgado colectivamente a la OCV.

La empresa constructora

Encargada de la ejecución de las obras, contratada formalmente por la OCV. La manera como era seleccionada experimentó notables cambios. Al comienzo, la empresa constructora fue directamente propuesta por las comunidades, concretamente por los miembros de sus Juntas Directivas, o por el ente ejecutor. No hay constancia alguna de que la selección, hasta 1999, hubiera sido efectuada previa evaluación legal, técnica y financiera de la empresa contratista. A partir de 1999 la selección fue efectuada en el Instituto Nacional de la Vivienda mediante concurso de ofertas de empresas calificadas según las pautas establecidas para los procesos licitatorios de ese Instituto. En dicho concurso la OCV tuvo el derecho de proponer una empresa en particular siempre y cuando, una vez evaluadas sus capacidades, calificara como elegible para asumir la ejecución de la obra.

La experiencia del programa

En 1999, después de cuatro años de ejecución del programa y centenas de proyectos financiados en todo el país, la situación era caótica. Lo predominante era el incumplimiento de metas en todos los objetivos inicialmente planteados; las experiencias satisfactorias constituían la excepción. Predominaba la actuación de grupos promotores externos a las comunidades tras los beneficios económicos derivados de negocios constructivos e inmobiliarios. En todo el país habían surgido grupos intermediarios (OIV) constituidos *ad hoc* para agregar una demanda dispersa. Para ello forzaron la constitución de organizaciones comunitarias con el único objetivo de «venderles» un proyecto habitacional, es decir, la organización de las familias se generaba a partir de los intereses del grupo interme-

diario antes que del planteamiento propio de una comunidad que tuviera un mínimo grado de organización.

En 22 proyectos sometidos a exhaustivas auditorías (Proyectos ORCEN, 2000) se comprobó que la mayoría fueron resultado de una promoción privada oculta, subrepticia, para aprovechar los beneficios derivados de compra-venta de terrenos, venta de proyectos de urbanismo y viviendas, y adjudicación directa de contratos de obra sin adecuarse a los criterios establecidos en la Ley de Licitaciones.

La inexistencia de reglas claras en los procedimientos llevados a cabo por los entes públicos así como una inadecuada o inexistente supervisión abrieron un espacio amplio para la connivencia entre empresas, propietarios de terrenos, funcionarios y directivos de las asociaciones, que muy pronto privilegiaron sus intereses particulares sobre los intereses comunitarios. La organización del colectivo alcanzó desarrollos muy incipientes con predominio de participantes absolutamente pasivos y el protagonismo centrado en el mínimo núcleo de la dirigencia, obviamente mediatizado y férreamente controlado por los promotores del proyecto.

Todo ello constituyó una fuente inagotable de complejos problemas, fundamentalmente:

1. En lo urbano:

- Urbanizaciones localizadas en los confines de las poligonales urbanas, sobre terrenos no aptos para desarrollos urbanos populares por los altos costos de habilitación.
- Desarrollos sin factibilidad de dotación de servicios públicos a costos razonables.

2. En el diseño y la construcción:

- Indefiniciones y deficiencias en los proyectos del urbanismo y las viviendas.
- Mala calidad constructiva de las urbanizaciones y las viviendas.
- Incumplimiento reiterado de las metas físicas inicialmente planteadas.

3. En lo administrativo:

- Asignación de contratos a empresas constructoras sin análisis de las ofertas ni previa evaluación legal, técnica y financiera de sus capacidades.
- Presupuestos de obra incompletos con indefiniciones en la descripción de las partidas e inexactitudes en los cómputos. Relación recurrente de aumentos de cantidades de obras, partidas extras y complementarias.
- Pago de valuaciones no conformadas ni autorizadas debidamente.

• Ausencia de cierres administrativos de contratos de obras, inspección, asistencia técnica y fideicomisos.

4. En lo económico y financiero:

- Préstamos sucesivos obligados por el incumplimiento de las metas físicas.

• Encarecimiento de los costos, cuyos montos a precios corrientes superaron los límites razonables de costos para viviendas populares. El precio por m² de parcela urbanizada en ciertos casos duplicó el de urbanizaciones promovidas directamente por el ente público.

- Mora continua en créditos colectivos.
- Altos costos de cobranza y poca efectividad en las recuperaciones por parte de los bancos fiduciarios.

5. En lo legal:

- Indefiniciones en las actas constitutivas de las OCV
- Coexistencia de dos o más juntas directivas en conflicto permanente.
- Incongruencia entre el número de socios constituyentes de la asociación civil y las familias postulantes³.
- Ejecución de hipotecas por parte del fiduciario con desconocimiento del fideicomitente y del beneficiario.
- Arbitrarias imposiciones a la OCV por parte de las empresas constructoras mediante contratos de exclusividad para el uso del proyecto siempre y cuando fueran seleccionados como contratistas de las obras.
- Indefiniciones en los contratos de obra: objeto, tiempos de ejecución, ausencia de garantías reales.
- Falta de coordinación entre el fideicomitente, el beneficiario y el fiduciario para la ejecución del fideicomiso.

6. En lo social:

- Inexistencia de controles en la selección de los beneficiarios. Procesos de selección y adjudicación sin la participación del ente público ejecutor. Inclusión de beneficiarios no elegibles como tales según los requisitos de Ley, sobre todo por poseer viviendas propias, ser extranjeros sin la permanencia legal requerida en el país, ser individuos sin grupo familiar y/o superar los niveles de ingresos establecidos.
- Grupos familiares completamente desinformados y manipulados por grupos técnicos intermediarios, contratistas, políticos y funcionarios.
- Grupos familiares efectivamente estafados, que vieron desaparecer sus aportes iniciales para la compra de terrenos y elaboración de proyectos.
- Grupos familiares que aún habiendo aportado sus cuotas para cancelar los créditos colectivos no contaban con solución alguna de vivienda.
- Aplicación de métodos coercitivos por parte de las juntas directivas de las OCV para forzar la toma de decisiones a su conveniencia en las asambleas de socios, siendo las más comunes las amenazas de expulsión y el diferimiento de las adjudicaciones.
- Frustración colectiva y pérdida del interés en el proyecto por las familias postulantes por el largo tiempo de espera y las dificultades para la obtención de sus viviendas.

- Apropiaciones indebidas de aportes de los socios por parte de miembros de juntas directivas, con las consecuentes acciones judiciales promovidas por las familias afectadas.

- Venta de cupos a nuevas familias para asociarlas al proyecto sin el conocimiento del resto de los asociados.

Finalmente, hemos de mencionar las presiones al ente ejecutor promovidas por dirigentes comunitarios con la pretensión de transgredir lo establecido legalmente. Entre las exigencias más frecuentes podemos citar: la entrega de financiamientos sin llenar los requisitos exigidos, el pago de valuaciones no conformadas, la inclusión de socios no calificados, la expulsión no sujeta a los estatutos de socios disidentes, y la aceptación de reconsideraciones de precios no sustentadas.

Fueron comunes las tomas de las sedes de los entes del sector público y los secuestros de sus autoridades y funcionarios mediante la manipulación y masiva movilización de las familias afectadas, así como las ocupaciones no autorizadas de viviendas; mención aparte merecen las gestiones de personajes vinculados con factores de poder. La ocurrencia de hechos de esta naturaleza fueron no pocas veces una muy buena oportunidad para informar a las familias afectadas sobre los procedimientos administrativos, los detalles relativos a la ejecución de las obras, los factores de perturbación que impedían el avance del proceso y las razones que motivaron los correctivos aplicados. Esta relación directa con las familias, en la mayoría de los casos muy poco conocedoras de las particularidades del proyecto del cual eran parte fundamental, generó con mucha frecuencia incomodidades entre los directivos y promotores, nunca acostumbrados ni dispuestos a transmitir información a los asociados. Lo señalado es demostrativo de las deficiencias de las OIV en sus funciones. Puede afirmarse que ninguna asumió cabalmente su papel como intermediaria comunidad-Estado, ni se sintió nunca obligada a coadyuvar en la superación de los graves problemas presentes en los proyectos y comunidades, de cuya aparición fueron corresponsables.

Los correctivos aplicados

A continuación se describen los correctivos aplicados en el Instituto Nacional de la Vivienda a partir de 1999. Tenemos referencia –mas no conocimiento detallado– de los aplicados por otros entes públicos. Algunas de las medidas fueron implantadas muy tempranamente, apenas comenzada la gestión, sin embargo, la mayoría supuso un arduo proceso, siempre entorpecido y retardado

por los factores opuestos a la transparencia en la gestión pública y en el manejo de los asuntos colectivos, o por miembros de las asociaciones manipulados por quienes obtuvieron y obtenían beneficios particulares de la caótica situación que ellos mismos habían contribuido a generar.

En lo social

- Se asumió el contacto directo con las comunidades mediante visitas, reuniones y asambleas celebradas tanto en las sedes del INAVI como en los sitios de ejecución de las obras. Fue desarrollada una amplia labor de divulgación y discusión con respecto al funcionamiento del programa y a la situación particular de cada OCV, sus problemas y las propuestas para solucionarlos, involucrando en la toma de decisiones a los socios, directivos, representantes de empresas constructoras, inspectores y funcionarios públicos.

- El ente público asumió directamente la asistencia técnica integral a las comunidades. Especial atención se prestó a la postulación y selección de los beneficiarios para garantizar que todas las familias cumplieran con lo establecido en la Ley de Política Habitacional y sus Normas. No obstante lo establecido en los estatutos de cada organización, se dictaron pautas y procedimientos para regular la desincorporación y la inclusión de socios. Fue condición ineludible el estricto cumplimiento de dichas pautas para el aporte de desembolsos a los financiamientos existentes y para calificar los nuevos proyectos.

- Se propició el cambio de los miembros de las juntas directivas incurridos en irregularidades y el surgimiento de liderazgos propios de las comunidades.

En lo técnico y constructivo

- Se constituyó un equipo de profesionales para la revisión y corrección de los proyectos de urbanismo y viviendas.

- Se practicaron auditorías técnicas a las obras y, con base en sus resultados, se acometió la conclusión de los urbanismos y las viviendas

- Se reglamentó la forma de escogencia del inspector de la obra: obligatoriedad de residir en la zona, así como exigencia de un equipo mínimo de profesionales y técnicos con la adecuada calificación permanente en la obra.

En lo legal y financiero

- Se reestructuraron los convenios de fideicomisos con la banca fiduciaria, aplicando: reducción de los costos de cobranza; sustitución de los beneficiarios de las

hipotecas constituidas; prohibición de proceder unilateralmente a ejecuciones judiciales de hipotecas, y supresión de la responsabilidad de calificación de los beneficiarios por parte de la banca.

- Se establecieron mecanismos apropiados para efectuar la selección de las empresas contratistas de una manera transparente y en procura de menores precios y mayor calidad constructiva mediante un concurso de ofertas similar al de una licitación, en el cual un comité integrado por dos representantes del ente oficial y uno de la OCV, con sus respectivos suplentes, recibía y evaluaba las ofertas conforme a las condiciones del concurso, conocidas con suficiente anterioridad por todos los participantes. Se invitaba a participar por lo menos a tres empresas, una de las cuales era propuesta por la OCV. La recepción de las ofertas era de carácter público, y se estimulaba la presencia de otros miembros de la OCV distintos a los integrantes de la junta directiva.

- Con la aplicación de esta modalidad inmediatamente se pudo observar qué integrantes de juntas directivas actuaban en función de los intereses del colectivo y cuáles tras los beneficios derivados de un negocio inmobiliario previamente convenido con empresas asociadas, tal como fue la práctica generalizada. Cabe destacar que la asociación empresas constructoras-miembros de juntas directivas se iniciaba, casi siempre, con la venta por parte de las empresas del terreno «a buen precio» a las asociaciones, o la «donación» de los proyectos y sus gestiones ante las instancias de aprobación de los mismos. Fue usual que las contratistas de obras financiaran actividades sociales o administrativas propias de la OCV y acompañaran a los miembros de sus juntas directivas en los trámites ante el ente ejecutor asumiendo los costos de traslado y manutención. Previo a lo señalado, la totalidad o parte importante de las directivas de las asociaciones había asumido el compromiso de adjudicar a la empresa el contrato para la ejecución de las obras.

En lo administrativo

- Se descentralizó la administración del programa, delegando responsabilidades a las gerencias estatales.
- Se constituyeron equipos técnicos para la evaluación legal, técnica y financiera de las empresas y para el análisis de las ofertas.
- Se estableció la autorización previa como imprescindible para la ejecución de aumentos en cantidades de obras, partidas extras y complementarias. Dicha autorización debía ser emitida conjuntamente por OCV, la inspección y un representante de la Institución.

- Se estableció la autorización previa como imprescindible para la cancelación de las valuaciones de obras. Dicha autorización debía ser emitida conjuntamente por OCV, la inspección y un representante de la Institución.

- Se instruyó a las OCV, con la debida asesoría de los funcionarios de las Gerencias Estadales, para que procedieran a realizar los cierres administrativos de contratos de obras en aquellos casos en que éstas habían culminado satisfactoriamente. Igualmente, se les dio asistencia legal cuando fue considerada procedente la rescisión del contrato por incumplimiento de la contratista.

- Se rescindieron o suspendieron los contratos de inspección y asistencia técnica en los que se comprobaron incumplimientos por parte de las contratistas.

- Se procedió a realizar los cierres administrativos de los contratos de fideicomiso que ya no estaban operativos.

Limitaciones y fortalezas del programa

Podemos afirmar que el programa nunca concretó una forma de transferencia de poder a las comunidades alcanzada luego de largos y difíciles procesos de luchas reivindicativas, sino que se constituyó más bien en vía para la «tercerización» de ciertas actividades a voluntad de quien detentara el poder. Con base en estas consideraciones se concluye que el programa tuvo su origen y sustento principal en la crisis de eficiencia del Estado, concretamente en «la necesidad de optimizar la administración burocrática en razón de la pérdida de eficacia de sus mecanismos tradicionales» (Cunil, 1991, p. 16).

La «tercerización» de actividades tiene sus limitaciones y supone un conjunto de condiciones previas, siendo la principal que quien asuma la ejecución sea probadamente eficaz en su desempeño y que quien la delega sea suficientemente capaz de supervisar y controlar la acción de quien asumió por delegación el cometido. De no existir la capacidad de gestión mínima indispensable por parte del ente receptor, el delegante está obligado a prestarle el apoyo previo para alcanzar esas condiciones mínimas. La inobservancia de estas apreciaciones en los primeros años del programa fue sin duda la fuente principal de conflictos, desviaciones e incumplimiento de los objetivos, que se pusieron de manifiesto desde el inicio del programa y se reflejaron en dos situaciones evidentes:

- Muy pocas comunidades alcanzaron la mínima capacidad de gestión requerida. La responsabilidad de generar y fortalecer las capacidades de gestión fue delegada en empresas privadas (OIV) sin otros compromisos

más allá de los establecidos en una relación contractual netamente mercantil, sin claros lineamientos para encauzar sus acciones y sin el menor control por parte del ente contratante.

– Las labores de seguimiento, supervisión y control fueron completamente centralizadas, sin contar el ente central con las necesarias capacidades técnicas y operativas para ejercerlas. Cabe destacar que las delegaciones regionales del INAVI, hasta 1999, no tuvieron injerencia alguna en el programa, a pesar de contar con ciertas capacidades, aunque limitadas, para ejercer el seguimiento y control.

El modelo descrito respondió casi en su totalidad al tipo de relación Estado/sociedad civil asistencial o asistencial participativo (Finquelievich, 1988), en el cual ésta última asume el rol de beneficiario pasivo con una participación limitada casi exclusivamente al grupo promotor directivo y con incuestionable preponderancia del Estado, que reserva para sí la exclusividad en la toma de decisiones sobre las principales variables involucradas en la concreción del proyecto: aceptación de las solicitudes, prioridades de financiamiento, diseño del modelo de gestión, definición de los roles de cada agente participante, fijación de los montos a ser invertidos, cuantía y frecuencia de los desembolsos a ser aportados, entre otros.

Los correctivos aplicados al Programa de las OCV permitieron mejorar sustancialmente su operatividad aun cuando no superar todas sus limitaciones. Entre ellas quizás la más relevante sea la dificultad para masificarlo, pues su éxito está indisolublemente sujeto a la existencia de una real organización de la comunidad involucrada, hecho sólo alcanzable mediante un arduo y largo proceso. De la experiencia podemos inferir que, para el caso de nuevos desarrollos, mientras más numeroso sea el grupo de familias mayores serán las posibilidades de que ocurran desviaciones y perversiones durante el proceso. Los casos que culminaron a satisfacción difícilmente involucraron a más de cien familias.

Aun en los casos exitosos, fue práctica reiterativa que los grupos dirigentes comunitarios trataran de imponer férreamente sus criterios al colectivo y se mostraran muchas veces intolerantes ante la disidencia. Lo mismo ocurrió con los grupos externos de profesionales asesores quienes, debido quizás a su condición de expertos en las materias de su competencia, casi siempre fueron renuentes a aceptar los cuestionamientos de la comunidad ante sus opiniones y prácticas, incluso cuando las observaciones fueron compartidas por otros técnicos igualmente calificados.

Otro aspecto negativo, muy difícil de neutralizar, es la incursión de agentes cuyo único objetivo es la obten-

ción de beneficios económicos y dispuestos a alcanzarlos aún en detrimento del interés colectivo. Los esfuerzos para minimizar sus perjudiciales efectos sólo tendrán sus frutos cuando las comunidades alcancen un adecuado nivel de organización y los funcionarios involucrados tengan plena conciencia de su papel como servidores públicos en pro del beneficio colectivo y de la necesidad de brindar a las familias un eficiente y eficaz apoyo técnico.

A pesar de todas las limitaciones y dificultades para apreciar sus efectos positivos de inmediato, la acción de la comunidad organizada en procura de resolver sus problemas de vivienda siempre propiciará el fortalecimiento de la deteriorada red social que presenta actualmente el país, favorecerá la creación de ciudadanía y la conformación de grupos sociales integrados y preparados para enfrentar otros retos. Además, estimula la corresponsabilidad ciudadanos-Estado en la solución de los problemas familiares y colectivos, y posibilita el control ciudadano sobre la actuación de los entes públicos ejecutores y las contratistas de obras, ejerciéndose de manera efectiva la función de contraloría social.

Las nocivas desviaciones que hemos señalado sólo son posibles cuando existe un colectivo desinformado. La conjunción de la ignorancia y la necesidad con nefastos intereses particulares propiciaron la ocurrencia de un gran espectro de eventos irregulares que, más que incentivar la participación llevaron a perder el interés por ella, creando una desconfianza generalizada en la posibilidad del logro de los objetivos y originando deserciones de grupos familiares inicialmente promotores del proyecto. Las presiones originadas por la conjunción de los factores señalados fueron las causas principales de que los recursos públicos invertidos revirtieran en muy escasos resultados satisfactorios. Sin embargo, a pesar de los pocos aciertos y múltiples errores, el programa constituye una importante experiencia de la cual derivan valiosas enseñanzas para programas futuros.

La actuación de la comunidad organizada es reconocida actualmente como elemento clave para la superación del problema de la vivienda pues ya ha sido descartada la visión de las familias como receptores pasivos, sólo limitadas a la simple condición de beneficiarias del resultado de planes y proyectos elaborados sin su injerencia. El marco constitucional vigente establece como fundamental la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en materia de política y gestión públicas, derecho consagrado en el artículo 62 de la Constitución, para sólo mencionar uno de los más relevantes de los muchos artículos presentes en ella relativos al protagonismo del pueblo, y los mecanismos para ejercerlo están descritos en un importante conjunto de leyes de reciente creación⁴ que

permite a los ciudadanos organizados proponer y ejecutar proyectos vinculados con sus necesidades reales y que reafirman la obligación del Estado a considerar, propiciar, apoyar y financiar con carácter prioritario esos proyectos.

Cabe esperar que los proyectos vinculados con la vivienda y el hábitat sean los más viables para ser financiados con los fondos previstos en esas leyes, fundamentalmente por la experiencia acumulada en la promoción

comunitaria de este tipo de proyectos y porque la mayoría de ellos son motivados por necesidades prioritarias. Para no repetir los errores es imprescindible fortalecer a las comunidades a través de programas regulares de información y formación que les permitan disponer de las herramientas necesarias para ejercer un real protagonismo bajo los principios de honestidad, solidaridad y corresponsabilidad.

Notas

1 Estas dilaciones fueron una de las causas que determinaron la reducción de las metas físicas inicialmente establecidas debido a la pérdida de poder adquisitivo del dinero como consecuencia de la inflación.

2 Fue usual que el terreno fuera comprado al contado o a plazos al mismo ente ejecutor.

3 Por ejemplo, una OCV con sede en Barquisimeto tenía legalmente registrados a 35 socios, en documentos los únicos propietarios del terreno, mientras que sumaban 550 las familias no registradas como miembros pero que habían aportado recursos para la compra del terreno y la elaboración de los proyectos.

4 Las principales leyes al respecto son: Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional; Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública; Ley de Asignaciones Económicas Especiales, y Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

Referencias bibliográficas

- Cilento, A. et al. (1992) «Morfología de la construcción pública en Venezuela. Descentralización en el Área Construcción y Mantenimiento de Obras Públicas. Informe Final». Mimeo. IDEC/FAU/UCV, Caracas.
- Cunill, N. (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Caracas.
- Fundación de la Vivienda Popular (2000) *Construyendo comunidades. 20 experiencias venezolanas*. Fondo Editorial Vivienda Popular, Caracas.
- Pérez, E.; Quintana, L. (agosto 1993) «Estudio sobre la estructura organizativa, funcionamiento y lineamientos de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda. Primer Informe». Mimeo. Instituto Nacional de la Vivienda, Caracas.
- Pérez, E.; Quintana, L. (noviembre 1993) «Estudio sobre la estructura organizativa, funcionamiento y lineamientos de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda. Segundo Informe». Mimeo. Instituto Nacional de la Vivienda, Caracas.
- Pérez, E.; Quintana, L. (1994) «Estudio sobre la estructura organizativa, funcionamiento y lineamientos de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda. Tercer Informe». Mimeo. Instituto Nacional de la Vivienda, Caracas.

Proyectos ORCEN C.A. (2000) Informe final de Auditoría a Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV). Contrato por encargo del Instituto Nacional de la Vivienda-INAVI, Caracas.

Wiesefeld, E. (1994) Programa de Formación de Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIV). CONAVI-FVP, Caracas.

Constitución y leyes:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos, Gaceta Oficial N° 37.086, 27 de Noviembre de 2000.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Gaceta Oficial N°

Ley de Política Habitacional, Decreto 3.270, del 30 de noviembre de 1993, Gaceta Oficial N° (ojo: FALTA)

Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Gaceta oficial N° 37.022, 25 de agosto de 2000.

Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, octubre 1999 y octubre 2000.

Normas de Operación de la Ley de Política Habitacional, publicadas el 1° de marzo de 1995 (Gaceta Oficial N° 4.861).

Normas de Operación de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, agosto 2000.