

LA PARTICIPACION POPULAR EN LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA

RESUMEN

El presente trabajo plantea las propuestas que en la actualidad se están diseñando en el país para lograr la participación de la población organizada en la solución del grave problema habitacional existente en Venezuela.

Consta de tres capítulos:

a) una introducción donde se establecen las características y magnitudes actuales del problema; b) una descripción de los diferentes tipos de programas y enfoques de participación popular que se han adelantado a lo largo de los últimos treinta años en Venezuela (ORDECS, Programas de Equipamiento, Módulos de Servicio, Cooperativas, Asociaciones Civiles, Organizaciones Autogestionarias, etc.), estableciendo conclusiones y recomendaciones; c) Descripción de aspectos contenidos en las normas de operación de la Ley de Política Habitacional en relación a las OIV y OCV; d) Descripción de las propuestas que en la actualidad se adelantan para lograr la participación de la población organizada, tanto en el mejoramiento de viviendas en barrios existentes como en la producción o mejoramiento de nuevas soluciones habitacionales.

A/ INTRODUCCION

Venezuela tiene en la actualidad aproximadamente 20 millones de habitantes, ubicados en un 84% en poblaciones mayores de 50.000 habitantes, el 57% de la población urbana habita en 16 ciudades, estableciéndose en un 48% el porcentaje de la población urbana que habita en barrios o áreas de desarrollo urbano no controlado formalmente.

De acuerdo al censo de 1990, un 52% de las viviendas existentes pueden considerarse como adecuadas, un 7% tienen deficiencias estructurales, un 21% tienen deficiencias en los servicios básicos y un 21% presentan deficiencias en la estructura y servicios.

El déficit habitacional existente para 1993, calculado en función de información derivada del Censo 1990 y de proyecciones propias del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), puede estimarse en 768.486 soluciones habitacionales nuevas y en 1.165.343 soluciones habitacionales de mejoramiento de viviendas y servicios existentes.

En la producción de soluciones habitacionales, muchos han sido los sectores que han participa-

do, tanto públicos como privados. El presente escrito trata brevemente de la participación del sector popular en las políticas de vivienda en Venezuela, un sector que sin haber recibido mayor apoyo oficial ha sido capaz de desarrollar casi la mitad del área urbana del país, lamentablemente en forma desordenada, y que si hubiera recibido asistencia técnica, crediticia y organizativa, tendríamos otro país, no solamente en lo físico sino también en lo humano.

La importancia que pueda representar el presente trabajo, queda establecida cuando en este momento en Venezuela se está iniciando un fuerte movimiento orientado a la participación de la población organizada en la solución de sus problemas habitacionales, dentro de la orientación que el propio presidente de la República, Dr. Rafael Caldera, estableció en «Mi compromiso de solidaridad social», señalando: «Confiamos en que las comunidades organizadas asuman a plenitud estas acciones sociales y se conviertan en vigilantes de su aplicación, reduciendo a su mínima expresión hechos de corrupción, así como el sabor clientelar y asistencialista de algunas acciones en el pasado, tenemos fe en que así será».

A continuación se expondrán antecedentes de esta participación popular y los lineamientos y programas que en la actualidad se están iniciando en el país y que revisten gran importancia, toda vez que de lograrse su aplicación masiva, pueden dar un vuelco muy importante a la forma tradicional de enfrentar el problema de la vivienda popular en nuestros países.

La información descrita en el presente trabajo resume la experiencia personal del autor a través de 40 años en el área, recogida en ponencias y artículos no publicados, en especial los correspondientes a «Sistema Nacional de Asistencia Técnica» (Quintana, 1991), «La autogestión asociada, metodología de atención integral de vivienda» (Quintana, 1990) y «Estudio sobre la estructura organizativa, funcionamiento y lineamientos de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda» (Quintana, 1993).

B/ ANTECEDENTES

B.1. Programa de desarrollo de la comunidad

El desarrollo comunal surge en los años cincuenta por iniciativa de las Naciones Unidas, como

un programa dirigido a mejorar las condiciones de vida de los países subdesarrollados, aludiendo a procesos que buscaban integrar los esfuerzos y recursos de la población a los externos, especialmente los provenientes de las agencias gubernamentales. El énfasis principal venía dado por la participación de la comunidad mediante el aporte de mano de obra en la construcción de caminos, escaleras, redes de cloacas, escuelas y obras de infraestructura. Con carácter nacional se crea en 1960 un programa de estas características, a través de la División de Desarrollo de la Comunidad, adscrita a la Presidencia de la República, al principio vinculados a los programas de Reforma Agraria, extendiéndose posteriormente al área urbana, mediante el desarrollo de proyectos típicos experimentales: ciudad obrera, barrio metropolitano y barrio urbano. El logro de la participación activa así como la coordinación de proyectos y consolidación constituían sus objetivos básicos. La promoción se hallaba sustentada en contactos locales con líderes naturales e institucionales, con una Junta Local de Desarrollo de la comunidad. Este programa dio origen en las entidades federales a Organismos Regionales de Desarrollo Comu-

nal (ORDECS).

Aunque este programa pretendía abarcar todos los aspectos de la vida comunal, la participación fue restringida a los líderes naturales e institucionales, desarrollando un negativo tipo de liderazgo elitescio y cerrado, manipulador de las organizaciones de base, con políticas asistencialistas de carácter clientelar, no propiciándose la participación responsable de la población, al concentrar en los líderes la formación y la capacitación.

B.2. Programa de equipamiento de barrios

En 1969 se crea por Decreto Presidencial el Departamento de Urbanización y Equipamiento de Barrios, adscrito al Banco Obrero, destinado a planificar y organizar las obras y servicios en los barrios, incluyendo el mejoramiento de las viviendas y el equipamiento de los servicios urbanos, la coordinación con otros organismos de servicios públicos y el estímulo a los habitantes a constituirse en auténticas comunidades que contribuyesen al desarrollo de la persona humana. Se planteaba la participación activa y dialogal de los participantes a través de grupos vecinales de discusión, organizados

en comisiones de trabajo, denominados «círculos de discusión» en conjunción con los «Consejos Consultivos», basados en la metodología de Paulo Freire. Lamentablemente, este programa se tornó excesivamente dirigista, debiendo ser modificado al no mostrar adecuada adaptación a nuestra realidad urbana, creándose un alto nivel de expectativas de obras en cada sector; dadas las dificultades para acometer la cantidad de obras exigidas en los lapsos de tiempo que pedía la población, comenzaron a decaer los círculos de discusión. Se pretendió sustituir los sistemas tradicionales de agrupación representativa sin conocer su dinámica. En una segunda etapa, al desaparecer los círculos de discusión, se actuó por medio de la organización de la población a través de la solución de problemas diversos, tratando de vincular el desarrollo de obras con programas educativos, pero no se planteó la estructuración de la población en organizaciones comunitarias específicas para vivienda.

B.3. Programas de módulos de servicios comunales

Programas establecidos fundamentalmente por Fundacomun, fundación de carácter privado público, creada en 1962 para pro-

porcionar asistencia técnica y financiera a las municipalidades. A partir de 1972 se le asigna en el Decreto 332 la responsabilidad de coordinar el programa para el ordenamiento de las áreas ocupadas por los barrios pobres de las ciudades del país, a través de la coordinación institucional a todos los niveles del ejecutivo y del poder municipal en la ejecución de planes, programas y proyectos, creando módulos de servicios comunales, dando apoyo a pequeñas empresas productivas, apoyándose para su actuación en las organizaciones de base «representativas», sin evaluar su idoneidad.

En el período 1980-1990 hacen su aparición las Asociaciones de Vecinos, disminuyendo la importancia de otras organizaciones, que incluyen la atención de todas las necesidades de sus representados, con una ausencia de programas educativos que motiven la participación de la población y que les permita su control adecuado, manteniendo, lamentablemente, en su mayoría el modelo clientelar y de manipulación tradicional.

B.4. Programas de cooperativas de vivienda

El cooperativismo de vivienda

constituye una de las formas más recomendables para la constitución de asociaciones dirigidas a la producción de soluciones habitacionales, pudiendo abarcar todas las fases del proceso: adquisición del terreno, proyecto, construcción, etc. El movimiento cooperativo tiene a nivel mundial una gran fuerza. Lamentablemente, en Venezuela, aun cuando se fundó en 1903 la primera cooperativa de vivienda en América Latina, no fue sino hasta 1959 cuando se reinicia este movimiento con la Cooperativa de Construcción Los Castores y otras pocas experiencias, que dieron origen a unas 2000 viviendas, las cuales permanecían proyectando su actividad hacia áreas de servicios requeridos por la población, tales como administración, deportes, consumo, educación, etc., incluyendo mejoramiento de viviendas en barrios. Este movimiento prácticamente se abandonó en 1976, siendo sustituido por las Asociaciones Civiles, debido principalmente a que la Ley de Cooperativas vigente se orientó fundamentalmente a atender otras ramas del cooperativismo: ahorro y préstamo, transporte, etc., sin considerar las características propias de las cooperativas de vivienda, como lo hacen en otros países. Otra dificultad encontrada por las Coo-

perativas de Vivienda viene dada por el tiempo requerido para su legalización, requiriéndose de lapsos de hasta seis meses para el logro de la personalidad jurídica; en cambio, las Asociaciones Civiles pueden constituirse e iniciar sus operaciones en menos de una semana.

Todas las cooperativas tienen una estructura organizativa similar, que es la establecida en la Ley General de Asociaciones Cooperativas, con una Asamblea de Asociados no inferior a 50 socios, un Consejo de Administración, un Consejo de Vigilancia, un Comité de Educación y otros comités de trabajo de acuerdo a las necesidades de la Cooperativa.

La Superintendencia Nacional de Cooperativas, como lo afirma Antonio Pargada en su libro *Tu vivienda en asociación civil* (Pargada, 1988), no disponía de un equipo técnico conocedor de los problemas y situaciones propias de los desarrollos de vivienda, dificultando su operatividad y dando lugar a su práctica desaparición.

B.5. Las Asociaciones Civiles de Vivienda

A partir de 1976, al desaparecer en la práctica las Cooperativas de

Vivienda, surgen fundamentalmente a través del sector privado las Asociaciones Civiles de Vivienda, conformadas por grupos de personas que se constituyen bajo una personalidad jurídica, sin fines de lucro, con el objeto de obtener viviendas al costo, mediante la participación organizada y estable de los asociados.

Pueden surgir espontáneamente o promovidas por empresas, cajas de ahorros u organismos. Existiendo varios tipos de asociaciones civiles pro-vivienda:

1. Asociaciones bajo el aspecto de propiedad del terreno: de propietarios, de compradores, de fideicomitentes.
2. Asociaciones bajo el aspecto de participación en la dirección:
 - 2.1. En las asociaciones de propietarios: autogerenciadas, con gerencia independiente y aquéllas en cuya directiva figuren miembros de la gerencia.
 - 2.2. En las asociaciones de compradores: asociaciones en cogestión y de simples compradores.
3. Asociaciones bajo el aspecto

de propiedad de la vivienda: que confieren propiedad individual o las que confieren propiedad colectiva.

B.6. Programas de autoconstrucción y ayuda mutua

La autoconstrucción tradicional y la ayuda mutua, con sus planteamientos de pretender reducir los costos de las viviendas a través de la utilización de la mano de obra de los participantes, se ha basado erróneamente en la creencia de que el hábitat de los sectores de menores ingresos ha sido construido exclusivamente con mano de obra familiar. Esto ha motivado que en dichos programas el denominador común haya sido el uso de la fuerza de trabajo familiar en su tiempo libre (plus trabajo). En estudio sobre este tema realizado en 1974 (Quintana y Abad, 1974), donde se analizaron experiencias de autoconstrucción en Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela, se verificó la progresiva paralización de este tipo de programas debido fundamentalmente a la excesiva demora en la ejecución de las viviendas y al alto costo que suponía la administración de los programas (bodegueros, personal de campo y profesional controlador), la instrucción a fa-

milias que no utilizarían de nuevo esas enseñanzas, dando origen a subsidios muy elevados y planteando exigencias de difícil cumplimiento por la mayoría de nuestra población: capacidad física para construir, disponibilidad de tiempo libre, etc. Significaría que la autoconstrucción podría recomendarse solamente cuando la propia población la asuma como decisión y cuando los métodos constructivos disponibles signifiquen facilidad, economía y ahorro de tiempo.

La autoconstrucción tradicional, lamentablemente, ha sido impuesta por algunos organismos públicos nacionales e internacionales. En Venezuela, el Instituto Nacional de la Vivienda de tuvo en 1979 este tipo de programas que venía desarrollando desde 1960, por la influencia del CINVA de Bogotá, que influyó mucho en toda América Latina y que tuvo que reformular posteriormente sus programas.

B.7. Las asociaciones autogestionarias de vivienda

Desde 1977 se plantea en Venezuela una modalidad diferente de participación popular en la producción de soluciones habitacionales de bajo costo, fundamentalmente para el mejora-

miento de las viviendas en los barrios populares: las ASOVIV, desarrolladas por el sector privado a través de la Fundación de la Vivienda Popular, y donde el autor tuvo, conjuntamente con un grupo de profesionales, la oportunidad de participar en su diseño, el cual se realizó a través del conocimiento del comportamiento de los diversos factores intervinientes en el problema vivienda, ubicado dentro del contexto de las peculiaridades que presenta el surgimiento y evolución del proceso barrio. Luego de haberse estudiado diversos barrios en el área metropolitana de Caracas, se seleccionó el barrio La Dolorita de Petare, iniciándose la investigación en 1977, que duró cinco años en diferentes etapas: diseño e inicio de la investigación y el diseño del sistema operativo. Aunque orientado hacia el área de la vivienda, el estudio abarcó aspectos de diverso orden: urbanísticos, económicos, poblacionales, organizacionales, legales, culturales, constructivos, etc., utilizándose métodos tradicionales de investigación (cuestionarios, entrevistas, observación) con métodos menos ortodoxos, como la combinación de guías de entrevistas con la representación en planos de las diversas actividades del grupo familiar y de sus requeri-

mientos espaciales. Esta propuesta, cuya influencia es significativa en los programas a ser desarrollados en Venezuela en lo sucesivo, tiene un sistema operativo integrado por cuatro componentes:

a) Una estructura organizativa de carácter socio-legal, como medio participativo conformado por las familias asociadas. Componente que tiene la función de canalizar, administrar y aplicar los recursos para el mejoramiento de las viviendas de los asociados.

b) Una unidad técnica asesora, responsable de capacitar a los asociados en diversas áreas: organizativa, administrativa, técnico-constructiva, ambiental, urbanística, jurídica, económica, financiera, socio-familiar e institucional, para que sean capaces de asumir el manejo de la organización en todos sus aspectos y así lograr el objeto de su constitución.

c) El tercer componente del sistema está representado por los recursos y mecanismos financieros, constituidos por los aportes de los asociados y por los préstamos blandos que aporta el agente externo patrocinante del programa, para que la asociación pueda disponer de recursos cre-

diticios para la vivienda.

d) El cuarto componente está representado por los sistemas y mecanismos de ejecución constituido por los medios organizativos, métodos y procedimientos a ser aplicados en el proceso de ejecución de la construcción de las obras, que garanticen la aplicación efectiva de los recursos.

Esta metodología de trabajo ha sido o está siendo utilizada por organizaciones públicas o privadas, tales como el programa de OICCB del Ministerio de la Familia, el Programa de la Banca Hipotecaria 1992 y la Fundación «Benito Álvarez» (FUNBA), a veces con desviaciones que pueden invalidar los objetivos fundamentales con que fue creada, que pasará a describir brevemente.

B.8. Programa OICCB. Ministerio de la Familia

Programa del sector público, que pretendió canalizar los recursos de las gobernaciones, las alcaldías e INAVI para desarrollar un programa de participación de las comunidades en las áreas de infraestructura, vivienda y servicios, utilizando los postulados de las ASOVIV pero deformándolos al orientarlos en dirección diferente, a través de las ASOVIV, que no

se ajustan a su concepto original, al pretender concentrar en una asociación las acciones en servicios colectivos, incluyendo servicios de infraestructura y los correspondientes a la producción de las viviendas individuales.

B.9. Fundación Banca Hipotecaria

Programa desarrollado por la Central Hipotecaria en 1992, tratando de concretar un programa de intervención del sector financiero privado, intentando de salvar la restricción que rige al sector financiero privado de exigir en los préstamos la garantía hipotecaria, pudiendo realizar financiamiento de créditos populares en los barrios, asumiendo los riesgos que implica la ausencia de propiedad del suelo y otorgando créditos con garantías precarias desde el punto de vista legal o con garantías personales de las distintas agrupaciones que pueden constituirse legalmente. Fundamentalmente, esta Fundación propone la utilización como Organización Comunitaria de Vivienda a las ASOVIV.

C/ CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES

Pueden establecerse algunos rasgos que por su reiteración y ge-

neralidad, pueden considerarse que han tipificado las actuaciones de los diversos agentes en los diferentes ámbitos:

1. Tendencia a concebir soluciones desconectadas de la situación real de las familias y de las comunidades.

2. Tendencia a imponer fórmulas o modalidades de ejecución basadas fundamentalmente en el conocimiento técnico, sin confrontación con los problemas locales (los cuales se asumen conocidos) y desconociendo las potencialidades de las comunidades.

3. Atención de las necesidades en forma parcelada, sobrevalorando los aspectos físico-materiales y desconociendo los socioculturales.

4. Carencia de criterios y de sistemas de evaluación de las organizaciones comunales, persistiendo la tradición en los organismos públicos de apoyar a las «organizaciones de base», sin conocimiento de su idoneidad, capacidad operativa y vinculación real con las necesidades de la comunidad que dicen representar.

5. Tendencia al centralismo.

6. Tendencia a establecer relaciones de dependencia con las organizaciones creadas, basándose en políticas asistencialistas y paternalistas, lo que limita la posibilidad de desarrollo sostenido y autónomo de las comunidades.

7. Cultura institucional orientada al establecimiento de relaciones individuales: subsidios, créditos.

8. Tendencia a concentrar múltiples y diversas funciones en una sola organización, lo que sobrepasa su capacidad y efectividad.

9. Tendencia a la manipulación de las organizaciones por intereses particulares o sectoriales.

10. Insuficiente atención al desarrollo de las condiciones para la participación: información, capacitación, canales institucionales.

11. Restricción de la capacitación a escaso número de personas, de acuerdo a criterios elitescos de liderazgo tradicional: a los «líderes», a los que se destacan, en detrimento de la posibilidad de descubrir potencialidades de las personas comunes y de multiplicar el número de personas que pueda asumir responsabilidades en la organización.

A lo largo de muchos años, con pocas excepciones, las relaciones de las comunidades con los agentes externos se ha caracterizado por una falta de respeto a la gente, dando origen a que la población se sienta utilizada y actúe en consecuencia, no respondiendo en los términos esperados por los benefactores de turno.

Esto obliga a un cambio radical en los programas y actitudes de los funcionarios, debiendo ser coherentes entre lo que declaran y practican, en relación a la participación de las comunidades, si deseamos realmente enfrentar con seriedad el problema habitacional de nuestros pueblos.

Por ello, la participación de la población organizada en Venezuela se está buscando a través de Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV) en función de los siguientes lineamientos:

- a. Ser realistas y especializadas en vivienda.
- b. Ser fácilmente controlables por sus asociados.
- c. Ser democráticas internamente.
- d. De asociación voluntaria.
- e. Neutrales en lo político, religioso, étnico, socioeconómico, etc.

- f. Disponer formas legales adecuadas.
- g. Ser autónomas.

Es muy importante el destacar la especialización en vivienda de las Organizaciones Comunitarias a crearse para atender concretamente el aspecto de ejecución de soluciones habitacionales en todas sus acepciones: mejoramiento de viviendas, ejecución de nuevas, etc. Por ello cuando se trata de iniciar un programa de mejoramiento de viviendas en una zona de ranchos donde existe una población instalada desde varios años y donde posiblemente existen muchas organizaciones de la población de diferente tipo, tales como juntas de vecinos, centros de jóvenes, centros de madres, etc. no debe plantearse crear una nueva organización de la población sino respetar las existentes, toda vez que han sido producto de esa población y tomarlas en cuenta para las acciones a ser tomadas en la globalidad del barrio: servicios requeridos, escaleras, drenajes, vialidad, etc.

El problema se presenta cuando se va a introducir el programa de mejoramiento de viviendas como complemento de esa acción colectiva. Aquí es necesario crear una nueva organización especia-

lizada, de libre adhesión por los habitantes y que cumpla los requisitos antes enunciados. No se trata entonces de venir a imponer una forma diferente, a la población; se trata de facilitarle el acceso a los créditos para el mejoramiento de sus viviendas, pero no en forma individual como se ha venido haciendo hasta el momento, sino en forma colectiva a través de Organizaciones Comunitarias de Vivienda, con estructuras organizativas derivadas del análisis de la realidad popular venezolana y probadas durante muchos años, tales como las ASOVIV o las ASOAVI, perfeccionables en la medida en que la realidad vaya obligando a su ajuste en función de investigaciones mantenidas. No debiendo teorizarse excesivamente con este tema, planteándose que solamente deben ser dados los objetivos a lograrse y dejar que cada grupo, de acuerdo a sus peculiaridades, establezca una forma diferente de agrupación, lo que a mi modo de ver dificultaría el proceso eficaz de otorgamiento, control y recuperación de los créditos. En un programa que debe masificarse es necesario la definición, que no está reñida con la libertad.

En 1989 fue aprobada en Venezuela una Ley de Política Habita-

cional (LPH) que orienta, coordina y controla la actuación de todos los sectores que participan en la solución del problema habitacional del país; el organismo director de esta ley es el Consejo Nacional de la Vivienda.

La LPH establece tres sectores de asistencia: el Area de Asistencia I, para las soluciones habitacionales con precio de venta no superior a 65 salarios mínimos (s.m. 15.000 Bs. 1\$: 170 Bs.), el Area de Asistencia II hasta 180 salarios mínimos y el Area de Asistencia III hasta 800 salarios mínimos.

Los recursos de la LPH provienen del Ahorro Habitacional obligatorio, de manera que los empleados del sector público y del privado deben depositar en instituciones financieras determinadas el 1% de su remuneración mensual básica y los empleadores deben aportar el 2%, mientras que el Estado aporta el 5% de los ingresos ordinarios anuales determinados en la Ley de Presupuesto más el 5% del situado constitucional aportado a los gobiernos locales.

Estos recursos unidos a los de otras fuentes (préstamos del exterior, conversión de deuda externa, recursos del sector priva-

do, etc.) conforman recursos que permitirán atender a todos los sectores de la población, siendo de atención prioritaria del Estado la atención de los sectores más desfavorecidos, aquellos cuyos ingresos familiares mensuales se hallan por debajo de los tres salarios mínimos.

Dentro de estos lineamientos, en Venezuela en este momento se está dando inicio a un programa de producción de soluciones habitacionales con participación de la población, tanto para el mejoramiento de viviendas en áreas de barrios populares, complementarios de Programas de Equipamiento de Barrios, como para la producción o mejoramiento de nuevas soluciones habitacionales. Para ello se han conformado dos equipos de trabajo: uno denominado Equipo de Coordinación Habitacional y otro denominado Comisión Presidencial de Equipamiento de Barrios, ambos presididos por el Ministro de Desarrollo Urbano y donde se integran todos los organismos del sector público que participan en la planificación o ejecución de los programas habitacionales. La estrategia es atender en el quinquenio 1994-98, al menos, el 25% de los requerimientos habitacionales existentes en el país, es decir, un total de

658.852 soluciones habitacionales, de las cuales 63.047 corresponderán a familias que superen los tres salarios mínimos mensuales (1 salario mínimo: 15.000 Bs. siendo 1 \$ = 170 Bs.) y el resto a familias con ingresos entre 0 y 3 salarios mínimos, distribuidos en la siguiente forma: 335.422 a nuevas soluciones habitacionales y 260.383 al mejoramiento de viviendas y servicios.

Indudablemente que supone un gran reto, donde deben participar todos los sectores en sus diferentes formas y niveles: públicos, a nivel central, estatal y municipal y, privado, en sus diferentes modalidades: promotores tradicionales, constructores y población organizada.

D/ PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN PARA LA PARTICIPACION DE LA POBLACION EN LOS PROGRAMAS DE SOLUCIONES HABITACIONALES

Definiciones

Establezcamos previamente la definición de algunos términos utilizados:

a. Soluciones habitacionales

Considerando que el término

«vivienda» utilizado tradicionalmente para describir el producto final de los programas de construcción habitacional, ha sido asociado a unidades completas, acabadas, preciosistas, que por lo general han resultado excesivamente costosas para la mayoría de nuestra población, no incluyendo los programas de viviendas de crecimiento progresivo, las urbanizaciones populares, los lotes con servicios, las unidades básicas de vivienda, etc. El término «soluciones habitacionales» utilizado en este trabajo, abarca toda la gama posible de alternativas habitacionales para todas las familias de todos los niveles socioeconómicos que requieran solución a su problema habitacional y que posean o permitan alcanzar en su etapa final niveles básicos de habitabilidad.

b. Organización Promotora de Vivienda: OPV

Es toda organización, pública o privada, interesada en promover Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV). Pueden tener el carácter de patrocinador en forma directa o a través de otros organismos (ejemplo: el INAVI podría ser una OPV de carácter público), que puede actuar como promotora a través de institucio-

nes de carácter financiero para el apoyo a OCV con el respaldo de Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIV), que describiré a continuación.

c. Organizaciones Intermediarias de Vivienda: OIV

Son organizaciones conformadas básicamente por equipos de profesionales de diversas disciplinas, con experiencia en el área de las OCV y en la gerencia de proyectos habitacionales, que apoyan a la comunidad en la constitución y desarrollo de sus organizaciones y dan –de acuerdo con la OPV patrocinante y el organismo fiduciario, cuando sea utilizado– apoyo a la administración y gerencia del proyecto habitacional a realizarse.

Las OIV podrán ser integrantes de la OPV gubernamental o no gubernamental contratada por las mismas, debiendo demostrar su idoneidad para participar en el proceso de promoción de las OCV, inscribiéndose en el registro que a tal fin lleva el Consejo Nacional de la Vivienda.

d. Organizaciones Comunitarias de Vivienda: OCV

Son organizaciones especializadas en vivienda, formadas por

familias que deciden resolver sus necesidades habitacionales en forma asociada. Su funcionamiento debe estar avalado por una OIV, responsable de asesorarle en todas las áreas, de su seguimiento y control. Son organizaciones de libre asociación (asociaciones civiles o cooperativas), con personalidad jurídica, con estatutos y reglamentos conocidos y compartidos por todos los asociados, facilitando la participación de asesores externos que apoyen el proceso.

A continuación se expondrán los lineamientos establecidos en la Ley de Política Habitacional vigente en relación a la participación de la población organizada en la solución de su problema habitacional.

E/ DEL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA

Se establece el Sistema Nacional de Asistencia Técnica, que tiene por objeto prestar el apoyo y la asesoría requeridos para garantizar una asistencia habitacional integral a la población organizada para que asuma la solución de sus necesidades de vivienda con sentido de responsabilidad y eficiencia. La asistencia técnica se proporcionará a través de la red de organizaciones de la sociedad

civil que participan como intermediarias entre el Estado como agente facilitador y el sector comunitario, para ofrecer asistencia habitacional en los aspectos legales, constructivos, organizativos, administrativos, financieros, urbanísticos, entre otros, relacionados con los procesos de construcción de soluciones habitacionales, ampliación o remodelación de viviendas, así como en la ejecución de obras de infraestructura y servicios.

El Consejo Nacional de la Vivienda promoverá y prestará apoyo financiero a las organizaciones públicas y privadas, a las instituciones académicas y a los profesionales del sector dedicados al desarrollo de instrumentos, mecanismos o programas de Asistencia Técnica, asignándole prioridad a proyectos y programas dirigidos a familias con ingresos hasta de tres salarios mínimos.

El Sistema Nacional de Asistencia Técnica se desarrolla en cuatro niveles de gestión, con atribuciones diferenciadas:

1. Al Consejo Nacional de la Vivienda, organismo ductor de la política habitacional en Venezuela, le corresponde el nivel de formulación de lineamientos, criterios y normas de actuación de los

diferentes entes participantes, así como su instrumentación y difusión.

2. A los organismos públicos y privados patrocinantes de programas de vivienda les corresponde la promoción, financiamiento, coordinación, seguimiento y control de los programas de asistencia técnica habitacional.

3. A las organizaciones intermediarias de vivienda, gubernamentales o no, a través de las cuales se concreta la asistencia técnica habitacional, les corresponde el nivel de diseño, promoción y desarrollo de programas de asistencia técnica.

4. A la población organizada, como participante activa en programas dirigidos a apoyar sus procesos autogestionarios, a través de las organizaciones comunitarias de vivienda, le corresponde el nivel de recepción de la asistencia técnica para la ejecución de sus soluciones habitacionales.

F/DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DESARROLLADOS POR LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS DE VIVIENDA

1/ Recursos

En los presupuestos anuales de

los organismos gubernamentales nacionales ejecutores de vivienda, se les asignará, de acuerdo a la distribución elaborada por el CONAVI de los recursos de la Ley de Política Habitacional, un monto destinado a la prestación de apoyo financiero a las OCV, el cual debe estar acompañado de un programa de asistencia técnica. Para acceder a estos recursos las OCV procederían, de acuerdo con la fuente de financiamiento de que se trate, como sigue:

a. Cuando provenga de recursos del Ahorro Habitacional, la solicitud deberá ser tramitada directamente ante la institución hipotecaria.

b. Cuando provenga de recursos del sector público, la solicitud deber ser tramitada ante el organismo correspondiente.

2/ Requisitos

Para optar a estos recursos las OCV deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil del CONAVI.
- b) Presentar documentación completa del proyecto a desarrollar.

c) Presentar documentación de la OIV correspondiente.

3/ Costos

Los costos derivados del funcionamiento de las OIV deberán ser asumidos por la OCV correspondiente; en el caso de programas del sector público, éstos podrán ser asumidos por los organismos correspondientes.

Los recursos aportados por el sector público para el funcionamiento de los programas serán destinados a cubrir tanto los gastos operativos (promoción, capacitación, asistencia técnica, seguimiento y evaluación) así como los correspondientes al apoyo financiero a las OCV para la construcción de las soluciones habitacionales.

Los recursos destinados a cubrir el costo de las obras son totalmente reintegrables al organismo otorgante, debiendo cubrir capital e intereses generados, pudiendo establecerse fórmulas de retorno a las OCV de las recuperaciones de los préstamos otorgados, estableciéndose así la posibilidad de nuevos créditos a las familias para ampliaciones de las unidades básicas de viviendas, mejoramiento del entorno urbanístico u otras necesi-

dades establecidas por la propia comunidad.

El monto de los recursos destinados a cubrir los gastos de operación de las OIV variarán de acuerdo a la magnitud y nivel de dificultad del programa a desarrollar.

G/ ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PROPUESTA PARA LA OCV

A continuación se presenta un modelo de estructura organizativa de OCV que pudiera ser utilizado para la instrumentación del programa, cumpliendo los requisitos establecidos previamente:

1. *Denominación.* Se plantea un tipo de organización que revise los esquemas organizativos analizados anteriormente, denominándolo ASOAVI, que mezcla las palabras: asociación, autogestión y vivienda.

2. *Naturaleza.* Se considera conveniente establecer la figura de Asociación Civil sin fines de lucro, con personalidad jurídica propia conforme a la ley.

3. *Objetivo.* Su objetivo principal será posibilitar los medios requeridos para satisfacer las necesidades habitacionales de sus asociados.

4. *Patrimonio.* Los fondos de la ASOAVI provienen de los aportes de los asociados, de donaciones, préstamos o subsidios que reciban, así como de la recuperación de los créditos recibidos, cuando los programas establezcan esta modalidad.

5. *Domicilio.* Cada ASOAVI tendrá un domicilio específico en cada ciudad y jurisdicción, teniendo definida su acción dentro del mismo.

6. *Estructura organizativa.* La estructura organizativa que se propone, derivada del análisis de las actuales formas de participación popular en materia habitacional, se halla orientada al logro del máximo de participación real de la población sin las posibles manipulaciones en las estructuras clásicas de una gran asamblea, que se reúne una sola vez al año y que delega todas sus responsabilidades en una directiva y unas comisiones de trabajo que se apropian de la asociación y que terminan favoreciendo a sus incondicionales o allegados. Por ello se propone una estructura basada en representantes y delegados de grupos de familias que se hallen informados de todas las decisiones y transmitan a todas las familias la marcha del programa.

Una ASOAVI estará constituida por:

- a. Asociados
- b. Asamblea general
- c. Grupos de familias (*)
- d. Representantes de grupos de familias (*)
- e. Delegados de condominios o sectores (*)
- f. Asamblea de representantes y delegados (*)
- g. Junta directiva
- h. Comité de información y educación
- i. Comité de créditos
- j. Comité de construcción

(*) Requeridos cuando la ASOAVI tenga más de 50 asociados o más de un condominio o sector.

Que pasaremos a describir a continuación:

a. *Asociados*. Personas naturales, recomendándose un mínimo de 14 asociados y un máximo de 250 para hacer operativos sus diferentes elementos constitutivos.

b. *Asamblea general*. Es el órgano máximo de decisión, integrada por todos los asociados y se reúne una o dos veces por año.

c. *Grupos de familias*. Grupos de 9 a 50 familias que conforman un condominio o sector.

d. *Representantes*. Cada grupo de familias elegirá 6 representantes (2 para promoción y educación, 2 para créditos y 2 para construcción). El menor número de representantes para el funcionamiento de la ASOAVI será 18, correspondiente a tres grupos de familias; cuando se trate de una ASOAVI que tenga hasta dos condominios no se requerirá el nombramiento de representantes.

e. *Delegados*. Cada grupo de familias elegirá 3 delegados de condominio o sector, con habilidades en las áreas de promoción y educación, créditos y construcción. Cuando la ASOAVI tenga hasta 2 condominios no requerirá el nombramiento de estos delegados.

f. *Asamblea de representantes y delegados*. Es la conformada por todos los representantes y delegados de los grupos de familias, con voz y voto, estableciéndose un mínimo operativo de 27 y máximo de 45, que representan entre 3 y 5 condominios o sectores. Debiendo reunirse al menos una vez al mes.

Esta Asamblea elegirá de su seno a la Junta directiva y Comisiones de Trabajo, asistiendo a la misma el representante de la OIV

correspondiente, con voz sin voto.

g. *Junta directiva*. Elegida por la Asamblea de representantes y delegados, constituida por cinco a siete miembros: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y de uno a tres directores.

h. *Comités de información y educación, créditos y construcción*. Conformados, cada uno, por tres miembros electos por la Asamblea de representantes y delegados. Debiendo asistir a sus reuniones semanales, con voz sin voto, los delegados de los sectores y el representante de la OIV correspondiente.

H/ CONSIDERACION FINAL

El planteamiento de lograr el máximo de participación de la población organizada en la producción de soluciones habitacionales en nuestros países, supone un gran cambio en la tradicional política de vivienda seguida hasta el momento, toda vez que no solamente se logrará una reducción en los costos de las edificaciones y su adaptación a las posibilidades actuales y futuras de la población, sino y quizás sea lo más importante: un cambio profundo en la forma de actuación de las familias al no es-

perar todo del Estado, a depender realmente de ellas mismas, a eliminar la dependencia de líderes u organizaciones manipuladoras y, en definitiva, tener mayor conciencia de su dignidad y responsabilidad.