

La promoción de viviendas populares a través de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda. Dificultades y enseñanzas. Estudio de casos

Carlos Angarita
IDEC / FAU / UCV

Resumen

Un avance de la investigación adelantada sobre el Programa de apoyo a la promoción de viviendas populares bajo la figura de (OCV), ejecutado por el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) entre 1995 y 1999, donde se presentan los hallazgos y las reflexiones sobre estas experiencias comprobadamente fallidas entre otras razones porque las comunidades no tuvieron la competencia indispensable para acometer con éxito los retos implícitos en la promoción inmobiliaria ni fueron apoyadas apropiadamente para ello; porque la asistencia técnica, cuando la hubo, no cumplió sus cometidos, amén de las limitaciones operativas y financieras de las OCV para gestionar los requisitos indispensables con el objetivo de optar al programa. Cabe destacar que, en general, terrenos y proyectos fueron gestionados por las asociaciones sin contar con la mínima asesoría especializada necesaria, mientras que el INAVI, por su parte, escogió unilateralmente a las empresas contratistas, además de que resultó decisiva la pérdida del valor adquisitivo de los financiamientos por la inflación. A pesar de los errores y conflictos señalados, la participación comunitaria en la producción de vivienda popular sigue siendo una alternativa importante para paliar el déficit habitacional por lo que urge diseñar, instrumentar e implantar un modelo de gestión que simplifique y haga expeditos los procesos, con la supervisión que debe aportar el Estado para detectar y corregir oportunamente sus desviaciones.

Abstract

A first draft of the research upon the program for the support of popular houses (Programa de Apoyo a la Promoción de Viviendas Populares) under the figure of communities housing organizations (Organizaciones Comunitarias de Vivienda, OCV) carried by the national housing administration (Instituto Nacional de la Vivienda, INAVI) between 1995 and 1999. We present our findings and reflections about these experiences that failed because the communities did not have the essential competence to successfully undertake the implicit challenges of real estate promotion as they were not properly assisted for that, since technical support, when present, did not carry out its task; in addition, the operative and financial limitations they had to meet all requirements in order to apply for the program. Lands and projects were managed by associations without the minimal specialized advising, while INAVI chose unilaterally the building contractors. Also, the inflation marked a loss of purchasing power for the financed associations. Despite these mistakes and conflicts, the participation of communities in the production of popular houses is still an alternative for the housing deficit; hence, it is urgent to design and implement and administration model that simplifies all processes with the due supervision of the State in order to detect and emend deviations opportunely.

Este documento es un producto parcial de la investigación que hemos adelantado sobre el Programa de apoyo a la promoción de viviendas populares bajo la figura de asociaciones civiles denominadas Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV), ejecutado por el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) en el marco de las leyes de Política Habitacional que estuvieron vigentes entre 1993 y 1999¹.

El contenido versa sobre el análisis efectuado a 18 proyectos financiados por el INAVI entre 1995 y 1999, localizados en los estados Barinas, Carabobo, Falcón, Sucre, Táchira, Trujillo y Zulia. La información proviene de las auditorías practicadas a dichos proyectos en el año 2000 por la empresa ORCEN C.A.², firma contratada para tales fines por el Directorio del INAVI y, además, de nuestra participación directa en visitas a las obras y reuniones con directivos y otros integrantes de las OCV, inspectores de obras, representantes de empresas contratistas y profesionales que intervinieron en la asistencia técnica facilitada a las comunidades.

Es necesario destacar que el INAVI no disponía de expedientes que permitieran conocer la historia de las experiencias e identificar las causas de los problemas. Esta situación obligó a los auditores a una laboriosa tarea para desenmarañar una madeja de informaciones, muchas veces contradictorias, de diversas procedencias. Para ello efectuaron la revisión directa de los documentos existentes en las dependencias del INAVI vinculadas al programa, en las instituciones financieras que actuaron como fiduciarios de los créditos y en los archivos de las juntas directivas de las asociaciones civiles. Realizaron, además, evaluaciones sobre la cantidad y calidad de las obras ejecutadas así como entrevistas a los actores involucrados.

Descriptores:

Organizaciones Comunitarias de Vivienda;
Política Habitacional en Venezuela

TECNOLOGÍA Y CONSTRUCCIÓN. Vol. 21-III, 2005, pp. 41-50.
Recibido el 15/11/05 - Aceptado el 04/05/06

Ninguno de los casos examinados llegó a cumplir con las metas inicialmente planteadas y, cuando fueron auditados, todas las obras estaban paralizadas por presentar múltiples y graves problemas de difícil solución. Entre los problemas más frecuentes se encontraban denuncias de estafa, reducción de metas, obras inconclusas, defectos de construcción en las viviendas y el urbanismo, arbitrariedades en la selección de las familias que prioritariamente ocuparían las unidades de vivienda y desconocimiento por parte de las familias asociadas de los reales alcances de los proyectos de los cuales participaban.

En esta ocasión se presentan los hallazgos y las reflexiones sobre los hechos y circunstancias que acaecieron en estas experiencias comprobadamente fallidas, pues, escrutar en las causas que les impidieron cumplir con sus objetivos y que con frecuencia las condujeron a problemas mayores a los que inicialmente se plantearon superar, puede permitirnos identificar ciertos elementos que —de estar presentes en prácticas similares— muy probablemente las conducirán al fracaso. Este es el propósito de este artículo.

A manera de premisas

Existen dos aspectos clave para alcanzar el éxito en los proyectos de vivienda promovidos por grupos organizados de familias de los estratos sociales más desfavorecidos: el financiamiento oportuno y suficiente, y la asistencia técnica requerida a todo lo largo del proceso. Ambos aspectos escapan a las posibilidades de las familias y deben ser fundamentalmente responsabilidad del Estado.

Es excepcional que las OCV, y en general todas las asociaciones civiles pro-vivienda, cuenten desde sus inicios con las mínimas capacidades de gestión que les permitan adelantar eficientemente y de forma autónoma las actividades propias de la organización comunitaria y la promoción inmobiliaria. La naturaleza técnica de esas materias hace imprescindible la participación de profesionales calificados en aspectos tales como: conformación, legalización, organización y funcionamiento de la asociación, selección y compra del terreno, elaboración de estudios previos (topográficos, suelos, variables urbanas), elaboración y evaluación de los proyectos de urbanismo y vivienda, elaboración de los presupuestos de obra, selección de la empresa contratista, inspección y supervisión de la construcción, entre los más importantes. Con esta intención el Programa contempló la creación de las Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIV), entidades profesionales privadas conformadas por técnicos expertos en estos quehaceres (Angarita y Molina, 2003).

La asistencia técnica debe, pues, actuar en dos ámbitos: en el de las comunidades, como estímulo y apoyo a la organización de los grupos de familias desde la gestación de la asociación civil hasta la concreción de objetivos planteados, y en el ámbito de las obras, para garantizar que sean proyectadas y ejecutadas coherentemente, con la calidad debida y a precios razonables.

El programa desde sus inicios exigió como requisitos previos e indispensables, para optar al financiamiento, la propiedad del terreno y la existencia de los proyectos de urbanismo y viviendas, debidamente aprobados por la instancia respectiva, es decir, la municipalidad con competencia territorial sobre el proyecto. La aprobación de los proyectos siempre llevó implícita la factibilidad de dotación de los servicios públicos básicos otorgados por las operadoras correspondientes: electricidad, agua potable y disposición final de aguas servidas, y a defecto de estos dos últimos, las propuestas concretas de cómo resolverlos de forma independiente.

Los requisitos mencionados son de normal exigencia en las solicitudes de créditos para la construcción de viviendas financiadas con recursos públicos o privados y satisfacen dos condiciones: la garantía hipotecaria inicial (el terreno) y la justificación del monto a ser financiado (el proyecto). Los financiamientos que actualmente otorga el Estado para la construcción de viviendas populares promovidas por familias organizadas, aun cuando difieren formalmente del Programa, mantienen estos requisitos. Es decir, se continúa suponiendo la existencia previa de un grado de organización en las familias que les permita asumir y ejecutar con éxito actividades que implican la toma de decisiones sobre aspectos como los antes citados que, necesariamente, deben estar apoyadas en rigurosos análisis técnicos y que son los que requieren mayor atención por su importancia en el resultado final de la empresa. Se supone, además, que familias con ingresos muy precarios y limitados pueden costear por sí mismas los gastos que acarrea la realización de tales actividades.

Los hechos y sus circunstancias

Nuestras indagaciones parten de la situación que presentaban las OCV cuando fueron auditadas, de allí, con base en los datos recolectados, nos remontamos a sus orígenes, precisando cuándo y cómo acaecieron los eventos más notables.

Sobre las metas físicas

La información disponible fue analizada, procesada y vertida en el cuadro 1, donde se señalan las metas propuestas y las alcanzadas; el número de familias inicia-

les y finales; la cantidad de financiamientos otorgados, así como la condición de ocupación de las viviendas para cuando se paralizaron las obras. Las metas propuestas están referidas a la cantidad de viviendas completas y a las partes del urbanismo incluidas en los presupuestos que sirvieron de base para otorgar los financiamientos.

Las obras de urbanismo proyectadas fueron las referidas a movimiento de tierra, vialidad y drenajes, ace- ras, brocales, acueductos, cloacas y electrificación, y no siempre estuvieron incluidas en las metas iniciales. Esto obedeció a que ya estaban ejecutadas, a que estarían a cargo de otros entes públicos (Gobernación, Alcaldía) o que serían objeto de financiamiento posterior que otorgaría el INAVI. En las OCV que presentaron esta condi- ción, luego de la inspección realizada a las obras, resultó

que partes significativas del urbanismo no habían sido ejecutadas, o requerían trabajos adicionales o corregir defectos graves. Los problemas más comunes eran la falta de conexión con las redes de acueductos y cloacas, la inexistencia de las instalaciones necesarias para el funcio- namiento autónomo de las urbanizaciones en cuanto al suministro de agua potable y disposición de aguas servi- das (pozos y plantas de tratamiento)³. En ninguno de los desarrollos estuvo planteada la construcción de equipa- mientos urbanos.

Se puede apreciar que apenas una OCV (Vista Hermosa) alcanzó a concluir satisfactoriamente todas las obras de urbanismo y vivienda previstas en los financia- mientos y, además, satisfacer la demanda de todas las familias asociadas. El resto de los proyectos presentaron

Cuadro 1
OCV : metas propuestas y metas alcanzadas

CUADRO N° 1																				
N°	OCV	CANTIDAD DE FAMILIAS		METAS PROPUESTAS						Financi. otorgados	METAS ALCANZADAS									
		inicio	final	URBANISMO					VIVIENDAS		URBANISMO					VIVIENDAS				
				Terraceo	Vialidad	cloacas	acued.	electr.	Cant.		% vv/cant. de fam.	Terraceo	Vialidad	cloacas	acued.	electr.	cant.	%	ocupadas	no ocup.
1	Leonardo Ruiz Pineda-Barinas	17	55							47	85,45	1						32	68,09	x
2	Los Topógrafos- Barinas	18	31							23	74,19	2						23	100,00	x
3	Guaicaipuro III-Carabobo	70	240							240	100,00	3						170	70,83	x
4	Corina II-Carabobo	400	175							175	100,00	1						78	44,57	x
5	Vipacor-Falcón	28	48							48	100,00	3						48	100,00	x
6	José Leonardo Chirinos-Falcón	50	50							50	100,00	1						50	100,00	x
7	All Primera-Sucre	46	46							46	100,00	1						46	100,00	x
8	Andrés Eloy Blanco-Sucre	41	41							41	100,00	1						41	100,00	x
9	Humberto Rojas-Sucre	50	50							50	100,00	1						50	100,00	x
10	Eugenio Peña-Sucre	41	41							41	100,00	1						41	100,00	x
11	Vista Hermosa-Sucre	37	62							62	100,00	1						62	100,00	x
12	Juan Galeazzi-Táchira	22	126							126	100,00	2						126	100,00	x
13	Vecinos en Marcha-Trujillo	-	151							128	84,77	1						100	78,13	x
14	Colinas de Carmania-Trujillo	100	180							180	100,00	4						178	98,89	x
15	Obreros de LUZ-Zulia	37	486							85	17,49	4						85	100,00	x
16	Simón Rodríguez-Zulia	63	44							44	100,00	1						32	72,73	x
17	Divino Niño-Zulia	110	110							110	100,00	2						50	45,45	x
18	San Crispulo-Zulia	110	110							54	49,09	2						40	74,07	x

LEYENDA

URBANISMO, METAS PROPUESTAS			
incluido	no incluido, ya ejecutado	no incluido, por ejecutar totalmente	no incluido, por ejecutar parcialmente

METAS ALCANZADAS urbanismo					METAS ALCANZADAS viviendas			
100% ejecutado, sin fallas evidentes	100% ejecutado, con fallas evidentes	Ejecutado parc., sin fallas evidentes	Ejecutado parc., con fallas evidentes	No ejecutado	100% ejecutadas sin fallas evidentes	100% ejecutadas con fallas evidentes	Ejecutadas parc., sin fallas evidentes	Ejecutadas parc., con fallas evidentes

evidentes defectos de construcción en el urbanismo y/o las viviendas. En casi todos los desarrollos donde existía una mínima habilitación urbana en cuanto a accesibilidad y dotación de servicios de infraestructura, las viviendas fueron ocupadas a pesar de estar incompletas y presentar evidentes deficiencias constructivas.

Para cinco organizaciones los financiamientos no fueron suficientes, a priori, para construir la totalidad de las viviendas requeridas, por ejemplo: Obreros de LUZ recibió recursos sólo para 85 viviendas cuando existían 486 familias asociadas y Los Topógrafos, a pesar de ser la de menor número de familias (31), luego de dos financiamientos las metas previstas apenas alcanzaban para atender a 23 familias, 74,19% del total.

Los casos anteriores, sumados a los que requirieron más de un financiamiento para alcanzar a construir la cantidad de viviendas demandadas, evidencian que las circunstancias obligaron a que la mayoría de los desarrollos urbanísticos fueran ejecutados por etapas sucesivas. Sin embargo, ni los proyectos ni la planificación de las obras respondieron a esta condición. Nunca estuvieron planteados la consolidación y el crecimiento progresivos del urbanismo y las viviendas, ni siquiera se consideró la posibilidad de ejecutar como primera etapa la construcción de todo el urbanismo para luego emprender la construcción de las viviendas. Por el contrario, el criterio universalmente empleado fue seccionar espacialmente el proyecto en partes completas de urbanismo y viviendas hasta el límite que permitiera el monto del financiamiento.

Sobre los tiempos invertidos

Analizamos la secuencia de hechos que condujeron a la situación que presentaba cada experiencia para el momento de la auditoría. A partir de la cronología de los acontecimientos más notables seccionamos los procesos en tres fases consecutivas, fases que, en general, se presentan en toda OCV:

a. Fase previa

Constituye la etapa que transcurrió desde la conformación del núcleo inicial u originario de familias, hasta la formal aprobación por el Directorio del INAVI del financiamiento solicitado.

Mediaron entre ambos eventos las acciones que condujeron a la legalización de la asociación civil, a la selección y compra del terreno, al contacto y negociación con los profesionales que elaboraron el proyecto y los presupuestos para su ejecución y, muy frecuentemente, a la vinculación y a los acuerdos con la posible empresa con-

tratista de las obras. Tuvieron aquí lugar, además, los trámites efectuados ante el INAVI para calificar como beneficiarias del crédito.

b. Fase de aprobación y transferencia de fondos

Esta etapa comenzó con la aprobación del financiamiento y concluyó con el inicio de las obras de construcción. Las acciones en ella desarrolladas fueron la aprobación del (los) presupuesto(s), la selección de la(s) empresa(s) contratista(s), la firma del(los) contrato(s) de ejecución, la selección y contratación del Inspector, la selección del banco fiduciario, la apertura del fideicomiso de administración y la realización del primer desembolso de recursos. Todas ellas responsabilidad del ente financiera, exceptuando la firma del contrato de obra, que siempre correspondió a la OCV.

c. Fase de ejecución de la obra

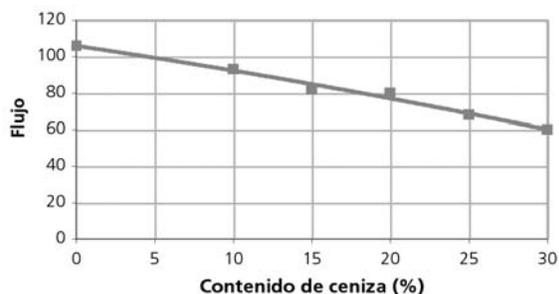
Abarca todas las actividades de construcción propiamente dichas efectuadas desde el inicio de las obras hasta su terminación. En los casos que nos ocupan, ninguno llegó a su conclusión definitiva, por lo que la finalización de esta fase corresponde al momento de paralización de las obras motivada por los problemas suscitados durante su ejecución.

El Acta de Inicio es el documento a partir del cual se mide el tiempo contractual, sin embargo, es conveniente señalar que no siempre la ejecución comenzó cuando fue suscrita, pues con frecuencia aconteció que la obra fuera paralizada casi inmediatamente después de este acto. Por ello, a los efectos de precisar el tiempo de duración de esta fase, estimamos más apropiado asumir como fecha de inicio la señalada en la primera valuación de obra ejecutada y, de igual forma, para la de terminación, la mencionada en la última valuación.

La mayoría de las organizaciones (78%) se gestaron en fechas previas a la existencia del programa⁴. Cuando entraron en él completaron un largo peregrinaje por diversos organismos públicos sin que fueran atendidas plenamente sus peticiones. Con el propósito de mostrar los sucesos tal como ocurrieron consideramos apropiado medir los lapsos transcurridos desde las conformaciones de sus núcleos iniciales.

El cuadro 2 y el gráfico 1 muestran los tiempos invertidos en las fases de cada proceso y los períodos durante los cuales las comunidades recibieron asistencia técnica. Los datos se presentan en cantidades absolutas y en porcentajes respecto al tiempo total. Los lapsos se cuantificaron en meses enteros, asumiendo como un mes toda fracción mayor a 15 días.

Gráfico 1
Tiempo invertido en cada fase (en meses)



Cuadro 2
Tiempo invertido en las experiencias (en meses)

N°	OCV	Fase Previa	Fase de aprobación y transferencia de fondos	Fase de ejecución de obra	Lapso total de la experiencia
1	Leonardo Ruíz Pineda-Barinas	14 (53,85%)	4 (15,38%)	8 (30,77%)	26 (100%)
2	Los Topógrafos- Barinas	40 (75,47%)	10 (18,87%)	3 (5,66%)	53 (100%)
3	Guaicaipuro III, Carabobo, I Etapa	46 (61,33%)	6 (8,00%)	23 (30,67%)	75 (100%)
	Asistencia técnica			3	
4	Corina II-Carabobo	36 (64,29%)	13 (23,21%)	7 (12,50%)	56 (100%)
	Asistencia técnica			4	
5	Vipocor-Falcón	28 (56,00%)	13 (26,00%)	9 (18,00%)	50 (100%)
6	José Leonardo Chirinos-Falcón	88 (83,02%)	8 (7,55%)	10 (9,43%)	106 (100%)
	Asistencia técnica			4	
7	Alí Primera-Sucre	78 (96,30%)	1 (1,23%)	2 (2,47%)	81 (100%)
	Asistencia técnica			2	
8	Andres Eloy Blanco-Sucre	78 (95,12%)	1 (1,22%)	3 (3,66%)	82 (100%)
	Asistencia técnica			3	
9	Humberto Rojas-Sucre	76 (95,00%)	2 (2,50%)	2 (2,50%)	80 (100%)
	Asistencia técnica			2	
10	Eugenio Peña-Sucre	76 (88,37%)	3 (3,49%)	7 (8,14%)	86 (100%)
	Asistencia técnica			7	
11	Vista Hermosa-Sucre	39 (82,98%)	3 (6,38%)	5 (10,64%)	47 (100%)
12	Juan Galeazzi-Táchira	14 (38,89%)	5 (13,89%)	17 (47,22%)	36 (100%)
	Asistencia técnica			5	
13	Vecinos en marcha-Trujillo	83 (81,37%)	9 (8,82%)	10 (9,80%)	102 (100%)
	Asistencia técnica		6		
14	Colinas de Carmania-Trujillo	180 (88,24%)	10 (4,90%)	14 (6,86%)	204 (100%)
	Asistencia técnica			5	
15	Obreros de LUZ-Zulia	3 (6,67%)	3 (6,67%)	39 (86,67%)	45 (100%)
	Asistencia técnica	3	3	39	
16	Simón Rodríguez-Zulia	41 (71,93%)	15 (26,32%)	1 (1,75%)	57 (100%)
17	Divino Niño-Zulia	20 (46,51%)	14 (32,56%)	9 (20,93%)	43 (100%)
18	San Crispulo-Zulia	32 (53,33%)	4 (6,67%)	24 (40,00%)	60 (100%)
	Asistencia técnica			6	

La información disponible no nos permitió precisar los tiempos transcurridos desde la formal solicitud de financiamiento ante el INAVI hasta su aprobación. Tenemos referencia de que, para algunas OCV diferentes a las aquí estudiadas, este período consumió hasta cuatro años. Ocurrió con frecuencia que las seleccionadas por el INAVI para ser financiadas en los planes operativos de un año en particular, por distintos motivos, no fueron incluidas en las programaciones definitivas y debieron esperar los siguientes ejercicios fiscales. Aparte de las insuficiencias presupuestarias, fue frecuente que los requisitos exigidos para el financiamiento no estuvieran completos, sobre todo en lo relativo a los documentos del proyecto y los presupuestos de obra⁵, lo cual es indicativo de las limitaciones que presentan las comunidades para gestionar la realización de estas tareas. Todo lo anterior explica el por qué en 89% de las organizaciones la fase previa fue la más prolongada. En promedio, este lapso se extendió cincuenta y cuatro (54) meses, es decir, cuatro años y seis meses.

La duración de la fase de aprobación y transferencia de fondos osciló entre uno (1) y quince (15) meses, con un promedio de siete (7) meses. La extensión de esta etapa estuvo supeditada a la aprobación del presupuesto del ente público y a la disponibilidad efectiva de recursos por parte del ente financista.

En conjunto, las dos primeras fases superaron en tiempo a la de ejecución de la obra en una relación promedio de 6:1, es decir, por cada mes de ejecución de la obra fue necesario invertir seis meses en las dos primeras

fases. El rango va desde 56:1 (Simón Rodríguez en el estado Zulia), hasta 1:1 (Juan Galeazzi en el estado Táchira), exceptuando Obreros de LUZ en Zulia, donde que la proporción se invierte a 1:6,5.

Merece especial consideración la perjudicial confluencia de dilaciones en la realización de trámites burocráticos y elevadas tasas de inflación. En todos los contratos se contemplaron cláusulas de actualización de precios por la inflación, mediante la aplicación de fórmulas escalatorias para las diferentes partidas que conformaban los presupuestos de obras, lo cual condujo obligatoriamente a disminuciones de metas físicas para ajustar los montos a las disponibilidades presupuestarias.

El cuadro 3 cuantifica la incidencia de la inflación en los financiamientos desde la aprobación por parte del Directorio del INAVI hasta el momento de inicio de las obras. Se aprecia que, en promedio, transcurrieron 7,39 meses y las pérdidas adquisitivas de los montos totales de los financiamientos superaron el 27% en siete ocasiones y el 50% en tres.

Sobre la asistencia técnica

La actuación de grupos profesionales en la prestación de asistencia técnica, en el marco de lo establecido en las Normas de Operación de la Ley de Política Habitacional vigente hasta 1999, mediante Organizaciones Intermedias de Vivienda contratadas para tal fin, se presentó sólo en 12 de las 18 experiencias analizadas. Las seis restantes no contaron con ninguna asistencia técnica formal.

Cuadro 3
Incidencia de la inflación en los financiamientos otorgados a las OCV

Nº	OCV	Aprobación del Directorio del INAVI (A)	Inicio de la obra	Lapso transcurrido desde A (meses)	Inflación acumulada en el lapso (%)	Poder adquisitivo del financiamiento al inicio de la obra (%)	Pérdida adquisitiva del financiamiento al inicio de la obra (%)
1	Leonardo Ruíz Pineda-Barinas	1/22/98	5/25/98	4	12,03	89,26	10,74
2	Los Topógrafos-Barinas	9/11/95	10/1/96	12	122,38	44,97	55,03
3	Guaicaipuro III-Carabobo	11/4/96	8/17/98	9	76,12	56,78	43,22
4	Corina II-Carabobo	7/6/97	8/8/98	12	38,05	72,44	27,56
5	Vipocor-Falcón	10/18/98	11/15/96	12	120,93	45,26	54,74
6	José Leonardo Chirinos-Falcón	11/4/96	7/15/97	8	24,99	80,01	19,99
7	Alí Primera-Sucre	8/3/98	9/7/98	1	2,07	97,97	2,03
8	Andrés Eloy Blanco-Sucre	8/3/98	9/7/98	1	2,07	97,97	2,03
9	Humberto Rojas-Sucre	6/29/98	9/7/98	2	4,18	95,99	4,01
10	Eugenio Peña-Sucre	6/15/98	2/17/99	8	14,24	87,54	12,46
11	Vista Hermosa-Sucre	7/27/98	11/2/98	3	6,44	98,95	6,05
12	Juan Galeazzi-Táchira	8/18/97	1/29/98	5	15,40	86,66	13,34
13	Vecinos en marcha-Trujillo	5/15/98	2/15/99	9	16,60	85,76	14,24
14	Colinas de Carmania-Trujillo	6/21/95	5/9/96	11	72,56	57,95	42,05
15	Obreros de LUZ-Zulia	10/30/95	1/15/96	3	21,01	82,64	17,36
16	Simón Rodríguez-Zulia	11/15/97	2/15/99	15	38,46	72,22	27,78
17	Divino Niño-Zulia	11/9/95	1/15/97	14	133,46	42,83	57,17
18	San Críspulo-Zulia	2/18/97	7/1/97	4	9,18	91,60	8,40

Fuente: BCV, cálculos propios

Como se aprecia en el cuadro 2, ninguna OIV, excepto la que trabajó en Obreros de LUZ, intervino desde el inicio de la fase previa, donde su presencia era esencial para congeniar intereses y expectativas de los integrantes, capacitarlos para el trabajo comunitario y decidir sobre la adquisición del terreno, la elaboración del proyecto, las alternativas de financiamiento, la construcción y adjudicación de viviendas, entre otros asuntos de importancia. Por el contrario, fue generalizado que entraran a participar ya bien avanzados los procesos, casi que exclusivamente en la ejecución de las obras, y motivadas por la existencia de disputas de difícil superación en el seno de las familias asociadas y entre éstas y las empresas contratistas.

Los equipos de profesionales limitaron sus servicios a los lapsos establecidos en los contratos, cuatro meses en promedio, cesando sus funciones al vencimiento del tiempo contractual aun cuando no se hubieran superado los problemas que promovieron su presencia.

Aconteció también que todos los contratos incluyeron en sus alcances, de manera expresa, la realización de actividades que eran improcedentes por extemporáneas, pues ya habían sido ejecutadas en fases muy anteriores a la entrada de las OIV, como fueron: la promoción del programa; la realización de estudios socioeconómicos de las familias afiliadas y precalificación de beneficiarios; el apoyo en la selección y compra del terreno; la contratación y revisión de proyectos; los trámites de permisos de construcción y selección de contratistas. Se incluyeron además en las ofertas acciones que tendrían lugar más allá de los lapsos contractuales, específicamente las de soporte a la organización comunitaria luego de la terminación de las obras y ocupación de las viviendas.

Sobre los aportes propios de las comunidades: terrenos, estudios previos y proyectos

En el estudio se encontró que todos los terrenos fueron adquiridos en compra, sin embargo, de los 12 donde pudimos conocer quiénes fueron sus propietarios originales, ocho (67%) resultaron ser entes públicos (INAVI y Alcaldías) y fue habitual que estos organismos, por tratarse de grupo familiares con ingresos dentro del rango definido como "de interés social", pactaran las ventas a precios por debajo de los del mercado. La compra a particulares ocurrió en 4 ocasiones (33%), y en una de ellas se trató de un terreno que fue previamente invadido por quienes conformaron el núcleo inicial de la OCV, lo cual, quizá, les permitió negociarlo a un precio muy favorable.

Respecto a los estudios previos, en nueve casos no existieron certezas de que se hubieran realizado análisis de los suelos y para aquéllos que contemplaban fuentes propias para los acueductos (22%), tampoco se encontraron estudios que sustentaran su factibilidad.

Se pudo conocer la procedencia de 17 de los proyectos, de ellos, cuatro (24%) fueron contratados a profesionales en libre ejercicio. Del resto (76%), cinco fueron elaborados por las empresas contratistas de las obras, cinco por las alcaldías con jurisdicción sobre el desarrollo habitacional, dos por el INAVI y uno por la Universidad del Zulia. Sólo en dos consta que los proyectos de urbanismo y viviendas hubieran sido conocidos y aprobados por los miembros de las comunidades en asambleas y en apenas dos (12%) existieron evidencias de que la Ingeniería Municipal respectiva hubiera otorgado su aprobación y emitido los permisos de construcción.

Conclusiones

Del estudio se desprende que las comunidades no tuvieron la competencia indispensable para acometer con éxito los retos implícitos en la promoción inmobiliaria ni fueron apoyadas apropiadamente para ello. El soporte brindado por el Estado a las comunidades no fue en absoluto oportuno ni adecuado para honrar los compromisos a los que estuvo obligado: prestar la asistencia técnica y aportar el financiamiento. En las notorias deficiencias presentadas en ambos asuntos estuvo el origen de gran parte de los problemas que condujeron a las caóticas situaciones descritas en las páginas precedentes.

La asistencia técnica, cuando la hubo, no cumplió sus cometidos. Aconteció que las actuaciones de las OIV formalmente contratadas dejaron mucho que desear y muy poco contribuyeron a la solución de los innumerables conflictos presentes en las experiencias. El INAVI, por su parte, ejerció poco o ningún control sobre estos grupos, en los que había descargado parte muy importante de sus responsabilidades. Se pueden apreciar aquí las indeseables consecuencias de una delegación de facultades propias del Estado en terceros privados, más aún sin que éste contara —ni procurara contar— con los medios necesarios para ejercer la debida vigilancia sobre sus desempeños.

Conviene también resaltar las limitaciones operativas y financieras de las OCV para gestionar los requisitos indispensables con el objetivo de optar al programa. Considerados en conjunto sus aportes previos, no encontramos evidencias que confirmen que alguna de ellas hubiera comprado el terreno a precios de mercado y sufragado por sí

misma los costos de estudios y proyectos. No obstante, la provisión por cuenta propia de terrenos y proyectos continúa siendo imprescindible para que las comunidades organizadas puedan optar a los programas públicos de apoyo a la promoción inmobiliaria popular.

En los principales objetivos del programa estuvo presente el estímulo a la participación activa de las comunidades -debidamente reforzadas por los profesionales contratados ad hoc- en la toma de las decisiones relativas a la compra del terreno, en la contratación de los proyectos y en la selección y contratación de las empresas que estarían a cargo la ejecución de las obras. Todo ello en resguardo de los intereses de las familias, en procura de las condiciones contractuales más convenientes y en la búsqueda de los mejores resultados posibles. Sin embargo, en general, terrenos y proyectos fueron gestionados por las asociaciones sin contar con la mínima asesoría especializada necesaria, y en las decisiones vinculadas con la ejecución de las obras más bien fue coartada su participación. El INAVI, por su parte, escogió unilateralmente a las empresas contratistas y, según nos fue reportado por miembros de las comunidades, la aceptación de esta decisión fue usualmente indispensable para el otorgamiento de los financiamientos. Por otro lado, no hubo evidencias de que para esa escogencia hubiera mediado evaluación alguna sobre las capacidades técnicas y solvencias financieras de las empresas que indicaran su idoneidad para enfrentar con éxito la ejecución de las obras. En relación con los precios convenidos en los contratos, tampoco encontramos elementos que nos permitieran calificarlos como justos, pues no consta que hubieran sido consultados varios oferentes.

El conocimiento y la discusión de los proyectos del urbanismo y las viviendas en el seno de las comunidades amerita una especial consideración. No ha sido práctica usual que los proyectos sean expuestos al colectivo y, cuando esto ocurre, son contadas las personas que emiten opiniones sobre sus contenidos, pues están comúnmente expresados en términos técnicos de difícil comprensión para audiencias no especializadas. Por ello, por ser comprobadamente ineficaces, se hace imprescindible innovar en las formas tradicionalmente empleadas para comunicar los proyectos y sustituirlas por otras que garanticen la transmisión efectiva de la información implícita en ellos y que motiven a las comunidades a expresar claramente sus inquietudes y deseos sobre cómo serán los lugares donde se desarrollará la mayor parte de su vida cotidiana.

En el incumplimiento generalizado de las metas, aparte de lo que pudiera atribuirse a deficiencias en las estimaciones del tipo y la cantidad de las obras incluidas

en los contratos y a la incompetencia en la que pudieran haber incurrido los actores participantes, fue decisiva la pérdida del valor adquisitivo de los financiamientos por la inflación. De acuerdo con el Banco Central de Venezuela, entre los años 1995-1999 la inflación alcanzó niveles históricos y la acumulada en el período fue de 247,4%. En respuesta a la merma considerable de los recursos hubo sucesivas ampliaciones de los montos de los préstamos que, sin embargo, nunca fueron suficientes para concluir la totalidad de las obras requeridas para el pleno funcionamiento de los desarrollos urbanísticos. Es decir, la única opción fue financiera, nunca estuvo planteada la posibilidad de paliar los perjuicios de la inflación a través de la aplicación de medidas que agilizaran las ejecuciones de obras como, por ejemplo, planificar la construcción del urbanismo y las viviendas en etapas racionalmente establecidas bajo los principios de crecimiento y consolidación progresivos (véase Cilento, 2002), potenciando con una asistencia técnica integral la demostrada capacidad de la familia venezolana para proveerse por sí misma de su alojamiento. La ausencia de criterios como los mencionados condujo a que, al final del proceso, parte de las familias asociadas no contaran ni siquiera con la posibilidad de disponer de una parcela urbanizada y, sin embargo, estaban comprometidas a cancelar un crédito colectivo sin haber recibido ningún beneficio en contraparte.

El hecho de que en los desarrollos urbanísticos no estuviera prevista la construcción de los más elementales equipamientos urbanos es demostrativo de la presencia del enfoque de la vivienda como un asunto limitado meramente a satisfacer la necesidad de alojamiento, visión muy enraizada en la promoción inmobiliaria pública y privada. De aquí deriva en parte que nuestras ciudades, también en sus sectores formales, hayan crecido por adición de lotes desprovistos de las condiciones necesarias para la plena vida ciudadana. Lo común ha sido que a una estructura urbana, ya de por sí deficiente en servicios, se le adicione pedazos sub-urbanizados que incrementan las carencias de la población en cuanto a espacios e instalaciones para la educación, la salud, el deporte y la recreación, para sólo mencionar los más esenciales.

El fracaso generalizado en el logro de los objetivos explica en parte la frustración presente en las familias integrantes de las asociaciones, quienes, luego de prolongadas esperas todavía no vislumbraban la posibilidad de satisfacer su necesidad de vivienda en un plazo razonable. Puede explicar también la causa de la frecuente práctica de traspasos y reventas de cuotas de participación por aquellos que desistieron de la espera, abrumados por los continuos aplazamientos de la solución a su urgente problema

habitacional y optaron por procurársela individualmente.

A pesar de los errores y conflictos presentados en las situaciones descritas, con las debidas actuaciones que permitan superarlos y que coadyuven a fortalecer la capacidad de organización y promoción, la participación comunitaria en la producción de vivienda popular sigue

siendo una alternativa importante para paliar el déficit habitacional. Por ello, urge diseñar, instrumentar e implantar un modelo de gestión que simplifique los procedimientos y haga expeditos los procesos, siempre con el debido apoyo y la supervisión que debe aportar el Estado para detectar y corregir oportunamente sus desviaciones.

Notas

1 Ley de Política Habitacional, Gaceta Oficial N° 4.659 Ext. de 15-12-1933 y Decreto con rango y fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, Gaceta Oficial N° 4.861 de 01-03-1998.

2 El equipo auditor estuvo coordinado por el Ing. Yoel Amaya y formaron parte del mismo los ingenieros Héctor Torres, Carlos Trejo, Elio Mayz y la socióloga Rosa Di Falco. Fueron auditadas 22 Organizaciones Comunitarias de Vivienda, sin embargo, para cuatro de ellas no fue posible recolectar los datos mínimos necesarios relativos a los aspectos tratados en este artículo, por ello que la elaboración de esta fase de la investigación versa sobre 18 casos.

3 Esta situación también se presentó en desarrollos urbanísticos, distintos al programa de OCV, ejecutados a través de convenios suscritos entre el INAVI y gobernaciones de estado. Pueden citarse como ejemplo las urbanizaciones El Arenal y Caño Seco, construidas en el estado Mérida entre los años 2001 y 2003.

4 Creado con la promulgación de las Normas de Operación de la Ley de Política Habitacional, Gaceta Oficial N° 4.861, del 1° de marzo de 1995.

5 Esta situación se presenta recurrentemente en los proyectos de vivienda presentados por comunidades organizadas.