

INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE BARRIOS DURANTE EL GOBIERNO DEL DR. JAIME LUSINCHI (1984-1988)* CASO INAVI-ZULIA

Héctor J. Salcedo Arismendy**

Jermán Hernández Zea**

Resumen

El artículo caracteriza la instrumentación del Programa de Consolidación de Barrios que desarrolló el Instituto Nacional de la Vivienda a nivel del estado Zulia, durante el gobierno del Dr. Jaime Lusinchi (1984-1988). En este sentido, se identifica y caracteriza la instrumentación de cada una de las etapas del programa tomando como norte los beneficiarios previstos. En la investigación se utilizó la técnica de la entrevista y la revisión de documentos como medios de recolección de información. Se concluye

que el Programa de Consolidación de Barrios fue diseñado exclusivamente por los técnicos de la institución en el ámbito nacional, no considerando las características de las regiones, ni los puntos de vista de los destinatarios del programa. Los criterios de selección de los beneficiarios del programa excluyen a las personas más requeridas de los beneficios que éste ofrece.

Palabras clave: *Política habitacional, programa de consolidación de barrios, instrumentación de programas, beneficiarios.*

Recibido: 08-06-00 • Aceptado: 06-04-02

* Este artículo corresponde a los resultados de la investigación: "Evaluación de la Planificación de los Programas de Vivienda que realiza el INAVI en Maracaibo-Estado Zulia", auspiciada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES), y adscrita al Centro de Estudios de la Empresa de la FCES de LUZ.

** Centro de Estudios de la Empresa. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
E-mail: salcedoahj@hotmail.com - jermanhernandez@yahoo.com

Instrumentation of Consolidation Programs in Barrios During the Government of Dr. Jaime Lusinchi (1984-1988)

Abstract

This paper characterizes the implementation barrio consolidation programs through the Instituto Nacional de la Vivienda in Zulia State during the presidential period of Jaime Lusinchi (1984-1988). The instrumentation of each one of the stages of the program were identified and characterized, using the proposed beneficiaries as a guide. Interviews and documentary review were utilized in the collection of data. The barrio

consolidation program was designed exclusively by technicians in the National Environmental Institute, and regional characteristics, and opinions of proposed beneficiaries were not taken into consideration. The criteria for the selection of beneficiaries excluded those who really needed the program.

Key words: *Housing policy, barrio consolidation program, program implementation, beneficiaries.*

Introducción

Las demandas habitacionales en la ciudad de Maracaibo han crecido debido a la permanente migración campo-ciudad, a la migración colombo-venezolana (el estado Zulia es fronterizo) y a la formación de nuevos hogares, trayendo como consecuencia las invasiones que realizan los sectores de bajos ingresos económicos.

Las invasiones dan origen a los asentamientos urbanos espontáneos o no regulados, mejor conocidos como barrios. Estos se caracterizan por la regular presencia de viviendas tipo rancho, construidas con paredes de madera y techo de zinc, o, de lo contrario todo de zinc. Las condiciones sociales y de vida de sus habitantes son infrahumanas, ya que carecen de los servicios básicos (agua potable, electricidad, adecuadas vías de acceso -sí es que las tienen-, transporte público, gas por tubería, aguas negras, etc.) y de los servicios sociales (Salud, educación). Ante esta situación, los habitantes de los barrios demandan soluciones habitacionales, bien sea, la construcción, mejoras o ampliación de sus viviendas, según sea el caso, así como mejoras urbanas.

El Estado venezolano para dar respuestas a las necesidades y demandas habitacionales de los sectores de bajos ingresos, ha creado, en diversos momentos, instituciones públicas cuya misión fundamental es dar respuesta a la pro-

blemática habitacional. Estas son, en consecuencia, las encargadas de instrumentar las políticas habitacionales que formula el Ejecutivo Nacional, concretando estas políticas en programas y proyectos sociales de vivienda dirigidos a los sectores de bajos ingresos económicos.

Por lo regular, en los programas de vivienda se concibe la solución habitacional, simplemente, como cuatro paredes y nada más, es decir, se concibe como un problema físico y no social. De modo que se obvia que la vivienda, como tal, y sus condiciones sociales de habitabilidad tienen un efecto en las condiciones biopsico-sociales de los habitantes de los barrios.

De allí que el interés de este trabajo se centra en caracterizar la instrumentación del Programa de Consolidación de Barrios que desarrolló el Instituto Nacional de la Vivienda a nivel del estado Zulia durante el período del Dr. Jaime Lusinchi (1984-1988). El objetivo que se persigue es identificar cada una de las etapas del programa y caracterizar su instrumentación a la luz de lo formalmente planteado con el fin de estimular la reflexión en torno al diseño de programas habitacionales, su instrumentación y sus resultados, considerando básicamente la población objetivo que le es propia al sector público. Para ello se procede a indicar los aspectos formales del programa y observar como son puestos en práctica por la institución respectiva para, finalmente, manifestar las consideraciones crítica pertinentes.

1. Política habitacional del Estado

En el período de gobierno del Dr. Jaime Lusinchi (1984-1988), CORDIPLAN (1984) formuló el VII Plan de la Nación, en el cual se expresa la concepción del desarrollo y la política global a seguir. En dicho plan se dibuja la situación encontrada señalando que el modelo de crecimiento vigente se agotó provocando una crisis en el país, de allí que es necesario producir los cambios económicos, políticos y sociales capaces de suscitar el pase de la sociedad rentista a la sociedad del trabajo productivo.

En el plan se exponen los problemas económicos, sociales y políticos-institucionales más relevantes: en lo económico, la excesiva dependencia petrolera y el estancamiento económico acumulado que genera desempleo y subempleo; en lo social, el agravamiento de la marginalidad social, el deterioro del salario real, la concentración en la distribución del ingreso y las debilidades de las políticas

públicas en la compensación social, desmejoramiento de la calidad de los servicios públicos y educación ajena a la realidad; en lo político-institucional, estructuras institucionales públicas inadecuadas, concentración de la ocupación del espacio, democracia política congelada en su progreso.

Ante esta situación, en el VII Plan se formuló una estrategia general compuesta por dos lineamientos (legitimar el sistema democrático a través de planes factibles y el aprovechamiento de las nuevas potencialidades de crecimiento existentes en el país), y tres proyectos de acción que se convierten en estrategias (reiniciar el crecimiento económico, acelerar el desarrollo social y crear una sociedad más justa) La estrategia económica (de crecimiento) se planteó en el VII Plan como “la transformación de las condiciones de organización del sistema económico, para liberar las fuerzas productivas y materializarlas en un aumento sostenido de bienestar social” (CORDIPLAN, 1984:13). En este sentido, se concibió lo económico como la base de sustentación del sistema político-democrático y el generador del bienestar social, pues consideraban que el “crecimiento es necesario para fortalecer la democracia y conjurar las potencialidades de conflictos sociales” (CORDIPLAN, 1984:13). Se afirmaba, además, que para poder liberar las fuerzas productivas se tenían que superar los obstáculos y limitaciones que tiene el crecimiento económico.

Con la estrategia social se reconocía como legítima la aspiración de los venezolanos de tener una sociedad más justa. En este sentido, se plantearon impulsarla porque consideraban que generaba el clima político y social adecuado y requerido para liberar las fuerzas productivas. La estrategia contenía la política social general y los programas y proyectos de acción respectivos.

En el VII Plan mencionado anteriormente se planteaba que el alcance de la sociedad justa deseada pasaba por resolver los problemas sociales encontrados. Y que para ello, el Estado debería trazar las políticas sociales, es decir “Las grandes directivas que orientan y dan sentido a la acción de un conglomerado humano, de una institución o del Estado para intervenir en los procesos sociales, respecto a las formas de convivencia y las formas de vida de la población” (Lima, 1991:2). De tal modo que, en el Plan se señalaba que “la política social estará dirigida a mejorar los servicios de educación, salud, vivienda y servicios conexos y el ataque directo de la marginalidad social” (CORDIPLAN, 1984:34). Se consideraba que la viabilidad de su financiamiento estaba sujeta a las alianzas políticas, y que su materialización se da a través del desarrollo de varios proyectos de acción, éstos son: enfrentamiento a la pobreza crítica; acceso a una educación

creativa y a una cultura participativa; mejoramiento de la calidad de atención a la salud; racionalización del proceso de desarrollo urbano, y la generación de empleo productivo y bien remunerado.

En la política social lo fundamental era el ataque a la pobreza crítica y la marginalidad social; de all  que la política habitacional resultaba importante en el VII Plan de la Nación.

El logro del bienestar social se concibió sujeto a la estrategia económica porque consideraban que al liberarse las fuerzas productivas se “ Generara una expansión de la dinámica en el sector privado moderno de la economía [que] absorberá parte de los trabajadores actualmente ocupados en el sector informal y captar , además, las nuevas generaciones de venezolanos que ingresen al mercado de trabajo. La dinámica creara más empleo mejor remunerado en el sector moderno [y], aumentará los ingresos para el sector informal, ya que expandir  la demanda por los bienes y servicios” (CORDIPLAN, 1984:30).

Así que resulta comprensible, que al atribuirse al empleo una influencia muy grande en el bienestar social, se hallan propuesto estimular las actividades productivas que presenten encadenamiento en su producción y empleo. De all  que al considerar que la industria de la construcción producía ese efecto se buscaba impulsarla por la vía del gasto público. A este respecto, se señalaba que se estimularía “la construcción de viviendas de infraestructura social para familias de menores recursos, obras que son altamente generadoras de empleo” (CORDIPLAN, 1984:30).

Con relación a la vivienda, el VII Plan esbozaba que el Estado mejoraría la deficiente infraestructura urbana y las viviendas de las áreas marginales, sobre todo de las familias de bajos ingresos económicos, para lo cual instrumentaría los siguientes programas habitacionales: Programa de Consolidación y Reubicación de barrios, Programa de Habitación Progresiva, Programa de Remodelación Urbana y Vivienda, y Programa de Vivienda Rural.

Finalmente, en el Plan se señalaba que la materialización de los programas pasaba por la reorganización institucional del sector vivienda, implicando el fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Urbano.

2. Origen del Programa de Consolidación de Barrios

El proceso de urbanización en Venezuela, al igual que el resto de América Latina, ha sido demasiado rápido y violento. En dicho proceso han coincidido varios factores: la migración interna campo-ciudad, la migración externa y el crecimiento vegetativo de las ciudades, estableciéndose en áreas urbanas no controladas y conformando los barrios de las ciudades, lo cual congestiona los servicios públicos y produce el déficit habitacional (MINDUR, 1987:13).

En gran parte, la formación de los barrios (asentamientos urbanos espontáneos) ha obedecido a procesos de invasiones de terrenos por parte de los sectores de bajos ingresos económicos como respuesta a la incapacidad del sector público en la solución de sus demandas de viviendas y como una manera de autocontrarle solución. Dada la premura de vivienda no se consideran las condiciones en las cuales en un primer momento se habitará. Se piensa, que primero se conquista el espacio y que después se lucha por lograr las mejoras necesarias: servicios públicos, entre otros. Esa es la eterna historia de los sectores de bajos ingresos económicos. Hasta el momento no se observa que pueda cambiar. La gestión pública habitacional así lo indica.

Ante esta situación, en el período de gobierno del Dr. Jaime Lusinchi (1984- 1988)¹, el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) creó el Programa de Consolidación de Barrios², de acuerdo a resolución No 041-071 de fecha 19-11-1986. Es por eso que el Programa de Consolidación es definió como:

- 1 En el primer mensaje al Congreso de la República de Venezuela (marzo, 1985), el presidente de la República, Dr. Jaime Lusinchi, señala que como competencia del Estado la política de desarrollo Urbano a puesto su atención en las áreas centrales de las principales ciudades, estimulando su progreso y valoración y dejando al margen extensos sectores de la población, razón por la cual el urbanismo como hecho a toda la población.
- 2 Con respecto al Programa de Consolidación de Barrios vale destacar que: a) en el INAVI-ZULIA no se encuentra la documentación respectiva, según entrevista realizada al jefe de la División de supervisión de Programas; al jefe de la Sección de Servicio Social y a la planificadora I, de la misma sección, y b) que el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR-ZULIA), tampoco existe la documentación referida al P.C.B., de acuerdo a entrevista realizada a la jefe de la División de Ordenamiento Urbanístico.

el proceso mediante el cual el Estado promueve el mejoramiento progresivo de las condiciones habitacionales de los asentamientos urbanos estables, no controlados, por lo tanto, constituye un programa de aplicación masiva, dirigido a los sectores de más bajos ingresos, calificados como de atención especial (INAVI, 1988:18).

Considerando que los objetivos “... son eventos o realizaciones planeados que se espera llevar a cabo...” (Mali, 1978:16), y que además de establecer los resultados finales“, forman una jerarquía que va desde el objetivo global hasta los objetivos individuales específicos..” (Koon y Weihrich, 1994:143), se puede decir que el programa en cuestión está constituido por objetivos generales y específicos. En este sentido, en él se plantean dos objetivos generales: a) el mejoramiento progresivo de la vivienda y su hábitat, y b) el generar la participación conjunta del INAVI, los organismos de infraestructura, las gobernaciones de estado, las organizaciones comunales y la comunidad en general, en la solución de la problemática de la vivienda. Del mismo modo, se plantean dos objetivos específicos, clasificados en físicos-ambientales y socio-políticos, los cuales se resumen en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Objetivos específicos del Programa de consolidación de barrios

Objetivos Físico-Ambientales
<ol style="list-style-type: none">1. Mejoramiento físico de las viviendas mediante mejoras técnico constructivas.<ul style="list-style-type: none">• Acondicionamiento de las áreas de los servicios de salud e higiene.• Restitución de los techos.• Redistribución interna de las casas.• Restauración de las fachadas• Refaccionamiento de los pisos, frisados y pintura• Construcción de machones y paredes2. Equipamiento de los barrios seleccionados<ul style="list-style-type: none">• Dotación y actualización de los servicios sanitarios• Construcción de vialidad, acera veredas, escaleras, canchas deportivas, plazas.• Otros servicios que consoliden al barrio3. Ordenamiento del barrio<ul style="list-style-type: none">• Reubicación de familias• Construcción del sistema de vialidad• Reacondicionamiento de vías públicas en zonas protectoras

Objetivos Socio-políticos

1. Promover la organización y desarrollo en las comunidades objeto del programa.
 - Crecimiento organizado y consolidado de los barrios
2. Generar la participación consciente, voluntaria, integrada y organizada de la comunidad
En los problemas que les afecta como medio de desarrollo colectivo e individual.
 - Educación del individuo
 - Concientización de la familia.
3. Generar procesos autogestionarios en la comunidad
 - * Fortalecimiento de la economía local

Fuente: Elaboración propia basada en. Instituto Nacional de la Vivienda (1988) Actualización del taller sobre el programa de consolidación de barrios. Caracas (Venezuela).

El Instituto Nacional de la Vivienda era el organismo público que además de ser el creador del programa, fue el encargado de gerenciarlo en el ámbito nacional a través de las distintas Coordinaciones Estadales ubicadas en las distintas regiones del país. Este instituto fue creado en el año 1975, durante el primer gobierno del Sr. Carlos Andrés Pérez (1974-1978), de acuerdo al Decreto No 908, con el propósito de ser “el organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, de conformidad con el Plan General de Desarrollo Económico y Social y en todo de acuerdo a la política de desarrollo urbanístico y ordenación territorial que al efecto tome el Ejecutivo Nacional” (Presidencia de la República, 1975).

3. Instrumentación del Programa de Consolidación de Barrios (período 1984-1988)

El Programa de Consolidación de Barrios contiene los lineamientos políticos, directrices generales que lo orientan y, a su vez, establece el proceso de planificación e instrumentación de proyectos específicos de consolidación de barrios. Es decir, fija el conjunto de fases o etapas que deben seguirse para su gestión, las cuales tienen su propio contenido. Las etapas establecidas son

1. Análisis del contexto urbano de los barrios
2. Selección de los barrios
3. Análisis del barrio seleccionado
4. Promoción del Programa de consolidación de Barrios (P.C.B.)
5. Estudio socioeconómico de los aspirantes a ser beneficiados

6. Preselección de los beneficiarios
7. Inspección técnica de los barrios.
8. Selección de los beneficiarios
9. Conformación de los expedientes
10. Formalización de los contratos y recuperación de la inversión
11. Selección de los contratistas
12. Ejecución física (proceso de inicio hasta culminación de la obra)
13. Inspección de las obras (se realiza durante el proceso de ejecución)
14. Tramite de pago a los contratistas.

(INAVI, 1988)

Estas constituyen las etapas formales que debería seguir el INAVI-Zulia en el proceso de gestión del P.C.B. En este trabajo se destaca y caracteriza la instrumentación de las etapas que van desde la No. 1 (Análisis del contexto urbano de los barrios) hasta la No. 8 (Selección de los beneficiarios)

En realidad, el INAVI-Zulia desarrolló una práctica de planificación e instrumentación de proyectos de consolidación de barrios que contradice lo formalmente establecido en cuanto a las etapas y objetivos del programa. A continuación se despliegan las etapas antes indicada.

3.1. Selección de los Barrios

Formalmente se planteaba que la selección de los barrios que serán objeto del programa de consolidación de barrios, pasaba precisamente por un estudio de sus contextos urbanos. Se planteaba estudiar los factores: físico-ambiental, espacial, lo socioeconómico, lo legal, cultural y formal, los cuales serían abordados por el núcleo de inspección del INAVI (INAVI,1988.20). Sin embargo, en el INAVI- Zulia la realidad difirió de lo formal.

Para el INAVI-Zulia, la fuente de información inicial acerca de los factores premencionados la suministraron las Asociaciones de Vecinos. Los Presidentes de las Asociaciones consignaban ante la Coordinación Estatal, las planillas de solicitud de mejoramiento de vivienda, las cuales retiraban personalmente de la sede de la institución. Sobre la base de la información recibida, el instituto pro-

cedía a: 1) informar a los Presidentes de las Asociaciones de vecinos acerca de la posible fecha de inclusión del barrio en el P.C.B. y 2) evaluar las solicitudes con el objeto de seleccionar el barrio. La evaluación implicaba introducir los datos en el computador de la institución el cual estaba conectado con el nivel central del INAVI. Los datos se refieren a varios aspectos, los cuales constituyen requisitos que deben reunir los barrios para su selección. Estos son:

Ser estables geológicamente

Libres de decretos de afectación o expropiación urbana o de parques

Ubicados en zonas que no presenten peligrosidad por depósito de

Combustibles, torres de electricidad, letreros, cercanas a cauces de

Quebradas, retiros de vialidad

Con vialidad de acceso

Sin problemas de tenencia de la tierra.

Preferiblemente con una organización comunal en funcionamiento

Que posean los servicios infraestructurales de acueductos, electricidad y cloacas

(INAVI, 1988:20)

Los aspectos serían evaluados según el tabulador existente. De acuerdo al puntaje obtenido por cada barrio solicitante del mejoramiento, se seleccionaban los barrios que serían objeto de consolidación. Esta selección se efectuaba, en oportunidades, por el INAVI a nivel central³

Es evidente que los criterios de selección establecidos implicaban simultáneamente desconocer en la práctica⁴, el proceso de formación de los barrios (ur-

3 Hay Asociaciones de Vecinos que acuden a Caracas (nivel central del INAVI) a solicitar el mejoramiento del barrio de acuerdo al programa de consolidación de barrios. Este es el caso del Barrio el Gaitero (Municipio Maracaibo del estado Zulia.

4 Formalmente el INAVI en el documento de Actualización del taller sobre el Programa de Consolidación de Barrios (1988) reconoce el descontrol del proceso de urbanización en Venezuela.

banizaci n espontanea). Pues, como se dijo antes, éste ha obedecido a factores de migración interna y externa, y, sobre todo, a la invasión, la cual ha jugado un papel fundamental. Por eso resultaba: a) contradictorio el establecimiento de tales criterios cuando el programa buscaba, precisamente, crear la infraestructura urbana-social en las áreas donde habitan los sectores de más bajos ingresos, y b) específicamente restrictivo al exigir la solvencia en la tenencia de la tierra, sobre todo en el Municipio Maracaibo del Estado Zulia, en el cual ni siquiera el Gobierno Municipal conocía cuales son los terrenos de su propiedad, ya que no tenía actualizado los terrenos ejidos. Es conocido como en este Municipio constantemente aparecen personas queriendo hacer valer la propiedad de terrenos de barrios e incluso de urbanizaciones que tienen diez (10) años y más de fundadas.

De los barrios seleccionados, los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos introducían una lista de familias que requerían mejoramiento de sus viviendas, las cuales pasaban a ser consideradas como posibles beneficiarias del programa.

2.2. Estudio socioeconómico de los barrios seleccionados

Los barrios seleccionados eran objeto del estudio socioeconómico que realizaba la Sección de Servicio Social de la División de Supervisión de Programas. Los aspectos considerados en el estudio estaban formalmente establecidos en el Programa de Consolidación de Barrios, son los siguientes:

1. Jurídico

1.1. Posesión de la tierra.

1.2. Tenencia del terreno

2. Técnico Físico Ambiental del terreno de la vivienda

2.1. Drenaje natural específico de los cursos de aguas existentes

2.2. Demarcación general de zonas de inestabilidad geológica.

2.3. Accesibilidad vial.

3. Social

3.1. Estado civil

3.2. Nacionalidad

4. Económico

4.1. Ocupación u oficio

4.2. Nivel de ingreso individual y familiar

(INAVI, 1988)

El estudio se efectuaba aplicando una encuesta socioeconómica en la modalidad de entrevista a las familias que formaban parte de la lista consignada por el Presidente de la Asociación de Vecino del barrio seleccionado.

La fecha de aplicación de la encuesta la programaba el Jefe de la Sección y el Presidente de la Asociación Vecinal, encargándose éste último de informar a las familias de la visita prevista. El día de la visita era aprovechado por los funcionarios del INAVI para a) informarle a las familias sobre el programa de consolidación de barrios y acerca de la factibilidad de formar parte de los beneficiarios y b) aplicar la encuesta socioeconómica.

Una limitante de este estudio se refiere al hecho de que solamente son encuestadas aquellas familias que formaban parte de la lista consignada por el Presidente de la Asociación Vecinal, convirtiéndose éstas, en consecuencia, en las únicas que solicitaban ante el INAVI el mejoramiento de su vivienda. Con ello, se obviaba que el listado podía estar impregnado por consideraciones partidistas, amiguismo, relaciones familiares, entre otras, es decir, que el criterio que orientaba su elaboración podían ser los antes indicados y no precisamente la necesidad real que las familias presentaban.

Además, el restringir el encuestamiento institucional a las pocas familias de un barrio en particular, contradecía lo formalmente propuesto en la fase de estudio socioeconómico del barrio. En esta fase se planteaba la identificación de necesidades y prioridades de la comunidad como un todo y no de familias previamente determinadas. Con esta restricción, la institución se negaba a sí misma la posibilidad de conocer las necesidades habitacionales de los habitantes de todo el barrio, traduciéndose esto en la exclusión automática de un gran número de familias que probablemente necesitaban con mayor premura la atención institucional en cuanto a su vivienda.

La encuesta socioeconómica fue aplicada exclusivamente por los funcionarios de la institución (INAVI-Zulia) Con esta práctica, la institución convirtió a la comunidad en simplemente fuente de información, afectándose con ello el logro de los objetivos sociopolíticos (véase Cuadro 1).

3.3. Preselección de Beneficiarios

Del total de familias encuestadas se efectuaba una preselección de aquellas que serían posibles beneficiarias del programa. Las familias preselecciona-

das fueron las que reunían los requisitos establecidos en el programa, éstos son, entre otros:

Ser venezolano.

Mayor de edad.

Extranjero Residente por un periodo mayor de cinco años.

Se dará preferencia a la mujer como jefe de familia.

El grupo familiar debe estar constituido por lo menos de madre e hijos.

El ingreso familiar no debe exceder del salario mínimo.

Estabilidad laboral,

Etc.

(INAVI, 1988)

Exigir la estabilidad laboral implicaba de antemano excluir una porción alta de familias del PCB. Era conocido el alto índice de desempleo de la región, el incremento del subempleo y, además, el despliegue vertiginoso de la economía informal, los cuales eran factores que contradecían el requisito exigido. Sin embargo, se extrae de las entrevistas realizadas a funcionarios del INAVI-Zulia, que la estabilidad laboral se planteaba como medio para garantizar la recuperación de la inversión.

Las familias preseleccionadas con el objetivo de continuar siendo consideradas, consignaban los recaudos exigidos en la institución. La información respectiva la obtenían a través de un folleto (1996) que distribuía la Sección de Servicio Social. Los recaudos en cuestión son:

Fotocopia de:

Cédula de Identidad del Beneficiario y fiador.

Partida de Nacimiento de los hijos menores de edad.

Cédula de Identidad de los miembros del grupo familiar.

Original de la Constancia de trabajo.

3.4. Inspección técnica de los barrios

Esta fase formalmente se refiere a un estudio de todo el barrio. Sin embargo, en la práctica la institución sólo inspeccionaba las viviendas de las familias que fueron preseleccionadas. Esto significaba que éstas para poder ser beneficiarias definitivas del programa debían reunir las condiciones que formalmente se planteaban en esta etapa.

Con la inspección se buscaba conocer si el terreno que poseen las familias seleccionadas cumplían con las medidas suficientes para la construcción y si la vivienda disponía de servicios de acueductos, entre otros. Cabe señalar que exigir este tipo de servicios constituía una flagrante contradicción con el objetivo físico-ambiental contemplado en el programa, en el cual se plantea, entre otros, el equipamiento de los barrios seleccionados (véase Cuadro 1).

La inspección la realizaba el área técnica de la División de Supervisión de Programas. La información que generaba la inspección daba lugar a la selección definitiva de los beneficiarios del Programa de Consolidación de Barrios, es decir, de aquellas familias que efectivamente serían objeto del programa.

3.5. Selección de Beneficiarios

En definitiva, para que una familia se convirtiera en beneficiaria del programa tenía que aprobar progresivamente una serie de requisitos que formalmente establecía el programa. Esto implicaba, en consecuencia, someterse y salir victorioso de lo que puede llamarse una carrera de obstáculos, en la cual muchos quedan en el camino. Pues, sólo aquellos que cumplen con todos los requisitos son los que, en definitiva, se beneficiaban con la remodelación, ampliación o sustitución de su vivienda a través del INAVI-Zulia.

La instrumentación de las etapas del Programa de Consolidación de Barrios contradice abiertamente el objetivo socio-político que con él se persigue (véase Cuadro 1). En todas las etapas el INAVI-ZULIA, limitaba la participación de la comunidad -vista como actor social- al hecho de ser exclusivamente fuente de información. Al hablar de comunidad sé esta siendo generoso con la institución, ya que ésta básicamente tenía contacto con los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos cuando éstos acudían a ella a retirar y consignar las planillas de solicitud de mejoras para su barrio. Y más adelante, la institución se relacionaba con las familias que forman parte de la lista que elaboraban dichas Asociaciones.

La institución establecía la relación con las familias solicitantes del beneficio con el fin de evaluarlas. La evaluación la hacía sobre la base de los criterios que ella misma establecía, de all  que la decisión de quienes se beneficiarían del programa era también un acto exclusivo de la Institución. La concentración de la decisión en la institución evita, por consiguiente, que se logre el objetivo socio-político del programa en la medida que no generaba la participación activa de la comunidad en todas las etapas y tampoco producía las acciones organizativas de éstas en función de su propia problemática.

4. Consideraciones sobre el proceso de instrumentación del Programa de Consolidación de Barrios

El INAVI tenía dentro de sus funciones planificar el desarrollo habitacional del país, para lo cual esbozaba su propia definición e interpretación del desarrollo habitacional. Definición que se fundamenta, como dice Habermas: "... en el acervo de saber del que un actor ya dispone siempre en un mundo de la vida" (Habermas, 1988:182) En tal sentido, el agente planificador (INAVI) tenía un saber proveniente de la formación profesional, cursos, talleres, seminarios y por su propia practica de planificación. Pues "... el acervo de saber propio del mundo de la vida esta referido de múltiples modos a la situación experiencial del sujeto" (Habermas, 1988:182).

Hasta ese momento fue su propia definición (subjetiva) la que orient  su práctica de elaboración de fines y planes de desarrollo habitacional al igual que su ejecución, es decir, en términos de Habermas, es la que ha orientado su acción teleológica.

El INAVI no impulsó él dialogo en aras de someter a discusión la concepción, proyectos políticos, etc., que sobre la situación habitacional tenían los distintos actores sociales (sector privado, partidos políticos, la iglesia, organizaciones no gubernamentales, las comunidades organizadas) que hacen vida en el contexto nacional, regional y local. Por consiguiente, no fue de interés de este instituto, construir de común acuerdo con los otros actores sociales, la definición, interpretación y explicación de la problemática habitacional.

La institución no negoció, ni buscó el consenso respectivo. En este sentido, obvió el aspecto comunicativo que Habermas plantea y el cual esta referido a la "Interpretación de la situación y de obtención de un acuerdo.." (Haber-

mas, 1988:182). Obviar este aspecto implicó que el INAVI no sometió a consideración, ante los demás actores sociales, la planificación del Programa de Consolidación de Barrios con el fin de construir colectiva y compartidamente el programa a seguir.

Al asumir la Coordinación Estatal del INAVI (estado Zulia) el Programa de Consolidación de Barrios, comienza, en consecuencia, a instrumentarlo. A tal efecto, la institución regional convirtió la práctica de instrumentación del Programa en un trabajo de oficina, donde prevaleció el conocimiento (saber) de sus funcionarios (Profesionales y técnicos). Sobre la base de éste los funcionarios establecieron los objetivos que se debían de perseguir con la instrumentación, imponiéndoselos a los otros actores sociales.

Bajo esta concepción, los funcionarios iniciaron el diagnóstico de necesidades de consolidación de barrios, el cual terminó reflejando los problemas y necesidades que éstos consideraban son los que tiene la región. Olvidaban así que los otros actores sociales desde sus respectivos puntos de vista podían expresar y tener necesidades distintas a las reflejadas por ellos, pero que no fueron comunicadas y discutidas para encontrar elementos comunes en torno a las necesidades reales de consolidación de barrios. Por ende, el diagnóstico que se realizó y sus proyectos específicos es producto, en consecuencia, de la acción unilateral de los técnicos de la institución, y no de la acción colectiva, es decir, no fue consensual, lo cual es necesario para la persecución de un fin.

El INAVI-Zulia no estimuló la participación de los distintos actores sociales en las discusiones inherentes al proceso de instrumentación del Programa y en el diseño de proyectos concretos. Esto condujo a que cada actor se organizará en función de actuar en pro de sus propios intereses, generándose una lucha constante caracterizada por la búsqueda de que prevalezca el interés de uno de ellos, ya que la institución regional no buscó el entendimiento como fórmula de éxito.

La instrumentación del Programa de Consolidación de Barrios llevada a cabo unilateralmente por la institución regional produjo unos resultados que fueron considerados por ésta exitosos debido a que se aproximaban a los previstos. Pero sucede que los mismos resultados fueron también objeto de evaluación por parte de los otros actores sociales, los cuales, desde sus respectivos puntos de vista, los consideraron un fracaso, debido a que los resultados no satisfacían sus necesidades e intereses. Cuando esto sucede, se suscita una deslegitimación de la acción del INAVI-Zulia en la medida que pierde credibilidad y confianza de

parte de la comunidad en general. Esto significa que la evaluación de los resultados que realizó la institución no tiene el mismo significado para los actores que, se supone, eran destinatarios de los resultados del programa.

La institución no consideraba la evaluación de los otros actores. Generalmente, cuando se emitian evaluaciones contrarias a las de la institución (INAVI-Zulia), éstas no fueron acogidas como un aporte importante para abrir el diálogo, en la búsqueda de una evaluación consensual que contribuya a reorientar o reforzar la acción donde sea necesario; sino que fueron inmediatamente desacreditadas.

El Programa de Consolidación de Barrios además de ser elaborado exclusivamente por los técnicos especialistas del INAVI en el ámbito central, era de carácter normativo. Este deb  ser seguido fielmente por la Coordinación Estatal del INAVI Regional.

El Programa de Consolidación de Barrios caracterizaba como debe ser la realidad de los barrios del país en general, de acuerdo a la concepción particular que el técnico planificador ten . Por lo tanto, la realidad de los barrios por ellos planteada orientaba, en consecuencia, las decisiones que al respecto deb n adoptarse. En tal sentido, la Institución (INAVI-Zulia) elaboraba diagnósticos de la problemática de los barrios con el fin de compararla con la realidad que los barrios deb n tener, según el técnico planificador, para observar las discrepancias existentes y definir que acciones se deb n adoptar para modificar la situación problemática encontrada. Esto conduce a la institución, en consecuencia, a programar las actividades y tareas a realizar para lograr que el barrio a intervenir se acerque al modelo preestablecido.

El INAVI-Zulia como caso concreto, sólo se limitaba a la elaboración de proyectos específicos de consolidación de barrios. Pues, sencillamente, el instituto regional era un mero instrumentador del Programa, debido a que no introduc  cambios al mismo, desconociendo así la especificidad de la región Zuliana.

Conclusiones

El Programa de Consolidación de Barrios fue diseñado exclusivamente por los técnicos especialistas del INAVI en el ámbito central, convirtiéndose, en consecuencia, en el modelo (lineamientos y directrices generales) a seguir por las Coordinaciones Estadales, para la formulación de sus proyectos específicos de consolidación de barrios

La Coordinación Estatal del INAVI instrumentaba el Programa de Consolidación de Barrios sin reflexionarlo y sin incorporar las características específicas regionales y locales.

Los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos, constituyeron para el INAVI-Zulia la fuente de información básica para el estudio de los barrios sin considerar que ésta podía estar impregnada de factores de carácter partidista, familiar y de amistad.

Los requisitos establecidos en el Programa para la selección de los barrios permite deducir que existió por parte de los planificadores del programa, un desconocimiento real de la formación de los barrios en nuestro país, lo cual condujo a que el programa presentara contradicciones ya que éste buscaba precisamente crear la infraestructura urbana social en las áreas donde habitan las familias de bajos ingresos económicos.

El estudio socioeconómico de los barrios seleccionados se limita a las familias registradas en la lista consignada en el INAVI- Zulia por el Presidente de las Asociaciones de Vecinos, lo cual contradijo lo formalmente establecido en dicha fase, pues, según el programa, su fin es identificar las necesidades y prioridades de la comunidad como un todo.

Con la instrumentación del Programa de Consolidación de Barrios no se logra el objetivo socio-político ya que la institución regional no estimulo la participación de los distintos actores sociales. Este sólo se relacionaba con los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos como fuente de información, pero no participaban en el diseño de proyectos.

Los beneficiarios previstos en el programa no fueron atendidos debido a los criterios que regían para la selección de los barrios y de las familias beneficiarias del mismo.

Referencias Bibliográficas

- CORDIPLAN (1984) **VII Plan de la Nación. Lineamientos Generales (1984-1988)**. Caracas (Venezuela).
- HABERMAS, J. (1988) **Teoría de la Acción Comunicativa**. Crítica de la razón Funcionalista. Buenos Aires: Edit. Taurus. Vol II.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (1988) **Actualización del Taller sobre el Programa de Consolidación de Barrios del INAVI**. Caracas (Venezuela).
- KOONTZ, H. y WEIHRICH, H. (1994) **Administración una Perspectiva Global**. México: McGraw-Hill.
- LIMA, B.A. (1991) **Diseño y práctica de la política social**. El caso venezolano.
- MALI, P. (1978) **La Administración por objetivos**. Guía Administrativa para lograr resultados más rápidos y lucrativos. México: Edit. Diana.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (1987). **Memoria y Cuenta 1986**. Caracas (Venezuela): Edigraph, S.R.L.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. Ley del Instituto Nacional de la Vivienda. Decreto No 908, 13 de Mayo de 1975. En **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. Año II, Mes VII, Nro. Extraordinario 1746, 23 de Mayo de 1987. Caracas (Venezuela).