

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
ESTUDIOS DE POST-GRADO



**AUTOGESTIÓN:
MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA
CASO: IVI-MIRANDA**

Autora: Rossana Duarte

Tutora: Gloria Carrasco

Caracas, Diciembre de 2.005

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
ESTUDIOS DE POST-GRADO



**AUTOGESTIÓN:
MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA
CASO: IVI-MIRANDA**

**Tesis presentada como requisito para optar al Grado de
Magíster en Gerencia de Programas Sociales**

Autora: Rossana Duarte

Tutora: Gloria Carrasco

Caracas, Diciembre de 2.005

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de Tutor de la Tesis presentada por la ciudadana: **Rossana Duarte**, para optar al grado de **Magíster en Gerencia de Programas Sociales**, considero que dicha Tesis reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometida a la presentación pública y evaluación por parte del jurador examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, a los 06 días del mes de diciembre de 2005.

Gloria Carrasco
C.I. 3.970.465

DEDICATORIA

A todas aquellas personas, instituciones y comunidades que han dejado huella en mí.

*Huellas, que hoy en día me permiten tener una óptica y forma de asumir lo social,
la cotidianidad, mis interrelaciones, es decir todo,
dándole así un sentido particular a mi vida.*

Y que, en esta oportunidad, se plasman en este trabajo de grado...

A todos, y en especial a mis viejos y a Dios, Mil Gracias.

RECONOCIMIENTOS

Al **CDCH**, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV, organismo que subvencionó las dos fases de mis estudios de postgrado (Especialización y Maestría), a través de una muy acertada política de apoyo, formación y captación del recurso docente de la UCV.

A **Gloria Carrasco**, mí tutora, quien de forma incondicional me acompañó desde la elaboración del proyecto de tesis y se convirtió en un estímulo permanente para la consecución de este objetivo académico. Sus comentarios y observaciones oportunas y precisas fueron vitales para el desarrollo de la investigación.

Al **IVI-Miranda**, un doble reconocimiento. En primer término, por ser la institución que me permitió conocer la Autogestión como una nueva propuesta de gestión pública. Y, en segundo orden, por la apertura y la capacidad autocrítica que preponderó en el personal técnico y gerencial que participó durante el desarrollo del presente estudio. En especial a Douglas Tíneo y a Elide Álvarez, figuras que favorecieron la materialización de la investigación.

A **Laura Millán** y **María Bastidas**, colegas y amigas, por su colaboración desinteresada en la fase de recolección de información y, de forma puntual, para avanzar en el proceso de interpretación y presentación del estudio.

A **Oscar Justo** y a **Luis Galvis**, quienes aportaron información específica, la cual más allá de su contenido, representó un apoyo fraterno e inesperado.

A las **Hermanas del Cristo Resucitado** y a la **familia Ocha Vivas**, por su solidaridad en momentos de apremio logístico.

A mi hermano **Pedro Coronado**, quien hizo presencia y permanentemente incentivó la culminación de la meta propuesta.

A las **ONG's**, quienes dentro de su dinámica se dispusieron a suministrar la información.

Y por último, pero sobre todo, a las **comunidades autogestionarias** que con sus vivencias, sabiduría y capacidad para transmitir de forma convincente, concisa, atinada y reflexiva, me permitieron acercarme a su experiencia ciudadana.

Rossana Duarte Dávila

INDICE GENERAL

	pp.
LISTA DE CUADROS.....	ix
LISTA DE GRÁFICOS.....	xi
RESUMEN.....	xii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULOS	
I. LA AUTOGESTIÓN COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CARÁCTER SOCIAL.....	5
Planteamiento del Problema.....	5
<i>Caso: IVI-Miranda.....</i>	10
<i>El Problema.....</i>	11
<i>Objetivos de la Investigación.....</i>	12
<i>Justificación de la Investigación.....</i>	13
II. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DISEÑO GERENCIA E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	15
Enfoques de la Participación Social.....	15
<i>Enfoque Asistencialista.....</i>	16
<i>Enfoque Técnico-Burocrático.....</i>	18
<i>Enfoque Crítico- Alternativo.....</i>	19
La Participación Ciudadana en la Esfera Pública.....	22
Los Programas y Proyectos Sociales: ¿Son Espacios para la Democratización de la Participación Ciudadana?.....	23
Caracterizando las Formas de Participación Ciudadana.....	26
<i>Niveles de Participación.....</i>	26
<i>Tipos de Participación</i>	28
<i>Canales y Mecanismos de Participación.....</i>	30
La Autogestión Como Medio de Participación Ciudadana.....	31
<i>Hacia una Aproximación de la Autogestión.....</i>	31
<i>De la Autoconstrucción a la Autogestión en América Latina.....</i>	34
La Participación Ciudadana Elemento Estratégico en la Política de Vivienda en el Estado Venezolano.....	39
<i>Contextualizando la Problemática en el Área de Vivienda.....</i>	39
<i>Cambios Significativos en la Política de Vivienda en Venezuela (1990- 2005).....</i>	43

III. LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA COMO ORIENTACIÓN METODOLÓGICA.....	48
El Método Naturalista como Orientación de la Investigación.....	49
<i>Principio de Triangulación y Convergencia</i>	51
Tipo y Diseño de la Investigación.....	53
Objeto de Estudio.....	54
<i>Delimitación Temporal</i>	54
<i>Delimitación de los Actores Involucrados en el Caso en Estudio</i>	55
Fases del Proceso de Construcción de la Información.....	56
Procedimientos y Estrategias de Recolección de la Información.....	58
<i>Revisión Documental</i>	58
<i>Entrevistas en Profundidad</i>	59
<i>Aplicación de Instrumentos</i>	63
Procesamiento de la Información.....	67
IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	74
Descripción Analítica del Programa Autogestión Habitacional.....	74
<i>Misión y Visión del IVI-Miranda</i>	74
<i>Surgimiento del PAH</i>	78
<i>Población Objetivo</i>	80
<i>Población Beneficiaria</i>	82
<i>Cobertura del PAH</i>	84
<i>Lógica de Intervención del PAH</i>	89
<i>Lógica de Intervención por Operación</i>	92
<i>Sensibilización y Diagnóstico Preliminar</i>	92
<i>Planificación</i>	96
<i>Acompañamiento Técnico Integral</i>	97
<i>Ejecución Físico-Financiera</i>	100
<i>Recursos Económicos asignados al PAH</i>	103
<i>Recursos Económicos asignados al PAH</i>	106
De la Participación Social en la Planificación y Ejecución del PAH.....	111
<i>Sobre la Congruencia de los Principios Rectores del PAH y el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004</i>	111
<i>Niveles y Tipos de Participación Predominante</i>	125
<i>Acercamiento al Enfoque de la Participación Social Inherente al PAH</i>	140
Aprendizajes y Resultados más Significativos de la Experiencia.....	145
Aprendizajes.....	145
<i>Lo Valorado Positivamente</i>	146
<i>Aspectos a Mejorar</i>	151
Resultados.....	158
<i>Fase de Preinversión o Planificación</i>	158
<i>Fortalecimiento de la Organización Comunitaria</i>	159
<i>Construcción de la Obra con una Administración Transparente y Eficiente</i>	161

CONSIDERACIONES FINALES.....	166
Sobre la Visión Estratégica y la Lógica de Planificación.....	166
Sobre el Enfoque de la Participación.....	169
Sobre los Aprendizajes y Resultados.....	172
RECOMENDACIONES.....	175
En el Ámbito de la Gerencia Nacional.....	175
A la Nueva Gerencia del IVI-Miranda.....	176
A todos los Actores, en especial a las Comunidades Autogestionarias.....	178
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	179
ANEXOS.....	186
A. Guión que orientó la recolección de Información.....	187
B. Guiones para la Realización de Entrevistas en Profundidad.....	190
B-1 Guión para el Personal Técnico Gerencial del IVI-Miranda.....	191
B-2 Guión para Representantes de las ONG's.....	195
B-3 Guión para Representantes de la Población Objetivo.....	198
C. Control de Participación en las Estrategias de Recolección de Información.....	200
C-1 Personal del IVI-Miranda que Participó en las Estrategias.....	201
C-2 ONG's que Participaron en las Estrategias.....	202
C-3 Control de Asistencia: Sesión Grupal de Representantes Comunitarios.....	203
D. Instrumentos Autoaplicados.....	204
D-1 Instrumento para ONG's Activas en el PAH.....	205
D-2 Instrumento para Personal del IVI-Miranda que participa en el PAH.....	208
E. Prueba Piloto de Instrumento para ser Autoaplicado por las ONG's.....	209
F. Matriz de Operacionalización de Categorías Elaborada en la Fase de Proyecto de Tesis.....	214
SÍNTESIS CURRICULAR.....	216

LISTA DE CUADROS

		pp.
GRÁFICO		
1	Clasificación de Formas de Participación Ciudadana en el Ámbito de Vivienda vs. Factores Definitorios.....	38
2	Fases de Construcción de la Información.....	57
3	Población Beneficiaria del PAH, Periodo 2000-2004.....	83
4	Población Demandante de Vivienda en Valores Absolutos y Relativos, Clasificada por Ingreso Promedio Mensual en Bolívares y Unidades Tributarias, en el Año de Gestión 2003 del IVI-Miranda.....	86
5	Lógica de Intervención del PAH.....	89
6	Descripción Operativa de la Operación Diagnóstico Preliminar por Actividades que la Configuran y Actores responsables.....	92
7	Descripción Operativa de la Operación Planificación por Actividades que la Configuran y Actores Responsables.....	95
8	Descripción Operativa de la Operación Acompañamiento Técnico Integral por Actividades que la Configuran y actores responsables.....	99
9	Descripción Operativa de la Operación Ejecución Físico Financiera por Actividades que la Configuran y Actores Responsables.....	103
10	Evolución de Recursos Económicos Asignados al PAH en Correspondencia al Presupuesto Otorgado al IVI-Miranda, Periodo 2000-2004.....	106
11	Distribución de Recursos Asignados al PAH de acuerdo a los Programas establecidos en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, Periodo 2000-2004.....	108
12	Instrumentos que dieron Marco al PAH en su Periodo de Vigencia (2000-2004).....	112

13	Relación del Principio Profundización del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004.....	113
14	Relación del Principio la Participación como Política de Estado, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004.....	115
15	Relación del Principio Descentralización, Subyacente en el PAH, con el Marco legal en Vigencia.....	117
16	Relación del Principio Ejercicio de la Democracia, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004.....	119
17	Relación del Principio Servir al Pueblo, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004.....	121
18	Relación del Principio Corresponsabilidad, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004.....	123
19	Nivel de Participación Social y Características Predominante en el PAH por los Momentos de Planificación y Ejecución Programáticos.....	139
20	Descripción de los Factores Definitorios de la Participación Social Prevaliente en el PAH, según los Procesos de Planificación y Ejecución.....	140
21	Lo valorado Positivamente del PAH, según los Testimonios Recabados...	150
22	Aspectos a Mejorar del PAH, según los Testimonios Recabados.....	157
23	Comparación del Costo de la Vivienda Construida por la Modalidad de Autogestión vs. Vía Promotores o Constructores Privados.....	161

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO	pp.
1 Esquema de Triangulación de Información.....	52
2 Instalaciones de la Escuela Eulalia Buroz,.....	78
3 Programa de Autogestión Habitacional vs. Programas de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional.....	80
4 Relación Población de Referencia y Población Objetivo.....	81
5 Representación de la Complementariedad del Poder Decisión entre los Actores para la Consecución de Resultados en el Desarrollo del PAH.....	144
6 Modelo de Vivienda Construida por Autogestión y Adaptada al Espacio Geográfico, Comunidad el Jarillo, Municipio Guaicaipuro.....	163
7 Tipo de Vivienda Sustituida a través de PAH.....	164
8 Tipo de Vivienda Construida a través de PAH.....	164

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
ESTUDIOS DE POST GRADO
MAESTRIA EN GERENCIA DE PROGRAMAS SOCIALES

**Autogestión:
Modelo de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
Caso: IVI-Miranda.**

Autora: Rossana Duarte
Tutora: Gloria Carrasco
Diciembre, 2005

RESUMEN

La autora plantea que la deficiencia en la planificación y gerencia de la política social en latinoamericana y, específicamente, en la realidad venezolana ha sido ocasionada, principalmente, por una débil administración estatal, caracterizada por el centralismo y la burocratización de los procesos; y, en contraposición, presenta un enfoque alternativo donde la participación ciudadana se concibe como una opción para la optimización de resultados en el ámbito público, pero sobre todo, como un medio idóneo para el ejercicio de deberes y derechos sociales (Velásquez, Cunill, Klisberg, Zander). La autogestión se presenta así, como una modalidad utilizada por diversas organizaciones en el ámbito de la formulación, implementación y evaluación de programas y proyectos sociales para alcanzar estos fines. En correspondencia, se exploró la experiencia que el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades del Estado Miranda (IVI-Miranda), adelantó en el periodo 2000-2004, a través del Programa Autogestión Habitacional (PAH). En este sentido, se realizó una aproximación de carácter cualitativo, orientada por el método naturalista (Martínez, 1996 y Louis, s/f) y el principio de la triangulación y convergencia de la información (Taylor y Bodgan, 1984; Cerda 1991, s/f; Martínez 1996). Se utilizó e integró varias técnicas de recolección de información (documental y de campo), fuentes de datos (personal del IVI-Miranda, representantes de las ONG's y población objetivo) y la percepción de los investigadores (autora y equipo de apoyo) como parte de un proceso reflexivo y de consenso utilizado como base para la reconstrucción y análisis de la información. Los resultados arrojaron consistencia entre la lógica de intervención del PAH con el espíritu participativo que propugnaba la gestión gubernamental; y en cuanto al enfoque de la participación, preponderó en la fase de ejecución programática la visión crítico-alternativa, mientras que desde la planeación se identificaron rasgos de enfoques tradicionales, centrados en la figura del Estado. En conclusión se encontró evidencias que presentan a la autogestión como un mecanismo que favorece la participación como un ejercicio ciudadano, en correspondencia al marco legal en vigencia.

Descriptor: Autogestión, Participación Ciudadana, Gestión Pública, Vivienda, Enfoques de Participación Social, Programas y Proyecto Sociales.

INTRODUCCIÓN

En buena parte del siglo XX, el Estado venezolano fue el principal actor político de la vida nacional debido a su carácter rector y benefactor de todos los procesos de la sociedad. En la actualidad el viejo esquema de pensar y actuar en la política, centralista y burocrático, está siendo desplazado por un modelo alternativo basado en los principios de una democracia participativa, social, de derecho y de justicia como establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

La autogestión, se presenta en este escenario como un medio o mecanismo adecuado para dar viabilidad a este nuevo paradigma de la gestión pública. Paradigma que además de ser presentado, por algunos autores (Cunill,1999; Klisberg,1998), como una alternativa válida para atender las dificultades de eficiencia, eficacia y transparencia que ha caracterizado a la administración de lo estatal, también ha sido visto como una propuesta que exige un nuevo modo de articulación Estado- Sociedad Civil y del manejo del poder.

En este marco, los programas y proyectos sociales, como manifestación más concreta de las políticas sociales, se han convertido en el espacio idóneo para el ejercicio de la participación ciudadana como un derecho y un deber democrático. Desde este enfoque, lo relevante no es cuánto aporta la sociedad en el desarrollo efectivo de estos programas y proyectos, por el contrario el peso se centra en idear cómo éstos pueden ser un instrumento para fomentar la organización social y política de la colectividad, en un proceso gradual de empoderamiento que propenda a favorecer mayores niveles de justicia y equidad.

En este contexto la investigación que se presenta, surgió como una necesidad en la autora de aproximarse sistemáticamente a un modelo de gestión pública que

planteaba y promovía la participación social como eje transversal que cruzaba la política gubernamental. Se presentó así la experiencia que adelantó la Gobernación del estado Miranda, en el ámbito habitacional, como un caso pertinente y factible para su estudio.

De este modo, se efectuó el estudio del Programa Autogestión Habitacional (PAH) ejecutado por el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades de la región mirandina (IVI-Miranda), en el período 2000-2004. En esta experiencia la autogestión fue el mecanismo utilizado, con mayor fuerza, para atender la demanda que existía en materia de construcción, sustitución, mejoramiento y ampliación de viviendas de los sectores de más bajos recursos socio-económicos que residían en la entidad. Modalidad que se sustentó en la participación de las comunidades organizadas en la gestión programática, es decir en la administración, ejecución y toma de decisiones relativas, fundamentalmente, al desarrollo del PAH en su localidad.

En este orden de ideas vale comentar, que la autogestión, en Latino América, ha sido utilizada en el área de hábitat y vivienda como una estrategia para atender las magnitudes y complejidades que ha adquirido este fenómeno, las cuales han desbordado la capacidad de respuesta del Estado, acrecentándose así en las últimas décadas la brecha de inequidad que existe en esta materia en la región.

En Venezuela, las cifras indican que centenas de millones de personas viven en situación de pobreza, de los cuales una parte significativa no posee una vivienda adecuada, debido a la calidad y la dotación de la infraestructura y los servicios, según cálculos hechos por CONAVI (cp. PROVEA, 2004) sobre la base del Censo Poblacional de 2001, el 30% de las viviendas ocupadas requieren algún tipo de intervención para su mejoramiento. Por otra parte, dicho estudio plantea que se requiere la construcción anual de un promedio de 135.000 viviendas, mientras que se

estima que en el periodo 1990-2001, se construyó un promedio anual de 63.500 unidades habitacionales.

Visto así, la investigación realizada reviste gran importancia, ya que los procesos sociales, económicos y políticos que vive el país y, en general, América Latina, exigen cambios estructurales y respuestas creativas en la gerencia de lo público. Se pretende entonces, que el producto de esta tesis sirva de referente a otras experiencias y, de forma particular, pueda contribuir para la toma de decisiones que adelanta la nueva gerencia que desde el 2005 dirige al IVI-Miranda y que tiene, entre otras responsabilidades, la administración del PAH.

La investigación fue efectuada en dos fases que se dieron de forma simultánea: a) reconstruir el PAH y b) estudiar la experiencia programática desde los planteamientos que dan soporte a los enfoques críticos de la participación. Fases que arrojaron contenidos de gran riqueza que permitieron avanzar en un proceso de interpretación continuo desde la visión de los actores claves (IVI-Miranda, ONG's y, en especial y determinadamente, la población que se benefició del PAH) y desde la interpretación de la autora.

En consecuencia, la información obtenida se constituye en cuerpo y contenido del presente trabajo de grado, el cual se estructuró en IV Capítulos, que se articulan y retroalimentan dialécticamente.

En el Capítulo I, se expone el planteamiento del problema, los objetivos y la justificación de la investigación, denominado: La Autogestión Como Medio de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En éste se ubica la modalidad en estudio como una alternativa para el concurso de la sociedad civil en el ámbito público, planteamiento que se recrea en la revisión y comparación de algunas experiencias autogestionarias que han sido definidas como exitosas o casos modelos en el área del desarrollo de asentamientos humanos.

En el Capítulo II, se contextualiza el tema de la participación social desde la perspectiva de la gestión de programas y proyectos sociales en Venezuela y en la región latinoamericana. Para ello, se explora los enfoques, niveles, tipos y canales de participación que han predominado. Se acentúa, en congruencia con los objetivos y el enfoque de la investigación, en las nuevas expresiones de corte crítico alternativo que privilegian la participación como un ejercicio ciudadano, destacando de manera primordial la autogestión como una expresión concreta de este nuevo paradigma que viene cobrando fuerza en el hemisferio, y en especial en el área de vivienda y hábitat. Para finalizar, se realiza algunas precisiones que ubican la relación que en Venezuela ha tenido la participación ciudadana y el área habitacional.

En el capítulo III, se da cuenta de la metodología aplicada, se hace algunas precisiones en cuanto al objeto de estudio, las fuentes de información y las fases de construcción de la información; del mismo modo, se explican los procedimientos, estrategias, técnicas e instrumentos que fueron empleados para la recolección, procesamiento y análisis de la data, y que permitieron reconstruir e interpretar la experiencia. Todo ello en el marco de una investigación cualitativa.

El IV Capítulo contiene los resultados de la investigación, en primer término se realiza la descripción analítica del PAH, reconstruyendo todos aquellos aspectos propios de la planeación que dieron sentido al programa. En segundo lugar, se esbozan aquellos elementos que permitieron adentrarse en cómo se dio la participación social en la planificación y ejecución programática. Para culminar con los aprendizajes y resultados que los actores reportaron como esenciales, y que se presentan a la luz de los retos que demandó y demanda la dinámica autogestionaria.

En último orden, la autora bosqueja las conclusiones y recomendaciones del estudio.

CAPITULO I

LA AUTOGESTIÓN COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CARÁCTER SOCIAL

Planteamiento del Problema

Los programas y proyectos sociales representan la expresión más concreta de la Política Social, constituyen el eje operativo en el ámbito de la planificación y obtienen viabilidad para su implementación a través de la asignación de recursos. Así mismo, están constituidos por un conjunto de acciones orientadas a alcanzar una situación objetivo, procurando superar de esta forma la situación inicial (problema o insatisfactoria) en la que se encontraba la población.

Teóricamente, en los programas se definen las prioridades para la intervención, se identifican y determinan los proyectos. En este sentido, Pichardo (1985 citado por OPS, 1997) plantea que los proyectos constituyen el eslabón final del proceso de la planificación y su acción se orienta a la producción de bienes o a la prestación de determinados servicios.

Desde esta perspectiva, la realidad latinoamericana y la venezolana dejan al descubierto graves deficiencias en la planificación y gerencia de la Política Social. Diversos autores (Velásquez, 1989; Cunill, 1991,1996 y1999; Kliksberg 2002, entre otros) coinciden en adjudicar, principalmente, esta situación a los factores institucionales y de gestión, preponderantes en la administración pública de los países de América Latina; donde la burocratización de los procesos y la corrupción, han mermado la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública.

Ha predominado así una concepción centralista, donde las instancias del Estado, desde la “racionalidad institucional”, privilegian los lineamientos preestablecidos por la organización sobre las ofertas y demandas que la comunidad o población objetivo puedan formular en un momento determinado. Por ello, en muchas oportunidades, los programas y/o los proyectos implementados no han logrado incidir en el área problema de interés, debido a que la participación de la población objetivo, a lo largo de su ciclo (diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación), es escasa o nula.

Hoy por hoy, prevalece en algunos académicos como Cunill (1999) y Klisksberg (1998), la visión que concibe a la participación social como una opción para garantizar mayor eficiencia, eficacia, transparencia y sostenibilidad de los programas y proyectos sociales, al mismo tiempo que se presenta como una alternativa que contribuye a generar espacios de justicia y equidad social en la medida que los actores involucrados se articulan en la toma de decisiones favoreciendo en algún grado la redistribución del poder.

Actualmente, Venezuela se encuentra en un proceso de transición el cual implica, en un primer momento, la redefinición de la relación Estado-sociedad civil, donde el esquema de carácter representativo que definía esta relación, posterior al derrocamiento de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez en 1958, ha sido complementado a través de los nuevos enfoques democráticos con énfasis en la participación de tipo directa; constituyéndose este principio en uno de los postulados básicos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada en 1999.

El modelo del Estado que promueve la actual constitución es el democrático, de derecho y de justicia. La democracia se caracteriza por ser social, participativa y protagónica, como fue referido previamente. Indudablemente, se presenta un cambio de paradigma por cuanto la constitución de 1961, aunque también instauraba un

régimen democrático, se caracterizaba principalmente por tener un carácter formal, político y, esencialmente, representativo.

Este escenario incide en que las diversas instancias gubernamentales, tanto nacional, regional como municipal, se encuentren, también, en un proceso de cambios, en el cual se están creando las condiciones para garantizar la participación ciudadana en el ámbito de lo público; hecho que se concreta, en ocasiones, en la intervención activa de la ciudadanía en las diversas fases del ciclo de programas y proyectos sociales que promueven dichos entes.

Es importante destacar que en el estamento jurídico en vigencia en el país se esbozan los medios y mecanismos para garantizar el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar libremente en los asuntos de interés público; y dentro de ellos destaca “La Autogestión”¹ como una de las alternativas, la cual se ha convertido en la práctica, para diversas organizaciones, nacionales e internacionales, públicas y privadas, en la modalidad utilizada para orientar su gestión.

De esta manera, son renombradas algunas experiencias autogestionarias en diversas áreas (educación, salud, vivienda, ambiente, etc.); las mismas han sido catalogadas como exitosas o casos modelos, expresiones que dan cuenta de un desarrollo favorable y en muchos casos sustentables y replicables.

La autogestión se ha constituido así, para algunas instituciones ubicadas en distintas partes de la orbe en su lineamiento estratégico, las evidencias obtenidas en América Latina y en el caso de Venezuela son significativas; expresión de ello lo constituyen la gestión de ciertas asociaciones civiles y entidades gubernamentales que implementan programas y proyectos con miras a satisfacer algunas necesidades

¹ Según reza los artículos 70 y 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

sociales en la misma medida que auspician y sustentan en la autogestión y la cogestión la participación ciudadana.

A través del estudio realizado por la autora de 10 experiencias² que se han desarrollado en Latinoamérica, específicamente en el área de vivienda y equipamiento de comunidades, se indagó sobre distintos elementos que en la praxis caracterizan a la autogestión, distinguiendo entre ellos: los roles o el papel asumido por la sociedad civil y el Estado, la instancia promotora de la experiencia, la estructura organizativa preponderante y las estrategias operativas utilizadas.

En cuanto al papel de la población objetivo del proyecto, se advirtió que transita por una gama muy variada de roles, que puede pasar por el de ejecutor, planificador, administrador y/o responsable del seguimiento, control y/o evaluación del proyecto. En este sentido, existe la postura que señala que lo más relevante no es la aportación en mano de obra que pueda hacer el adjudicatario, sino el control que este ejerza sobre el proceso de construcción y su participación en los procesos de planificación y adopción de decisiones. (HABITAT, 1984)

De este modo, ocho de las diez experiencias revisadas se iniciaron de forma espontánea y autónoma desde la sociedad civil y en su proceso de maduración se han consolidado como emblemas de la autogestión; bien sea a través de expresiones organizativas comunitarias no legalizadas, como en un principio lo fue el movimiento Cananea y que luego se formalizó en la Asociación Civil UCISV-Libertad o en la consolidación de movimientos que, como la minga y el convite, han podido avanzar hasta conformar la Federación CONSTRUYAMOS.

² De Colombia: Federación CONSTRUYAMOS, la alianza AOISPEM que impulso el "Sistema de Autoconstrucción de Servicios Públicos" con entrega de materiales, Fundación Holguines con el modelo de Vivienda Social con Desarrollo Integral de la Comunidad; de Perú: Villa el Salvador; de Ecuador: el Comité del Pueblo; de México: La Asociación Civil Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda "La Libertad" (UCISV-Libertad); de Argentina: La experiencia de la Autogestión Comunitaria Asistida de Asentamientos Populares Urbanos; y de Venezuela: El Consorcio Catuche, el Programa de Autogestión en Vivienda Popular y Hábitat de la Fundación Vivienda Popular

Dentro de este marco, la Sociedad Civil ha tenido la posibilidad de auspiciar el enfoque de la autogestión por medio de la figura de las Asociaciones Civiles que, con una perspectiva claramente definida, han apostado al desarrollo de prácticas autogestionarias, como lo hizo la Fundación Holguines en Colombia y la Fundación de Vivienda Popular en Venezuela.

Dos experiencias partieron desde la visión del Estado³, quedando manifiesta la capacidad que tienen los gobiernos para promover programas que contribuyan a la solución de problemáticas específicas, a través del fortalecimiento de la participación de la población objetivo y el reforzamiento de la relación Estado-Sociedad Civil.

Otro elemento que se desprende como una clave de éxito, de las prácticas relacionadas, es el requerimiento de una estructura organizativa⁴ que permita gerenciar y operativizar de forma efectiva el proyecto a través de la participación proactiva de la comunidad y el acompañamiento de un equipo técnico que tenga capacidad para favorecer procesos educativos que se reviertan en aprendizajes de carácter bidireccional.

En este sentido, el Estado tiene un papel de vital importancia que cumplir, ya no sólo como potencial ente financiero, sino como un actor que debe asumir su responsabilidad en la problemática de los asentamientos humanos no regulados, contando para este fin con un instrumento fundamental como lo es el diseño de una política institucional que puede privilegiar procesos innovadores que, al igual que como la autogestión, pretendan un esquema más igualitario y efectivo para la gerencia de la política de interés público.

³ Siendo estas la de AOISPEN y ACAAPUL.

⁴ Destacan como ejemplos a mencionar: Los Consorcios, las ASOVIC, la Federación CONSTRUYAMOS, la Fundación Holguines, entre otros.

De acuerdo a los planteamientos expuestos es necesario consolidar un enfoque de participación ciudadana que, en la situación de inequidad y pobreza que existe en América Latina, y en específico en Venezuela, favorezca el papel de la sociedad civil en la gestión pública, a través de su articulación con el Estado en la planificación, gerencia, ejecución, control y seguimiento de programas y proyectos sociales. Para alcanzar este fin existen medios y mecanismos que como la autogestión y la cogestión son propuestos desde el estamento jurídico para garantizar el derecho y el deber de participar por parte de la ciudadanía en los eventos oficiales.

En la búsqueda de elementos que permitieran acercarse a la proposición referida, surgió la inquietud de estudiar un modelo de gestión pública que en su política institucional promoviera como eje articulador el enfoque de participación ciudadana. De esa manera, se presentó la experiencia que adelanta el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades del Estado Miranda (IVI-Miranda) como un caso válido para ser explorado.

Caso: IVI-Miranda

Para ahondar en el problema planteado, se profundizó en el Programa de Autogestión Habitacional que (PAH) adelanta desde el año 2000 el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades (IVI-Miranda), instituto autónomo adscrito a la Gobernación del Estado Miranda. Los motivos de su escogencia son varios, en primer término se valoró que ésta era una experiencia que se efectuaba en el país y que partía de concebir a la autogestión como un lineamiento estratégico de la política de gobierno del Estado Miranda y por ende del IVI-Miranda. (IVI-Miranda, 2003; y Gobernación del estado Miranda, s/f).

Otro argumento que se puede mencionar es que la autora tenía conocimiento de la experiencia desde el año 2000, en la que a posteriori (2002) participó de forma directa desde el ejercicio laboral; lo que favoreció el acceso, tanto a la información

documental existente, como al trabajo de campo, debido a que se conocían los mecanismos de funcionamiento organizacional y existía una amplia receptividad institucional; aunque la producción de escritos desde la lógica programática era escasa y dispersa.

De esta forma, se focalizó en una práctica innovadora que en Venezuela fue presentada como un modelo alternativo referencial ante otros entes regionales que administraban la política de vivienda, dado el peso y la importancia que tenía la participación ciudadana en la gestión del programa y los resultados que se reportaban.

De allí, se potenció la relevancia de aproximarse, a través de la presente investigación, a este caso que le dio forma a una metodología que se construyó en y desde la praxis misma.

El Problema:

Sin duda alguna la participación ciudadana, a través de la autogestión, se constituye para algunas organizaciones privadas y públicas, entre éstas últimas se puede referir el IVI-Miranda, en un bastión para la gestión institucional. Ello, con miras a abrir un espacio para que la colectividad asuma un rol protagónico en la administración pública, haciendo de esta acción un ejercicio directo de derechos y deberes ciudadanos, en la misma medida que dicha gestión debería incrementar su eficacia, eficiencia y transparencia. Dada la carente información sobre este tipo de modelo de gestión, se planteó la siguiente interrogante:

¿Cuáles son las características del modelo de gestión presentes en el Programa de Autogestión Habitacional del IVI-Miranda, desde la visión de los actores involucrados?

En correspondencia a esta incógnita se trazaron las siguientes preguntas específicas de investigación:

¿Cuáles son los elementos constitutivos del Programa de Autogestión Habitacional desde la lógica de la planificación?

¿Qué enfoque de participación social está presente en el Programa de Autogestión Habitacional?

¿Cuáles son los aprendizajes y los resultados obtenidos según los actores involucrados en el ciclo del programa a partir de su experiencia?

Acorde a la formulación expuesta se estableció como objetivos de la investigación los que a continuación se mencionan:

Objetivos de la Investigación

Objetivo General:

Caracterizar el modelo de gestión del Programa de Autogestión Habitacional que implementó el IVI-Miranda, en el periodo 2000-2004, a la luz de los planteamientos que dan soporte a los enfoques críticos de participación, privilegiando la visión de los actores.

Objetivos Específicos:

- Describir el Programa Autogestión Habitacional desde la lógica de la planificación.
- Identificar el enfoque de participación social que predomina en el proceso de formulación y ejecución programática.
- Explorar los aprendizajes y resultados más significativos que los actores claves identifican de la experiencia.

Justificación de la Investigación

Estudiar el fenómeno de la participación en una sociedad que atraviesa un momento histórico como el venezolano se convierte en una inquietud y, a la vez, en un compromiso para la autora; dado el papel que está jugando la población venezolana en la coyuntura política, económica, social y cultural que viene profundizándose desde la década de los noventa y que ha cobrado especial relevancia en el nuevo milenio.

Dicha situación ha estado, sin lugar a dudas, desbordada por muy variadas y complejas formas de participación que han pasado desde la expresión del voto, marchas, actos religiosos, cierre de calles y/o autopistas, juicios populares, asambleas ciudadanas, entre otras manifestaciones; dando muestra de un pueblo que cada día es más activo y, que podría suponerse, es más consciente en el ejercicio de sus deberes y derechos que, en materia de participación ciudadana, consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Sostener en este contexto, dinámico, que la Autogestión es un medio y un mecanismo viable que permite recrear el fenómeno de la participación social es un argumento que da sustento a la investigación realizada.

En este marco referencial, la investigación parte de reconocer la importancia que reviste ahondar en la política que en materia de vivienda abanderó el IVI-Miranda, a través del Programa de Autogestión Habitacional, en el período 2000-2004. Experiencia que tuvo como premisa fundamental profundizar los procesos participativos y democráticos de los sectores que estaban bajo el ámbito de su competencia, en la medida que se procuraba solventar la problemática habitacional de algunas familias mirandinas.

Por otra parte, la experiencia ejecutada en el periodo mencionado requería ser explorada en mayor medida, debido a que la concepción que fundamentaba el programa y los cambios operativos que tuvo el mismo habían sido derivados, en esencia, del proceso práctico; procurando dar respuesta a una realidad concreta que era dinámica. Por lo tanto, se consideró relevante profundizar en los fundamentos teóricos y conceptuales que le dieron sustento al programa referido.

Al mismo tiempo se pretende, con esta investigación, aproximarse al ámbito de competencia de la Gerencia de Programas Sociales, por medio de la revisión crítica de un programa de orientación participativa.

Se espera, entonces, que los resultados encontrados permitan examinar de forma metódica los aprendizajes de aquellas personas que se involucraron y comprometieron en la gestión del PAH; y, además, sirva de referencia para la revisión y toma de decisiones que se adelanta desde la nueva gerencia que hace vida en el IVI-Miranda desde el 2005. La intención es promover que los criterios de carácter social y técnico jueguen un papel primordial en este proceso.

De esta misma manera, se procura que los hallazgos encontrados puedan servir de referencia a todas aquellas instituciones que se circunscriben bajo modalidades de corte participativo como la autogestión; y en particular, a las venezolanas y latinoamericanas, motivado a que en estas latitudes estuvo el epicentro del presente estudio.

CAPITULO II

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DISEÑO, GERENCIA E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Enfoques de la Participación Social

Hablar de participación, y específicamente de participación social, pasa en un principio por esbozar que las diversas concepciones y posturas que se entretajan sobre el tema, en una variada gama de producciones bibliográficas y documentales, en ocasiones, llegan a presentar planteamientos ambiguos y hasta antagónicos. Aspecto que dificulta la reflexión teórica en torno a la materia.

En correspondencia, establecer una clasificación de los enfoques de la participación social no escapa de estar inmersa en esta situación. Aunque son múltiples las posibilidades de su abordaje, para los fines de la presente investigación, el criterio utilizado, se centró en estudiar el fenómeno de la participación social desde la postura discursiva y práctica, que asumen los entes oficiales en el diseño, gerencia e implementación de programas y proyectos sociales contextualizando en esta dinámica el papel de la sociedad civil⁵. En tal sentido, se hará énfasis en la articulación que se da entre el Estado y la sociedad civil, el manejo del poder para la toma de decisiones y la finalidad de cada uno de los enfoques que serán presentados.

⁵ Se entenderá a la sociedad civil “en una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal, y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos...en tanto las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a ocupar el poder del estado sino a obtener cambios en su desempeño influyendo sobre el aparato del gobierno para obtener decisiones que los beneficien”. (Portantiero, 1999; p.33)

En este sentido, se definieron y esbozaron tres modalidades⁶: la asistencialista, el técnico-burocrático y el crítico-alternativo; expresiones que recogen, grosso modo, las concepciones preponderantes que han existido en la planificación y ejecución de las políticas sociales en América Latina.

Cabe destacar, que no se pretende hacer un estudio exhaustivo de estas perspectivas, pues lo que se propone es proporcionar un marco referencial que permita visualizar el rol que ha tenido la participación social en el desarrollo de los programas y proyectos sociales en Latinoamérica, con la intención de profundizar en el próximo aparte en cómo desde el enfoque crítico-alternativo se valoriza la participación como un espacio de “construcción de ciudadanía”⁷ en el ámbito público.

*Enfoque Asistencialista*⁸

A pesar de las diversas concepciones existentes sobre la participación, autores como Cunill (1991), Zander (1998), Cardarelli y Rosenfeld (1998) coinciden en mencionar en sus obras al asistencialismo como la lógica u orientación que predomina en los programas y proyectos sociales que desde los entes oficiales en América Latina se institucionalizaron en la década de los cincuenta y, con mayor énfasis, en la de los sesenta del siglo XX.

En este período tuvo su mayor auge esta modalidad, se le asoció a las posturas centradas en los postulados de la “promoción popular” y “desarrollo comunitario”.

⁶ Se trata de una clasificación personal, con base a la revisión de diferentes fuentes bibliográficas, Cunill (1991, 1999), Velásquez (1985), Zander (1998), Cardarelli y Rosenfeld (1998).

⁷ Expresión que utiliza a autora Nuria Cunill (1991, 1997, 1999) para definir la influencia que pueden tener los sujetos sociales en la ampliación de sus derechos ciudadanos.

⁸ Para caracterizar este enfoque se diferenciará el término asistencia de asistencialismo en tanto, se comparte con el autor Norberto Alayón (2000), que se corresponden a distintos paradigmas teóricos. La primera por su parte, involucra los derechos sociales conculcados y la plena cobertura de los problemas sociales procurando así un orden social distinto. Mientras que el asistencialismo, de forma contraria, implica el no reconocimiento de los problemas sociales como derechos humanos, desde esta perspectiva son vistos como restringidos; mientras que la entrega escasa de bienes y/o servicios tiene como finalidad atenuar y controlar la conflictividad social que genera la inequidad social.

Según Zander (1998), fue a finales de los sesenta cuando la participación se integró como una herramienta operativa de proyectos y programas sociales.

En la relación Estado-sociedad, los diferentes niveles gubernamentales; nacional, estatal o municipal, han operado como catalizadores y organizadores del esfuerzo propio y la labor colectiva de asentamientos humanos que procuran una mejor calidad de vida. Concentrándose la intervención de los programas y proyectos sociales en las carencias y las necesidades de la población, quedando de lado sus capacidades.

Se suministra ayuda material como parte de una política que buscaba compensar la desigualdad a través de la distribución de los recursos de un Estado que “construye hegemónicamente las ofertas y demandas y los procesos y alcances participativos de los programas” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998:74). En este sentido, el Estado concentraba los recursos materiales, económicos y el poder para la toma de decisiones.

Este tipo de estrategias procura controlar y mitigar los conflictos sociales que han sido y son, en buena medida, un resultado de la inequidad social que comienza para la época a hacer estragos en algunos países de la región. “Así, la integración de las capas marginales a la vida política, económica y socio-cultural constituye un mecanismo de consenso social y de legitimación del orden establecido”. (Velásquez, 1984:86)

Este enfoque ha sido ampliamente cuestionado porque no favorece realmente los procesos participatorios. Actualmente, existen programas y proyectos, que tras un discurso de avanzada, mantienen en sus prácticas una concepción de corte asistencialista, más no asistencial.

Enfoque Técnico-Burocrático

Esta categorización resulta de reconocer el papel y el peso que han jugado y juegan los procesos burocráticos en el ámbito de lo social, los cuales desde una visión tradicional supeditan la participación social ante el “racionalismo técnico”. Desde esta perspectiva los programas y proyectos sociales pocas veces responden a las expectativas de la población; por el contrario, los técnicos los diseñan y gerencian desde su lógica e intereses.

Este enfoque encuentra sus primeras representaciones en la década de los setenta. Para este momento prevalecía una participación que no sobrepasaba a la “información ofrecida por los burócratas del gobierno o, quizás, una audiencia que se realiza de vez en cuando para consultar la opinión de los beneficiarios” (Zander, 1998:13). Vislumbrándose así un rol fundamentalmente pasivo, el cual se circunscribe en su mayor expresión en la ejecución de actividades inherentes a los planes operativos trazados por los especialistas.

De esta forma, en el diseño de los programas y proyectos de beneficio colectivo la participación social alcanza, a lo sumo, el nivel de la información; mientras que su implementación, se enmarcan en la educación y la promoción para la “participación”, la cual debía circunscribirse en los lineamientos institucionales. Por su parte, como fue referido, la gerencia converge en los técnicos del ente en cuestión. Bajo este esquema, prevalece la escasa participación social y el papel marginal que ésta tiene en el diseño y ejecución de los programas y proyectos de interés social.

Otro elemento que describe este enfoque es el principio de la “participación vs. funcionalidad con los objetivos de la burocracia”, según Cunill (1991), el planteamiento gira en torno a que, aunque los entes del Estado son quienes elaboran las líneas estratégicas centradas en acciones para la promoción y/o gestación de la participación, paradójicamente es en éstos que encuentra los mayores obstáculos

cuando la participación rebasa ciertos parámetros establecidos, por ejemplo: llegar al conflicto o acciones independientes. Todo esto se debe, a juicio de la autora, a que el sistema burocrático se resiste a redistribuir el poder, el conocimiento y los recursos que detenta.

En la práctica el enfoque técnico burocrático ha demostrado su ineficiencia, ya que los resultados en función al alcance de los objetivos son mucho menores que aquellas estrategias que realmente procuran y se sustentan en procesos participatorios como ha quedado demostrado en experiencias, tales como: El Presupuesto Participativo de Porto Alegre (PP-POA)⁹, municipio de Brasil en el que desde 1989 se ha venido desarrollando un sistema de “administración fiscal social” donde los sectores sociales organizados de la localidad toman decisiones neurálgicas sobre la inversión de los recursos públicos. Ello, ha favorecido la concreción de resultados altamente satisfactorio, a tal punto, que para 1998, se estimaba, que en 70 municipalidades de este país habían asumido algún tipo de presupuesto participativo para definir el curso de sus recursos.

Enfoque Crítico-Alternativo

Desde la lógica cronológica los aportes que definen con mayor claridad este enfoque, se encuentran en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, donde se evidencia un cambio de paradigma en la relación que se establece entre el Estado y la sociedad civil, en este caso con mayor énfasis en los grupos sociales con una calidad de vida más deprimida. Así las relaciones de poder que se instituyen en los enfoques asistencialista y técnico-burocrático, donde el Estado se constituye en el ente monopolizador de las políticas públicas no tienen asidero en esta modalidad.

En este sentido, la sociedad civil pasa a tener un mayor control y participación en lo público, es decir que su injerencia en el ámbito de lo que era considerado

⁹ Consultar a Navarro Zander (1998) para ampliar la información de la experiencia.

exclusivo de lo estatal, se amplia como una expresión del ejercicio de la ciudadanía¹⁰.

De esta forma, existe una postura que afirma que:

La auténtica participación implica que un amplio espectro de la comunidad participa en todas las fases de las actividades de desarrollo, desde la elección del proyecto y su diseño a la ejecución y evaluación,... El aspecto central es, entonces, el poder. Las comunidades deben tener algún control sobre los recursos, un grado de poder compensatorio contra el del Estado (Hall, 1988 cp. Navarro, 1998:13)

Es así, como la redistribución del poder entre el Estado y la sociedad civil en esta orientación tiene un peso de importancia. En la práctica, la sociedad cada vez más articulada y activa está asumiendo un papel más destacado en el diseño, gerencia e implementación de las políticas públicas y, con mayor fuerza, en las políticas sociales.

La expresión participación social es suplida en esta modalidad por el término participación ciudadana, que para los fines de la presente investigación será entendida como la toma de conciencia sobre las necesidades e intereses que en un inicio pueden ser interpretadas individualmente, pero que se edifican y recrean en los procesos colectivos hasta materializarse en el ejercicio de deberes y derechos civiles, sociales y políticos.

Por otra parte, la visión que se le debe dar a la gerencia en este enfoque, también avizora un nuevo ámbito de interpretación, ya que al relacionarse a la esfera de la participación ciudadana, no es exclusiva de los técnicos. Lo que conlleva a colocar el acento en la necesidad de redefinir, también, para las organizaciones de la sociedad civil, sus perfiles y estrategias con la intención de asegurar una mayor eficiencia y eficacia en su intervención en lo público.

¹⁰ Se entenderá como ciudadanía el “espacio de universalización de los lazos sociales igualitarios ... dimensión humana por excelencia en torno a la cual se plasman los derechos civiles, sociales y políticos” (Cardarelli y Roselfeld, 1998:9)

De acuerdo a Kliksberg (s/f), en el campo gerencial se suceden las experiencias que demuestran la superioridad productiva de los modelos organizacionales que apelan a la participación activa y genuina agregando un “plus gerencial a cada paso”. Destacando, además, que una vigorosa participación comunitaria ha sido la característica de las mayoría de los programas sociales exitosos de la región.

En los modelos asistencialista, técnico-burocrático y crítico-alternativo, que han sido mencionados, se puede apreciar tres formas diferenciadas de concebir la participación social.

En el primero de ellos, la población es receptora de los bienes y servicios que genera el Estado, el cual detenta el control absoluto sobre los recursos (económicos, materiales, técnicos) y la toma de decisiones sobre los bienes públicos; en el segundo modelo, la gerencia pública promueve el papel de la población objetivo en los niveles diagnósticos y de ejecución donde suministran información sobre su cotidianidad y/o actúan en el nivel operativo; hasta llegar a la postura que esgrime como válida la actuación de la ciudadanía en las diferentes fases que componen dicho ciclo, ya que garantiza un sistema, más equitativo, donde se comparten espacios de poder que sólo eran de la exclusiva competencia del Estado.

El enfoque crítico-alternativo apuesta, en el escenario de programas y proyectos sociales, a la participación ciudadana, ya que la concibe como una opción para generar espacios de justicia y equidad en la medida que puede contribuir en la optimización de resultado en el ámbito público.

La Participación Ciudadana en la Esfera Pública

Actualmente, América Latina es la región que presenta la mayor situación de inequidad¹¹ en el globo terráqueo. De acuerdo a Kliskberg (s/f), esta desigualdad es una causa clave del no cumplimiento de la “promesa latinoamericana”, sin duda alguna ésta es una expresión que muestra el divorcio que ha existido, de forma reiterativa, entre los planteamientos oficiales en procura de un desarrollo sostenible y los resultados que a la postre se evidencian.

En este orden de ideas, ha sido ampliamente debatido en los ámbitos locales, institucionales y académicos la pertinencia y la responsabilidad de la gestión estatal en el campo de lo social; lo que hace obligante el tener que mejorar sus competencias para procurar resultados que atiendan los graves conflictos sociales que afloran y que, día a día, inciden en mayor medida en las esferas política y económica.

En las circunstancias descritas la participación ciudadana es considerada una de las claves para sortear esta realidad, teniendo como un escenario potencial para su desarrollo el de la política social, que a través de los programas y proyectos, es una herramienta fundamental para abordar las múltiples problemáticas que se derivan de los altos niveles de desigualdad y además de pobreza¹² que afecta de forma dramática a los países que conforman la región.

De esta manera la participación ciudadana debe ser un instrumento asumido, en mayor medida, por quienes han tenido menos posibilidades de acceder a un

11 Según Kliksberg, (s/f:14), la estructura de distribución del ingreso más regresiva y que contribuye a generar la mayor desigualdad en el globo es América Latina, donde el 5% más rico recibe más que en ninguna otra, 25% del ingreso nacional, y el área donde el 30% más pobre recibe menos, 7.5%. La inequidad no sólo se expresa en la distribución del ingreso, pues también afecta la posibilidad de acceso a los activos productivos, a la educación, a la salud, al crédito e incluso plantea que incide hasta en la integración del mundo de la informática.

12 Para Venezuela la pobreza se estima en un 54% y dentro de ésta la pobreza extrema oscila en un 25.1%, según el Instituto Nacional de Estadística (cp Barreiro, octubre, 2003),... estas cifras dan muestra de la grave situación que aqueja al país, donde se circunscribe este estudio

sistema más equitativo, quienes portadores de sus intereses sociales, pueden garantizar, en estos espacios, que habían sido considerados meramente del Estado, una posibilidad para involucrarse y reafirmar su autodeterminación.

Lo expuesto plantea que la concepción de los programas y proyectos sociales está adquiriendo una nueva orientación, donde “El giro, entonces, es evidente: constituir la participación social en programa y erigir aquellos [programas y proyectos] como sus objetivos” (Cunill, 1999:207). Bajo esta perspectiva cualquier programa que tenga como propósito fomentar la participación, independientemente de su área de atención (salud, educación, vivienda, ambiente, entre otras); es igual de relevante; debido a que los programas vistos así se constituyen, en sí mismos, en una posibilidad para ampliar los deberes y derechos ciudadanos.

Los Programas y Proyectos Sociales: ¿son espacios para la democratización de la participación ciudadana?

En este sentido es necesario referir a la autora Nuria Cunill (1991), quien realiza un esbozo sobre la participación ciudadana contenida en el proceso de profundización de la democracia a partir de la rearticulación entre el Estado y la sociedad civil, destacando dos abordajes que son complementarios. En el primero de ellos, la participación ciudadana puede ser entendida como un “medio de fortalecimiento de la sociedad civil”, implicando incluso la transferencia a ésta de funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración Pública; y en el segundo, como un “medio de socialización de la política” que en tanto tal supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales. (op. cit:38-39)

Los dos abordajes mencionados desafían la relación que se ha establecido tradicionalmente entre lo público y lo privado, ya que plantean un cambio paradigmático; caracterizado por una redefinición en las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad civil, donde se evidencia una redistribución de los

espacios de toma y ejecución de decisiones a favor de aquellos que han accedido en menor medida a cuotas de poder.

La definición adoptada conduce a asociar la participación con las necesidades de consolidación de la democracia, vinculándola estrechamente a la democratización del Estado y de la administración pública. Así, la concertación entre los distintos intereses se convierte en un valor estratégico, en este ámbito los programas y proyectos sociales cobran un significado especial, cuyas posibilidades de análisis pueden ser dos según Cunill (1999), contribuir a canalizar el aporte de la participación en el aumento de la eficiencia, eficacia, transparencia y sostenibilidad de los proyectos y programas; y el otro, es ponderar la influencia de la participación ciudadana en la redistribución del poder.

Con relación a la primera premisa cobra máxima relevancia, la integración de la población objetivo y particularmente de las organizaciones de base en la formulación y ejecución de las políticas y programas sociales. Para Cunill (1991, 1999) y Kliksberg (s/f) la participación ciudadana es una condición para la eficacia de tales políticas y una garantía para su cumplimiento; en tanto según dos de las tesis no convencionales sobre la participación que propugna Kliksberg, la participación social tiene “ventajas comparativas” y es un “núcleo central de la gerencia del año 2000”.

Debido a ello, es necesario desterrar el mito que considera que el aporte de la sociedad civil es marginal¹³ en el ámbito de las políticas públicas y, en especial, en el de la política social. Con relación a esta postura existen autores que realizan esbozos antagónicos, entre ellos Cunill (1991, 1997, 1999), Pellí (1994), Grohsman (1996), Kliksberg (s/f), entre otros; quienes plantean que los grupos poblacionales excluidos pueden alcanzar a través de los procesos de auto-organización social, sean estos

¹³ Según Kliksberg este es el cuarto mito de la política social en América Latina.

derivados de proyectos, programas o servicios, la consolidación de la participación en un proceso de “empoderamiento”¹⁴

Entonces, si la apuesta que se hace es por un modelo alternativo, como el expuesto, es imprescindible que los diferentes actores que hacen vida en la trama pública se involucren y comprometan, desde su ámbito de competencia, para que favorezcan dichas condiciones y procuren de esta manera los espacios necesarios que acrecienten las posibilidades del ejercicio de la ciudadanía, a través de la modernización de la gestión pública.

Lo expuesto, se refuerza a través de los principios de interdependencia, cooperación, coordinación y corresponsabilidad en el ámbito de lo público, entre el Estado y la sociedad civil. Hecho que pone sobre la palestra la importancia de establecer alianzas y/o relaciones virtuosas¹⁵ entre estos dos sectores, que contribuyan a que los actores inmersos en el entramado de lo público puedan cristalizar una gerencia de los programas y proyectos sociales de forma transparente y que brinde resultados positivos.

Se vislumbra así la necesidad de propiciar un proceso participativo más público, de acuerdo a Cardarelli y Rosenfeld más “creador de sentidos”. En este discernimiento, la escritora Nuria Cunill (1997), expone que tras la crisis que se ha vivido en los últimos treinta años en la sociedad latinoamericana se ha generado una respuesta estimulante ante esta situación dada al mismo tiempo por la sociedad y por el Estado, retomándose el concepto de la sociedad civil y más específicamente “la ampliación de la esfera pública, que dejó de ser meramente estatal para ser también pública no estatal”.(ob. cit. p.12).

¹⁴ La autora Cunill (1999), lo caracteriza como el alcance de una fuerza colectiva que contrabalancee el poder como acumular habilidades y capacidades técnicas, materiales y analíticas para resolver los problemas sociales de los excluidos.

¹⁵ Para Cunill (1999: 208) las relaciones virtuosas se fundamentan en “la creación de una política de influencia de la sociedad sobre el estado, así como el desarrollo de puntos de colaboración”.

Para que se pueda dar una rearticulación entre el Estado y la sociedad civil es indispensable unas condiciones políticas y sociales determinadas por un contexto de libertades que favorezca, imprescindiblemente, la formación y ejercicio de valores y prácticas esencialmente democráticas.

Por último, la participación al menos entendida en estos términos paradigmáticos se convierte en un aporte a la profundización de la democracia que puede contribuir al propio objetivo de la modernización del Estado por una doble vía de acuerdo a Cunill (1991), constituyéndole un contexto de mayor legitimidad y, a su vez, estabilidad para el manejo de la crisis y asignándole más equidad al exponer los objetivos y el carácter del cambio del perfil estatal a una mayor deliberación pública.

Caracterizando las formas de participación ciudadana

Conocer algunas expresiones de la participación ciudadana, examinada desde el plano de la gestión pública, y de manera más específica en el ámbito que es propio al diseño y ejecución de los programas y proyectos sociales; conlleva necesariamente a estudiar cómo se manifiesta ésta. Para tal fin, se tomará como puntos referenciales: los niveles que existen para su desarrollo, las tipologías que la pueden definir y los canales y mecanismos en los que se puede expresar.

Niveles de la Participación

Dentro de los niveles se distinguen, cinco, los cuales se corresponden a los momentos que son propios al ciclo de la planificación, ellos son: información, consulta, resolución, control y gestión. A continuación se refieren, los mismos, de acuerdo a planteamientos realizados por Velásquez (1984) y Cunill (1999):

Información: la población tiene acceso a la información sobre las decisiones que la afectan, lo que puede ocurrir antes o después de ser tomada las mismas por

parte de líderes, dirigentes, gobernantes, técnicos. Para Velásquez la socialización de la información puede convertirse en un elemento clave para la gestión democrática de la vida colectiva y en mecanismo eficaz para fiscalizar la acción de los representantes de la población en las organizaciones gremiales, políticas y ciudadanas.

Consulta: Implica que la población no solo conoce propuestas y decisiones, sino que expresa su parecer sobre un determinado evento de necesidades, aspiraciones y puntos de vista, se caracteriza por no ser obligante para quienes toman las decisiones.

Decisión: En este nivel se da la intervención activa de los interesados en la escogencia de una opción determinada, tiene así un carácter obligante para la administración, requiere además una presencia de los interesados como actores y constructores de la realidad social incidiendo sobre la conducción de las organizaciones o la formulación de las políticas.

Control: Los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas. Para ello, se dotan de instrumentos (jurídicos, financieros, técnicos) necesarios para ejercer el control, aquí las decisiones que se toman y encaminan a la corrección o reorientación de acciones públicas.

Gestión: Se manifiesta de manera directa en la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio. Para Velásquez (1984) implica hasta cierto punto un reforzamiento de la autonomía ciudadana y, por tanto, la institucionalización del ejercicio de ciertas competencias y de los canales adecuados para su desenvolvimiento.

Estos niveles no niegan que en el ámbito de la gestión pública la participación puede ir desde el nivel de información al nivel de decisión, de aquí al nivel de control

y finalmente al nivel de gestión, ya que forman parte de un proceso iterativo que va a estar determinado por la naturaleza e intención de las acciones que se adelanten.

Los niveles descritos pueden ser reforzados y contrastado de acuerdo al grado de involucramiento de los sujetos sociales en el espectro público, aspecto importante si se quiere determinar los tipos de participación ciudadana que se manifiestan en dicho ámbito.

Tipos de Participación Ciudadana

En este sentido, se presentaran tres tipologías en función de lo establecido por Cunill (1991) y Carucci (1999), la primera se encuentra determinado por el *carácter de los sujetos intervinientes*; en éste la participación puede ser directa o indirecta; especificándose, la primera, porque se ejerce sin mediaciones y se da en forma individual o colectiva; y la segunda, supone la intervención de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos: desde organizaciones de base, grupos de interés públicos o grupos de interés u organizaciones intermediarias.

Es menester señalar que actualmente la demanda, tanto del Estado como de la sociedad civil, está orientada al estímulo y mayor desarrollo de la de tipo directo, vislumbrándose que la incorporación del ciudadano en la toma de decisiones públicas permitiría fortalecer las formas representativas consolidando las democracias.

En este plano, la concepción de democracia representativa, tradicional, que había tenido mayor eco en los países latinoamericanos está siendo complementada, en las normativas oficiales, por la de tipo participativa; ejemplo de ello lo representa los avances que en esta materia han tenido países como Venezuela y Brasil.

Otra de las categorías utilizada se deriva del origen del *impulso o la iniciativa a la participación*, dividiéndose esta tipología, también, en dos. La primera se refiere

a la *acción ciudadana*, iniciada y controlada por los propios sujetos sociales con relación a propósitos que ellos determinan. Y la segunda, a la *implicación ciudadana*, la cual es iniciada y controlada por el Estado para mejorar y obtener apoyo para decisiones, programas o servicios. (Cunill, 1999:60 y Carucci, 1999:127-128).

El tercer y último criterio a ser explorado hace referencia a la *fase del proceso decisional* en la cual se concreta la participación, del cual se desprenden de acuerdo a Carucci (op.cit: 128) los siguientes tipos de intervención ciudadana:

a) En la priorización de los problemas y definición de los objetivos de desarrollo; promovida, fundamentalmente, por alguna instancia gubernamental con la intención de obtener información para orientar el diseño de planes y proyectos.

b) En la formulación de programas, proyectos y servicios; la cual puede surgir desde los ciudadanos en procura de financiamiento para dar viabilidad a la propuesta diseñada o por parte de la instancia pública para aprovechar la experticia técnica existente en la comunidad.

c) En la ejecución de programas y servicios; que puede ser concebida e iniciada por la comunidad o por entes del Estado.

d) En el control de servicios o programas; con la finalidad de realizar correctivos con base a procesos evaluativos en torno al funcionamiento programático o del servicio en cuestión.

Por último, se debe señalar que la dinámica de los procesos sociales en el ámbito de lo público y en el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos contribuye a que cualquiera de estas modalidades pueda ser acogida, en un momento determinado, para avanzar en el desarrollo y desempeño de la construcción de la ciudadanía.

Canales y Mecanismos de la Participación Ciudadana

En este marco, estudiar los canales y mecanismos¹⁶ para la participación ciudadana es un aspecto fundamental, ya que lo que garantiza su viabilidad es la existencia de canales apropiados y claramente definidos para su intervención. En este orden de ideas, el éxito depende en gran medida de los mecanismos que la garanticen.

Carucci (op.cit), refiere que los mecanismos de participación utilizados en el campo de lo social y, en particular, en lo local; son muy variados y que los mismos se corresponden a modalidades más o menos tradicionales dependiendo si la participación se expresa de forma pasiva o activa.

En cuanto a las modalidades de corte pasivo, denominadas también convencionales, se encuentran: el plebiscito o referéndum, las audiencias públicas, las encuestas municipales, las iniciativas populares o cívicas, revocación y derecho de participación, foros cívicos, cabildos abiertos, entre otras formas que se caracterizan por acciones generales con capacidad limitada para incidir en problemáticas específicas.

Con respecto a los medios o mecanismos no convencionales registrados por dicho autor (op.cit) destacan: la participación comunitaria en la supervisión y control de programas gubernamentales, en la dirección y administración de empresas municipales, en la administración de servicios públicos y en la planificación municipal. Espacios que suponen que el Estado comparta poder y decisiones de diferentes índole con la sociedad civil.

La autogestión, la ayuda mutua y la cooperación; al igual que cualquier otra acción organizada en función de intereses colectivos pudiera ser, según Cunill

¹⁶ Los mismos se encuentran habitualmente estipulados en instrumentos jurídicos.

(op.cit), una modalidad de participación. El acento lo coloca en distinguir que estos medios o posibles mecanismos pueden ser un canal para el ejercicio directo y activo de la ciudadanía.

Desde esta visión, se plantea de forma expresa en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), artículos 70 y 184, a la autogestión y la cogestión como posibles medios y mecanismos de participación del pueblo, entre otras opciones, con los cuales se promueve y procura garantizar la cristalización de la participación ciudadana en la gestión pública.

La Autogestión como Medio de Participación Ciudadana.

Hacia una Aproximación de la Autogestión

Sobre la autogestión existen diversas definiciones, que se encuentran determinadas por el contexto en el que se originan y por la concepción ideológica de quienes la esgrimen. Para los fines de esta investigación, se pretende ahondar en aquellas posturas que hacen énfasis particular en una visión crítico-alternativa sobre el tema, para a partir de allí continuar explorando aquellos componentes, que para la autora, permiten distinguir a la autogestión como una expresión de participación ciudadana, que tiene vigencia en Venezuela y en otras latitudes del orbe.

Para algunos escritores, como Moreno (1990), la autogestión es una forma de concebir y de asumir la vida misma e incorpora los procesos educativos y de aprendizajes como herramientas estratégicas que permiten valorar y descubrir capacidades, conocimientos, nuevos modos de hacer y de ejercer la democracia, reconociendo que como sujetos sociales son portadores de sus soluciones y de su transformación.

Lo expuesto representa una perspectiva filosófica- teórica que centra su atención en los procesos democráticos, tanto por el sujeto de su acción como por los objetivos que persigue, destacando la valoración de las capacidades humanas, individuales, grupales y comunales que pueden ser orquestadas en pro de los asentamientos populares. No debe extrañar, entonces, que componentes como procesos educativos y de aprendizajes sean considerados un producto de la reflexión crítico-participativa que se da, a través de las vivencias y experiencias, entre los actores que están inmersos en el enfoque de la autogestión.

Es así, como HABITAT (1984), Moreno (1990) y Grohmann (1996), consideran que en un modelo realmente autogestionario debe existir una organización comunitaria que esté profundamente arraigada en la población del asentamiento, que sea representativa de los diversos sectores de la población, incluidas las minorías, y que se constituya en un canal abierto para el intercambio de información y de opiniones entre la población, el equipo técnico y la institución; sirviendo de plataforma para la adopción de decisiones concertadas.

La importancia estriba, entonces, en que la participación y organización de las comunidades tengan características de legitimidad, permanencia, arraigo y además la capacidad de generar procesos reflexivos sobre los fenómenos sociales, al mismo tiempo, que procure soluciones estratégicas, colectivas y concertadas a las problemáticas existentes.

Grohmann (1996) al igual que Pellí (1994), insisten en que se requiere superar las diferencias entre quienes toman las decisiones y quienes la ejecutan, lo que supone que se debe propiciar que cada participante del proyecto tome parte de las actividades y de las decisiones de la organización; factor fundamental para crear movimientos sociales que favorezcan la equidad, tanto en la distribución y articulación de roles, como en el manejo de poder a la hora de acordar procedimientos a utilizar y resultados a alcanzar.

El poder es un aspecto que ha sido ampliamente debatido en las ciencias sociales y se ha relacionado con el dominio sobre recursos económicos, la toma de decisiones, control de la información, entre otros; más sin embargo, para la investigación en desarrollo este tema se explorará a partir de la capacidad para la toma de decisiones en torno a la administración de recursos y productos en el proceso autogestionario.

Para establecer este criterio se tiene como punto de partida que en los procesos autogestionarios el poder no es exclusivo de un sector; es decir que se reconoce en todas las partes atributos y posibilidades de incidir en la problemática en cuestión que al disponerlas de forma racional y creando mecanismos de articulación cada vez más equitativos permiten avanzar en salidas concertadas y con mayor posibilidad de ser efectivas.

No obstante, es menester que el Estado apoye al sector de autogestión pues éste “no se puede confinar a los límites y posibilidades de la sociedad civil. Si las organizaciones populares no exigen que el Estado cumpla con su papel redistributivo, permanecerán en una posición de estancamiento, reproduciendo y administrando su pobreza definida estructuralmente” (Caderón, cp. Groshmann; 1996:22). Siendo ésta una realidad, en la práctica se vienen generando movimientos que con mayor fuerza y capacidad presionan al Estado para que dé respuestas más efectivas que conlleven a mejores estándares de vida.

Para culminar, con esta aproximación, se debe destacar que la autogestión aunque es un término que se ha utilizado en diversas áreas como: ambiente, salud, educación, vivienda, entre otras; sin duda alguna en una de las que tiene mayor vigencia es en el de la vivienda, sobre todo porque se le asocia a los procesos autoconstructivos que en algunos momentos han transitado de esta modalidad a la autogestión.

De la Autoconstrucción a la Autogestión en América Latina

La problemática relativa a la conformación de asentamientos humanos no regulados en América Latina cada día es más significativa, la conformación de barriadas, favelas, villas, o cualquier otra expresión que se utilice, ha sobrepasado la capacidad de respuesta del Estado. Los sectores poblacionales de recursos económicos restringidos, que no han conseguido alternativas de solución efectivas, por parte de los entes oficiales, han procurado, en la mayoría de los casos, de forma espontánea y no planificada¹⁷ solventar autónomamente el déficit habitacional que las afecta.

El proceso descrito ha evolucionado pudiéndose evidenciar, en la dinámica de los movimientos populares y de las políticas estatales, cambios que permiten titular este aparte: “de la Autoconstrucción a la Autogestión”.

En un inicio la “autoayuda”¹⁸, como plantean Schweizer (1990) y Groshmann (1996), fue la estrategia utilizada por aquellos grupos poblacionales excluidos del mercado inmobiliario y de viviendas, en particular en los países de América Latina. En este proceso se ocupó tierras baldías, estatales o privadas, donde se proveían de un techo, aunque las condiciones fueran inhóspitas; dado que la calidad de la construcción y la dotación de los servicios básicos se caracterizaba por ser precaria, hecho que contribuyó indudablemente a que esta problemática, día a día, fuera más compleja.

¹⁷ Por nombrar un ejemplo, en el caso de Venezuela, para el quinquenio 1979-1984, de acuerdo a Lovera y Marcano (cp Ponce, 1996:118) la construcción de viviendas se distribuyó de la siguiente forma: Estado 32.873, sector privado 37.926 y habitantes de los barrios 69.136. Cifras que permiten visualizar como las construcciones no reguladas superaron en este quinquenio casi en un 100% a las planificadas.

¹⁸ Para Groshmann (1996:17), la “autoayuda” significa que una persona, que se encuentra en una situación crítica, logra salir a avente y restaura su estado normal, con sus propias fuerzas, es decir, mediante su propio trabajo y los recursos materiales que dispone. El autor desataca que por “estado normal” se entiende aquella situación en la que se encontraba el necesitado antes de caer en la condición precaria, y que él subjetivamente aprecia como su situación normal.

En este mismo sentido, cabe destacar que la conformación de estos asentamientos se ha consolidado a través de acciones conjuntas, donde participan diferentes grupos familiares o de amistades para elaborar una vivienda, este tipo de práctica se ha denominado en los ámbitos institucionales y académicos como ayuda colectiva o ayuda mutua.

A su vez, la autoayuda y la ayuda mutua o colectiva han encontrado en el término autoconstrucción¹⁹ un sinónimo que en el área de vivienda ha sido explorado por diversos autores. Según documento elaborado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT; 1984), la autoconstrucción fue reconocida en los años 50 por organismos oficiales, reseñando como su principal virtud que permitía reducir el costo del capital de la vivienda para los sectores de bajos ingresos.

Es luego de varias décadas, cuando en los años ochenta algunos gobiernos de América Latina incorporaron la modalidad de la autoconstrucción o la construcción por ayuda mutua como parte de sus Políticas de Estado, de acuerdo a Schweizer (1990); consultor de las Naciones Unidas.

Visto así, cada familia podía construir su vivienda conforme a un modelo sobre la base del esfuerzo personal, estimulando la cooperación entre las familias, a través el esfuerzo propio y ayuda mutua.

El esfuerzo propio combinado con la ayuda mutua no sólo reduciría el costo, ya que los materiales de producción podrían adquirirse en grandes cantidades y la contratación de mano de obra especializada resultaría más barata, sino que también

¹⁹ La autoconstrucción de acuerdo Pellí, (1994:28). Es el nombre que se le da a las acciones de solución habitacional llevada a cabo por los propios habitantes, individualmente o en grupos, con sus propios recursos, según su propio criterio, sin aportes específicos (...) de las instituciones o de otros sectores sociales, y con posibilidades limitadas (...) inclusión en los sistemas que la ciudad tiene desarrollados para que sus integrantes cuenten formalmente (...), con acceso a sus satisfactores habitacionales y a otros satisfactores esenciales.

contribuiría a la creación de comunidades más articuladas en los nuevos asentamientos. El papel de los adjudicatarios varió, pasando de la mera autoconstrucción a la participación en el diseño de las viviendas y en esta perspectiva de evolución se fue incorporando la capacitación de los beneficiarios en técnicas de construcción elementales.

Asimismo, esta metodología como estaba concebida generaba como efecto contraproducente, que la comunidad participaba y se organizaba, exclusivamente, para hacer los mejoramientos o la construcción de la unidad habitacional, pero en ningún momento era garante de la continuidad de la organización comunitaria.

Cuestionamiento que se relaciona con la posición de algunos críticos marxistas que han debatido con vigor la política de modernización capitalista, la cual según sus planteamientos ha excluido a amplias capas de la población del bienestar nacional pues "...la propagación de las medidas de autoayuda, el deber de redistribución del Estado, cuyos representantes se encuentran estrechamente vinculados con los intereses del capital autóctono y extranjero, se desliza a la esfera de la reproducción de los trabajadores" (Groshmann; 1996:18). Esbozo que reúne el consenso de diferentes perspectivas que coinciden en señalar que la "autogestión" ha sido utilizada como un mecanismo que permite mitigar las necesidades de los pobres, controlando de esta forma los conflictos sociales.

Esta visión tiene cabida si la política del gobierno se centra exclusivamente en mejorar o construir soluciones habitacionales y/o servicios públicos con la participación de la población aportando sólo la mano de obra; sin ser incorporados en las acciones de planificación, administración, seguimiento y control de los procesos y/o resultados que se generen inicialmente en el proyecto.

Salvedad que permite abordar el enfoque de un movimiento que, a diferencia de la posición de los marxistas, centró su atención en la autoorganización²⁰, como un proceso donde las clases populares demandan al Estado respuestas concretas ante las necesidades que los aquejan; ejerciendo de esta forma atribuciones que como ciudadano tienen.

De esta manera, la autoorganización permite que los sectores populares se descubran como un ente político, por medio de la toma de conciencia; reconociendo así su capacidad para negociar, tomar decisiones y colocarlas en práctica.

Hallazgo que permite situar sobre el tapete una orientación alternativa que reivindica de forma creativa y propositiva las demandas de la población, trascendiendo así el asistencialismo que ha preponderado en las políticas gubernamentales.

Como se puede observar, la autoorganización y la participación se convierten, entonces, en un binomio indispensable para comprender los cambios que en el ámbito de la política habitacional se han venido dando en los países de Latinoamérica, en especial en las últimas décadas.

A continuación la autora establece una clasificación, con base a Pellí (1994) y Groshman (1996), de las formas que la participación social ha adquirido de manera preponderante en el área de vivienda, la cual se establece a partir de los factores: organización, distribución y articulación de roles; y poder de decisión sobre recursos y productos; que permitirán realizar una aproximación sistemática sobre las características que definen a cada una de estas modalidades:

²⁰ La autoorganización por lo general se incorpora el momento de la formación política y la organización de intereses: las organizaciones comunitarias además de representar los intereses locales, defienden los intereses sociales y de clase de los trabajadores y de la población que viven en los barrios pobres (Ullrich, cp. Groshmann, 1996:19)

Cuadro 1

Clasificación de Formas de Participación Ciudadana en el Ámbito de Vivienda vs. Factores Definitivos

Factores Clasificación	Organización	Distribución y articulación roles	Poder de decisión Recursos/Productos
Autoconstrucción Autónoma	Débil tejido social solidario y equitativo. Se profundiza el aislamiento estructural.	Desconexión entre la población, las instituciones y los sectores técnicos.	Los recursos humanos y económicos son propios, se caracterizan por ser insuficientes. Alude a la precaria supervivencia social y económica existente.
Autoconstrucción Dirigida	No responde a un esquema genuinamente participativo. Encuadra esquemas similares a la producción de criterio empresarial productivo o de trabajo grupal pautados, controlados o reglamentados por instituciones externas.	El rol de los habitantes es de subordinación, dependencia o sometimiento a los actores con mayor poder. La asistencia externa no alcanza a modificar la estructura propia de procedimientos autogestionarios espontáneos.	Se reserva para la institución y sus técnicos, los aspectos decisivos tanto de proceso como de resultado. La asistencia que se da a la comunidad se ejerce como una dirección.
Autogestión Habitacional	Priva las corrientes de solidaridad y de redistribución de poder y de recursos.	La asistencia externa es intensa e integral. La gestión se da entre sectores diferenciados por roles, por habilidades o por rasgos, pero no por monto de poder.	Amplio control de los procesos y de los resultados se da por parte de los pobladores.
Cogestión Habitacional	Se organiza una acción concertada en la totalidad de los actores, o al menos en los principales actores involucrados en el problema habitacional.	La magnitud y complejidad de los aportes se favorece con la distribución de los roles de forma equitativa entre los actores.	Se distribuyen las decisiones de forma equitativa entre los actores. La gestión se organiza en todas sus fases de forma concertada.

Nota. Elaboración propia, fundamentado en planteamientos de Pellí (1994) y Groshman (1996).

Según Pellí (1994), la “Cogestión Habitacional” es utópica, en las condiciones sociales, económicas y culturales que caracterizan a los países en desarrollo, pues es aquella en la cual prepondera una acción integral y permanente para la solución de necesidades humanas, dentro de una sociedad con poder y recursos distribuidos equitativamente, que no se traduce en cuotas correlativas de poder, colaborando concertadamente en los procesos de solución de las necesidades.

Por lo tanto, frente a este panorama y a los enfoques tradicionales, debe privilegiarse la modalidad de la “Autogestión Habitacional”, por aproximarse a un estándar más justo y equitativo que apunta hacia un enfoque global de desarrollo de asentamientos humanos, de modo viable y sostenible.

De acuerdo a lo mencionado, la diferencia fundamental entre autoconstrucción y autogestión se encuentra en que la primera se concreta en un proyecto específico; mientras que la autogestión, se centra en el papel protagónico de las comunidades a través de sus grupos organizados, quienes en representación y actuando de forma estrecha con el colectivo donde está inserto su hábitat, se incorporan desde una postura activa, crítica ante los fenómenos socioeconómicos, políticos y culturales que los apremia, y que puede estar representado en un momento determinado por el tema vivienda.

La Participación Ciudadana, Elemento Estratégico en la Política de Vivienda del Estado Venezolano

Contextualizando la Problemática en el Área de Vivienda:

La vivienda es una de las áreas más críticas y complejas por atender en el planeta. Datos del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT.1984), destacan que alrededor del 25% de la población mundial carece de viviendas adecuadas y vive en condiciones extremadamente antihigiénicas e insalubres; en términos numéricos, esto significa que de una población total estimada en 6.990 millones de personas para el año 2010, más de 1750 millones se encontrarán en situación habitacional marginal, desprovistas de las más elementales normas de habitabilidad, servicios y equipamiento. (Guardia-Butron, F. 1991:9).

Lo expresado tiene un significado especial en el caso de Latinoamérica si se considera la situación de inequidad y pobreza que existe en la región, lo que implica que se está ante una problemática mucho más compleja que la que expresan las

estadísticas; más aún, si se incorpora a este tema la grave crisis política, económica y social que atraviesan algunos países de la región, y por ende, limitan las posibilidades para solucionar en un mediano plazo dicha situación.

En el caso de Venezuela se han construido de forma oficial, desde 1999 al 2002, un total de 92.042 viviendas; 69.388 a través del sector público y 22.654 por el privado²¹; mientras que para el 2003, según Informe Anual de PROVEA (2004), se estima fueron realizadas 11.000 soluciones habitacionales quedando en ejecución 42.000²². Estos resultados discrepan con pronunciamientos oficiales en los que se reseña que para atender las necesidades inmediatas derivadas del déficit habitacional en el país se requiere la construcción de por lo menos 135.000 viviendas anuales²³.

Por otra parte y de acuerdo a las cifras obtenidas en el XIII Censo General de Población y Vivienda realizado en el 2001 por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas), las viviendas familiares incrementaron en comparación a la cantidad arrojada en el Censo General de la Población de 1990 en 2.132.602, lo equivale a un 51.9%. De lo expuesto se deriva que el número de unidades habitacionales realizadas, en el período 1990-2001, se encontraron en un promedio de 193.872 viviendas construidas por año.

De esta misma manera el crecimiento que registró este sector, superior a los 50 puntos porcentuales, contrasta con el crecimiento poblacional el cual estuvo en el orden de 28.3%²⁴, en consecuencia la relación crecimiento

²¹ Datos extraídos de artículo publicado en el Universal (2003) con base a información obtenida en el Sistema de Indicadores Sociales y Minfra.

²² PROVEA en Informe Anual (2004) reseña que elabora hipótesis de ejecución con base a la revisión y cotejo de datos de los diferentes organismos nacionales de vivienda, debido a que el Balance de Gestión 2003 del Ministerio de Infraestructura (Minfra) no presenta un recuento global de las viviendas concluidas y en elaboración.

²³ Estimación realizada por Conavi (cp. PROVEA, 2004) con datos extraídos del Censo poblacional 2001.

²⁴ El 28.3 % se corresponde a una tasa de crecimiento anual de 2.8 personas por cada 100, conformada así la población de Venezuela por 23.054.210 habitantes para el 2001(INE, 2002).

poblacional versus viviendas construidas no es proporcional, motivo por el cual el número de personas por vivienda ocupada disminuyó de un 5.1% (1990) a un 4.4% (2001).

Los resultados descritos permiten, en un primer momento, apreciar como las soluciones habitacionales que se han realizado, en once años, han sobrepasado las estimaciones y la capacidad de respuesta del Estado y del sector privado, periodo en el cual, estima PROVEA (2004), se construyó 700.000 viviendas en todo el territorio nacional, lo que equivale a un promedio anual de 63.500.

En un segundo plano, la disminución del número de personas promedio por vivienda a 4.4, no implica que la problemática esté recibiendo tratamiento adecuado en términos de la calidad de la infraestructura.

Al explorar sobre el número de viviendas que requieren algún tipo de mejoramiento porque han sido reportadas o clasificadas con deficiencias en su estructura, es decir que están elaboradas en sus pisos, techos y/o paredes con la combinación de materiales constructivos adecuados e inadecuados, se pudo conocer que para el 2001 un 30% reunía estas características, cifra que no presenta diferencias sustanciales con los cálculos hechos en el censo de 1990, según CONAVI (cp. PROVEA, 2004).

Las nuevas soluciones habitacionales, al no ser cubiertas por la política pública adelantada en la materia, representan de forma directa la constitución de asentamiento humanos no planificados que se conforman en condiciones de desventajas, tanto en la infraestructura como en los servicios²⁵.

²⁵ Para el 2001 la dotación de servicios en las viviendas registradas ocupadas obtuvo como resultado: electricidad 96.8%, agua potable 90.7%, eliminación de excretas 68.1% y teléfono 35.6%; De estos servicios el único que presentó un repunte negativo fue el agua potable descendiendo en un 0.7%, aspecto que se relaciona con la dinámica propia de los asentamientos irregulares que inicialmente se

De esta forma, Venezuela, al igual que un grupo significativo de países latinoamericanos, ha alcanzado una alta tasa de urbanización en muy poco tiempo, lo cual ha conllevado a una acelerada formación de asentamientos no controlados, con especial énfasis en las principales ciudades del país.

Victor Fossi (1989) refiere que el proceso de urbanización de Venezuela transformó abruptamente la relación entre el número de personas que habitaban en el campo y en las ciudades, predominando la composición poblacional de tipo urbana. Obteniéndose como resultado de ese proceso la conformación de un sistema de 65 ciudades, que albergan más del 70 por ciento de la población nacional y casi la totalidad de las actividades sociales y económicas.

El crecimiento acelerado de la estructura urbana en Venezuela ha ocasionado, en los últimos cincuenta años, la formación y la consolidación de barriadas en las ciudades; producto en su mayoría del desplazamiento de las masas campesinas que emigraron con la esperanza de mejorar su calidad de vida.

Este fenómeno se caracterizó por la invasión de terrenos desocupados, que en la mayoría de los casos eran propiedad del Estado o de particulares y estaban constituidos por superficies irregulares, debido a que el valor de los suelos urbanizables se encontraba fuera del alcance de los más necesitados, quienes buscaban entonces tierras baratas independientemente de las carencias y los riesgos que ello pudiera significar.

En dichos terrenos se construyeron viviendas no planificadas y heterogéneas; presentando condiciones deficientes, ya que se hizo evidente la carencia de bienes urbanos primordiales como: educación, transporte, canales de drenaje, vialidad vehicular y peatonal; y, sobre todo, servicios básicos.

proveen de la infraestructura y posteriormente procuran satisfacer las carencias que en materia de servicios presentan.

Como se puede visualizar, son múltiples las aristas que condicionan la problemática, de acuerdo a Guardia-Butron, F.(1991), destacan dentro de éstas: la fuerte tasa de crecimiento demográfico y el continuo flujo de la migración campo-ciudad; el desempleo directo y el subempleo; la desigual distribución del ingreso; el alto costo, la ausencia de instrumentación legal y financiamiento que faciliten el acceso al suelo; la falta de prioridad sectorial, que hace que los gobiernos destinen recursos muy limitados a la provisión de viviendas de interés social; el desenfoco de los planes nacionales de vivienda y la reglamentación urbanística y de la construcción que obliga a la edificación de viviendas de interés social con normas que son limitantes para la población pobre; y la inadecuada organización social para los efectos de la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

Estos factores que caracterizan la situación habitacional en la región y que han sido esbozados muestran, por un lado, la necesidad de disponer de políticas orientadas a atender a los sectores poblacionales más desprovistos, a través de lineamientos cónsonos con la grave situación existente en la región latinoamericana y, en particular, en Venezuela; y por el otro, se requiere crear mecanismos alternos, creativos y sistemáticos para atender la problemática en su justa dimensión.

Cambios Significativos en la Política de Vivienda en Venezuela (1990-2005)

En este marco, las autoridades venezolanas en la búsqueda de formular políticas coherentes y que solucionarían de forma efectiva la situación del País iniciaron un proceso de cambios sustanciales a lo largo de la década de los noventa y a principios del siglo XXI.

Con esta visión se creó para el año de 1.989 por Gaceta Oficial, número 4.124, de la República Bolivariana de Venezuela, El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), organismo con carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio

propio, distinto al Fisco Nacional; adscrito al Ministerio de Desarrollo Urbano, posteriormente denominado Ministerio de Infraestructura, cuya función era asesorar y contribuir técnicamente en la definición de la política habitacional del país; así mismo le correspondía coordinar, supervisar, evaluar y controlar la ejecución de la Ley de Política de Habitacional.

Por otra parte, distribuía los recursos de la Ley Política Habitacional (LPH) a todos los entes públicos encargados de la construcción de viviendas, entre los cuales se pueden mencionar: Inavi (Instituto Nacional de la Vivienda), Fondur (Fondo Nacional de Desarrollo Urbano), Fundabarrios (Fundación para el Equipamiento de Barrios), Vivienda rural y Fundacomún. Además, de todos los institutos regionales y municipales de vivienda.

Para 1.992 el CONAVI, se pronunció hacia la reforma de la Ley de Política Habitacional, adquiriendo mayor fortaleza el proceso de descentralización y transferencia de competencia en materia habitacional, la Reforma de la Ley fue aprobada por el Ejecutivo Nacional el 15 de diciembre de 1.993 y entró en vigencia el 15 de mayo de 1.994.

Desde el año 1.996 el CONAVI, trabajó en una nueva modificación de la Ley de Política Habitacional, sustituida por el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, el cual fue aprobado el 26 de abril de 1.999. Se postula en esta reglamentación un conjunto de artículos cuya pretensión era dar repuesta oportuna al problema habitacional del país conservando al CONAVI como el organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social. De esta forma, la Política Habitacional pasó a integrar el Sistema de Seguridad Social cuando se promulgó el referido Decreto-Ley.

Bajo esta óptica para agosto de 2004 la política pública en el ámbito de vivienda experimentó cambios significativos, cuando el Presidente de la República hizo oficial el inicio de la Misión Vivienda y del Ministerio de Hábitat y Vivienda.

Inicia así la Misión Vivienda, al igual que otras misiones forma parte de una política de Estado de corte estratégico, con la intención de atender de forma inmediata la problemática habitacional existente. Lander (cp. PROVEA, 2004) valida el desarrollo de las misiones en el país, pues considera que con ellas se puede “conformar un nuevo tejido productivo, así como una nueva institucionalidad pública” (op cit. P:214). Lo que se debería dar, según dicho autor, más allá de las reformas administrativas necesarias para mejorar la capacidad de gestión en función de las nuevas y apremiantes exigencias establecidas.

El objetivo general de la Misión Hábitat referido en la página web del Ministerio para el Hábitat y la Vivienda (consultada en octubre de 2005) es: la resolución del problema habitacional con una visión integral, evaluación de los terrenos a ser destinados para la construcción de Desarrollos Endógenos Habitacionales Autosustentables y el establecimiento de la nueva institucionalidad.

En este orden de ideas se promulgó el 09 de mayo de 2005 la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, según Gaceta Oficial N° 38.182, quedando inefectivo el Decreto-Ley, que regulaba la materia. Se pretende así que el nuevo instrumento legal se adecue a las necesidades habitacionales y de hábitat de la población de acuerdo a la nueva visión sociopolítica y económica del país. Se instituye dentro de los objetivos de la vigente Ley que se garantizará:

La participación activa, protagónica, deliberante y autogestionaria de los ciudadanos y, en especial, de las comunidades organizadas con la finalidad de asegurar medios que les permitan cumplir con el deber constitucional de contribuir de forma corresponsable con el Estado, en la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y hábitat dignos. (Ley del régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, artículo 9).

El Estado, sector privado y sociedad civil, son los componentes claves que conformar el Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat. Se establece de forma estratégica que este sistema ejercerá funciones político, sociales, económicas y de producción, según los artículos 15 y 32 de la citada Ley, con la intención de favorecer el logro de los fines pautados.

El Ministerio de Hábitat y Vivienda se constituyó de esta manera, desde mayo del 2005, en el órgano encargado de establecer las políticas públicas en lo nacional, regional y municipal, y de generar las líneas maestras para el desarrollo del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, del seguimiento y monitoreo de ejecución programáticas, física y financiera, así como de su coordinación en todas las instancias organizativas y territoriales, de acuerdo al artículo 44 de la Ley en vigencia. El sistema propuesto, también está conformado en el sector público por los organismos estatales y municipales de vivienda y hábitat.

En el sector privado, reseña la Ley, que se promoverá entre otras formas de organización, el desarrollo y consolidación de organizaciones privadas no tradicionales, que favorezcan la participación de los usuarios y la economía social. En consonancia al enfoque propuesto, se estipula en el artículo 41 que el sector denominado de los usuarios estará integrado por todas las personas, familias y comunidades, organizadas o no, cuya participación formará parte primordial en la actuación que se realice en el área, y sus decisiones serán de carácter vinculante.

Recibe, así un giro la concepción prevaleciente donde la gestión de las políticas en el área de vivienda eran, principalmente, potestad del Estado y de la empresa privada, característica propia de los enfoques asistencialista y técnico-burocrático expuestos en el primer aparte de este capítulo. La propuesta, contempla, ahora, la participación de la sociedad civil como un requisito imprescindible en la gestión pública en correspondencia con el enfoque crítico-alternativo reseñado.

Lo expuesto hace referencia de forma concreta a la evolución que ha tenido la política de vivienda y equipamiento de comunidades que desarrolla el Estado venezolano, la cual parte de una perspectiva filosófica donde la vivienda no es sólo un tema eminentemente técnico, financiero y urbanístico; es, sobre todo, un problema humano; es decir, un problema social de carácter general, colectivo y común; pero por ser social, el problema no debe ser necesariamente resuelto con sólo la intervención del Estado, sino que requiere la participación iniciativa, el esfuerzo y el ahorro individual. (Guardia-Butron, F. 1991).

Visto así, las soluciones en el área de vivienda tienen que concebirse como parte de un enfoque global de desarrollo de los asentamientos humanos, en el que deben confluir las acciones del Estado junto con la organización y la participación ciudadana, sobresaliendo el principio de corresponsabilidad, donde estos actores deben reconocer y asumir su aporte, procurando condiciones que sean lo más equitativas posible.

La participación ciudadana se presenta de esta forma como un medio para favorecer el desarrollo más efectivo de la administración pública, pero por sobre todo debe ser entendida y asumida, en opinión de la autora, como un fin de la política pública, con miras a garantizar realmente la nueva institucionalidad que se quiere impulsar desde el ejecutivo centrada en un “Estado democrático y social de Derecho y Justicia”, de acuerdo a lo que propugna la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en el artículo 2.

CAPITULO III

LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA COMO ORIENTACIÓN METODOLÓGICA

Los métodos cualitativos han introducido en las ciencias sociales innovaciones acerca de cómo concebir al mundo, a la realidad y a las personas; aspectos que lo caracterizaron en su pleno apogeo, a mediados del siglo pasado, como el nuevo paradigma de las ciencias sociales, pues plantea una nueva lógica de producción de conocimientos, la cual obtiene sus mayores rasgos definitorios de acuerdo a Martínez (1991) y Cerda (1991) de la interacción y la dialéctica entre quienes participan del proceso de investigación.

Desde la perspectiva epistemológica la relación entre el investigador y lo investigado como era conocido en el modelo hipotético deductivo es sustituida en el enfoque cualitativo por la capacidad del investigador de interactuar con el contexto y las personas, estableciendo una relación sujeto-sujeto, donde las partes actúan mutuamente en la construcción del conocimiento.

El investigador persigue, desde esta óptica comprender las construcciones que el propio actor hace sobre la vida social; a través de la participación en su vida (Fireston 1987, citado por Rusque, 1999). La información que suministran las diversas fuentes es considerada así un requisito para interpretar en su dimensión integral los procesos sociales.

El conocimiento examinado de esta forma es producto de una interacción dialéctica entre el sujeto investigado y el sujeto que investiga, sin que domine uno

notoriamente sobre el otro; estas relaciones dependen de acuerdo a Cerda (s/f) de las experiencias personales en las cuales la práctica individual y social tendrán su influencia determinante.

En ese sentido, el enfoque cualitativo se centra en la importancia del cambio, del contexto y del significado de los actos humanos, no pretende hacer generalizaciones universales, sino más bien busca estudiar, conocer y analizar una realidad en particular.

Realidad que es considerada dinámica, en permanente construcción y muy compleja; aspecto que debe ser tomado en cuenta al momento de profundizar en una investigación de este corte.

El Método Naturalista como Orientación de la Investigación

Dentro de los diversos métodos que se circunscriben bajo la perspectiva de investigación cualitativa se halla el método naturalista o naturalista-descriptivo, el cual tiene sus fundamentos filosóficos en la hermenéutica, la fenomenología y la etnografía. Cabe acotar, que sus postulados básicos en particular han orientado la investigación que se presenta.

Esta corriente, parte de considerar que la realidad es múltiple y construida por el ser humano y, por tanto, el conocimiento también, situación que se da en un proceso de relación interactiva entre el que conoce y lo conocible. De este modo, Louis (s/a) refiere que para acercarse a ella se requiere de la interacción continua y el diálogo entre quienes la construyen, situación que se debe dar en un proceso hermenéutico dialéctico donde “se trata de establecer consenso en la interpretación de lo existente... se compara y refina... esa interpretación... lo importante es reconstruir el mundo en la mente de sus constructores” (Pp. 10-11).

Aspecto que denota al método naturalista como un modo de investigar holista, pues intenta “ver, describir y comprender las realidades como “todos” estructurados y complejos, como fenómenos interconectados que se integran y adquieren sentido por sus relaciones e influencia recíproca” (Martínez, 1996:196). Se procura entonces reconstruir un hecho determinado a partir de considerar diferentes ángulos y perspectivas. Se requiere en consecuencia apertura y flexibilidad a lo largo de todo el proceso, pero sobre todo cierto nivel de rigurosidad que permita aproximarse a la realidad es sus diversas percepciones e interpretaciones.

Lo expuesto parte de considerar y asumir, de acuerdo a los autores citados, que los valores de quienes participan en el proceso de reconstrucción generalmente impregnan la investigación, lo que abarca desde la indagación hasta el uso que se le dará a los resultados. Con respecto a este último, el énfasis se centra en que el conocimiento al cual se derive pueda “impulsar la transformación de la realidad a favor de mejorar las condiciones de vida y existencia del ser humano” (Louis, s/f:17). La reflexión y las acciones que resulten de la comprensión del fenómeno humano y/o social son factores determinantes de las transformaciones a las cuales se apunte.

En lo que respecta a la validación la investigación de tipo naturalista, de acuerdo a Eisner (cp. Martínez: 1996), sólo puede llegar a lo que denomina “un grado de validación estructural”, argumento que se sustenta en que el método propuesto centra su orientación en la comprensión de realidades estructuralmente complejas.

En este escenario se presenta la triangulación de la información como una herramienta válida y pertinente para la comprensión de fenómenos sociales y producción de construcciones de forma concertada con la realidad mientras se favorece espacios para la búsqueda de consensos. En términos generales, la validez significa que el método permita responder a las preguntas formuladas en el estudio de forma integral.

De esta manera el presente estudio procuró ahondar en los hechos, en los detalles, en las vivencias o experiencias de los actores que participaron en el proceso de planificación e implementación del PAH, con la intención de indagar y reconstruir la lógica de intervención programática, ahondar en el enfoque de la participación social que se propugnó y gestó en dicha ejecución de forma preponderante, así como en aquellos aprendizajes y resultados que desde la percepción de los participantes directos fueron considerados relevantes.

Principio de Triangulación y Convergencia

La triangulación y la convergencia de la información es un principio que se ha relacionado en mayor medida al paradigma cualitativo, como ya fue referido de forma específica para el método naturalista, aunque según Cerda (1991.s/f), también, ha tenido gran significación en el acercamiento de los paradigmas cuantitativos. El fundamento de este planteamiento se centra en comprender la práctica de los procesos de investigación como “eclécticos”, ya que en la recogida de los datos y en el análisis o en la interpretación de la información se utilizan diversas técnicas y métodos, independientemente del paradigma a los cuales se le vinculen de forma directa.

Esta flexibilidad, en ningún momento implica incongruencia teórica, epistemológica o metodológica. Por el contrario, se requiere ser coherente en el diseño de la investigación para garantizar el principio de la consistencia y de la congruencia, propia de la investigación total. Enfoque propuesto, fundamentado y avalado por el autor referido y que parte del postulado de “la unidad en la variedad”, factor básico para conectar, comprender e interpretar todas las relaciones que surgen en torno a una idea cardinal para lo cual se requiere además de capacidad técnica, una posición crítica y de mecanismos de control de información por parte del investigador.

En este marco, la triangulación o convergencia de información es la estrategia que según Cerda (1991 y s/f), Taylor y Bogdan (1984) integra métodos o técnicas de recolección y análisis de datos; así como también, favorece la utilización de varias fuentes de información y promueve el incorporar la percepción de investigadores.

Cerda (1991, s/f) considera que esta modalidad le suministra mayor credibilidad y validez a la información, tema ampliamente debatido en las investigaciones de corte cualitativo, ya que la triangulación es un procedimiento que permite tener una visión del problema desde diversos ángulos y posiciones. Se procura de esta manera que la investigación propuesta adquiera un conocimiento más amplio, certero y profundo.

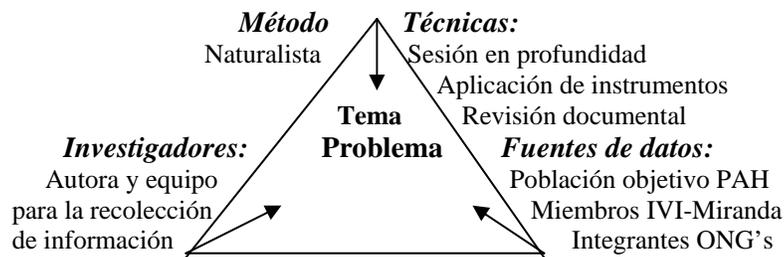


Gráfico 1. Esquema de Triangulación de Información. Tomado de Cerda, (1991) y adaptado a la investigación.

Por lo referido el referente metodológico escogido, y en particular el principio de la triangulación y la convergencia, permitió activar la actuación de la investigadora en el ámbito de estudio a través del uso de técnicas múltiples e intensivas, con énfasis en las entrevistas en profundidad y apoyo en la revisión documental, atendiendo a la naturaleza del estudio y a los objetivos planteados con la participación de los diferentes actores que le dieron vida al PAH.

Tipo y Diseño de la Investigación

Conforme a la naturaleza de la investigación, el presente estudio abarcó el nivel descriptivo, esencialmente, pues procuró recoger “cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno” (Hernández, Fernández y Baptista, 1998). En este caso se caracterizó el modelo de gestión que subyacía en la experiencia que adelantó el IVI- Miranda a partir de la ejecución del Programa de Autogestión Habitacional en el periodo 2000-2004. Ello con miras a profundizar en los diversos elementos que conformaban esta realidad, desde el lugar de los hechos y con las personas involucradas en la temática planteada.

En este mismo sentido, y tal como lo plantea, Cerda (1991), Arias (1999), y Hurtado (2000) los estudios descriptivos procuran caracterizar o especificar las propiedades importantes de hechos, fenómenos o grupos con el fin de establecer su estructura o comportamiento, aspectos que favorecieron la generación de conocimientos de forma consonante con los objetivos trazados y con el enfoque metodológico que orientó al estudio realizado.

Uno de los criterios que utiliza Hurtado (2000) para identificar el diseño de la investigación se deriva de la fuente de donde provienen los datos. En correspondencia a este criterio el diseño utilizado fue el descriptivo de fuentes múltiples, ya que se combinaron las fuentes documentales y las vivas o directas.

Con el diseño descriptivo documental se realizó la revisión y recopilación de información en fuentes secundarias, para ello se tomó en cuenta el contexto y quienes recabaron la información, con preponderancia en aquellos registros elaborados y recolectados por el personal técnico que labora para el instituto en el marco de la planificación y ejecución del Programa de Autogestión Habitacional. En cuanto a la estrategia que orientó el trabajo de campo se realizó la investigación privilegiando la

visión de los diferentes actores involucrados que habían estado en las diferentes fases del ciclo programático.

Objeto de Estudio

El caso a estudiar, como ya ha sido referido, hace alusión al Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades del Estado Miranda (IVI-Miranda) y de forma específica al Programa de Autogestión Habitacional. Su elección partió de valorar que el programa fue promovido de forma oficial como un modelo alternativo para el ámbito habitacional, pues contenía un nuevo enfoque de gestión centrado en la autogestión como modalidad de abordaje programático que promovía, favorecía y fortalecía la participación ciudadana en la esfera pública.

Delimitación Temporal

El periodo que se contempló para la investigación fue el 2000-2004. Los argumentos que sustentan esta delimitación son:

- **Fecha de inicio:** Desde el año 2000 se realizó cambios estratégicos, desde el gobierno de Miranda, para impulsar el desarrollo de la autogestión. En enero de dicho año se asignó un nuevo Presidente al Instituto, Douglas Tineo, quien tenía como aval, para aquel entonces, haber coordinado un equipo técnico que llevó adelante una experiencia piloto, desde esta instancia gubernamental, para la sustitución y mejora de escuelas a través de la alternativa autogestionaria. Se constituyó así un nuevo tren gerencial quien guió la labor institucional.
- **Fecha de cierre:** En diciembre de 2004 se realizó en todo el territorio nacional elecciones de Gobernadores y Alcaldes, suceso que marcó cambios en la Gobernación de Miranda, dado los resultados obtenidos. De esta forma en el 2005 dicho organismo pasó a cargo de una nueva administración.

Los argumentos referidos permitieron delimitar los espacios temporales que orientaron el levantamiento de información tanto de campo como documental.

Delimitación de los Actores involucrados en el Caso en Estudio

La determinación de los sujetos que participarían en el proceso de recolección de información fue un factor decisivo a la hora de establecer el abordaje metodológico y garantizar su consistencia.

En correspondencia a los objetivos de la investigación fueron sujeto de atención para la construcción de información, los actores que habían estado involucrados directamente en el ciclo del programa autogestionario, destacaron dentro de ellos: el personal gerencial y técnico del IVI-Miranda, representantes de las ONG's y la población objeto de atención del PAH. El orden de presentación se estableció de acuerdo al momento en el que se involucró de forma predominante cada actor en el desarrollo programático.

- **Personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda:** Se consideró como sujetos potenciales para el momento de recolección de información a todo el personal regular del instituto que tuvo alguna incidencia en el diseño y gerencia del proceso autogestionario.
- **ONG's:** En esta tipología se incluyó a todas aquellas organizaciones no gubernamentales (asociaciones civiles, empresas y compañías) que previo registro en el staff de consultores del IVI-Miranda habían presentado ofertas de servicios, para la asesoría técnica y seguimiento de proyectos comunitarios autogestionarios, y que, tras ser aprobadas por Consejo Directivo ejecutaron el programa para el 2004, año en el que se recabó la data.
- **La población objetivo:** Se determinó como sujeto de atención para el levantamiento de información todas aquellas personas que habían participado el PAH como miembro de una organización comunitaria a la que se le

adjudico recursos para ejecutar un proyecto de sustitución, construcción, ampliación o mejora de viviendas.

Con la incorporación de estos tres actores en el proceso de recolección de información se procuró retomar las visiones de quienes de forma clave determinaron el PAH en sus múltiples dimensiones

Selección de Subregión para Convocar la Población Objetivo

La selección de la sub-región se efectuó en primer orden con base a la mayor cantidad de procesos autogestionarios ejecutados. En este sentido, Barlovento y los Valles del Tuy, eran las zonas que contaban con esta cualidad.

Para discriminar entre éstas dos se evaluó el perfil de los potenciales participantes considerando su disposición, capacidad crítica y posibilidad de acceso a una infraestructura disponible para el levantamiento de información.

De acuerdo a los criterios establecidos la Gerente de Apoyo Comunitario propuso a Los Valles del Tuy como el área geográfica indicada, de esta forma se procedió a su escogencia.

Fases del Proceso de Construcción de la Información

La investigación estuvo compuesta por dos fases, que se dieron de forma simultánea y dinámica. La primera se centró en la reconstrucción programática y la segunda en el estudio de la experiencia. Para mayor ilustración ver el Cuadro 2 y para profundizar se presenta en el anexo A el guión que orientó la recolección de información según fases; denominado por Hurtado (2000) matriz de categorías.

Cuadro 2:
Fases de Construcción de la Información

Fases	Estrategias de Recolección Instrumentadas
<p>FASE I: Reconstrucción del Programa de Autogestión Habitacional que ejecuta el IVI-Miranda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de lógica programática 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión documental • Entrevistas grupal a profundidad con personal gerencial y técnico de la institución. • Entrevistas grupal a profundidad con población objetivo. • Instrumento dirigido a personal del Instituto. • Instrumento dirigido a representantes de las ONG's.
<p>FASE II: Estudio de la experiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación del enfoque, nivel y tipo de participación predominante. • Indagación sobre aprendizajes y resultados obtenidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas grupal a profundidad con población. • Entrevistas grupal a profundidad con personal gerencial y técnico de la institución. • Entrevistas grupal a profundidad con ONG's. • Instrumento dirigido a personal del Instituto. • Instrumento dirigido a representantes de las ONG's. • Revisión documental

Nota. Elaboración propia.

La fase I, reconstrucción del programa, se estableció como un paso básico, debido a que no existía, como establecen los parámetros convencionales de la planificación, documento alguno que acopiara la formulación del Programa Autogestión Habitacional. Se pudo conocer que las estrategias, procedimientos y actividades implementadas habían sido definidas y redefinidas en el mismo proceso de ejecución, preponderando un enfoque empírico.

A la luz de estos hechos se planteó una estrategia de recolección de información, que permitió aproximarse a la estructura y dinámica programática, de acuerdo a esta realidad. Se realizó en un primer momento el arqueo y revisión de diversos documentos así como la aplicación de instrumentos. Fuentes de información que suministraron el insumo básico utilizado para debatir y reconstruir en las sesiones grupales la visión que cada uno de ellos tenía sobre la lógica de intervención del PAH.

En cuanto al momento referido al estudio de la participación social que se gestó en el PAH (fase II), se exploró en primer término las percepciones que sobre ésta tenía cada uno de los actores a través de las sesiones de trabajo realizadas y los

instrumentos aplicados, para luego ser contrastadas con los referentes teóricos que le dieron norte a la investigación.

Procedimientos y Estrategias de Reconstrucción de la Información

Revisión Documental

La revisión documental fue una estrategia que se usó a lo largo de todo el proceso investigativo con el propósito de seleccionar aquellos datos que permitirían describir, interpretar y reconstruir la experiencia. Se examinó con esta finalidad una diversidad de materiales impresos: libros, documentos oficiales, institucionales y jurídicos.

En primer lugar se realizó un arqueo del material disponible, el cual iba acompañado de una lectura exploratoria para determinar la relevancia y pertinencia que cada uno tenía con respecto a los objetivos trazados. Vale comentar que el arqueo de la información fue de carácter permanente, ya que la dinámica se caracterizó por la producción constante de documentos institucionales y jurídicos.

En la primera fase del estudio, referida a la reconstrucción programática, se revisó documentos institucionales (Memoria y Cuenta, Informes de Gestión, libro sobre autogestión, Materiales divulgativos, entre otros) y jurídicos (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, Ley de Política Habitacional, Reglamento Interno del Instituto, Acta Constitutiva, constitución del Estado Miranda) para recabar información relativa a la lógica de intervención del PAH, recursos económicos destinados, marco jurídico y algunos aspectos relacionados con la situación organizacional.

En dicha fase la estrategia documental fue primordial para realizar una primera aproximación a la realidad institucional y programática. Mientras que en la

segunda fase, referida a la indagación sobre la participación social en el desarrollo de la gestión programática, la revisión documental se utilizó como un recurso de apoyo y complemento para la descripción de la experiencia.

Entrevista en Profundidad

La entrevista en profundidad denominada también entrevista semiestructurada, porque se orienta a través de una pauta conocida como guión de entrevista, es como refiere Rusque (1999:181) “flexible, dinámica y se considera como no directiva, no estandarizada y abierta”; esta técnica de recolección de información propia de las investigaciones en las ciencias sociales de corte cualitativo es asociada por algunos autores a una conversación a un diálogo que se da en una reunión o sesión de trabajo con un grupo reducido de personas para recabar datos sobre creencias, opiniones e ideas.

Estrategia ésta que fue acogida para llevar a cabo la recolección de información, y que se caracterizó por ser el eje central tanto para la reconstrucción programática como para la indagación en torno a la participación social subyacente en el PAH. Se constituyó en la práctica en un espacio que favoreció el diálogo y la concertación de opiniones y comentarios coincidentes, complementarios y, en ocasiones, hasta contrapuestos. Particularidad que le imprimió un carácter crítico reflexivo a las actividades ejecutadas.

Cerda (1991) señala una nueva función de la sesión en profundidad que para él es básica, como lo es “influir sobre ciertos aspectos de la conducta de una persona o un grupo (opiniones, sentimientos, comportamientos, etc.)”(p.259).

Elemento que fue considerado clave al momento de explorar los aprendizajes y los resultados alcanzados en los procesos autogestionarios, espacio que fue propicio para explorar algunas alternativas de solución ante aquellas situaciones problemas o

nudos críticos que influían en el desarrollo del programa y que fueron identificados, retomados o replanteados, espontáneamente, a partir de la introspección que el grupo realizó sobre la experiencia

Se planificó y efectuó tres sesiones de trabajo, una por cada tipo de actor identificado. En el Anexo B se presentan los guiones utilizados como base para orientar las entrevistas grupales pautadas y sus respectivos materiales de trabajo (materiales para la discusión y hojas de ejercicio).

Sesión con Personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda:

La sesión se llevó a cabo el 28 de abril de 2004, duró seis (6) horas y contó con la participación de once (11) personas de doce (12) que habían sido propuestas²⁶ para su convocatoria. La selección se realizó por cargos considerando los objetivos de la investigación, su relación con el programa y lo oportuno de su presencia²⁷.

De los asistentes tres (3) fueron gerentes (Apoyo Comunitario, Técnica y Administración), cinco (5) jefes de unidad, dos (2) del personal técnico, específicamente del área social; y de uno (1) no se obtuvo información. La actividad contó, como estaba previsto, con representantes de cinco (5) gerencias y de Contraloría Interna. Instancias que integraban²⁸ y eran representativas de toda la estructura organizacional que conformaba al IVI-Miranda (ver Anexo C, Control de los participantes).

²⁶ A mencionar: Gerente de Planificación, Gerente de Administración y Finanzas, Gerente de Técnica, Gerente de Apoyo Comunitario, Contralor Interno, Jefe de la Unidad de Autogestión, Jefe de Unidad de Organización Social, Jefe de la Unidad de Investigación, Jefe de la Unidad de Análisis, Jefe de Unidad Legal, Trabajadora Social y Sociólogo.

²⁷ Este criterio incidió en que no se convocara ni al Presidente del Instituto ni al Gerente General, pues la presencia de éstos podía inhibir a los demás invitados, se previó así su participación en otros momentos entrevistas y validación.

²⁸ A saber: Gerencia General, Gerencia de Planificación, Gerencia de Administración, Gerencia Técnica Y gerencia de Apoyo Comunitario.

Por otra parte, preponderó la participación del personal de la Gerencia de Apoyo Comunitario, con seis de sus integrantes, debido a que se había considerado para la toma de decisión que en su estructura se encontraba adscrita la Unidad de Autogestión, además, que en ella laboraba su primer coordinador.

Como objetivos de la sesión se plantearon: 1) Reconstruir los objetivos del Programa Autogestión Habitacional ejecutado por el IVI-Miranda, desde la perspectiva del enfoque de marco lógico; 2) Contribuir en la identificación del enfoque de la participación que predomina en el proceso de planificación; e 3) Indagar en torno al nivel y tipo de participación de los actores involucrados en la fase de planificación programática, desde la visión de los asistentes.

El primer objetivo se abordó desde un enfoque inductivo, se presentó un listado de actividades organizadas por áreas que elaboró la autora con base a la revisión de documentos institucionales, para ser sometido a la consideración y el replanteamiento del colectivo que en consenso y a partir de un proceso reflexivo definió lo que consideraba los elementos constitutivos de la lógica de intervención del PAH (resultados, operaciones, objetivo específico o propósito y objetivo general o fin del programa).

Los restantes objetivos de la actividad ejecutada, se abordaron a través de preguntas generadoras con la intención de favorecer el discernimiento. La estrategia varió, en algunas ocasiones se partió de las posiciones individuales, mientras que en otras del trabajo en pequeños grupos (díadas o tríadas), para al final ser debatidas y consensuadas en plenaria

Sesión con Representantes de las ONG's:

Esta entrevista grupal se efectuó el 19 de mayo de 2004 y tuvo una duración de 2 horas y 30 minutos. Contó con la participación de cinco (5) personas en

representación de cuatro (4) ONG's de ocho (8) que ejecutaban el PAH para el momento del levantamiento de información (ver Anexo C), lo que equivale a un 50% de la población convocada para la actividad. Lo expuesto se considera que no limitó en términos de representatividad la data recabada, por cuanto el acento se encontraba en factores alusivos al proceso, que en líneas generales y de acuerdo al instrumento aplicado y la revisión documental era similar.

Por sugerencia de la Gerente de Apoyo Comunitario, se convocó e incorporó a la actividad a tres (3) Coordinadores Zonales (Los Teques, Área Metropolitana, Guarenas-Guatire) que estaban adscritos a esta dependencia, se argumentó que ellos eran el enlace directo que tenía el IVI-Miranda con las sub-regiones del estado y, de manera específica, con las comunidades; además, que por la naturaleza de su rol tenían responsabilidades concretas de promoción y seguimiento de los procesos autogestionarios. Argumento que fue considerado apropiado, por cuanto esto le daba un enfoque más completo a la sesión. Se respetó al momento de citar y procesar los testimonios el actor que lo emitió.

Se dispuso así, como objetivos de la sesión: 1) Reconstruir las actividades adelantadas por la ONG's en el PAH e identificar desde su visión los actores involucrados en estas acciones y en las fases programáticas; 2) Contribuir en la identificación del enfoque, nivel y tipo de participación que predomina en el proceso de ejecución programática; y 3) Explorar aprendizajes y resultados detectados.

Sesión con la Población Objeto de Atención:

La entrevista con la población que había participado en el programa, se realizó en los Valles del Tuy el 10 de julio de 2004, tuvo una duración de 5 horas y contó con la participación de 16 personas (ver Anexo C). Fue centro de consideración que de las 15 personas convocadas asistieron 14, además que se incorporaron dos que no

estaban estipuladas y que al conocer el tema a tratar se motivaron a acudir a la actividad de forma espontánea.

Las dieciséis (16) personas asistentes pertenecían y representaban catorce (14) asociaciones civiles, las cuales geográficamente estaban dispuestas a lo largo y ancho de los cinco (5) Municipios que conforman la sub-región Valles del Tuy, a mencionar: Tomás Lander, Paz Castillo, Urdaneta, Cristóbal Rojas e Independencia.

Los objetivos que orientaron a esta entrevista grupal fueron los mismos que se diseñaron para la sesión con las ONG's. Se realizó diversos ejercicios para cumplir con los fines pautados y las técnicas utilizadas para apoyar a éstos fueron: mapas mentales, lluvia de ideas, preguntas generadoras, trabajo en pequeños grupos, cuchicheo. Diseño metodológico realizado para favorecer la discusión, reflexión y reconstrucción de la experiencia vivenciada.

Para el registro de la información recopilada, en las tres sesiones de trabajo, la autora se sustentó en anotaciones de campo y grabaciones de audio, actividades en las que participaron dos profesionales del área social como recurso de apoyo, con quienes se contrastó y garantizó la exhaustividad de los registros.

Aplicación de Instrumentos

Se aplicó dos (2) instrumentos, uno dirigido a las ONG's y otro al personal del IVI-Miranda, como mecanismos alternos que permitiera aproximarse al caso en estudio.

Instrumento para ONG's Activas en el PAH:

En el mes de marzo de 2004 la autora participó en reunión que promovió la Unidad de Autogestión del IVI-Miranda con representantes de todas las ONG's que

se encontraban laborando en el PAH, el espacio fue propicio para presentar la investigación que se adelantaba así como para entregar formato denominado “Instrumento para ONG’s Activas en el Programa Autogestión Habitacional (PAH)”, (ver Anexo D). De ocho (8) instrumentos entregados se pudo recoger a posteriori seis (6), lo que representa un 75% y, además, evidencia que hubo una representación significativa del universo.

Con este instrumento se pretendió ahondar en el perfil de las ONG’s, experiencias previas en el área de vivienda y autogestión, funciones desempeñadas en el programa y aprendizajes identificados. Elementos, básicos para aproximarse a la dinámica programática y a algunos factores que la determinaron.

Como datos relevantes que arrojó el procesamiento de la información se encuentra que el tiempo promedio que tenían de fundadas las ONG’s era de 14.5 años. En relación a este mismo tópico, se presentó que había una diferencia notable entre las organizaciones que tenían más años funcionando (45, 21 y 12) y las de menos (2, 3 y 4). Justamente las primeras fueron las que reportaron mayor experiencia en el ámbito habitacional en correspondencia a su antigüedad.

Con respecto al tiempo de permanencia en el PAH, el cual inició en el año 2000 con dos ONG’s, se pudo conocer que dos datan del año 2000, una de 2001, dos del 2002 y una de 2003.

En cuanto a la experiencia laboral promedio de los miembros que conformaban las ONG’s se obtuvo que era de 12 años, aspecto que hace inferir la experticia de los ejecutores. En cuanto al número de personal se pudo conocer que fluctuaba entre 4 y 5, las estructuras coincidían en tener un Coordinador o Director y responsables tanto para el área técnica-constructiva como para la social, sólo 3 reportaron poseer personal en el área administrativa. El 73 % (19) estaba acreditado

con título universitario de los cuales dos eran postgraduado. El resto estaban por culminar estudios universitarios o eran TSU

En el ítem experiencia previa en programas de vivienda y participación ciudadana se observó que sólo tres (3) ONG's refirieron tenerla, el 50% de las encuestadas. Dos (2) de éstas refirieron haber participado en programas de habilitación física de barrios y rehabilitación de urbanizaciones con organismos como CONAVI, INAVI, FUNVI-DMC, alcaldías, entre otros organismos. Mientras que la última refirió haber participado en las Mesas Técnicas de Agua promovidas por Hidrocapital, la cual se caracteriza por tener un importante componente centrado en la participación ciudadana.

En tanto las responsabilidades y los aprendizajes relacionados al programa, fueron insumos que se retomaron en sesión grupal realizada con las ONG's para su revisión y profundización.

Para culminar este ítem, se debe referir que a dicho instrumento se le aplicó prueba piloto el 11 de marzo de 2004, actividad que permitió realizar los ajustes para favorecer su comprensión y la recolección de información pertinente. (Ver Anexo E)

Instrumento para Personal del IVI-Miranda:

Este formato fue diseñado para ser autoaplicado, el procedimiento establecido y ejecutado contempló la entrega de un ejemplar a cada una de las personas que asistió a la sesión grupal con representantes del IVI-Miranda, del mismo modo éstos asumieron la responsabilidad de entregar dicho instrumento a sus compañeros de trabajo con competencia directa y significativa en la formulación, ejecución y/o evaluación del PAH. La intención era conocer inicialmente cuántas y quiénes eran las personas involucradas en el desarrollo del programa y establecer la vinculación y funciones que tenían dentro de la estructura organizacional. Ello, con el objeto de

ampliar la información existente para la reconstrucción de la lógica de intervención y avanzar, igualmente, en la comprensión de la dinámica institucional.

El “Instrumento para Personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda que participa en el Programa de Autogestión Habitacional (PAH)” (ver Anexo D), fue respondido en el transcurso del mes de mayo de 2004 por nueve (9) empleados del IVI-Miranda de diecinueve (19) que lo recibieron, dentro de los que destaca un gerente, cinco (5) jefes de unidad y tres (3) técnicos. Aunque hubo limitación para recolectar todos los instrumentos entregados, por cuanto se aludió en diversos casos la existencia de una multiplicidad de compromisos que limitaban su llenado, se considera que la data recolectada cumplió con los criterios de validez y pertinencia, por cuanto el fin era exploratorio.

En este proceso quedaron fuera 7 de los asistentes a la sesión de trabajo que no pudieron llenar dicho instrumento, lo que indica que se incorporó en la recolección de información la visión de 5 integrantes más de la institución.

En este orden de ideas, se pudo conocer que los respondientes provenían de cuatro instancias diferentes: Gerencia de Asistencia Técnica (4), Gerencia General área legal (2), Gerencia de Planificación uno (1) y Gerencia de Apoyo Comunitario (2). Se presenta así cierto grado de heterogeneidad que permitió ampliar la búsqueda.

Por otra parte, resalta que el promedio de tiempo en el instituto estuvo en el orden de 4.2 años, mientras que para el PAH se ubicó en 3.9 años, se observa como dato significativo que estos promedios se corresponden con el tiempo de auge y de repunte de la autogestión como modalidad que orientó la gestión del IVI-Miranda.

Procesamiento de la Información

Para este momento de la investigación se consideró como referencia la metodología propuesta por Martínez (1991), para realizar estudios etnográficos. Martínez (1991), reseña cinco pasos: 1) categorizar o clasificar la información recopilada, 2) organizarla por áreas temáticas, 3) clasificar y codificar las categorías propuestas 4) agrupar de acuerdo a su origen y contenido, y 5) reconsideración en función de los hallazgos.

No obstante, considerando la naturaleza y dinámica propia del proceso investigativo se hizo ajustes a esta propuesta, se reorganizaron y replantearon así los pasos referidos. En correspondencia, los momentos en los que se discriminó el procesamiento y análisis de la información se describen a continuación.

1. Revisión y replanteamiento de matriz para la categorización de la información en relación a los hallazgos presentados.

Es adecuado destacar, que la “Matriz de Operacionalización de Categorías” elaborada en la fase de proyecto de tesis (ver Anexo F) fue una pauta que contó como atributo que estuvo abierta a la incorporación de consideraciones. Las precisiones que se le hizo a lo largo del proceso investigativo conllevó a la ampliación de los contenidos y preguntas orientadoras pautadas por categorías que se concretaron, posteriormente, en la matriz denominada “Guión para la Recolección de Información” (ver Anexo A).

Las categorías y contenidos que quedaron bosquejados de forma definitiva en el anexo A, fueron construidos, en un primer momento, con base a los conocimientos que la autora tenía del PAH, ya que había participado como personal del IVI-Miranda (año 2000) y de una ONG (año 2002), además de los adquiridos a través de todo el proceso de investigación teórico-documental y de entrevistas informales con actores,

lo que permitió tener una mayor comprensión de la complejidad del fenómeno. Situación que encauzó el proceso de indagación.

Por ende, no fueron categorías totalmente acabadas, sino que se alimentaron de contenidos y significados en la medida que avanzó el estudio, y se tuvo una mayor interacción con la realidad y con los actores involucrados

2. Clasificación de la información por fases-dimensiones, categorías exploradas.

En correspondencia a las dos fases (Descripción del PAH y Estudio de la participación), tres dimensiones (planificación, ejecución y evaluación) y diez categorías (lógica de intervención, recursos económicos, marco legal, condición organizacional, grado de articulación entre actores, manejo del poder, nivel de participación, tipo de participación, aprendizajes y resultados obtenidos) definidas²⁹ se procesó y clasificó la información resultante de la revisión documental, sesiones de trabajo e instrumentos aplicados.

Previamente se requirió transcribir la información y organizarla, de acuerdo a los contenidos orientadores, establecidos.

Para el manejo de las fuentes documentales se aplicó técnicas operacionales, tales como: lectura evaluativa, el subrayado, fichaje y notas de referencias al margen derecho de los textos o documentos consultados.

Mientras que para el vaciado y procesamiento de la información de fuentes primarias se elaboró un conjunto de matrices, pautadas por categorías y contenidos, las cuales, en buena medida, fueron utilizadas en forma de cuadros o gráficos para apoyar el desarrollo del próximo capítulo.

²⁹ Ver Anexo A.

La información se desglosó e incorporó, progresivamente, en cada una de las matrices diseñadas. Para diferenciar la fuente de información o el actor informante se codificó y registró la información de la siguiente manera:

- Sesión Grupal Personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda (SPTG)
- Sesión Grupal ONG's (SONG)
- Sesión con Población Objetivo (SPO)
- Instrumento Personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda (IPTG)
- Instrumento ONG's (IONG)

En fin, las matrices sirvieron, además de ordenar e iniciar el proceso de comprensión del fenómeno, para avanzar en la construcción de modelos conceptuales intermedios (Louis, s/a), como se observará en el siguiente capítulo.

3. Reconstrucción programática y de la participación social.

Para cumplir con las exigencias propias a la dinámica del PAH se estableció un primer momento orientado a recolectar y procesar los datos de carácter documental que permitieran acercarse a los elementos constitutivos del programa desde la perspectiva de la planeación, privilegiando así una visión de carácter deductivo; en el segundo, se procuró reconstruir la experiencia, partiendo de un enfoque inductivo que permitió aproximarse al cómo se implementó el PAH y qué aprendizajes y resultados más destacado dejó de acuerdo a las inquietudes de los actores involucrados.

En la fase I la estrategia documental fue primordial para realizar una primera aproximación a la realidad institucional y programática, insumos que luego de tener un primer nivel de sistematización fueron presentados, debatidos y replanteados con los actores partícipes de la investigación.

Se puede referir de forma concreta las actividades del PAH organizadas por áreas o categoría presentadas en la sesión de trabajo con personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda y con representantes de las ONG's y Coordinadores Zonales como un primer papel de trabajo (ver Anexo B)³⁰. Que luego de su presentación colectiva se sometió a la revisión y cotejo grupal. En ese orden de ideas, se podían validar, eliminar e incorporar actividades.

En el caso del personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda, dichas actividades fueron reagrupadas en el desarrollo de un ejercicio colectivo en categorías, lo que permitió identificar las operaciones que se llevaban a cabo. Luego de haber sido cubierto este momento, se preguntó ¿Qué se pretendía lograr con ese conjunto de actividades reagrupadas?, estrategia que permitió develar, consecutivamente, los resultados subyacentes en la dinámica del PAH.

Seguidamente y en correspondencia a la lógica utilizada, se planteó la interrogante ¿Qué se pretendía lograr con los resultados referidos? lo que permitió indagar sobre el propósito u objetivo específico del programa. Para finalizar, se preguntó ¿A qué se pretendía contribuir con este objetivo? información que bosqueja el fin último u objetivo general del programa. Cada uno de los momentos que conformó este ejercicio fue aprobado en consenso, así como también la lectura que se hizo del encadenamiento lógico de los elementos que habían sido identificados y delimitados como parte de la lógica de intervención del PAH.

En la segunda fase referida a la indagación sobre la participación social en el desarrollo de la gestión programática, la revisión documental se utilizó como un recurso de apoyo y complemento de la descripción de la experiencia. El fichaje inicial

³⁰ Se presentan como materiales de trabajo en el guión de la sesión grupal realiza con personal del IVI-Miranda y representantes de la ONG's.

caracterizado por la clasificación e identificación de contenidos por categorías, se retomó y recreó desde los testimonios de los actores entrevistados.

4. Comparación, contrastación, agregación e interpretación de los datos.

Con las construcciones de estos dos momentos, se generó un tercero donde estas informaciones se contrastaron, reencontraron y complementaron, para llegar a inferencias y conclusiones de la investigación.

El análisis se realizó de manera integrada, se combinó y concatenó los datos obtenidos a través de las entrevistas en profundidad, la revisión documental y los instrumentos aplicados, en un esfuerzo por alcanzar la triangulación de la información prevista.

5. Verificación o validación de los datos arrojados

Se incorporó, como es propio de las investigaciones de corte naturalista, la verificación de las interpretaciones. Recabadas y expuestas, en el presente estudio, como los resultados de la investigación.

En este orden de ideas se procuró validar los datos a través de la realización de un chequeo con los actores, la consulta con expertos y la triangulación de la información.

En el primer caso se dispuso de los recursos técnicos y logísticos necesarios para presentar y discutir los resultados de la investigación con un grupo representativo de los sectores que participaron en el proceso de recopilación de información con el objeto de verificar los resultados arrojados.

Se pautó de esta forma una sesión grupal para el 16 de octubre de 2005, se invitó en consonancia al personal que había laborado en el IVI-Miranda en el periodo en estudio, 2000-2004 (Ex-presidente, Gerente de Apoyo Comunitario y los dos ex coordinadores de la Unidad de Autogestión del IVI-Miranda), ONG (se logro contactar a una, A.C. Participación Activa) y seis representantes de comunidades de los Valles del Tuy. De todos los invitados, sólo uno, planteó con suficiente antelación su limitación para asistir.

La actividad se realizó sólo con una representante comunitaria, buena parte de los invitados señalaron desde el día previo y en el transcurso de la mañana contemplada para la sesión, diversas situaciones personales y laborales que limitaron su asistencia. Ante dicha restricción, se utilizó el medio telefónico como estrategias para validar el procesamiento de la información, coartando este recurso los aspectos que se hubiesen generado de la interacción de los diferentes actores, como el planteamiento de disensos, consensos, la retroalimentación, entre otros.

La limitación referida, afectó parcialmente el desarrollo de la verificación final con los participantes, ya que en las sesiones de trabajo efectuadas con cada uno se había avanzado en cierto grado de validación, por ejemplo: se revisó y debatió en las sesiones grupales sobre determinados datos que arrojaron los instrumentos aplicados. Igualmente, los ejercicios que conformaban parte de la estrategia metodológica de dichas actividades favorecieron la revisión y el consenso de la data suministrada in situ, situación que se dio sin mayores dificultades en las tres sesiones realizadas.

En cuanto a la participación de expertos se contó para el levantamiento de información de campo con el apoyo de dos investigadoras especializadas en el área social; con las que, de manera puntual y de acuerdo a la actividad que acompañaron, se pudo interaccionar para nutrir la interpretación. También se dispuso de un entendido del área legal que dio sus aportes técnicos en el ámbito de su competencia.

En este mismo ánimo, la tutora y experta en el área de formulación y evaluación de programas y proyectos sociales, favoreció el espectro interpretativo a través de un proceso de retroalimentación permanente que se dio en el transcurso de la investigación.

De este modo se avanzó en un proceso, gradual, de triangulación y convergencia de la información, pues los resultados fueron sometidos a la revisión de expertos y a la consideración de las diferentes fuentes.

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Descripción Analítica del Programa Autogestión Habitacional³¹

Misión y Visión del IVI-Miranda

La creación del Instituto de Vivienda y Equipamiento de Barrios (IVI-Miranda) data del tres de diciembre de 1990, de acuerdo a la Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Miranda N° 536, donde se reglamentó a éste como Instituto Autónomo Estadal con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente al Fisco Estatal. Para el 19 de julio de 2002 se decretó la Ley de Reforma Parcial de la Ley del IVI-Miranda, en la que se modificó el término barrios por comunidades; en este sentido, se estableció un conjunto de cambios orientados fundamentalmente a dar mayor correspondencia al estamento jurídico del instituto con la política de gobierno adelantada en el estado Miranda desde 1996 hasta el 2004³², la cual estuvo centrada en ... “la participación ciudadana como una estrategia hacia el cambio del modelo de gobernabilidad del estado” (IVI-Miranda, 2003:95).

Se estableció así, como Misión del instituto:

- Promocionar la participación ciudadana para la consecución de vivienda.

³¹ En un principio se debe acotar que para determinar la eficiencia, efectividad e impacto programático se requiere de un estudio evaluativo específico, que con la presente investigación no se pretende cubrir, por cuanto lo que se procura es caracterizar un modelo de gestión pública.

³² Se corresponde al periodo gubernamental del Ciudadano Enrique Mendoza.

- Administrar y ejecutar la política de vivienda de interés social, de conformidad con el Plan de Desarrollo del Estado y las políticas nacionales en materia habitacional.
- Atender el problema de la vivienda en la región, así como el equipamiento integral de los servicios básicos de infraestructura.
- Ejecutar obras complementarias de interés social, según el ordenamiento legal vigente. (tríptico Institucional, s/a).

Partiendo de concebir a la Misión como el elemento que “define la razón de ser de la organización, es la declaración de quiénes somos, qué hacemos y para qué estamos aquí y delimita el alcance de los servicios que ofrece la institución” (Sánchez y Camargo, 1998). Se puede decir que el enunciado expuesto cubre los aspectos referidos, en tanto que la atención se centró en definir las responsabilidades propias del ente rector de la gerencia de la política habitacional, equipamiento de comunidades y obras complementarias de la región en correspondencia con las competencias que se le atribuían en el marco jurídico en vigencia para el momento.

Desde la apreciación de la autora, el modo desagregado como se redactó la misión le restó fuerza y cohesión a los elementos que la conformaban y que debían definir de forma sustancial su intencionalidad democratizadora. En tanto, el enunciado “*la participación ciudadana para la consecución de vivienda*”, se presenta como un elemento aislado para la concreción del propósito organizacional.

La Visión que orientó la gestión institucional indicaba lo siguiente:

EL IVI-Miranda pretende convertirse en el órgano rector del sector habitacional en el ámbito regional, brindando asesoría técnica en el proceso de planificación y ejecución de programas y proyectos en materia de vivienda y de equipamiento de barrios. La intención también es promover la participación organizada de las comunidades en la solución de las necesidades concernientes a esta área. (IVI-Miranda (s/f), tríptico institucional).

La visión referida estaba compuesta por los medios que debían garantizarle al IVI-Miranda ser el órgano rector en la materia de su competencia, el primero de ellos se encontraba relacionado con todo el proceso de asesoría técnica en el área de planeación y ejecución propios a la gestión; y el otro componente aludía, al igual que la Misión, a la participación como un elemento que no sólo contribuía a atender la problemática habitacional, pues se ampliaba su alcance incluso a otras “*necesidades concerniente a esta área*”.

Con respecto a la “*participación*”, también, se hace un señalamiento que requiere ser comentado, pues al referir que esta participación ciudadana, a promover, era exclusiva de las “*comunidades*” y que la misma debía ser “*organizada*”, permitía identificar una particularidad que debía determinar, en la implementación de la política institucional, la forma de conseguir la apuesta deseada.

El enunciado de la visión debe ser comprendido a cabalidad, compartido y estimulante. De acuerdo a los planteamientos previamente expuestos es menester revisar que cuando se hacía referencia al proceso de asesoría no se especificó cuál era el sujeto al que iría dirigida la acción y, por otra parte, se trató este punto como un aspecto aislado y excluyente al de la participación organizada de las comunidades. Elementos que de acuerdo a su elaboración técnica se consideran podían haber generado interpretaciones ambiguas.

El objeto del IVI-Miranda, de acuerdo a la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Instituto (2002) era:

- Ejecutar y administrar la política de vivienda³³ de interés social, de conformidad con los lineamientos que se establezcan en el Plan de Desarrollo del Estado y en las políticas nacionales que formule el Ejecutivo Nacional.

³³ En correspondencia al párrafo único del artículo 3 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley del IVI-Miranda, el término vivienda, alude tanto a las edificaciones, como la dotación de los servicios urbanísticos, sus áreas públicas y demás infraestructuras; así como su correspondiente articulación dentro de la estructura urbana o rural donde se localice.

- El equipamiento integral de los servicios básicos de infraestructura y la construcción de obras complementarias de interés colectivo.
- Ejecutar programas para la construcción de viviendas mediante la contratación de terceros; o a asociándose a organizaciones privadas, o delegándola en las comunidades, a las que transferirá las actividades de contratación de obras y la inversión, administración y disposición de los recursos necesarios para su ejecución, previa constitución de garantías, reservándose la supervisión, evaluación y control del desempeño y resultados de la gestión transferida.
- Fomentar, apoyar y asistir a las distintas comunidades del estado Miranda para que se organicen debidamente a los fines de participar activa y protagónicamente en la solución de los problemas habitacionales, fundamentalmente a través de la ejecución de programas y proyectos de vivienda y hábitat, de carácter autogestionario y auto-constructivo.

Al ser contrastada la visión y los objetivos que se pretenden alcanzar, se precisa realizar dos consideraciones, en primer lugar que existe concordancia en que el objeto principal de la gestión es contribuir a disminuir el déficit habitacional dentro del ámbito territorial del estado Miranda, incluyendo esto, los servicios conexos y todos aquellos bienes urbanísticos que propendan a garantizar un hábitat digno.

Por otra parte, aunque en el objeto se establecían distintos mecanismos para la consecución del fin deseado (contratación de terceros, organizaciones privadas, promotores de vivienda), el énfasis en la misión, visión y objetivos se concentró en favorecer o promover la participación ciudadana de las comunidades organizadas, lo que vislumbra consistencia entre los elementos que le dan lineamiento estratégico a la política institucional.

Surgimiento del PAH

La autogestión nace en el estado Miranda como una modalidad que se implementó en 1997 para desarrollar un proyecto de construcción, reparación y rehabilitación de escuelas en la subregión de Barlovento al sur del Municipio Acevedo. Experiencia que requirió ser ejecutada de forma urgente para dar respuesta efectiva a la problemática identificada y caracterizada por el deterioro progresivo de las instalaciones educativas, la baja calidad de la infraestructura dada la utilización de materiales constructivos inadecuados (bahareque) y la insuficiencia de espacios para atender la población escolar (aulas y oficinas administrativas).

De esta forma se ejecutó el proyecto que fue denominado “Un Ambiente Inteligente para Aprender”, el cual contemplaba como aspecto novedoso la participación directa de las comunidades educativas en la administración de los recursos y en la ejecución de la obra con el asesoramiento de un equipo técnico contratado. La distribución presupuestaria se realizó con cheques a nombre de las Asociaciones Civiles de Padres y Representantes, quienes administraron los recursos, rindiendo resultados superiores a los esperados, pues, además de realizar una labor constructiva calificada, en varias iniciativas se construyeron aulas no contempladas en el plan inicial (IVI-Miranda, 2003).



Gráfico 2. Instalaciones de la Escuela Eulalia Buroz, Municipio Buroz, recuperada por autogestión. Programa “Un Ambiente Inteligente para Aprender”. Tomado de IVI – Miranda (2003).

Posteriormente, la experiencia se replicó en otras zonas del estado (Valles del Tuy, Zamora, Plaza y el Área Metropolitana de Caracas), obteniendo, de igual forma, resultados positivos.

Es así como el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades del estado Miranda, acoge la modalidad de autogestión como una forma de instrumentar las políticas nacionales que rigieron el sector a partir de octubre de 1999 hasta febrero de 2005³⁴. De acuerdo al Decreto con Rango y Fuerza de Ley que reguló el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional en este periodo, presentado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.392 de fecha 22 de octubre de 1999, la Política Habitacional desarrollaría, de conformidad a lo pautado en el artículo 12, los programas:

- 1) Atención a los pobladores de las calles;
- 2) Habilitación física de las zonas de Barrios;
- 3) Mejoramiento y ampliación de casa en barrios y urbanizaciones populares;
- 4) Rehabilitación de urbanizaciones populares;
- 5) Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo;
- 6) Urbanizaciones y viviendas regulares;
- 7) Otros que defina el CONAVI de conformidad con el Decreto-Ley y con la Normas de operación.

En correspondencia, el IVI-Miranda concentró su gestión haciendo énfasis desde el enfoque autogestionario en los denominados programas 2, 3, y 5³⁵; con la intención de “dar respuestas efectivas a las demandas existentes en materia de vivienda y servicios” (IVI-Miranda, 2004a:2) en la región. Tuvo así su origen, el

³⁴ El 9 de Mayo de 2005 entró en vigencia la nueva Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Gaceta Oficial N° 38.182.

³⁵ Información obtenida en sesión grupal con personal gerencial y técnico del IVI-Miranda de fecha mayo 2004 y corroborada con información de recursos económicos ejecutados por vía autogestión, período 2000-2004.

Programa Autogestión Habitacional (PAH). El Gráfico N° 3, que se presenta a continuación, bosqueja lo planteado.

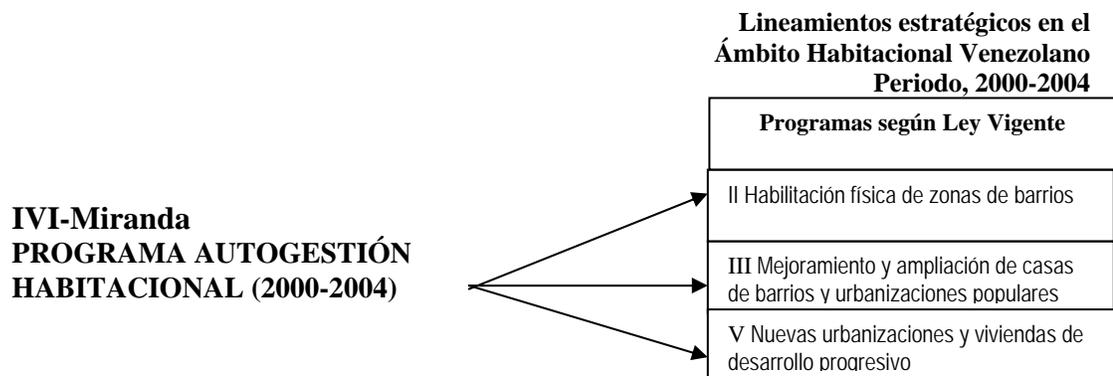


Gráfico 3. Programa de Autogestión Habitacional vs. Programas de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Elaboración propia.

Población Objetivo

Como su nombre lo indica el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades del estado Miranda es el responsable de administrar la política en materia de vivienda para los habitantes de los 21 Municipios del estado Miranda, los cuales se encuentran distribuidos en las 5 subregiones que lo conforman: Altos Mirandinos, Área Metropolitana de Caracas, Guarenas-Guatire, Barlovento y los Valles del Tuy. Conformando todos los habitantes que residen en este conglomerado la población de referencia para la gestión del IVI-Miranda.

Dicha población debía estar afectada por algún requerimiento en materia habitacional, bien sea éste de construcción, reparación o sustitución de viviendas, así como también de equipamiento de comunidades. Los ingresos de las personas o familias demandantes debían oscilar entre cero (0) y ciento cincuenta (150) Unidades Tributarias de conformidad a lo establecido en la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Instituto de Vivienda y Equipamiento de Barrios del Estado Miranda (2002).

En el caso del PAH la población objetivo debía cumplir con los mismos requerimientos de localización geográfica y de carencia específica señaladas, con la particularidad que estas personas o familias debían contar con la disposición de recursos organizativos de acuerdo a parámetros legales y ser sujetos de atención especial por parte del Estado, es decir cuyo ingreso mensual estuviese por debajo de una cantidad equivalente a cincuenta y cinco unidades tributarias (55 U.T), de acuerdo con el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (1999).

En la práctica, se le dio opción preferencial, dada la alta demanda, a aquellas familias más afectadas por la exclusión, según información recabada en sesión grupal con personal gerencial y técnico del IVI-Miranda (Abril, 2004), considerándose como variables principales la situación socio-económica, grado de hacinamiento, jefatura del hogar bajo figura monoparental, condiciones de deterioro de la vivienda, riesgo de habitabilidad, entre otras con pertinencia de acuerdo a la realidad existente en la localidad abordada. (Ver Gráfico 4)

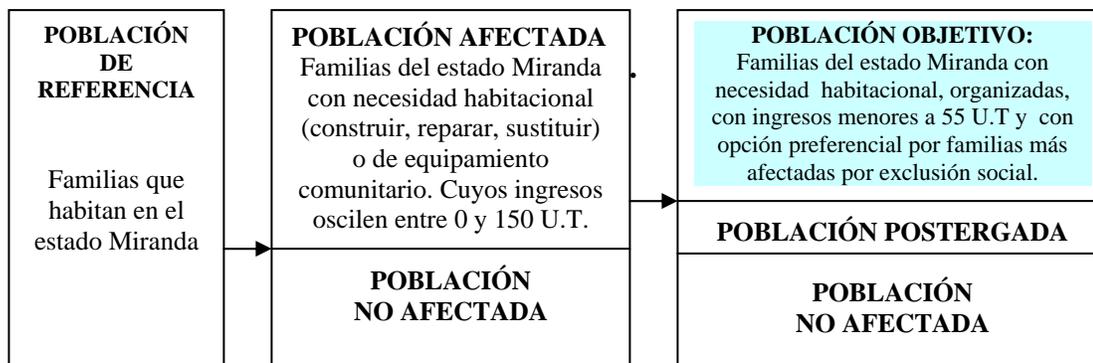


Gráfico 4: Relación Población de Referencia y Población Objetivo. Adaptado de CEPAL- OEA (1995:5).

En el Manual de Normas y Procedimientos Autogestión Habitacional (IVI-Miranda, 2004b) destacan, además, como nuevos elementos del perfil a cumplir por los posibles beneficiarios del PAH:

- Contar con la documentación y los permisos requeridos para la construcción o trabajos de ampliación y mejoras de viviendas sobre su terreno o parcela.
- La edad del beneficiario de la vivienda, no debe exceder el límite de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, como lo establece por la Ley de Política Habitacional. En caso contrario, se debe postular a un familiar sin vínculo matrimonial o unión concubinaria inserto en el mercado laboral, a fin de que asuma la responsabilidad de la vivienda.
- Residir en la zona y ser reconocido como vecino del sector.
- La nacionalidad debe ser venezolana. De ser extranjero debe estar nacionalizado y tener más de cinco (5) residiendo en el país.
- Las familias a beneficiar deben estar trabajando, o generando algún tipo de ingreso que garantice el pago de la vivienda o el crédito otorgado.

Vale subrayar, que los criterios referidos aluden al perfil idóneo que debía poseer todo beneficiario para acceder a los planes de vivienda ejecutado por el IVI-Miranda. Sin embargo, el instituto estableció como coetilla que ello no debería ser “limitativo, es decir podrán existir excepciones establecidas por la L.P.H. y deberán ser justificadas por la O.N.G.” (IVI-Miranda, 2004b:28)

Población Beneficiaria

En cuanto a la población beneficiaria del PAH, sólo se puede hacer referencia a los resultados obtenidos en la ejecución del Programa V, Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo, formalizado en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (1999). Aunque no se obtuvo información sistematizada que permitiera hacer alusión a los programas

II y III, que fueron abordados por la modalidad de autogestión, se debe referir que la información recabada aplica completamente al programa III.

En este orden de ideas, el IVI-Miranda identificó como beneficiarios directos a aquellas personas a las que se les adjudicó legalmente la vivienda que eran responsables ante el instituto de reintegrar el financiamiento otorgado. Por su parte fueron considerados como beneficiarios indirectos legítimos, de acuerdo a tipología utilizada por la CEPAL-OEA(1995) y OPS (1997), al grupo familiar que conviviría en la residencia, ya que favorecerlos concordaba plenamente con la esencia del programa.

Con respecto a esta clasificación, también, se logró ubicar otro tipo de beneficiarios indirectos denominados ilegítimos, pues eran favorecidos por el proyecto pese a que asistirlos se encontraba fuera del espíritu de la propuesta, en este caso se hace referencia a los empleos indirectos que se generaron a partir de la experiencia autogestionaria. Vale destacar, que en la mayoría de las oportunidades se trataba del mismo adjudicatario o de miembros de su grupo familiar.

Cuadro 3:
Población Beneficiaria del PAH, Periodo 2000-2004.

Años vs Población	Total de Viviendas Construidas	Beneficiarios Directos**	Beneficiarios Indirectos***	Empleos Temporales
2000	63	63	315	95
2001	618	618	3.090	912
2002	914	914	4570	1372
2003	304	304	1520	841
2004*	146	146	730	-
Total	2045	2045	10225	3220

Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de “Principales Programas del IVI-Miranda, desde 1999 hasta 2003”. Gerencia de Apoyo Comunitario del IVI-Miranda, 2004, (páginas sin numerar)

*Gerencia de Apoyo Comunitario del IVI Miranda, datos no publicados (octubre, 2005).

**El cálculo partió de considerar que por número de viviendas construidas igual número de beneficiarios directos.

***El cálculo se realizó considerando que el promedio de personas por grupo familiar era de 5.

En el Cuadro 3 destaca como dato relevante que durante el período 2000-2004 fueron beneficiados con la adjudicación de una vivienda 2045 personas y, en consecuencia, tanto o más grupos familiares. Así mismo y expansivamente se impactó en la calidad de vida de 10225 individuos.

En cuanto a los empleos temporales se obtuvo que, de forma directa, participaron en el proceso constructivo 3220 pobladores del estado Miranda desde el 2000 al 2003, experiencia en la que además de la obtención de una remuneración momentánea, también se pudo favorecer la adquisición y/o fortalecimiento de capacidades y competencias técnicas en el área.

La CEPAL-OEA (1995), también, refieren la existencia de beneficios públicos “que no sólo son percibidos por la población objetivo, sino por el conjunto de la sociedad” (p.6). En el caso del PAH, a parte de haber incidido de forma directa en el grupo familiar que accedió a una vivienda, también, se plantea como beneficiario a la localidad en la medida que se procuraba fortalecer la capacidad organizativa y favorecer el mejoramiento del hábitat.

Cobertura del PAH

En primera instancia es menester referir algunos aspectos relacionados con los criterios establecidos para acceder al PAH y que, en el seno de los actores involucrados en la gestión del programa, creó inquietudes y en oportunidades hasta contradicciones, ya que se tuvo la apreciación que algunos de los parámetros establecidos generaron visos de exclusión en la atención de la población objetivo.

Lo indicado está relacionado, específicamente, con dos requerimientos, el primero de ellos se refiere a la regularización del terreno y, el segundo, al retorno de la inversión. Los argumentos legales y administrativos que validaban, desde el ángulo institucional, la importancia de estos requisitos son varios; pero para el caso que

corresponde se explorará, desde el contexto y las características propias de la población objetivo, el por qué en la práctica esto limitó su atención.

Lograr la titularidad de los terrenos se identificó como una traba para acceder al programa, debido a que la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola, conllevó al cambio del Instituto Agrario Nacional (IAN) al Instituto Nacional de Tierras (INT), presentándose en el desarrollo operativo divagaciones que originaron una ruptura en las políticas de asignación de uso de la tierra, dificultándose así la obtención de la permisología.

Así mismo, la población demandante del programa, en oportunidades tuvo que gestionar los permisos en otras instancias públicas y realizar, en otras ocasiones, procesos de negociación con entes privados, por cuanto, en la mayoría de los casos, los terrenos ocupados se encontraban registrados a nombre de personas o entes de carácter privado o público³⁶. Situación que, también, se vio afectada por lo novedoso de la Ley y la coexistencia de diversas normativas³⁷ sobre la materia, que dificultaban la unificación de criterios para la entrega oportuna de la permisología referida.

En sesión con la población objetivo (Julio, 2004) se acotó, como otro elemento obstaculizador en las gestiones realizadas ante instituciones públicas, razones de carácter político que dificultan la regularización del uso del terreno, por ejemplo se reseñó:

Si solicitamos un programa autogestionario en seguida nos exigen la permisología. Cuando llegamos a esos entes nacionales, bien sea los terrenos del INAVI, de FONDUR, (...) nos dicen bueno, vente dentro de tres días, háblate con fulano; y le dan largas y largas, hay muchas comunidades que se han trancado en el tiempo, por esa traba que hay entre Gobierno Nacional y Regional, cuando el programa de vivienda es del Estado (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

³⁶ Esto determinado por la forma como se fueron poblando grandes áreas territoriales, expuesto en el aparte denominado “Contextualizando la Problemática en el Área de Vivienda”, ver Capítulo II.

³⁷ Ley de Tierras, Ley de ordenamiento urbanístico, ordenanzas, decretos, resoluciones.

Por otra parte, se presentó una divergencia entre el perfil socioeconómico preponderante en la población objetivo demandante del programa y el cumplimiento del criterio retorno de la inversión.

Al ser la población objetivo la de protección especial³⁸ y con opción preferencial por familias más afectadas por exclusión social³⁹; se generaba desde su concepción una dificultad para la recaudación del crédito habitacional, ya que las capacidades de ingreso de esta población no se correspondían, en términos generales, con las exigencias administrativas establecidas, aspecto que advierte incongruencia entre lo planificado y ejecutado versus los parámetros establecidos por ley.

Al indagar sobre la realidad socioeconómica de las familias demandantes, se pudo conocer según estudio realizado por la Gerencia de Apoyo Comunitario del IVI-Miranda (2004a), que un número significativo de familias interesadas en acceder a los programas implementados, carecía de los recursos mínimos para cancelar una cuota mensual que garantizara el retorno del crédito habitacional recibido. Criterio éste que de ser aplicado con rigurosidad limitaría el acceso de forma paradójica a la población que había sido determinada como el grupo meta.

La investigación mencionada se llevo a cabo con base a un universo de 703 estudios socioeconómicos aplicados a familias mirandinas que en el año 2003 realizaron solicitud de vivienda ante el organismo en cuestión.

Se procesó y analizó así, una muestra de 371 instrumentos en representación de un 52.8 % de los núcleos familiares encuestados. Sobresaliendo entre los resultados más significativos que el ingreso promedio mensual del 70% de la

³⁸ Los parámetros legales en vigencia aludían a aquellas familias con ingresos menores a 55 U.T., lo que incluía a las que reportaran no generar ingresos.

³⁹ El programa tuvo que avanzar en un proceso de focalización gradual, vista la elevada demanda de sectores poblacionales que cumplían con el perfil definido.

población estaba por debajo de las 30 U.T⁴⁰, lo que equivalía a 582.000,00 bolívares, recurso insuficiente para la manutención de un grupo familiar y el pago de una cuota mensual. (Ver Cuadro 4)

Cuadro 4

Población Demandante de Vivienda en Valores Absolutos y Relativos, Clasificada por Ingreso Promedio Mensual en Bolívares y Unidades Tributarias, en el Año de Gestión 2003 del IVI-Miranda.

Nº de Demandantes	Porcentajes	Ingreso Promedio Mensual en Bolívares	Ingreso Promedio Mensual en Unidades Tributaria (UT)
10	2.7	Hasta 237.600,00	Hasta 12.25
251	67.7	Mayor de 237.600,00 Hasta 582.000,00	Mayor de 12.25 Hasta 30
78	21	Mayor de 582.000,00 Hasta 776.000,00	Mayor de 30 Hasta 40
32	8.6	Mayor de 776.000,00 Hasta 1.067.000,00	Mayor de 40 Hasta 50

Nota. Datos tomados de Informe Anual de Gestión Gerencia de Apoyo Comunitario Enero-Diciembre 2003 (p.43) del Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades, 2004a, Caracas. Título y cálculos porcentuales de la autora.

El marco legal que rigió la política habitacional a lo largo del ciclo de vida del PAH, también influyó sobre esta ambigüedad, ya que planteaba como población de atención prioritaria la de “protección especial”, mientras que los parámetros aplicados para establecer el retorno de la inversión se encontraban establecidos sobre criterios uniformes⁴¹, para diferentes perfiles socio-económicos, que no se ajustaban a la realidad de la población objetivo más excluida.

⁴⁰ La Unidad Tributaria, se calculó a 19.400 bolívares.

⁴¹ Por ejemplo en el Art. 21 del Decreto-Ley (1999) se establecía que la tasa de interés aplicable a los créditos sería la del mercado. Por otra parte, el artículo 22, de este mismo instrumento, refería que los préstamos se otorgarían en función de los ingresos del o de los beneficiarios estableciéndose como pago un porcentaje que no podía exceder el treinta por ciento (30%) mensual del ingreso del grupo familiar según la norma, en la práctica y habitualmente el IVI-Miranda aplicaba veinte por ciento (20%). Por último, en el artículo 27, se establece la figura del subsidio directo a la demanda “que es un subsidio familiar de vivienda en dinero, otorgado una sola vez sin la obligación de restitución... será otorgado a una vivienda y dependiendo de las características de la misma su aplicación se hará en partes, o en una sola o única porción..., en función de las condiciones demográfico-económicas, del ingreso del o de los beneficiarios y el valor de la vivienda” lo que en concordancia a la realidad venezolana sobrepasaba la capacidad de respuesta del Estado.

De este modo en sesión grupal con personal gerencial y técnico del IVI-Miranda se llegó a decir que las leyes se habían “convertido en una camisa de fuerza, ante la cual el instituto ha creado sus mecanismos de sobrevivencia.” (Personal Técnico Gerencial del IVI-Miranda, sesión grupal, Mayo, 2004).

Conforme a lo expuesto destacan dentro de las conclusiones a las que se llegó en el II Encuentro de Comunidades Autogestionarias de Vivienda del Estado Miranda: Revisar la Ley de Tierras, la Ley de Ordenamiento Urbanístico y la Ley de Política Habitacional, a fin de adecuarlas a la realidad venezolana (IVI-Miranda, 2002).

Vale destacar, que aunque estos factores estaban fuera de la gobernabilidad directa del IVI-Miranda, se pudo conocer que se generaron otros mecanismos a lo interno de la institución para atenuar estas dificultades, ejemplo: se flexibilizaron los esquemas de financiamiento, la cuota inicial se podía cancelar hasta en tres parte.

Retomando los elementos expuestos, la autora considera importante precisar que se logró detectar que la población atendida por el programa era la población definida como objetivo y sobre la cual se orientó el desarrollo de las acciones, de este modo no se observó desviación en la cobertura, aunque si hubo sesgo, en tanto se concentró el abordaje en los rangos más altos.

Planteamiento que se fundamenta si se considera, desde la óptica de la focalización, que el programa requirió generar un proceso de mayor “focalización”, en el desarrollo del proceso, partiendo de criterios más delimitados para la selección de las comunidades conformadas por familias con mayores niveles de exclusión social.

Lo expuesto revela la importancia de definir y delimitar la población objetivo, acertadamente, considerando no sólo la dimensión cualitativa, sino, también, la

cuantitativa a partir del establecimiento de una línea base; así como también, la formulación de objetivos y metas accesibles y tangibles. Elementos que hubiesen contribuido a disminuir la incertidumbre de los participantes sobre los resultados que se deseaban alcanzar y, en especial, en los que por su naturaleza cumplían el rol de planificador. Lo que refiere explícitamente en el caso en estudio al personal gerencial y técnico del IVI-Miranda.

Lógica de Intervención del PAH

La información sistematizada y que se presenta en el siguiente subpunto, se elaboró a partir de la revisión de documentos institucionales y con, consideración principal, de los aportes obtenidos en el proceso de levantamiento de información realizado con actores que participaron de manera directa en la gestión del PAH, IVI-Miranda, ONG's y comunidades organizadas.

Se reconstruyó así los elementos claves de la lógica programática, aplicables, solamente, a los programas III y V establecidos en la Ley que regía la materia habitacional para la época.

Considerando para esta decisión, que sobre éstos se enfocó la gestión institucional contando así con procedimientos y actividades ya determinados en la misma ejecución que le otorgaban mayor factibilidad a esta labor; y, además que en la práctica eran coincidentes, variando únicamente el resultado a alcanzar con respecto a la magnitud de la obra, es decir que en un caso se refería a construcción y en el otro a reparaciones y/o ampliación de viviendas.

Como producto de la reconstrucción de la lógica de intervención se diseñó una Matriz, que se presenta a continuación (Ver Cuadro 5) y, que resume los resultados y operaciones que, de forma coherente y secuencial, debían garantizar el cumplimiento

del objetivo específico y la contribución al fin último u objetivo general del PAH.

Cuadro 5

Lógica de Intervención del PAH

Objetivo General	Objetivo Específico	Resultados	Operaciones
Consolidar la autogestión como un modelo de gestión pública que atienda las necesidades de mejoramiento del hábitat en forma sostenida en el estado Miranda.	Generar soluciones habitacionales y de equipamiento para la población de protección especial, habitante en el estado Miranda, con su participación organizada, en tres meses promedio por comunidad.	Fase de Preinversión.	I.- Sensibilización y Diagnóstico. II.- Planificación.
		Fortalecimiento de la organización comunitaria en un periodo de tres meses para instrumentar de forma efectiva el programa.	III.- Acompañamiento Técnico Integral.
		Construcción de la obra con una administración transparente y eficiente de los recursos asignados en un lapso de dos meses.	IV.- Ejecución físico-financiera.

Nota. Elaboración de la autora, con base a la revisión de documentos institucionales e información recabada en el proceso de recolección de información con actores claves de la gestión programática.

En cuanto al objetivo general se detectó, que todos los actores coincidían en que el Programa de Autogestión Habitacional trascendía la entrega de una obra, ya que con esta experiencia se procuraba, por medio de los saldos organizativos alcanzados, incidir en el tiempo en la consecución de procesos de desarrollo humano que promovieran de manera sostenible una mejor calidad de vida. Se recogió testimonios, que permitían inferir este fin.

... lo que buscaba la institución era mejorar la calidad de vida, pero, además, organizar a la gente, que hubiese una experiencia organizativa y que eso efectivamente pudiera tener relación con otras cosas. Ejemplo: la actividad agrícola; que eso pudiera ser parte de un movimiento (ONG's, sesión grupal, Junio 2004).

Sobre el objetivo específico se encontró que estaba centrado en la misión y en las competencias que por ley le concernían al IVI-Miranda, orientado a la solución de

la problemática habitacional que afectaba a las familias mirandinas, a través de la concreción de los resultados previamente referidos; y que se diferencian del modelo de gestión que se venía desarrollando, vía contratista, por incorporar en la fase de gestión por localidad a las comunidades organizadas.

Las operaciones identificadas fueron cuatro, las dos primeras asociadas a la fase previa a la entrega de productos, de resultados concretos, conocida en el ciclo de vida de un programa o de un proyecto como preinversión; y las restantes, orientadas a la entrega de los resultados deseados. Dichas operaciones fueron definidas como momentos dinámicos, que se encontraban interrelacionadas de forma simultánea y permanente, bien sea, porque la dinámica de ejecución lo estableciera o porque estaban determinadas así, a partir del momento en que fueron planificadas las actividades⁴².

En el caso de la fase de preinversión, tanto el diagnóstico preliminar como la planificación, se podían desarrollar de forma coincidente y, dependiendo de la dinámica, la participación de los actores podía variar.

Yo no veo la ONG así tan rígido, debe ser porque así no es el debe ser, cuando nosotros estamos hablando del diagnóstico integral, yo puedo estar hablando del IVI con la ONG, todo depende del proceso, si el proceso arranca de manos de una comunidad va el IVI a hacer el levantamiento y si una comunidad tiene que arrancar mañana, porque se tiene que aprobar la oferta, arranca el IVI y la ONG. ((Personal Técnico Gerencial del IVI-Miranda, sesión grupal, Mayo, 2004)

En cuanto a las relaciones establecidas entre las operaciones de los resultados esperados, serán descritas en la medida que se exploren cada una en el próximo apartado.

⁴² Se debe mencionar que el proceso de reconstrucción programática se realizó de forma inductiva. La tesisista generó un listado organizado con las actividades que, según documentos institucionales revisados, se realizaban en el PAH, del cual se derivó en sesión grupal con personal gerencial y técnico del IVI-Miranda (Mayo, 2004), las operaciones del programa y de forma secuencial los demás elementos del programa presentado.

Lógica de Intervención por Operación:

Las cuatro operaciones referidas, serán desagregadas en las actividades que las conformaban y se mencionaran los actores responsables de cada una. Con la intención de avanzar en la descripción del programa. Para este proceso, de aproximación y valoración sucesiva, serán considerados los aspectos relativos a la formulación y ejecución que definieron la lógica programática.

Sensibilización y Diagnóstico Preliminar

Esta operación, también, fue denominada al momento de su delimitación como diagnóstico integral, por cuanto implicaba considerar, desde el primer contacto con la población demandante del programa, variables de carácter social, técnicas-constructivas, legales y financieras; con el fin de evaluar la posibilidad de su incorporación al PAH. Sin embargo, se dejó como denominación diagnóstico preliminar, pues ésta era una primera aproximación a la realidad que debía realizar el IVI-Miranda, para jerarquizar las necesidades sociales identificadas, según los lineamientos establecidos en la política de vivienda a nivel nacional. (Ver Cuadro 6)

Cuadro 6

Descripción Operativa de la Operación Diagnóstico Preliminar por Actividades que la Configuran y Actores Responsables.

Operación	Actividades	Actor responsable de ejecución		
		IVI	ONG	Com
I.- Sensibilización y Diagnóstico Preliminar	▪ Sensibilización e inducción al programa de la población potencialmente beneficiaria.			
	• Estudio de factibilidad social, técnico, legal y financiera por comunidad solicitante del PAH.			
	• Preselección beneficiarios.			
	• Elaboración y explicación del esquema de financiamiento preliminar.			

Nota. Elaboración de la autora, producto del proceso de recolección de información con actores claves de la gestión programática.

Descripción de la operación:

La sensibilización e inducción al programa, era una actividad destinada a clarificar ante las comunidades aspirantes a ser incorporadas al PAH las condiciones y características del mismo. Espacio utilizado con énfasis, para resaltar la importancia de la participación organizada de las comunidades, con altos niveles de compromiso, para la consecución de los objetivos delineados.

El estudio de factibilidad a ser realizado, debía contener en el área social las características de la familias y el tipo y nivel de organización de la comunidad; en el área técnica, la condición o característica de los terrenos; y, en correspondencia a las anteriores, en el ámbito legal se debía corroborar la legalidad y vigencia de la documentación de los terrenos y del acta constitutiva y de los estatutos de la organización comunitaria.

En lo referente al ítem características de la familia, tocaba indagar sobre el perfil socioeconómico de los grupos familiares preseleccionados por la misma comunidad, representada por una Organización Comunitaria, a través de la aplicación de un instrumento que permitiría evaluar la situación socioeconómica y determinar así la capacidad de pago por familia.

Insumo con el cual se elaboraría esquema de financiamiento tentativo para ser presentado a los potenciales beneficiarios, con el objetivo de que los mismos pudieran decidir si continuaban o no con el proceso. De no continuar se podían incorporar nuevos solicitantes.

Con la información depurada el IVI-Miranda tenía la posibilidad de ahondar en el cumplimiento de otros requisitos que debían estar determinados y formalizados a posteriori (Operación II).

Lo planificado versus lo ejecutado, según los actores participantes:

Desde la formulación se preveía como primer paso la difusión e inducción al programa, aspecto que en la ejecución se cumplía a lo largo del proceso, vista la dinámica imperante. Los actores que asumieron esta labor en el transcurso de la vida del PAH son varios: personal del IVI (Coordinadores Zonales) y miembros de las ONG. Lo planeado era que el personal del IVI cumpliera esta labor en la operación en estudio (diagnóstico preliminar).

Todos los asistentes a sesión grupal realizada con personal gerencial y técnico del IVI-Miranda (Mayo, 2004), coincidieron en señalar que el estudio de factibilidad era una actividad medular de la operación y que debería ser un requisito indispensable para incorporar a una comunidad a la programación de obras, debido a que favorecía la toma de decisiones y los procesos de planificación existentes para el momento.

Se encontró que en la práctica esta actividad se cumplía parcialmente, dada la limitada capacidad de respuesta del instituto, resultante de la relación demanda existente-personal disponible; y por otra parte, originado por el componente político, factor que incidía en la incorporación de comunidades a la planificación de obras sin estudio previo.

Aunque se identificó que el IVI-Miranda debía participar obligatoriamente en el levantamiento inicial, por ser el responsable natural de esta operación propia de la fase de preinversión, en la práctica, en reiterada ocasiones, la primera relación o contacto comunitario era efectuado por la ONG y, en algunas oportunidades, acompañaba esta tarea personal del IVI, lo que ocurría dadas las limitaciones previamente referidas, y, por tanto, se producía a la par de la operación II (Planificación).

Se identificó como necesario elaborar un esquema de financiamiento preliminar y explicarlo como un mecanismo que permitiera acercarse al perfil deseado de acuerdo a los parámetros institucionales que debían garantizar el reintegro de la inversión, actividad que desde la visión de la autora no resolvía la problemática de fondo, pues considera que a lo sumo promovía que algunos aspirantes al programa se autoexcluyeran.

Con relación a lo metodológico se realizó observaciones sobre las técnicas e instrumentos que debían permitir aproximarse a la factibilidad social de las comunidades, el punto que generó mayor controversia fue el relativo al tipo de instrumento a aplicar para definir el perfil socioeconómico de los grupos familiares peticionarios, aspecto sobre el que existían posiciones contrapuestas, entre el personal gerencial y técnico del IVI-Miranda, en cuanto a lo exhaustivo que debía ser el mismo.

Ello, determinado porque el Instrumento que se venía aplicando denominado Estudio Socio Económico (ESE), era utilizado por el IVI, cuando realizaba labores diagnósticas, y por la ONG, quien reportó⁴³, la aplicación del ESE y la elaboración de perfil socio-económico como parte de sus responsabilidades de acompañamiento social.

Lo referido permitió identificar la duplicidad de esta acción en las fases diagnóstica y de planificación, lo que fue reconocido por los mismos actores. Situación que se reitera en otras actividades descritas, lo que evidencia la importancia de la revisión y ajustes de los procedimientos ejecutados de acuerdo a la formulación y reformulación programática.

⁴³ En instrumento aplicado a las ONG's participantes del procesos autogestionario se pudo indagar sobre las responsabilidades que las mismas acometían en la ejecución programática.

Planificación:

Partiendo del Diagnóstico Preliminar se debía emprender la Operación titulada Planificación, en la cual se establecerían las prioridades de atención y se tenía que elaborar, estudiar y evaluar las propuestas de requerimiento y abordaje por comunidad, con sus respectivos soportes. Esta operación, puede ser identificada como la fase donde se determinaba el inicio del PAH. (Ver Cuadro 7)

Cuadro 7

Descripción Operativa de la Operación Planificación por Actividades que la Configuran y Actores Responsables

Operación	Actividades	Actor responsable de ejecución		
		IVI	ONG	Com.
II. Planificación	• Asignación de obras a las ONG's.			
	• Diseño y presentación de ofertas comunitarias y de asistencia técnica en un lapso no mayor de treinta días, luego de la asignación.			
	• Revisión y aprobación de ofertas.			
	• Solicitud de apartado presupuestario.			

Nota. Elaboración de la autora, producto del proceso de recolección de información con actores claves de la gestión programática.

Descripción de la operación:

La primera actividad de la operación denominada planificación debía ser el proceso de asignación de obras a las ONG's, quienes para ser consideradas en este proceso tenían que cumplir con la precondition de estar inscritas en la Contraloría Interna del IVI-Miranda.

La asignación de proyectos comunitarios, se elaboraba a partir de la evaluación del Plan de Obras a desarrollar en un año fiscal determinado, el cual, previamente, había sido elaborado por el cuerpo Gerencial del IVI-Miranda y aprobado por Consejo Directivo. La selección de las comunidades se sustentaba en los estudios de factibilidad realizados o, en su defecto, por las solicitudes existentes.

Luego de notificada la ONG, quien debía certificar la aceptación de la asignación de la obra por escrito, se daba inicio el proceso de acompañamiento para la elaboración de Oferta Comunitaria y de diseño de Oferta de Asistencia Técnica de la ONG. Dichas ofertas debían consignarse en el Instituto, en un lapso no mayor de treinta (30) días, a partir de la fecha de la recepción de la comunicación en la que se indicó la asignación del proyecto comunitario.

La Oferta Comunitaria debía contener información referida a: descripción de la comunidad, recaudos de la Organización Comunitaria, listado de beneficiarios y co-beneficiarios, copia de cédula de identidad de éstos, documentos del terreno, descripción del mismo, entre otros.

Por otra parte, el listado de beneficiarios era depurado y avalado por la ONG, con base a la preselección sugerida por la comunidad y refrendada por la Asociación Civil Pro Vivienda; considerando para ello los criterios técnicos emitidos por la Gerencia de Apoyo Comunitario, lo que implicaba, entre otros aspectos, el análisis de los estudios socioeconómicos aplicados. De presentarse alguna eventualidad se tenía que fundamentar la posición.

La Oferta de Asistencia Técnica, constituía la propuesta de trabajo a ser desarrollada en una comunidad y debía contener a rasgos generales: resumen del proyecto, justificación, formulación de la propuesta, diseño del plan operativo, reseña curricular del personal a laborar en la ejecución, costos del proyecto y honorarios profesionales.

Una vez consignadas las Ofertas Comunitarias y de Asistencia Técnica Integral, eran revisadas simultáneamente por diversas Gerencias (Apoyo Comunitario, Técnica y Autogestión y Contraloría Interna), quienes examinaban de acuerdo a su área de competencia dichos documentos, en el caso de dárseles a las ofertas el visto bueno, se elaboraba punto de cuenta solicitando al Consejo Directivo

la aprobación del proyecto. A éste le correspondía remitir la solicitud a la Gerencia General para la elaboración del Convenio a la Asociación Civil Comunitaria y el Contrato a la ONG y asimismo, se tenía que efectuar el respectivo apartado presupuestario.

Lo planificado versus lo ejecutado, según los actores participantes:

Desde la formulación se establece de forma congruente la asignación y el desarrollo de la elaboración de proyectos comunitarios, posterior a la realización del diagnóstico preliminar. En la implementación de la experiencia, este proceso fue mucho más dinámico, en la medida que el primer contacto lo realizaba, en ocasiones, la ONG, como ya fue referido en la Operación I, implicaba evaluar incluso la factibilidad del desarrollo del PAH en la localidad. Resultando, en oportunidades, que no era viable el mismo, causado por factores de diversa índole⁴⁴, que afectan la programación de obras elaborada.

De acuerdo a testimonio recabado en sesión con personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda “El diagnóstico...contribuiría a mejorar en algún sentido la planificación,...y de esta forma se resolvería la permanente reprogramación presupuestaría”. (Abril, 2004), lo que corrobora lo ya expresado.

La elaboración de la Oferta Comunitaria la realizaba la ONG con apoyo de la comunidad, quien facilitaba información y gestionaba aquellos recaudos que aun no estaban disponibles para el diseño y presentación de la oferta.

Desde este momento se daba inicio al acompañamiento y asesoramiento integral de las comunidades por parte de las ONG's. Aunque en la operación III

⁴⁴ El factor que tenía mayor peso, luego que una comunidad aparecía en programación de obras, era el relacionado el terreno.

(Acompañamiento técnico- integral), era cuando se formalizaba la relación y, metodológicamente, se determinaba su arranque.

Lo esperado era que la comunidad elaborara su oferta, lo que estuvo afectado por el lapso de tiempo disponible para la presentación (30 días) versus la capacidad técnica existente en la comunidad para cumplir con esta tarea y, además, influyó el tipo de relación inestable que en esta fase tenía la ONG, ya que para este momento aun no se había aprobado el proyecto y por tanto no se había formalizado su relación.

Con respecto a la elaboración y aprobación de las Ofertas, todas las ONG's participantes del proceso de levantamiento de información, cuestionaron los mecanismos y procedimientos establecidos por el IVI- Miranda para este fin, por ser pocos efectivos para el avance a la próxima operación y por las limitadas orientaciones recibida.

De la revisión se derivaban observaciones a ser corregidas, que partían en ocasiones de criterios diversos y eran objetadas por ser fundamentalmente de forma... "Tu recibes las correcciones de los informes, que si la coma,..., no se que, la corriges la entrega y se queda allí no hay una orientación" (ONG's, sesión grupal, Junio 2004)

De esta misma forma, la estructura de las Ofertas Comunitarias diseñada por la localidad fue apreciada como otra limitación por ser poco operativa, ya que en líneas generales los objetivos, las actividades y los procedimientos eran los mismos, indistintamente de la comunidad, y, además, ya se encontraban determinado, en buena medida, por los lineamientos establecidos institucionalmente.

La pertinencia de esta operación y sus actividades es incuestionable, desde la percepción de la autora se requiere para su efectiva consecución, repensar los mecanismos y procedimientos establecidos, para agilizar los procesos administrativos-burocráticos.

Acompañamiento Técnico Integral

Esta operación es vital para la consolidación del proceso autogestionario. Contempla asegurar la calidad de los resultados propios de la Operación IV (físico financiera), con la capacitación, asesoría, seguimiento y control permanente de los partícipes del programa, en las áreas socio-organizativa, administrativo-contable y técnico-constructiva, por medio de la labor de las ONG's. Velaban así, estas organizaciones por la correcta inversión de los recursos y la terminación de la obra, a través de la participación protagónica de las comunidades, favoreciendo la efectividad del programa. (Ver Cuadro 8)

Cuadro 8

Descripción Operativa de la Operación Acompañamiento Técnico Integral por Actividades que la Configuran y actores responsables.

Operación	Actividades	Actor responsable de ejecución		
		IVI	ONG	Com.
III.- Acompañamiento Técnico Integral	<ul style="list-style-type: none"> Presentación y difusión a los habitantes de la comunidad del proyecto a desarrollar en la localidad, a través del PAH. 			
	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación integral, con la ejecución de un ciclo de 6 talleres correspondientes a las áreas socio-organizativa, técnico-constructiva y administrativa-contable en el lapso de dos meses. 			
	<ul style="list-style-type: none"> Asesoría organizativa, administrativa, técnica-constructiva y legal, en el período de ejecución programática (3 meses). 			
	<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento y control organizativo, administrativo y técnico-constructivo, desde la entrega del aporte hasta la conclusión de la obra. 			
	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración y entrega de dos informes de Gestión por comunidad, el primero al mes de iniciada la ejecución y el segundo al culminar la obra. 			

Nota. Elaboración de la autora, producto del proceso de recolección de información con actores claves de la gestión programática.

Descripción de la operación:

La operación estaba conformada por cuatro actividades, todas de responsabilidad directa de la ONG encargada de acompañar el desarrollo del programa en una comunidad determinada.

En primera instancia se preveía presentar y difundir en asamblea comunitaria el proyecto a ejecutar en la localidad, previo a ello se debía realizar la divulgación de la actividad, de forma pública y con suficiente antelación, para promover la participación del mayor número de habitantes posibles. Los contenidos a tratar giraban en torno a presentar al organismo financiero, describir el programa y el proyecto a efectuar, clarificando cualquier inquietud y destacando la importancia del trabajo mancomunado para el alcance de los objetivos (IVI-Miranda, 2004b).

La actividad capacitación integral se orientó a la formación de competencias, habilidades y destrezas, a través de la ejecución de seis talleres teóricos-prácticos en el área socio-organizativa, administrativo-contable y técnico-constructivo.

Se planificaban y dictaban dos talleres por área, con una duración mínima de cuatro horas académicas y de carácter obligatorio para los beneficiarios y miembros de la organización comunitaria. Los mismos debían comenzar antes de la entrega de aportes (actividad operación IV) y se mantenían hasta un mes luego de iniciada la Operación IV (ejecución físico-financiera).

La asesoría complementaba todo el proceso formativo y se realizaba en el transcurso de toda la experiencia autogestionaria, brindando apoyo permanente a la comunidad en aquellos aspectos de su interés para el logro del proyecto.

El seguimiento y control, lo efectuaba la ONG de forma periódica, sobre la ejecución de las actividades de la Operación IV con atención en el uso de los recursos (financieros, materiales, equipos, personal, tiempo) y la identificación y abordaje de riesgos y efectos no planificados (Carrasco, 2000, cp SOCSAL, 2001). EL IVI-Miranda, realizaba, a su vez, el seguimiento y control sobre todo el proceso autogestionario y de la labor adelantada por la ONG, a través de la supervisión de campo y documental.

La sistematización del proceso era realizada por la ONG con la entrega de dos informes de gestión, el primero al mes de iniciado el proceso y el segundo al finalizar. Dichos informes eran denominados “Informes de Rendición Física”, y reportaban información sobre el avance del proceso, en todas las áreas de desarrollo de la experiencia.

Dentro de las tareas asociadas a las actividades propias de la ONG se encontraban: en el área socio-organizativa; aperturar y consignar expedientes, elaborar estudio socioeconómico, verificar documentos entregado por parte de los beneficiario; elaborar perfil socio-económico, así como favorecer la resolución de conflictos sociales que influían el desenvolvimiento del programa. En el componente administrativo-contable, se encontraba el supervisar la apertura de la cuenta bancaria, llevar el control permanente de las compras y pagos que realiza la asociación civil, supervisar libros contables. Y en el área técnico- constructiva, se debía asesorar y supervisar la compra de materiales y la construcción de las viviendas.

Lo planificado versus lo ejecutado, según los actores participantes:

Desde la perspectiva de la formulación existía claridad en cuales eran las actividades necesarias a ejecutar por la ONG para producir el resultado esperado con esta operación. La secuencia de implementación de las actividades estaba definida adecuadamente, rescatando y respetando el proceso iterativo que se producía entre las mismas y de éstas con las actividades inherentes a la Operación IV. Los diversos actores del programa reportaron conocimiento de esta fase.

Las actividades identificadas para esta operación eran verificables, por cuanto se concretaban en acciones que estaban emprendidas de forma directa y tangible. Lo que favorecía la supervisión del IVI- Miranda sobre la ejecución programática y, a su vez, el control de las comunidades en la gestión de las ONG's.

Se pudo conocer, según apreciación de la población beneficiaria (sesión de trabajo, julio, 2004), que los estilos de trabajo de las ONG's eran diversos, sobre los cuales se valoraba que en su mayoría favorecían el desarrollo oportuno de la experiencia; aunque, en algunos casos, se presentó cuestionamientos puntuales, visto el bajo nivel de asesoramiento y seguimiento suministrado a ciertas experiencia autogestionaria. Factor clave desde la concepción del PAH para lograr su propósito y fin último.

Vale destacar, que en la práctica el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades desarrolló acciones de supervisión, sobre las cuales los otros actores (ONG-Comunidad)⁴⁵, no tenían certeza de los procedimientos, ni de los resultados derivados de la misma, con especial énfasis en el área administrativa-contable, aspecto que generaba incertidumbre sobre la acción.

Situación que demanda hacer un paréntesis para revisar, desde el diseño programático, la pertinencia que tuvo el haber planteado como una actividad el seguimiento y control realizado por el IVI-Miranda. Pues aunque ésta implicaba, una condición que debía estar dada, vista la naturaleza del instituto como ente patrocinante y, por tanto, desde la perspectiva técnica no requería ser incorporada en la planificación del PAH; en realidad no se garantizaba por sí sola, lo cual requirió que se generaran dentro de la planificación otro tipo de mecanismos que garantizaran estos procesos.

Ejecución Físico-Financiera

Esta operación implicaba la realización de la obra solicitada, a través de la administración y rendición de cuentas de los recursos (financieros, humanos y materiales), utilizados por parte de la comunidad. (Ver Cuadro 9)

⁴⁵ Información recolectada en sesiones grupales realizadas en junio y julio de 2004.

Cuadro 9

Descripción Operativa de la Operación Ejecución Físico Financiera por Actividades que la Configuran y Actores Responsables.

Operación	Actividades	Actor responsable de ejecución		
		IVI	ONG	Com.
IV.- Ejecución físico-financiera:	• Firma de contrato IVI- Organización Comunitaria y de convenio IVI-ONG			
	• Entrega del aporte a la Organización Comunitaria.			
	• Conformación de comités o equipos de trabajo en el área socio-organizativa, técnico-constructiva y administrativa-contable.			
	• Administración del aporte por la Organización Comunitaria.			
	• Ejecución de la obra por beneficiarios, familiares y vecinos en un lapso de dos meses.			
	• Elaboración y entrega de libros contables al IVI por la Organización Comunitaria.			

Nota. Elaboración de la autora, producto del proceso de recolección de información con actores claves de la gestión programática.

Descripción de la operación:

La firma del contrato y el convenio entre el IVI-Miranda, la Organización Comunitaria y la ONG, respectivamente, formalizaba el inicio del programa, el cual adquiriría viabilidad con la entrega de los aportes a nombre de la Organización Comunitaria, legalmente constituida. Actividades que eran realizadas de forma conjunta y en acto público.

La operación implicaba, además, la conformación de comités de trabajo por parte de los integrantes de la comunidad organizada que debían dar operatividad al proceso y determinar responsabilidades específicas por áreas de interés (socio-organizativa, técnico-constructiva y administrativa-contable).

La administración del aporte debía estar a cargo de un equipo de trabajo administrativo contable en el cual tenía que participar obligatoriamente el tesorero de la Asociación Civil, más dos miembros de la organización. Tenían así como responsabilidades la apertura de la cuenta bancaria, registrar o notariar los libros

contables, establecer los montos y gastos de los trabajos realizados, búsqueda de presupuestos, realizar nómina de pago semanal y asientos contables.

La ejecución de la obra, por su parte estaba prevista efectuarla en dos meses e implicaba la compra y traslado de materiales e insumos, acondicionamiento del terreno así como la construcción, mejora o ampliación de la vivienda .

Culminada la obra la organización comunitaria, como responsable legal de la administración de los recursos asignados, debía hacer entrega en acto público al IVI-Miranda de los libros contables elaborados. Actividad, donde se formalizaba la culminación del proyecto habitacional ejecutado desde el Programa Autogestión Habitacional.

Lo planificado versus lo ejecutado, según los actores participantes:

Esta operación, al igual que la previa, precisa desde la formulación las actividades que tenían que ser llevadas a cabo por el actor responsable de las mismas (Organización comunitaria y beneficiarios) para contribuir de manera significativa con el logro del resultado esperado, destacando así su pertinencia. De este mismo modo, los coparticipes de la experiencia ilustraron su conocimiento de este conjunto de actividades.

Con respecto a los tiempos de ejecución de las actividades revisión y aprobación de ofertas comunitarias y de asistencia técnica (operación II), la firma de convenios y contratos, más la entrega de aporte (operación IV), se pudo recoger, de acuerdo a lo referido en sesiones grupales con los tres sectores entrevistados, que los lapsos no estaban determinados ni se encontraban sincronizado, en el caso particular en la firma de documentos, afectándose así el inicio de la obra y el cobro oportuno de la labor adelantada por la ONG. Lo que evidencia la importancia de precisar los tiempos de las actividades para que los procesos puedan ser más eficientes.

Recursos Económicos Asignados al PAH:

Los recursos económicos destinados para la implementación de un programa son un indicador fundamental para medir la relevancia del mismo en la gestión institucional.

Al PAH, adelantado por el IVI-Miranda, se le confirió públicamente un valor estratégico para la consolidación de la política habitacional del estado, lo que pudo ser recogido en expresiones utilizadas en eslóganes, tales como: “Autogestión, Solución Habitacional”, “Autogestión una Alternativa Habitacional del estado Miranda para Venezuela”⁴⁶. Sin embargo, no se consiguió, desde el enfoque económico, información sistematizada que mostrara esta correspondencia.

Seguidamente se presentará en el Cuadro 10, la relación existente entre los recursos que ingresaron al IVI-Miranda en el periodo 2000-2004 y los que fueron destinados a la programación por autogestión, información que será expuesta en valores absolutos y relativos.

Cuadro 10

Evolución de Recursos Económicos Asignados al PAH en Correspondencia al Presupuesto Otorgado al IVI-Miranda, Periodo 2000-2004.

Años vs. Recursos	Recursos asignados para ejecución de obras	% de Variación con relación al año previo	Recursos asignados al PAH	% del recurso programado
2000	7.505.315.457,00	-	869.940.851.70	11.6
2001	6.500.000.000,00	-13.4	4.318.000.000,00	66.4
2002	6.245.000.000,00	-3.9	4.420.000.000,00	70.8
2003	1.535.013.693,00	-75.4	796.000.000,00	51.9
2004	827.742.567,93	-46.1	561.981.436,90	67.9

Nota. Programación de Obras, Presupuesto Regional Años: 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004. Elaboración propia.

⁴⁶ Este último alude al nombre otorgado al libro editado por el IVI-Miranda en el 2003

Sobre la evolución de los recursos asignados al IVI-Miranda en el período 2000-2004, destaca como dato más significativo la variación negativa que tuvo de forma progresiva este ingreso. Presentándose, entre los años 2002-2003 y 2003-2004, los descensos más representativos de -75.4 y -46.1 puntos porcentuales, respectivamente.

Por otra parte, si se compara la variación que hubo entre el año 2000-2004, equivalente al -89%, y 2001-2004, correspondiente al -87.3%, se puede percibir en mayor medida los cambios ocurridos en la asignación de recursos. Situación que influyó de forma decisiva en la capacidad de respuesta del instituto, en general, y del programa en estudio, en específico.

En cuanto a los recursos asignados al PAH, se consiguió que los mismos variaron sin una tendencia específica, estando el promedio otorgado en un orden del 55%. Se debe referir, que este resultado se encontró desfavorecido por el porcentaje (11.6) concedido al programa en el año 2000.

Situación que estuvo condicionada, primordialmente, porque la mayor proporción de recursos que fueron programados y ejecutados en el año 2000 se destinaron a proyectos especiales, con el objetivo de mitigar de manera perentoria las consecuencias que en materia de vivienda generó las lluvias y el deslave ocurrido en diciembre de 1999, en la región centro-costera del país. En el caso particular de Miranda, le correspondió asistir a las familias damnificadas del Guapo y de la Carretera Petare Guarenas, entre otros sectores del estado.

La meta sugerida en el I Encuentro de Comunidades Autogestionarias realizado en el año 2000, era destinar, a partir de 2001, el 80% del presupuesto regional del IVI-Miranda a las obras por autogestión. Exigencia que el IVI procuró cumplir (IVI-Miranda, 2003). Si se omite los resultados del año 2000 el promedio de recursos programados asignados al PAH estarían en un orden del 65%. Los elementos

referidos, permiten avizorar la consistencia existente entre los recursos asignados al PAH y lo declarado por el IVI-Miranda.

Sobre los recursos asignados para el PAH por programas o áreas de atención que legalmente rigieron la materia habitacional, desde el 2000 al 2004, se obtuvo que el Programa V (Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo) percibió el 65.1% del presupuesto, mientras que el Programa III (Mejoramiento y ampliación de casas de barrios y urbanizaciones populares) recibió el 11.4%.

Programas a los que, también, puede atribuírseles el destino del 21.9% del rubro “otros”, que aunque hace referencia a un recurso que se transfirió en calidad de préstamo al sector privado (Comités de Participación Ciudadana y Autoridades Única) su finalidad, igualmente, era la construcción y ampliación de viviendas por autogestión. Lo que permite referir que el 98.4% del presupuesto fue utilizado para cumplir con el cometido de los Programas III y V. (ver Cuadro 11).

Cuadro 11
Distribución de Recursos Asignados al PAH de acuerdo a los Programas establecidos en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, periodo 2000-2004.

Años vs Recursos	Recursos destinados al PAH	II. Habilitación física de las zonas de barrios	III: Mejoramiento y ampliación de casas de barrios y urbanizaciones populares	V: Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo	Otros
2000	869.940.851,70		122.940.851,70	747.000.000,00	
2001	4.318.000.000,00		400.000.000,00	3.918.000.000,00	
2002	4.420.000.000,00		330.000.000,00	1.690.000.000,00	2.400.000.000,00*
2003	796.000.000,00		156.000.000,00	640.000.000,00	
2004	561.981.436,90	178.981.436,97**	240.000.000,00	143.000.000,00	
Total	10.965.922.288,67	178.981.436,97	1.248.940.851,70	7.138.000.000,00	2.400.000.000,00
%	100	1.6	11.4	65.1	21.9

Nota. Programación de Obras, Presupuesto Regional Años: 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004. Elaboración propia.

*Se refiere a la concesión de préstamos al sector privado a mediano y largo plazo destinado a Comités de Participación Ciudadana y a Proyectos de Autoridades Única, obra: construcción y ampliación de viviendas por autogestión.

** Se refiere a la reparación de escuelas.

Luego de la descripción realizada se puede decir, que se observó congruencia entre la misión, visión y objetivos del IVI-Miranda con los elementos constitutivos de la lógica de planificación del Programa Autogestión Habitacional (población objetivo, objetivo general y específico, resultados, operaciones y actividades). Igualmente, se pudo apreciar que la evolución de los recursos asignados al PAH en correspondencia al presupuesto otorgado a la organización revelaba una intencionalidad que de forma coherente se procuró alcanzar.

De forma particular se debe decir, sobre la planificación programática, que la relación que se establece entre las operaciones y resultados, permiten prever, desde la consistencia interna del programa, que su articulación lógica estaba dada para la consecución del objetivo específico y la contribución de éste con el fin último u objetivo general diseñado.

Desde este marco, se precisa considerar la importancia que tienen los factores externos para garantizar el éxito de un programa, ya que se refieren a aquellas situaciones o condiciones existentes que no están bajo el control directo del programa y que pueden colocar en riesgo el alcance de los objetivos.

Un ejemplo de ello, toca lo relativo a la regularización del terreno y a la capacidad de pago sobre el crédito otorgado, condiciones, que si bien estaban fuera de la gobernabilidad del IVI, incidían directamente en la posibilidad de acceso de la población objetivo.

Identificar oportunamente estos factores, su importancia y probabilidad, podría permitir, de ser posible, incorporar en la planificación estrategias que den mayor certeza y viabilidad a la apuesta deseada. Desde la ejecución programática se identificó este tópico como una debilidad del PAH

Desde la visión de la autora un programa de este tipo, además de requerir parámetros legales mucho más flexibles, también demanda de un marco institucional que se adecue de forma cónsona a la dinámica. Se requiere en consecuencia, como señala Rodinell (cp Klisberg, s/a:20) “actuar, retroalimentar, y se necesita una gerencia totalmente adaptativa... capaz de pensar en términos de escenarios múltiples”.

Sobre lo expuesto se recoge testimonio que permite inferir que en la gestión del IVI-Miranda se avanzó, de alguna manera, hacia este modelo:

...vulnerados entre comillas porque tu los vulneras, pero buscas mecanismos,... que las propias instituciones van desarrollando para hacer que la gente se ajuste a lo que requiere la ley,..., de hecho ese ha sido un hecho innovador,... El programa de autogestión es el que nos ha obligado a hacer estos ajustes.(Personal Gerencial y Técnico del IVI-Miranda, sesión grupal, Mayo, 2004)

Poder recoger y registrar resultados certeros que reporten hasta que punto el programa alcanzó los objetivos establecidos, se aprecia, también, como una debilidad en la medida que en el desenvolvimiento del programa no se estableció procesos evaluativos que permitieran dar seguimiento y medir el impacto del programa de manera sistemática.

Para culminar esta sección es necesario rescatar que, desde los elementos que le dieron cuerpo al PAH, se pudo evidenciar que la lógica de intervención estaba dispuesta para que sólo con el concurso de los tres actores referidos, y de manera singular el de la población beneficiaria, se cumpliera con el fin último del programa.

De la Participación Social en la Planificación y Ejecución del PAH

Sobre la Congruencia de los Principios Rectores del PAH y el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004

Procurar tener un panorama sobre las bases o fundamentos en los que se erigió el Programa Autogestión Habitacional, conlleva, de forma inmediata, plantear los principios sobre los cuales se sostuvo esta modalidad de gestión.

Asimismo, y con la intención de ampliar esta visión se requiere indagar y contrastar estos principios con el marco legal vigente y con competencia en la materia durante el periodo de auge y desarrollo del programa (2000-2004), para así determinar la congruencia existente entre los mismos y, a su vez, avanzar desde una perspectiva más argumentada en la identificación del enfoque de la participación que prevaleció en dicha experiencia.

De acuerdo a documentos consultados y a los planteamientos más destacados realizados por los actores claves participantes en el PAH, se pudo identificar como los principios rectores de la gestión programática:

- Profundización del Estado democrático y social de derecho y de justicia.
- La participación como Política de Estado.
- Descentralización.
- Ejercicio de la democracia participativa.
- Servir al pueblo
- Corresponsabilidad.

En lo que respecta a los instrumentos legales que le dieron lineamientos expresos y atribuciones concretas al PAH, se pudo identificar y profundizar en cinco (5) de ellos, los mismos se presentan seguidamente en el Cuadro 12.

Cuadro 12

Instrumentos que dieron Marco al PAH en su Periodo de Vigencia (2000-2004)

Denominación del instrumento legal	Nomenclatura	Vigencia	Observación
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.	CRVB	1999 a la fecha.	Norma fundamental que regula la convivencia en el país.
Constitución del Estado Miranda.	CEM	2002 a la fecha.	Máximo instrumento que rige la convivencia en el estado Miranda.
Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.	LOSSS	Diciembre de 2002 a la fecha.	
Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional.	Decreto-Ley	Octubre de 1999 al 08 de Mayo de 2005.	El Decreto Ley fue derogado el 9 de mayo de 2005 por la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat
Ley de Reforma Parcial de la Ley del Instituto de Vivienda y Equipamiento de Barrios del Estado Miranda. Gaceta Oficial del Estado Miranda, número Extraordinario.	Ley de Reforma Parcial del IVI-Miranda	Julio 2002 a la fecha.	En plena etapa de auge del PAH se realizó ajustes a la Ley del IVI-Miranda, expuesta en este instrumento.

Nota: elaboración propia

Como se observa los diversos instrumentos jurídicos que sustentaron al PAH eran de reciente data o su promulgación se había realizado mientras que el programa se encontraba en fase de ejecución. Por tal motivo, dicho programa estuvo sujeto a ajustes sustanciales y relacionados al nuevo paradigma legislativo que enfrentaba el país para el momento.

Situación determinada, en buena medida, por los cambios sustanciales que hubo en el ámbito legal con la promulgación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999. En especial por lo concerniente al tipo de democracia promovida desde este instrumento, donde se pasó de un modelo democrático de corte representativo a uno de tipo participativo, hecho que repercutió de forma directa en la revisión y replanteamiento de gran parte del cuerpo jurídico del país.

Se entrevé así un carácter innovador y dinámico en los lineamientos legales, los cuales le confirieron al desarrollo de la gestión del IVI-Miranda esta misma cualidad, así como también, le reportó complejidad en la medida que en el mismo proceso de implementación programática se presentaba el reto de reconocerse, renovarse y recrearse en correspondencia al marco normativo existente.

Cada uno de los principios, presentados y correlacionados con los instrumentos jurídicos referidos, serán sistematizados y expuestos en cuadros, para posteriormente realizar el análisis de congruencia respectivo, que permita acercarse al modelo de gestión que caracterizó la administración adelantada desde el IVI – Miranda en representación de la gobernación de la región mirandina.

Del Principio Profundización del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia versus el Marco Legal

Cuadro13

Relación del Principio Profundización del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004.

Descripción del Principio	Instrumento que lo sustenta	Art.	Elementos Esbozados
La profundización del Estado democrático y social de derecho y de justicia se plantea tras el enfoque de la participación protagónica del pueblo en ejercicio de su soberanía.	CRBV	2, 5, 6 y 62	Se establece en el Art. 2 que Venezuela es un Estado democrático y social de derecho y de justicia. Art. 5: alude que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo. El Art. 6 reafirma que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela será democrático y, además agrega, participativo, entre otras cualidades. Art. 62: Plantea que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes.
	CEM	2, 17	El Art. 2 y 17 coinciden con el principio referido al plantear que el Estado Miranda es y será democrático y participativo.

Nota: elaboración propia.

El documento legal de mayor preeminencia en el país, como lo es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al igual que la Constitución del Estado Miranda, enuncian de forma expresa, cada uno en su ámbito de competencia, que el Estado es y será democrático, aspecto que denota total correspondencia y consistencia entre estos instrumentos.

La democracia, según mandato constitucional, se expresa en el ejercicio de la soberanía, el cual se concreta en la posibilidad que tiene el pueblo de participar en los asuntos de interés público de forma protagónica. En este orden de ideas, la propuesta del gobierno de Miranda de ejecutar un programa de corte participativo, con énfasis en la actuación directa de las comunidades en su administración y gerencia en el ámbito local, recoge lo expuesto coherentemente.

Dentro de los planteamientos intrínsecos a este principio, también, destaca la profundización y garantía de los derechos humanos y la justicia social. En el Art. 82 de la CRBV se establece como un derecho de toda persona el tener “una vivienda adecuada, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluya un hábitat que humanice las relaciones humanas, vecinales y comunitarias”.

Derecho que alude de forma directa a las competencias y atribuciones que por ley se le confiere al IVI-Miranda y que, como fue presentado, se refleja en la Misión, Visión y Objetivos del ente en cuestión.

En correspondencia, por medio del PAH se procuró satisfacer la consecución de este derecho, que, además, con la participación directa y permanente de la organización comunitaria y de la población objetivo durante todo el proceso de ejecución programática, propició las condiciones para la profundización del proceso democrático y protagónico del pueblo, en la medida que se favoreció mayores niveles de justicia social.

Todos los elementos expuestos permiten señalar que el principio Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, se cristaliza en el PAH, combinando los elementos propios de la Democracia Participativa propugnada en la Constitución de la República.

Del Principio Política de Estado versus Marco Legal

Cuadro 14

Relación del Principio la Participación como Política de Estado, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004

Descripción del Principio	Instrumentos que lo sustenta	Art.	Elementos esbozados
La participación ciudadana es establecida como política de Estado, en general, y del IVI Miranda, en particular.	CRBV	3, 62	De conformidad con el Art. 3 el Estado tiene dentro de sus fines esenciales la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución. El Art. 62 reseña como obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para la participación y el protagonismo del pueblo en los asuntos públicos.
	CEM.	Cáp. II, 17	En el Cáp. II, De los Derechos y Garantías, Derechos Sociales y de las Familias se establece que la política del Estado en el área de vivienda, entre otras, están sujetas a la acción organizada de los ciudadanos. Art. 17 establece que el compromiso social, como política de la sociedad civil y el Estado pudiese estar enfocada hacia la participación.

Nota: elaboración propia.

Según el basamento constitucional, el Estado en sus dimensiones nacional, regional o municipal, tiene como obligación insoslayable garantizar el cumplimiento de los principios, derechos y deberes enunciados.

Se establece de esta forma como compromiso del Estado desarrollar una acción gubernamental que favorezca, en la gestión pública, el desarrollo de procesos sociales participativos. Responsabilidad que en la región mirandina se asumió como Política de Estado.

Conforme a documento emanado de la Dirección General de Participación Ciudadana del Estado Miranda (s/f), el Gobierno Regional decidió profundizar e institucionalizar en su gestión en, lo que podría denominarse, “una experiencia innovadora de Participación Ciudadana basada en el desarrollo de programas autogestionarios y cogestionarios” (p.3), iniciados por algunos órganos y entes descentralizados del gobierno, siendo uno de sus exponentes el IVI-Miranda.

De esta manera, el gobierno regional decidió profundizar e institucionalizar el tema de la participación ciudadana como parte de su política estatal, con la particularidad, en concordancia a la normativa en vigor, que dicha acción se caracterizaba por ser, indispensablemente, organizada, en tanto que esta condición era básica para llevar adelante cualquier tipo de experiencia autogestionaria y cogestionaria, pues implicaba asumir responsabilidades, ya que este tipo de modalidad procuraba favorecer el ser parte de la solución de un problema social determinado.

La sociedad, de conformidad a la normativa vigente tiene el deber de facilitar la participación de los ciudadanos en el ámbito público, es decir que el planteamiento se centra en la necesaria relación Estado-sociedad civil.

En el caso del IVI-Miranda (2003), se reseña que tanto, “La sociedad civil y el Estado, de manera general, han entendido la importancia de impulsar este proceso de forma dialógica, desde el poder público hacia los ciudadanos y en la dirección inversa” (p.44).

Queda evidenciado de esta forma, como el principio “Participación como Política de Estado” que orientó al PAH, se encontraba articulado y relacionado de forma análoga con el marco constitucional que regía, para el periodo en estudio, la vida de la nación y del estado Miranda, en particular.

Del principio Descentralización versus Marco Legal

Cuadro 15

Relación del Principio Descentralización, Subyacente en el PAH, con el Marco legal en Vigencia

Descripción del Principio	Instrumentos que lo sustenta	Art.	Elementos Esbozados
La Descentralización es entendida y se presenta como expresión concreta de la democracia.	CRBV	4, 6, 157, 184	Art.4: plantea que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado. Art.6: Se establece que el gobierno de la república y de las entidades que la componen es y será siempre descentralizado, entre otras características. En el Art. 157 expresa que a fin de promover la descentralización la Asamblea Nacional, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional. Art. 184: La ley creará mecanismos para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos organizados los servicios que estos gestionen.
	LOSSS	100	Expresa que se creará el régimen prestacional de Vivienda y Hábitat, el cual tendrá carácter intersectorial y descentralizado para garantizar el derecho a la vivienda y hábitat digno.
	Ley de Reforma Parcial del IVI-Miranda	3.N: 3, 13.N: 5	Así mismos los artículos 3 y 13 coinciden con lo expuesto, especificando que a las comunidades se les podrá transferir actividades de contratación de obras y la inversión, administración y disposición de recursos para la ejecución programática

Nota: elaboración propia.

Democracia y descentralización son dos términos que se encuentran íntimamente relacionados, mientras el primero alude a la soberanía ejercida por el pueblo, como ya fue mencionado, en el segundo, de acuerdo a las normativas enunciadas, se hace referencia a la transferencia de poderes del Estado hacia las regiones y los municipios y, a su vez, de éstos a los ciudadanos y las comunidades organizadas.

En síntesis, la descentralización se presenta como una expresión concreta de la democracia.

En correlación, el gobierno de la región mirandina centró su gestión en un enfoque de “Estado Corporativo”, su premisa fundamental era dar “autonomía a través de Leyes de Estado a los distintos entes fundamentales que tenían contacto directo con los ciudadanos..., la idea es crear organismos descentralizados” (IVI-Miranda, 2003:1). El IVI-Miranda se conceptualizó así en esta concepción.

La labor adelantada desde el instituto y, de manera específica, desde el PAH, hace referencia al proceso creciente de descentralización que se generó en el área de vivienda y hábitat, no sólo del gobierno nacional al regional, sino, más aún, de un instituto autónomo del gobierno mirandino a las comunidades organizadas, se procuró así “la creación de una estructura de gobierno moderna, dinámica y eficiente, para... asumir una nueva concepción de gestión pública ..., de cara a los mirandinos” (IVI-Miranda, 2003:27).

Dentro de los aspectos innovadores, más resaltantes, se encuentra que se profundizó en los dispositivos de descentralización cuando se le transfirió la administración y control de los recursos que se derivan del Estado a las comunidades representadas por grupos vecinales organizados, para la gestión de bienes concretos. Situación que se corresponde de forma coherente con lo establecido en el artículo 184 de la CRBV y con los artículos 3 y 13 de la Ley de Reforma Parcial del IVI-Miranda.

Se muestra de esta manera la autogestión como un mecanismo que favorece el proceso de descentralización, por medio del cual se procura avanzar en un proceso de acercamiento de poder a los ciudadanos para una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, cualidades propias de la descentralización como refieren Carucci (1999), Klisberg (1998) y Cunill(1999).

Del principio Ejercicio Democrático versus Marco Legal:

Cuadro 16

Relación del Principio Ejercicio de la Democracia, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004

Descripción del Principio	Instrumentos que lo sustenta	Art.	Elemento esbozados
Se plantea que el ejercicio de la democracia se viabiliza a través de medios y mecanismos que propicien la participación ciudadana.	CRBV (1999)	62,70 y 184	El Art. 62 señala que la participación de los ciudadanos en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio para garantizar su protagonismo. De acuerdo al Art. 70 la autogestión y la cogestión son medios de participación y de protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía, en lo social y en lo económico. Mientras que el Art. 184, establece la autogestión y la cogestión como mecanismo para la participación y la gestión pública.
	CEM	8, Cáp. II	El Art. 8 recoge el mismo espíritu, establecido en el Art.70 de la CRBV. El Cáp. II, se plantea que la acción organizada de los ciudadanos se da a través de distintas figuras, dentro de las cuales destacan: la contraloría social, la autogestión y la cogestión.
	LOSSS	14	Establece que el Sistema de Seguridad Social, en todos sus niveles, garantizará la participación protagónica de los ciudadanos, en la formulación de la gestión, de las políticas, planes y programas de los distintos regímenes prestacionales, dentro de los cuales está Vivienda y Hábitat.
	Decreto-Ley	70.N:10	El Art. 70, numeral 10 establece como atribución del CONAVI promocionar las distintas formas organizativas comunitarias que establece la Ley.
Ley de Reforma Parcial del IVI-Miranda		7. L: f 3.N: 3 13.N: 5	El Art. 3, sobre el objeto, numeral 4 y el Art. 7, de los programas, numeral f refieren el fomento, apoyo y asistencia a la ejecución de programas y proyectos de vivienda y hábitat de carácter autogestionario y auto-constructivo. A los fines que las comunidades organizadas participen de forma protagónica en la solución de sus problemas. Así mismos en los artículos 3 numeral 3 y el 13 numeral 5 se coincide con lo expuesto.

Nota: elaboración propia.

Se observa, de forma particular, como el principio Ejercicio de la Democracia se encuentra plasmado en todos los instrumentos examinados, recorriendo así los diversos peldaños de la pirámide de Kelsen⁴⁷. Resalta de esta forma, la relevancia que se le adjudica a la participación como expresión de la soberanía popular y, en consecuencia, como ejercicio de un nuevo modelo democrático, que se promueve constitucionalmente en la República Bolivariana de Venezuela desde 1999.

Dentro de los canales y mecanismos aludidos en el marco jurídico se hallan, en lo social y lo económico, la autoconstrucción, la autogestión y la cogestión, los cuales se presentan como alternativas fundamentales para garantizar e incentivar, desde cualquier espacio, la participación organizada de los ciudadanos como una vía idónea para promover el Bienestar Social.

La participación se concibe y se construye así, a través de los medios y mecanismos que establece la normativa jurídica, destacando la modalidad de la autogestión como una de ellas.

La experiencia adelantada desde el IVI-Miranda con el Programa Autogestión Habitacional es una muestra congruente de ello, no sólo porque su denominación haga alusión literal a uno de los medios y mecanismos de participación y de protagonismo del pueblo, enunciados en la carta magna (Art. 70 y 184), sino, en especial, porque la gestión programática se realizó, colocando el acento en la promoción e incorporación de las comunidades organizadas “en la administración, la toma de decisiones, la realización de gestiones, las negociaciones, la organización y la dirección de procesos de índole comunitario”. (IVI-Miranda, 2003:52).

⁴⁷ La Pirámide de Kelsen es entendida por Olaso (1979) como un sistema que jerarquiza las normas según su importancia y rango, es decir que se compone de un sistema jerarquizado de distintos rangos. Cada norma se fundamenta en otra norma de superior jerarquía hasta llegar a la norma suprema, la Constitución.

Asimismo, se previó los dispositivos para que la población ejerciera la participación ciudadana con la asesoría técnica integral promovida por el ente en cuestión.

Del principio Servir al Pueblo versus Marco Legal:

Cuadro 17

Relación del Principio Servir al Pueblo, Subyacente en el PAH, con el Marco Legal en Vigencia, Periodo 2000-2004

Descripción del Principio	Instrumentos que lo sustenta	Art.	Elementos Esbozados
Servir al pueblo. En el PAH se contempló y centró la ejecución programática en la atención de la Población denominada de protección especial.	CRBV	82	Plantea que para la satisfacción del derecho a una vivienda el Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y en especial las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición y ampliación de las viviendas.
	Decreto-Ley	9	La ley establece que serán considerados como sujetos de atención especial por parte del Estado, las personas o familias que no tengan ingresos o cuyo ingreso mensual éste por debajo de una cantidad equivalente de cincuenta y cinco unidades tributarias (55 U.T)
	Ley de Reforma Parcial del IVI-Miranda	8.N:1	Recoge el mismo planteamiento del Decreto-Ley.

Nota: elaboración propia

En el PAH la población sujeto de atención o grupo meta en la que se concentró la acción programática, fue la definida en el artículo 9 del Decreto-Ley que regulaba el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional como población de protección especial. Decisión que se tomó, aun cuando en dicho instrumento, también, se establecía como parte de la competencia institucional, prestar atención a otras familias que contaban con mayores niveles de ingreso (55-120 UT).

Sin embargo, el PAH, enfocó su actuación con opción preferencial en aquellas familias más afectadas por exclusión social, situación que se encontraba en total correspondencia con el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela, ya que la política social adelantada por el IVI-Miranda se colocó a la disposición de la población más vulnerable.

En este mismo orden de ideas, la autogestión como modalidad de ejecución programática, era un medio idóneo para servir al pueblo, en la medida que la población objeto de atención podía participar y proveerse en el proceso de una infraestructura residencial.

Lo mencionado, desde la apreciación de la escritora, recibe un tratamiento más adecuado cuando en el nuevo reglamento que norma todo lo concerniente al área, establece que “toda persona tiene derecho a acceder a una vivienda y hábitat dignos a partir de un tratamiento con criterio de justicia y de equidad” (Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Mayo, 2005, Art. 12)

Planteamiento que permite abordar la problemática desde un ángulo más amplio, si se toma como referencia el concepto esgrimido por las autoras D’Elias y Maingon (2004) quienes parten de definir la equidad como una “igualdad basada en las diferencias”⁴⁸.

El estudio realizado por D’Elias y Maingon (2004) fundamentó su análisis en dos ejes políticos filosóficos que entrelazan las categorías de igualdad y diversidad. En el primero la equidad significa lo que es igualmente justo entre unos y otros por medio de una sociedad que debe garantizar la igualdad y la justicia en el acceso y la capacidad de realización de estos aspectos, en este caso se puede referir que esta concepción privaba en el antiguo Decreto-Ley.

El otro eje, centraba su atención en las diferencias existentes entre unos y otros “y se relaciona con la configuración de poderes que éstos tienen para participar

⁴⁸ Para profundizar véase el Documento: La Equidad en el Desarrollo Humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y de diversidad de Yolanda D’Elia y Thais Maingon (2004)

en la vida social” (p.6), enfoque que antepone la necesidad de diferenciar el tratamiento entre unos y otros, considerando las particularidades, según sus vulnerabilidades y, también, según sus fortalezas y potencialidades. Este modo de intervención recibe el nombre de equidad vertical y consiste en que “a necesidades diferentes corresponden respuestas diferentes” (De Negri; 2002. Cit. por D’Elia y Maingo, 2004).

Ahora bien el acercamiento a la equidad y justicia social pasa por favorecer el desarrollo de una política social que considere, como fundamento, en los mecanismos que la concretizan, además de la igualdad, la diversidad, para generar desde la esfera estatal respuestas diferenciadas que propendan a una gerencia más efectiva. Hecho que se observa como una característica del PAH.

Del principio Corresponsabilidad versus Marco Legal:

Cuadro 18

Relación del Principio Corresponsabilidad, Subyacente en el PAH, con el Marco legal en Vigencia, Periodo 2000-2004

Descripción del Principio	Instrumentos que lo sustentan	Art.	Elementos Esbozados
Corresponsabilidad se establece entre las comunidades organizadas, las ONG’s y el gobierno regional, representado por el IVI-Miranda para la resolución de la problemática habitacional	CRBV	4, 82,	El Art. 4 establece que el Estado venezolano se regirá entre otros principios por el de la corresponsabilidad. Además, destaca entre otros principios la cooperación, la solidaridad y la concurrencia. En el Art. 82 alude a que la satisfacción progresiva al derecho de una vivienda digna es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.
	LOSSS	102	Reza que el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat definirá el conjunto orgánico de políticas, normas operativas e instrumentos que en conjunto con la participación protagónica de las personas y las comunidades organizadas, instituciones públicas, privadas o mixtas, garanticen la unidad de acción del Estado a través de una política en la que concurren los órganos y organizaciones que regulen el régimen.

Nota: elaboración propia

La corresponsabilidad se presenta, de forma coincidente, como un principio, tanto para la normativa consultada como para el PAH. Dicho principio expone que la satisfacción de los derechos sociales debe ser asumida de manera compartida entre el Estado, los ciudadanos organizados o no y, además, por otras estructuras de representación de carácter privado, público o mixto. Proceso en el que se requiere generar condiciones de participación, equitativas, para reafirmar la democracia y la justicia social.

De este modo queda establecido como compromiso del Estado y deber de la sociedad generar las condiciones favorables para adelantar todas aquellas experiencias que coincida con este postulado.

En el caso específico del PAH, confluyeron las acciones del Estado en conjunto con la organización y la participación ciudadana, así como de empresas privadas sin fines de lucro, a fin de solventar el requerimiento de una vivienda en condición óptima y que favoreciera el desarrollo del entorno. Experiencia, que se caracterizó porque todos los actores involucrados reconocían y asumían su aporte.

Según el IVI-Miranda (2002), la modalidad de trabajo generada por el PAH contribuía a superar la concepción Autárquica de la autogestión, donde el Estado era negado por quienes la practican, ya que en esta nueva modalidad se apostaba al principio de la corresponsabilidad. Planteamiento que exalta, como una cualidad de la autogestión, y específicamente del principio de corresponsabilidad, el “apropiamiento del Estado” por parte de la sociedad civil, donde el ciudadano forma parte y, por sobre todo, se siente parte de él.

Así mismo, la corresponsabilidad se asocia a otros principios como la cooperación, la solidaridad y la concurrencia, los cuales tienen una relación de interdependencia que fundamenta la convivencia humana y las propuestas alternativas de carácter colectivo, profundizando los procesos democráticos.

Para sintetizar, se debe resaltar que todos los principios que fundamentaron el desarrollo del PAH se encontraban en correspondencia con mandatos y lineamientos jurídicos de prioridad para la nación y para el estado Miranda. Se coloca de relieve la pertinencia que supone abordar los temas vinculados con el área de vivienda y hábitat, como un derecho humano, un deber social y un servicio público que el Estado debe garantizar en conjunto con la sociedad, con miras a favorecer mayores niveles de equidad y justicia social.

Se consagra, en correspondencia, en las disposiciones legales examinadas que la participación en los asuntos públicos requiere la intervención de los ciudadanos en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas; bien sea de forma individual o por medio de organizaciones sociales.

De esta forma, se prevé la institucionalización de mecanismos y valores democráticos de participación en el seno de la gestión pública, y de forma coherente esto se materializó en la relación entre los principios rectores del PAH y el marco legal vigente.

Niveles y Tipos de Participación Predominante en el Desarrollo de la Experiencia

Dentro de los niveles de participación que serán explorados en el marco del PAH se tomará en cuenta la clasificación realizada por Velásquez (1984) y Cunill (1999), con la cual se bosquejará cómo y en qué medida, en los momentos de planificación y ejecución programática, se llevo a cabo los procesos de información, consulta, resolución, gestión y control a partir de la participación de las comunidades organizadas.

Información:

El acceso a la información en el desarrollo del PAH, por parte de la población atendida, varió en los diversos momentos programáticos. En la fase de planificación tuvo acceso a una explicación general, de manos de la ONG o del IVI-Miranda, sobre el programa⁴⁹ a ser desarrollado en la localidad y; por su parte, la comunidad organizada suministraba datos y recaudos necesarios para fines diagnósticos y de elaboración de ofertas comunitarias y técnicas, de acuerdo al caso que correspondía.

Como se observa, no se tuvo oficialmente proximidad sobre datos de corte estratégico, como: disposición presupuestaria, demanda existente, procedimientos y criterios establecidos para la escogencia de comunidades, entre otros; se deduce entonces, que la participación social era ejecutada bajo una visión restringida sobre información que podía ser relevante puesto que, en buena parte, estaba relacionada con la toma de decisiones para acceder al programa.

En cambio para la ejecución del PAH, el manejo de información era global, integral y permanente, no porque se decretara sino porque el mismo proceso lo determinaba. Desde un comienzo la generalidad de la población, miembros de la organización comunitaria y/o beneficiarios, y vecinos de la localidad, debían conocer las implicaciones, responsabilidades y acciones del proceso autogestionario. Factor clave que fue utilizado por la población para la toma de decisiones y la fiscalización de la experiencia.

...en el Taller de formación..., nos aconsejan el tener reuniones periódicas..., que esta comunicación no tenía porque obviarse, había que mantenerla constantemente, y verídico, ya no era solamente una vez a la semana que teníamos estas reuniones, sino que casi todas las noches nos reuníamos después de la tarea, del trabajo. Entonces la

⁴⁹ La información recibida, como fue referido en la descripción de la lógica programática, giraba en torno a perfil de la población beneficiaria, requerimientos de acceso, implicaciones y ente responsable del patrocinio y financiamiento del PAH.

participación y la comunicación en el proyecto de autogestión son puntos esenciales para lograrlo. (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

En este orden de ideas, la formación recibida, a través de los talleres programados y dictados a la población objetivo y/o miembros directivos y socios de la organización comunitaria, fue un mecanismo informativo de carácter técnico que favoreció la visión integral del proceso autogestionario, entre otras actividades realizadas por el IVI-Miranda y las ONG's, por ejemplo: asambleas, reuniones, encuentros por subregiones y de todo el estado.

La información se recibía, por lo general, antes de tener que asumir una responsabilidad o de tomar alguna resolución, principalmente, cuando ésta era de carácter trascendente para el proyecto comunitario.

En torno al seguimiento dado, la población cumplió un doble rol por cuanto suministraba información para el monitoreo del proceso autogestionario; así como, recibía la asesoría permanente para el alcance de los objetivos establecidos.

Como se observa la estrategia operativa del programa requería de la inserción e integración de la población a nivel del manejo de la información.

Consulta:

En el marco del desarrollo del PAH se identificaron dos planos de consulta en los que participó la población beneficiaria, el primero ceñido al abordaje programático propiamente dicho y, el segundo, a la revisión de la política de vivienda nacional y regional.

Con relación con el abordaje programático, en el momento de planeación, la consulta se caracterizó por ser escasa, se logró identificar la postulación de

potenciales beneficiarios como la principal responsabilidad de la organización comunitaria. Mientras que en la ejecución, la cual dependía fundamentalmente del papel de la comunidad, la deliberación era un requisito indispensable para la toma de decisiones, tanto, de corte estratégico, como, operativo.

La consulta se realizaba así, en diferentes instancias (Asambleas comunitarias, reuniones por comités o grupos de trabajo), conforme a las competencias asumidas y a la trascendencia de la situación. Dentro de los aspectos revisados destacaron, los relativos a la movilización de recursos económicos, contratación de personal, compra de materiales, atención de situaciones conflictivas, etc. Elementos sobre los cuales se le solicitaba a cada una de las ONG's o al IVI-Miranda asesoría cuando el caso lo requería, de no haber ocurrido previamente un acercamiento por parte de estos actores en su labor de acompañamiento o de supervisión, lo que permite identificar rasgos de una relación interactiva y de retroalimentación permanente.

Desde el Instituto de Vivienda del Estado Miranda y las ONG's resaltaron⁵⁰, dentro de los elementos que se trataban con las comunidades, el tipo de vivienda a edificar y los materiales constructivos a utilizar; y de conformidad a las características de la localidad la comunidad organizada expresaba su parecer y daba las sugerencias pertinentes.

En otro orden, los Encuentros de Comunidades Autogestionarias (2000 y 2002)⁵¹ fueron valorados favorablemente como espacio de consulta por los representantes de las comunidades, quienes resaltaron, en sesión grupal realizada en

⁵⁰ Estos fueron los aspectos referidos de forma coincidente en las sesiones grupales realizadas con población objetivo, ONG's y personal del IVI-Miranda.

⁵¹ En los Encuentros de Comunidades Autogestionarias se trató en mesas de trabajo las temáticas: política nacional y regional de vivienda, la participación ciudadana y autogestión, las experiencias autogestionarias desde el IVI-Miranda y redes autogestionarias de vivienda como alternativa de organización comunitaria. La metodología consistió en realizar primero por subregiones los encuentros para, posteriormente, realizar una plenaria donde se oficializaban, presentaban y compartían los resultados y propuestas acordadas.

julio de 2004, que las propuestas generadas, habían sido consideradas para la toma de decisiones, llevándose a efecto algunas que se encontraban bajo la gobernabilidad del IVI-Miranda y que eran vitales para mejorar la experiencia.

A través de los encuentros autogestionarios se pasó de cuarenta y dos a setenta metros cuadrados,... Ahora con las críticas que hemos hecho, se nos autorizó para hacer columnas con vigas, es decir, hemos ido mejorando. (Sesión grupal con la población objetivo, julio, 2004)

La situación descrita se encuentra en correspondencia con las características de la tipología “Participación ciudadana en la priorización de problemas y en la definición de objetivos de desarrollo”, la cual es propiciada generalmente desde el gobierno y tiene como fin “recabar y procesar información en torno a las preferencias y demandas ciudadanas para orientar la formulación de planes y proyectos públicos” (Carucci, 1999:128). Se coloca así a la consulta como un factor relevante en el desarrollo de la gestión.

Toma de Decisiones:

En el momento de planificación la población objetivo, al igual, que las ONG’s reconocen que las decisiones estratégicas, como aprobar la incorporación de una comunidad a la programación de obras y asignar los proyectos comunitarios a las ONG’s, dependían, exclusivamente, del IVI-Miranda, e incluso, referían al Gobernador como otra instancia de resolución (ONG’s, sesión grupal, Junio, 2004 y Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004).

La organización comunitaria, formalmente, y en concordancia a los procedimientos establecidos, tomaba, en esta fase, la decisión sobre los posibles beneficiarios del programa; determinación que se encontraba sujeta a revisión, por parte de la ONG asignada para el acompañamiento del proyecto autogestionario, de acuerdo a criterios técnicos previamente establecidos. Vale destacar, que sólo se

incidía en dicho fallo si se encontraban elementos de peso. La nueva escogencia se realizaba, igualmente, en el seno de la comunidad.

Aunque en la fase de planeación, la selección de beneficiarios fue el único elemento identificado en el nivel de participación social denominado toma de decisiones, es primordial comentar su relevancia en el ámbito local, pues implicaba, más allá del cumplimiento de exigencias técnicas, intereses concretos y cuotas de poder que requerían ser administradas de forma ponderada para atender con criterio de justicia social las necesidades de los integrantes de la localidad.

Por lo general y de forma extensiva, esta decisión de carácter estratégico se hacía de forma pública y con la participación del colectivo, se presentó, de esta manera, casos donde la comunidad argumentaba y establecía escalas para definir, entre las múltiples necesidades, cuales eran las prioridades de atención.

En la implementación del PAH, los tres actores coincidieron en que las comunidades eran quienes tenían el dominio sobre la toma de decisiones a lo largo de este proceso, las cuales las ejercían de forma autónoma cuando eran de carácter operativo⁵², y en el caso que pudieran implicar decisiones que incidieran en el cumplimiento de los resultados esperados o en los procedimientos establecidos, se debía consultar a las instancias que el caso requiriera (ONG o IVI-Miranda).

En entrevista realizada con las ONG's, se recogió... “la selección de beneficiarios, la compra de los materiales, cuando quedan ahorros ellos toman las decisiones, la ONG orienta.” (Junio, 2004)

⁵² Por ejemplo: compra de materiales, contratación de personal obrero y administrativo, entre otras.

Situación que en ocasiones generó incomodidades, se recogió testimonio donde se expresó que en una experiencia autogestionaria se habían sentido irrespetados cuando se les limitaba en su facultad de decidir⁵³

Nosotros habíamos tomado una decisión en la comunidad y no fue respetada por el IVI,..., y hay que decirlo porque las comunidades deben ser respetadas, y más cuando están organizadas... Sin embargo nosotros en vista de que no pudimos traspasar esa barrera tomamos otra decisión que fue darle a las viviendas las mejoras. (Población Objetivo, sesión grupal, julio, 2004)

No obstante se pudo conocer que en la práctica, se incidió en decisiones que estaban, oficialmente, fuera de la potestad de las comunidades, sobre lo que las mismas evidenciaron estar conscientes. Dentro de los aspectos que fueron reconocidos, incluso como logros, se encuentra el tipo y característica de la vivienda, construcción de viviendas adicionales con los recursos remanentes y la contratación del contador de forma independiente.

En el último caso referido, además de reconocer su valor destacaron las ventajas que tenía para el proyecto... “Ahora es más factible que la comunidad, busque a un contador que esté dentro de la comunidad, verifique los asientos contables, y que cobre menos por la firma”. (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

Ante tales decisiones, el respaldo de otros actores se obtuvo, en ocasiones, bien porque hubo apertura y se flexibilizó los procedimientos establecidos, o bien porque las comunidades utilizaron estrategias de presión para hacer valer estas determinaciones, por ejemplo: realizar reuniones con instancias superiores, solicitar el cumplimiento de derechos sociales en concordancia a lo establecido en los reglamentos en vigencia. (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

⁵³El caso en referencia trataba sobre una decisión comunitaria donde el excedente de las casas y el dinero ahorrado se quería invertir en la construcción de una casa comunal y el IVI no aprobó esta decisión por elementos de carácter técnico financieros referidos al uso de las partidas.

Así mismo se pudo conocer que fueron ejecutadas decisiones coyunturales, asumiendo los riesgos que ello significaba al no tener, en ocasiones, el aval de la instancia que correspondiera.

..., nosotros tomamos la decisión sin tener que (...) nos tiraron el pitazo que venía el alza del dólar y sacamos la contabilidad y vimos que nos sobraban seis millones de bolívares, y entonces yo le digo a Denis (Representante ONG) ...te llamo para decirte que queremos construir una vivienda, - pero es que a ustedes les dieron la cantidad para construir diez viviendas, no pueden aparecerse con once viviendas de todas maneras eso lo tenemos que estudiar – y en un dado caso – le digo yo, que no invirtamos en la otra vivienda; - mira yo tengo entendido de todas maneras déjame investigar, que esos millones la Asociación puede metérselos a las casas ...y resulta que se aparece Denis, y ya teníamos todo pero hasta el más mínimo alambre, nada más dejamos ahí, el pago de los obreros. (Población objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

El testimonio expuesto, desde la apreciación de la autora, refleja como el incorporar a las comunidades organizadas en la gestión pública puede generar como apunta Klisberg (s/f) un “plus gerencial a cada paso”, ya que con la participación activa de los beneficiarios directos, del programa o proyecto que se ejecute, las experiencias pueden ser más efectivas, en la medida que se toman decisiones en correspondencia a las necesidades y determinaciones locales y contextuales.

Ello trae consigo sus ventajas y desventajas, éstas últimas sobre todo para aquellas gerencias que funcionan desde esquemas regidos por políticas sociales “que son planteadas finalmente a través de normativas y de decisiones con altos niveles de contradicciones y de confusiones internas, donde es difícil aplicar la ley o las disposiciones porque hay ambigüedades, indefiniciones que dan lugar a conflictos y a dificultades en la práctica” Klisberg (1991)

Situación que se expresó, de alguna manera, en la práctica del PAH, lo que ocurrió principalmente por las contradicciones que se generaban entre las normas que regían la materia habitacional en el ámbito nacional y las características particulares

que le imprimía la autogestión al programa. Por ejemplificar se puede retomar de la cita previamente reseñada la dificultad que hubo para la toma de decisión sobre los recursos económicos excedentes, por cuanto no había parámetros claramente establecidos para resolver esta situación.

Control:

En el proceso de formulación programática la comunidad no tenía, formalmente, algún tipo de control sobre el mismo. El IVI-Miranda es quien velaba, oficialmente, por el cumplimiento de las decisiones de lo planeado, a través de los recursos administrativos, legales y técnicos que se hallaban bajo su potestad, se pueden mencionar entre estos el estudio de factibilidad, evaluación de ofertas, firma de contratos y convenios, solicitud y entrega de apartado presupuestario.

A pesar de lo expuesto, desde la experiencia del PAH se produjeron procesos espontáneos, según información recabada en sesión grupal, donde la comunidad reportó tener conocimiento y control sobre la programación de obras y sobre el cumplimiento de los requerimientos para ingresar a dicha programación por parte de comunidades aledañas.

...nosotros tenemos un caso en el Asentamiento; una persona que... se le otorgaron 9 viviendas y 9 viviendas para gente que no son del parcelamiento, sino que iban a invadir, y sin pedirle nada ya se le habían aprobado los recursos, porque este señor había presionado de una manera política para que se le otorgara el beneficio, gracias a que nosotros nos opusimos a entregar unos documentos, y yo salí por la prensa denunciando al IVI Miranda, se paralizó esa entrega. (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

Lo expuesto, recoge de forma fehaciente como en el PAH hubo, desde la participación social, un proceso de empoderamiento, que a través de la función de control de las comunidades y con el manejo de información oportuna y acciones específicas permitió contrabalancear el manejo del poder de forma más justa.

Con respecto a la ejecución programática, se generó a lo interno de la organización comunitaria un proceso de control de la gestión social en todos sus ámbitos: organizativo, económico-financiero y constructivo; así como, también, de la labor de los otros actores inmersos en la implementación del PAH (ONG-IVI-Miranda).

Dentro de los testimonios que da fe de lo reseñado, y del proceso de apropiación que se fue dando de forma paulatina, se encuentra:

“las ONG cobran nueve millones y medio, no lo paga la asociación, lo paga el IVI, pero eso es plata del Estado y nosotros tenemos que supervisar que esas ONG’s cumplan a cabalidad con los roles que les han asignado y yo he estado pendiente”. (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

Si bien todos los actores asumían que eran responsables del control de la gestión programática y, de igual forma, identificaban esta responsabilidad como competencia de otros actores, en el caso particular, de la población objetivo se identificó a las comunidades como contralores naturales de la experiencia autogestionaria (ONG’s, sesión grupal, Junio, 2004).

Situación sobre la cual las comunidades organizadas mostraron tener conocimiento y, además sentido de pertenencia, por ejemplo se refirió: “Si en mi comunidad se está ejecutando una obra, yo debo ser vigilante, independientemente de que sea beneficiario directo o no,... porque para eso están las contralorías sociales” (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

Se presenta de esta forma el control como un modo de participación que es inherente a los procesos autogestionarios y, por ende, trasciende los parámetros establecidos institucionalmente.

Gestión:

Esta forma de participación se expresó en dos momentos, uno previo a la incorporación al PAH y el otro en su implementación, en ambos casos se alude a todas aquellas acciones que mostraron la capacidad de las comunidades organizadas de gestionar por sí mismas el acceso e implementación del programa sin el acompañamiento de las ONG`s.

En la fase de planeación la organización se encargó de tramitar los recaudos necesarios para introducir las ofertas comunitarias, paso indispensable para la aprobación y la realización del proyecto autogestionario en la comunidad. Estas actividades fueron valoradas, significativamente, por miembros de las comunidades de los Valles del Tuy asistente a la sesión grupal realizada con fines investigativos (julio, 2004), debido a que de ello dependía acceder o no al PAH.

Dentro de los elementos referidos, con mayor fuerza, se encuentran las gestiones realizadas, tanto, para ser incorporados al plan de obras, como, para garantizar la permisología de los terrenos.

En cuanto a lo concerniente a las acciones efectuadas para cumplir con los cometidos referidos se expresó que, en un primer momento, se cumplía con los procedimientos formalmente establecidos⁵⁴ y cuando se presentaba algún tipo de dificultad, se utilizaban, cuando la comunidad no desistía antes, recursos legales y/o estrategias de presión, por citar un ejemplo, en el área legal, una líder comunitaria refirió en entrevista grupal: ...“ya habían firmado el decreto, pero no lo habían publicado, pero yo me conseguí la Gaceta y ahí me basé, ..., después de año y medio de estar luchando, convenimos el permiso” (julio, 2004)

⁵⁴ Elaborar comunicación dirigida al presidente del instituto realizando la solicitud debidamente justificada, con el aval de una organización de la comunidad o que se manifestara la intención de organizarse, más el listado de familias que tuviesen el requerimiento en materia habitacional.

En cuanto a las estrategias de presión, se recogió varios sucesos que fueron descritos por parte de la población que participó en el PAH, de los cuales se citan dos:

...nosotros teníamos Comité de Tierras, un sindicato agrario y a través del sindicato hicimos varias solicitudes, de hecho tomamos la oficina de Enrique Mendoza y lo secuestramos, y el hombre se comprometió con nosotros... luego recibimos las instrucciones de que teníamos que conformar una Asociación Civil Provivienda,... (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

...nosotros hemos hecho trabajos de gestión ante el CONAVI, ante el FIDES, hemos llevado grupos a presionar, a pedirles los recursos que tanto necesitan las comunidades; entonces hemos hecho gestiones de los recursos económicos también en entes oficiales, inclusive tenemos programado en una reunión, la toma de CONAVI por parte de las Asociaciones Civiles que necesitamos viviendas (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

Desde lo descrito se observa como se colocó en ejercicio diversos mecanismos, convencionales y reivindicativos, para el logro de los fines propuesto, los cuales, más allá de ser compartidos o no, se correspondían a un contexto y a una forma de hacer cumplir un derecho social, a través del ejercicio autónomo de la participación ciudadana.

La gestión comunitaria en materia de ejecución programática, abarcó aspectos de carácter organizativo, administrativo y logístico, que la asociación efectuó sin ser un requisito del PAH.

Había personas responsables de las compras, de los materiales y de organizar cualquier evento que tuviese que ver con el proyecto. También en esas reuniones junto con la Asociación Civil y los beneficiarios, fijamos una cuota semanal de 5 mil bolívares, esta cuota era para cubrir los gastos que no estaban incluidos dentro del proyecto, porque sabemos que cuando el IVI aprueba un proyecto, este aporte no es para comprar cepillos, agua, refrigerios,...; eso está establecido en qué se va a gastar ese dinero, ese es material de construcción y no se

puede desviar; y con esos cinco mil bolívares cubríamos todos esos gastos (Población objetivo, sesión grupal, Julio, 2004).

La expresión más relevante de gestión que se observó en el levantamiento de información, se manifestó en la tramitación de servicios conexos que formalmente estaban fuera de la propuesta programática y del alcance de las competencias del IVI-Miranda.

Ciertas comunidades realizaron de este modo, por medio de las organizaciones que las representaban, acciones en pro de la dotación y/o mejoras de servicios colectivos que favorecían un desarrollo más armónico del hábitat. Circunstancias que implicaron la gestión ante otras instancias, tanto privadas como del gobierno, contribuyendo ello al acercamiento de la sociedad civil al espectro de lo público de forma más amplia y procurando acciones integrales.

Bueno, conseguimos la vialidad, parte de la vialidad con INVITRAMI, con una jardinera del sector, conseguimos la donación de material, la gravilla... y el Alcalde nos ha ayudado con los camiones. (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

Este tipo de acción fue estimado de forma positiva, no sólo por representantes de las comunidades, sino también por los integrantes de las ONG's y el personal técnico gerencial del IVI-Miranda, que asistieron a las sesiones grupales realizadas (julio, 2004 y abril, 2004, respectivamente).

En síntesis, los diversos niveles de participación presentados y bosquejados desde la experiencia de un programa de carácter participativo como el PAH, permiten vislumbrar como la incorporación activa de la sociedad civil le confirió un valor agregado, tanto a la priorización de problemas y a la orientación de objetivos de

desarrollo, como a los momentos de formulación, implementación e incluso de control del programa⁵⁵.

La participación se presentó así, según el carácter de los sujetos intervinientes⁵⁶, de forma directa e indirecta. Si bien existía una figura organizativa que representó y canalizó formalmente los intereses del colectivo, el proceso autogestionario, en sí mismo, propiciaba a lo interno de la comunidad que todos y cada uno de los copartícipes de la experiencia participara directamente en la gestión y en la toma de decisiones para el alcance de los objetivos trazados.

Según el origen del impulso a la participación Cunill (1991) o del origen de la iniciativa (Carucci, 1999) el tipo de participación que predominó para el desarrollo del PAH, fue la “acción ciudadana”. Aunque en sus inicios y desde la concepción del programa, la participación estaba pensada para ser promovida y organizada por parte del gobierno regional (IVI-Miranda), con la intención de favorecer la “implicación ciudadana” en el desarrollo del proceso autogestionario. La dinámica determinó, en la medida que el programa cobró auge, que la relación surgía y se iniciaba de manos de la comunidad de forma voluntaria y autónoma, las cuales ya tenían cierto grado de organización y en su mayoría estaban legalmente constituidas.

..., en el caso de la Asociación Civil a la que represento, no fue ningún ente oficial, ni ningún organismo, sino directamente la comunidad consciente de lo que quería, tocó las puertas directamente con el IVI Miranda, o sea, no hubo necesidad de que fueran otras personas a organizar, a orientar, sino que la misma comunidad debido a que quería progresar, busco todo... (Población objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

⁵⁵ Estos elementos se corresponden a tipología de la participación social establecida por Carucci (1999), definida bajo el criterio “según la fase del proceso decisional en la cual se concreta la participación”

⁵⁶ Clasificación utilizada por diversos autores, dentro de los que se encuentran Cunill, (1991) y Carucci (1999).

Se resume a continuación, en el cuadro 19, el grado y la descripción de cada uno de los niveles de participación social presentados en los momentos de planificación y ejecución del PAH.

Cuadro 19

Nivel de participación social y características predominante en el PAH por los momentos de planificación y ejecución programáticos

Nivel	Fases Planificación	Ejecución
Información	Media: Suministraba información al IVI y a la ONG para que se evaluara la posibilidad de incorporación en plan de obras. Recibía información sobre el PAH a ser ejecutado en la localidad.	Alta: Se tenía conocimiento sobre la información de procesos y resultados, la cual recibía y suministraba de acuerdo al caso que correspondiera.
Consulta	Media: Se le consultaba de forma concreta sobre potenciales beneficiarios y, de manera global, por el desarrollo de la política adelantada por el gobierno nacional y el IVI-Miranda.	Alta: A lo interno de la comunidad se daba un amplio proceso de consulta para la toma de decisiones operativas y estratégicas. Entre la comunidad, IVI y ONG se daba un proceso de consulta interdependiente y de retroalimentación permanente
Toma de decisiones	Baja: Instancias del gobierno tomaban decisiones estratégicas para la región, y las comunidades tenían la potestad sobre la selección de beneficiarios potenciales lo que implicaba el manejo de intereses específicos y cuotas de poder.	Alta: Existía capacidad de resolución, de forma autónoma sobre aspectos relacionados con situaciones de carácter operativo, mientras que las de corte estratégico requerían ser consultadas, lo que en la práctica no ocurría siempre.
Control	Baja: Se velaba porque de forma espontánea el cumplimiento de criterios pautados para ingresar al PAH, la planificación de obras y el presupuesto asignado, por algunos sectores comunitarios.	Media: De forma espontánea se generaron procesos de seguimiento y evaluación de la gestión programática. Se monitoreó el desempeño del programa en la localidad y la labor de otros actores. Se asume la contraloría social como una atribución.
Gestión	Baja: Las acciones desplegadas por las comunidades organizadas eran vitales para la consecución del PAH en la localidad, pero requerían del acompañamiento técnico.	Media-baja: Hubo acciones autónomas a favor del acceso y el desarrollo integral del programa.

Nota: Elaboración propia. La escala utilizada sintetiza el grado de participación social identificada en cada momento programático estudiado por nivel. Contiene cuatro (4) alternativas: nula, baja, media y alta. Es el resultado del resumen de los principales planteamientos aportados por los diferentes actores, categorizados por la autora según la escala propuesta y finalmente validado con una muestra de dichos actores.

Acercamiento al Enfoque de la Participación Social Inherente al PAH

Con base a la clasificación realizada, por la autora, en el Capítulo II, será identificado el o los enfoques de la participación que subyacían en los procesos de planificación y ejecución del PAH, puesto en marcha por el IVI-Miranda en el periodo 2000-2004. Se procura así abordar, a partir del caso en estudio, la postura discursiva y práctica, que se materializó en su formulación e implementación programática.

La relación Estado-Sociedad Civil y el manejo del poder son eslabones de importancia para establecer la orientación y finalidad de un modelo de gestión. En este marco, se presentará, en el Cuadro 20, la descripción de estos factores definitorios de la participación social, en correspondencia a la información recabada y procesada sobre el desarrollo del Programa Autogestión Habitacional.

Cuadro 20

Descripción de los factores definitorios de la participación social prevaleciente en el PAH, según los procesos de planificación y ejecución.

Procesos	Factores	Articulación entre los Actores	Poder de decisión
Desde lo planificado		La gestión se planificó por actores con roles diferenciados por habilidades y competencias establecidas por parámetros convencionales.	El IVI-Miranda transfiere a las ONG's y las comunidades organizadas, amplias atribuciones sobre la ejecución del PAH que les confieren control sobre procesos y resultados. Se reserva unilateralmente las decisiones sobre la planificación de obras.
Desde lo ejecutado		Se dio por roles diferenciados, que en la práctica se flexibilizaron y fueron permeables por la dinámica autogestionaria. Se generó, adicionalmente, relaciones de coordinación entre diversas experiencias autogestionarias. Así como, enlaces de gestión entre comunidades y otros entes públicos.	En General, el manejo de poder por parte de los actores se complementaba para la consecución de los procesos y resultados. Destaca el amplio control que tuvo la sociedad civil organizada sobre procesos y resultados.

Nota: elaboración propia

Enfoque de la Participación desde la Articulación de los Actores

Establecer roles diferenciados por competencias y habilidades que según la norma son propios o característicos de un actor determinado, tiene como potencialidad que brinda mayor eficiencia para el desempeño de acciones individuales o fragmentadas. Sin embargo, presenta como limitación que la visión sobre el proceso es restringida, además, que el desarrollo de las capacidades en áreas atribuidas a “ciertos especialistas” se coarta, se vislumbra de esta forma desde lo planificado en el PAH algunos rasgos propios al enfoque técnico burocrático.

De este modo la planificación y evaluación programática habían sido concebidas y llevadas a la práctica como responsabilidad del IVI-Miranda, y en consecuencia la gerencia convergía en los técnicos; por su parte, a las ONG’s le correspondía suministrar asistencia técnica integral a las comunidades y, a la sociedad civil representada por una organización de la localidad la ejecución del programa.

La articulación entre las diversas instancias que conformaban al IVI-Miranda, de acuerdo a testimonios recogidos en sesión grupal con personal gerencial y técnico del IVI-Miranda (Julio, 2004), fue escasa y en consecuencia la relación que se estableció de forma preponderante entre éstas y la comunidad se dio de forma parcelada, existiendo lógicas e intereses diversos que limitaban un efectivo enlace entre el Estado y la sociedad civil.

La participación social en el diseño de la propuesta programática fue marginal, en primer término, porque había sido concebida así desde lo proyectado y, en segundo, porque la dinámica lo determinaba de esta manera, como ocurrió con el caso particular de la elaboración de las ofertas comunitarias.

En la ejecución, por el contrario, un amplio espectro de la comunidad se integraba y participaba de todas las fases del proyecto comunitario: diseño de planes operativos, ejecución (organizativa, administrativo-contable y constructivo), seguimiento y, evaluación de procesos. El acompañamiento técnico se dio de forma integral en el área socio-organizativa, administrativo-contable y técnico-constructiva, proceso en el que la articulación ONG-Comunidad fue intensa y permanente.

Asimismo, la articulación de las comunidades organizadas contempló, en el avance del proceso autogestionario, otras esferas de relaciones, que en un inicio no habían sido pensadas, y que, en la praxis, fueron valoradas, auspiciadas y acompañadas por el IVI-Miranda y las ONG's.

Destacan dentro de estas el vínculo que se estableció entre comunidades que deseaban participar o que ya habían sido beneficiadas a través del PAH, las cuales generaron otros espacios y niveles organizativos que procuraban incidir en la toma de decisiones y en la optimización de las acciones en el ámbito público. Se acopió según testimonio: ...“las asociaciones formamos una mancomunidad de asociaciones civiles y nos reunimos periódicamente, allí intercambiamos opiniones y experiencias... y ahí se toman decisiones para ir al IVI, llevar el problema y solucionarlo”. (Población objetivo, sesión grupal, julio, 2004).

Algunas comunidades organizadas se vincularon, también, con otros entes del Estado y empresas privadas para gestionar documentos, servicios conexos o recursos financieros que contribuyeran con el desarrollo integral del proyecto habitacional adelantado en la localidad. Las acciones se realizaban de forma autónoma y partían de manera creativa y propositiva de las demandas y requerimientos particulares.

En resumidas cuentas la articulación que, en líneas generales, se estableció entre los actores inmersos en la ejecución del PAH, reflejan el enfoque de la participación social crítico-alternativo, donde las relaciones se recrearon en una

dinámica de ajustes y reajuste que contribuyeron, en un contexto de flexibilidad y permeabilidad, la aproximación a procesos de intercambio más igualitarios en la gestión de lo público.

Enfoque de la Participación desde el Poder de Decisión:

Desde lo planificado y ejecutado se concentró de forma unilateral, por parte del IVI-Miranda, el poder para determinar la distribución de los recursos en pro de la consecución de los programas habitacionales implementados por la institución. Característica que presentó propiedades de los enfoques asistencialista y técnico burocrático, donde el poder de resolución sobre los recursos encontraba en manos del Estado.

Vale reseñar, que en el curso de la experiencia se incidió, de alguna manera, sobre esta situación, por una parte porque el ente estatal propició espacios de discusión colectiva para la revisión de la política implementada en materia habitacional en la región y en la nación, y, por otra, porque las comunidades organizadas, a través de diversos mecanismos legales y de presión que utilizaron influyeron en la toma de decisión. Uno de los hechos más significativos, reconocido como logro por la sociedad civil participe, es haber contribuido en el incremento significativo y de forma sostenida de los recursos económicos asignados al PAH⁵⁷.

En particular, la sociedad civil organizada tuvo amplia incidencia sobre las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos, sustentado ello en la gerencia, control y administración de la modalidad autogestionaria. Así como, en el ejercicio de deberes y derechos sociales, tales como: la participación, el trabajo, la información, administración transparente de recursos, y la contraloría social⁵⁸.

⁵⁷ Solicitud que se realizó en el primer Encuentro de Comunidades Autogestionarias (2000)

⁵⁸ Los deberes y derechos mencionados, fueron referidos con conocimiento de causa por representantes comunitarios en sesión grupal (julio,2004)

Se muestra así, la descentralización, y de forma específica la autogestión como mecanismo descentralizador, como una alternativa para la democratización del Estado y de la administración pública, debido a que contribuye a la redistribución de espacios de toma y ejecución de las decisiones y, por ende, del poder.

En este orden de ideas, el manejo de poder por parte de los actores se complementaba para la consecución de los objetivos definidos. En el Gráfico 5 se muestra esta correlación.

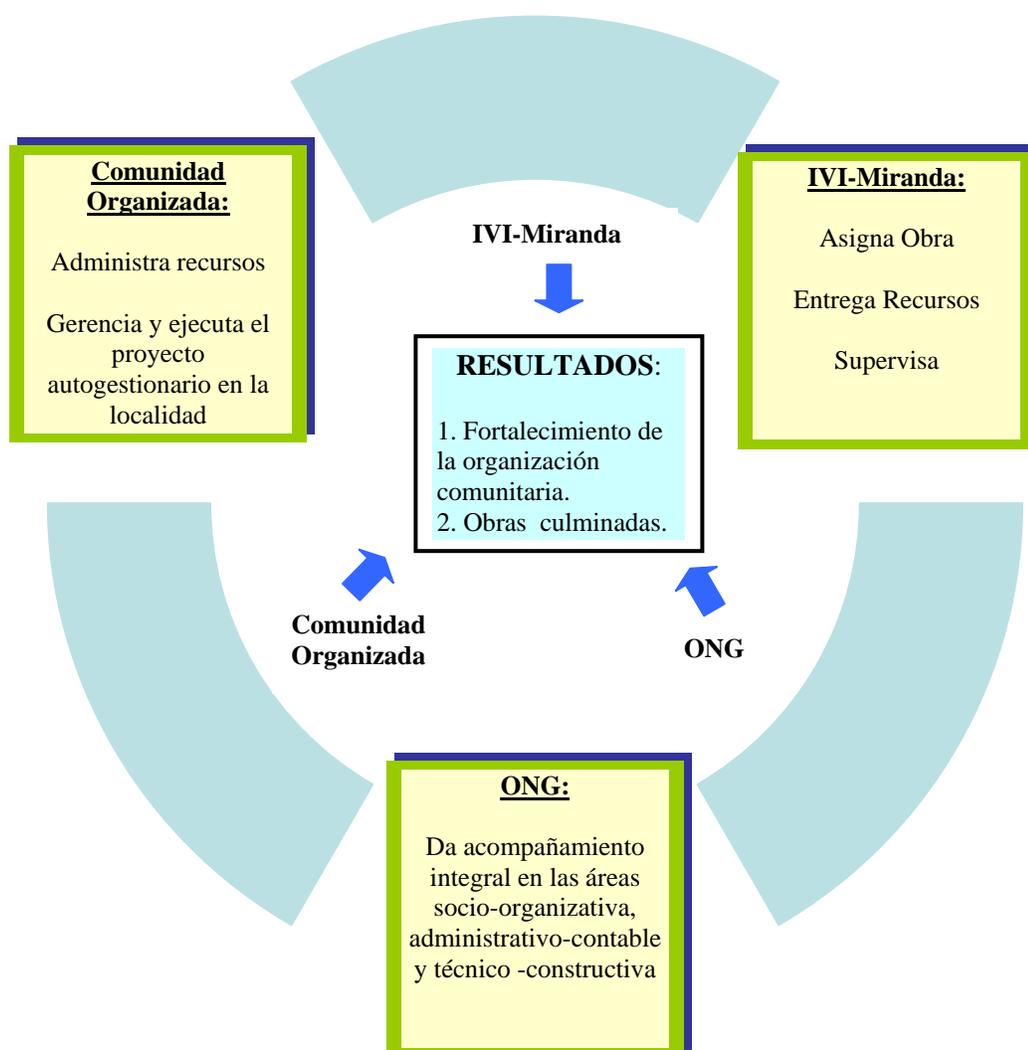


Gráfico 5: Representación de la complementariedad del poder de decisión entre los actores para la consecución de resultados en el desarrollo del PAH. Elaboración propia.

Se desprende de los elementos esbozados sobre la articulación de los actores del poder para la toma de decisiones, que el PAH presentó en el desarrollo de la gestión, desde el ángulo de lo planificado, ciertos rasgos que se correspondían a los modelos que concebían a la participación social restringida ante la figura del Estado. Lo que ocurría, desde la opinión de la autora, porque se partió de esquemas tradicionales y de una racionalidad en donde el Estado asume ciertas competencias públicas como de su exclusiva potestad, entrando en contradicción con la esencia del modelo de gestión que se ejecutaba.

Llama la atención que justamente en los procesos de la planificación y evaluación, que habían sido proyectados como responsabilidades del IVI-Miranda y donde la participación de la población atendida se presentó de forma escasa, fue donde hubo más cuestionamientos por parte de todos los actores al momento de recoger la información para elaborar la descripción de la lógica de intervención.

En cambio desde lo ejecutado, tanto la articulación de los actores como el manejo de poder se caracterizaron por estar acorde y en correspondencia con el enfoque crítico alternativo. El poder no fue exclusivo de un sector y en la medida que la articulación se fortaleció y se amplió, incluso a otros grupos de interés, se pudo “avanzar a salidas concertadas y con mayor posibilidad de ser efectiva”, elemento que describe a los procesos autogestionarios referido en el apartado teórico

Aprendizajes y Resultados más Significativos de la Experiencia a la Luz de los Retos que se Presentan

Aprendizajes

Dentro de las dimensiones que se procuró cualificar, a través del proceso investigativo, se encontraba lo valorado positivamente y lo que se consideraba se debía mejorar para lograr el desarrollo óptimo del PAH; ello, de acuerdo a la

percepción de los actores. En este orden, se subdividirá y sistematizará el presente desarrollo.

Lo Valorado Positivamente

El enfoque, la filosofía y la metodología.

Los tres implicados directamente en la investigación (IVI-Miranda, ONG's y Población Beneficiaria), coincidieron en primera instancia en apreciar favorablemente el enfoque, la filosofía y la metodología⁵⁹ que contenía el PAH. Los motivos, en que cada actor hizo énfasis, eran complementarios y se encontraban determinados por los roles que jugaron.

El personal gerencial y técnico del IVI-Miranda valoró a la propuesta adelantada como una modalidad de gestión que rompía con el paradigma de gestión pública tradicional centrado en el Estado como benefactor, perspectiva que se correspondía con los lineamientos estratégicos de la política institucional, que apostaba a un nuevo modelo de gobernabilidad. Por su parte, las ONG's destacaron que la orientación social del programa permitía la participación de las comunidades en la solución de sus problemas habitacionales, así como en otras áreas de importancia, lo que contribuía a mejorar su calidad de vida, visión que circunscribe su fin en una orientación operativa, concordante con el rol de ejecutor asumido. Ahora bien, para la población entrevistada que había accedido al programa éste se debía “reafirmar”, puesto que más allá de contribuir al logro de una vivienda digna e incidir en el mejoramiento de las condiciones del medio ambiente comunitario, también abarcaba y promovía el ejercicio de derechos y deberes, posición que se ajustaba al ámbito democrático y revelaba el programa como un instrumento pertinente y viable para la “construcción de ciudadanía”.

⁵⁹ En instrumento aplicado a las ONG's se obtuvo como un aspecto a mantener en el PAH las fases o momentos establecidos para el desarrollo de su labor (relación ONG-Comunidad).

Resalta de esta manera, a pesar de las particularidades que cada actor le imprimió al proceso, la necesidad de mantener y continuar avanzando en un enfoque centrado en la participación protagónica del pueblo en los asuntos públicos.

La formación integral.

La formación integral y permanente es otro factor en el que coincidieron, todos los actores, se debía mantener. Se consideró que debía estar presente en toda la fase de implementación programática, ya que garantizaba, en buena medida, la consecución exitosa de los resultados proyectados. Se requiere, entonces, continuar avanzando en procesos de formación permanente sobre el ámbito y dinámica de lo local, incluyendo los aspectos socio-organizativos, administrativo-contable y técnico-constructivo para que articulados contribuyan efectivamente en el alcance del fin último.

El proceso formativo al que se hace mención favorecería la capacidad de cambio existente en las comunidades, así como también de las instituciones u organizaciones inmersas en la dinámica, mostrando y aportando cada una desde sus saberes, experiencias, intereses y necesidades sus capacidades, habilidades y aprendizajes, determinantes de un modelo autogestionario alternativo.

Saldos organizativos.

Igualmente, otro elemento sobre el que se reflexionó fue en torno a los saldos organizativos que se generaron a partir de la experiencia, donde “Se demuestra que la comunidad organizada es capaz de superarse así misma cuando ven alcanzados sus objetivos y metas.” (Personal Gerencial y técnico del IVI-Miranda, sesión grupal, Julio, 2004). En ese sentido, destacaron los actores que la participación en el PAH motorizó la acción creadora de las comunidades para la solución de problemas, bien fuera, a través de mecanismos regulares o de presión social, y permitió desarrollar

capacidades de negociación y de gestión ante entes gubernamentales y empresas privadas.

La administración de los recursos por parte de las comunidades.

Partiendo de la información recabada, la administración directa de los recursos económicos del PAH por parte de las comunidades organizadas debía mantenerse, porque los líderes responsables de su gestión demostraron eficiencia y eficacia en su manejo, y por sobre todo porque le otorgaron mayor transparencia a esta labor. En esto, también, todos los sectores involucrados coincidieron. Para el IVI-Miranda esta acción “implica confianza en la gente y en sus organizaciones”, mientras que para las comunidades constituía un espacio para demostrar que “pueden administrar los recursos de entes públicos”. Todo ello, sustentado en sus capacidades de decisión, gestión y de control en constante desarrollo.

Procesos Humanos, personales y colectivos.

Desde perspectiva del desarrollo humano, el personal planificador y ejecutor consideró que la mística y los altos niveles de compromiso por parte, de todos y cada uno, de los partícipes del proceso eran aspectos relevantes que debían potenciarse para sustentar la modalidad autogestionaria. Como destacan las fuentes, prevaleció en el seno de estos actores el hacer su trabajo con vocación y dedicación.

La población beneficiaria, fue quien reportó más aprendizajes en materia de procesos humanos, situación que se corresponde con una propuesta dirigida al reforzamiento e impulso de capacidades, habilidades y potencialidades para la gerencia e implementación del PAH, como propósito inmediato.

Dentro de los elementos comentados se encuentran algunos que tocaron el ámbito personal y otros que incidieron en lo colectivo. Desde lo individual se reseñó

que la experiencia había favorecido el conocerse como persona, valorando por sobre todo potencialidades que no se habían colocado en práctica, a su vez, de cara a su relación como colectivo se comentó que se avanzó en el reconocimiento y el respeto del otro, desde sus opiniones hasta su participación, estrechando así lazos de solidaridad.

Lo expuesto vislumbra que hubo una contribución a la formación de capital social, entendido éste como “la forma en que las normas formales e informales y las instituciones promueven confianza y la colaboración entre las personas” (Síntesis Capital Social, 2005). Confianza, que según este enfoque mientras sea mayor incrementa la posibilidad de cooperación voluntaria.

En el caso estudiado, se pudo observar como la cooperación, también acrecentó la confianza, la solidaridad y la reciprocidad, prerequisites que conforman el capital social en una acción de tipo colectiva. En ese sentido:

Un señor que no estaba metido en el programa y que la comunidad lo odiaba, sin ver para atrás se puso a ayudar a todos a hacer la casa, sin cobrar medio, y resultó, que uno desistió de su casa y el fue de los primeros que abogó porque le dieran la casa, todo el mundo de acuerdo y se le otorgó una casa. (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

Uno de los retos más desafiante que se presentan, de acuerdo a lo esbozado, es continuar profundizando los procesos democráticos. El Estado, IVI-Miranda, y la sociedad civil, ciudadanos organizados participes del PAH, son los primeros llamados a convertirse en un canal abierto para promover y garantizar, como establece el mandato constitucional y el marco jurídico vigente, el ejercicio de deberes y derechos, a través de la participación protagónica de la comunidad y en especial de los más excluidos de los asuntos públicos.

Seguidamente se presentan en el Cuadro 21, algunos testimonios que corroboran los aprendizajes referidos.

Cuadro21

Lo Valorado Positivamente del PAH, según los testimonios recabados.

Ítem Valorado Positivamente	II. Testimonio que señalan aprendizajes
El enfoque, la filosofía y la metodología	<p>“Es una modalidad de gestión que rompe con el paradigma de gestión pública centrada en el Estado, donde la participación ciudadana tiene el rol protagónico” (Personal técnico gerencial IVI-Miranda, sesión grupal, abril 2004)</p> <p>“La orientación social del PAH que permite la participación de las comunidades en la solución de sus problemas habitacionales, para mejorar su calidad de vida”(información recabada de Instrumento aplicado a las ONG’s, mayo, 2004)</p> <p>“Se debería reafirmar la autogestión, porque permite el ejercicio de deberes y derechos”.(Fragmento de ejercicio realizado en manuscrito en Sesión grupal con la Población objetivo, Julio, 2004)</p>
Formación integral.	<p>... “ellos estaban tratando de que yo aprendiera, cómo me iba a sentar en una gerencia a negociar con x persona, porque yo no tenía experiencia, más bien ellos me enseñaron todo eso, y de verdad le agradezco” (Población objetivo, sesión grupal, julio, 2005)</p>
Saludos organizativos	<p>“Cuando se vinculan con el programa y se cumplen los objetivos del programa la gente asume sus derechos, tanto con el problema de la vivienda. La vivienda les permite un proceso de organización con el que abordan el problema de las aguas negras, del agua,...” (Personal técnico gerencial IVI-Miranda, sesión grupal, abril 2004)</p>
Administración de recursos por comunidades organizadas.	<p>“La entrega de aporte para la administración directa de las comunidades bajo supervisión y asesoría de las ONG’s, se debe mantener, por cuanto evidencia resultados satisfactorios” (dato recabado de Instrumento aplicado a las ONG’s)</p> <p>“Las comunidades pueden administrar los recursos de entes públicos de forma transparente y con eficiencia y eficacia” (Población objetivo, sesión grupal, julio, 2004)</p>
Procesos Humanos	<p>Información recabada de Instrumento aplicado a las ONG’s en mayo, 2004:</p> <p>“La mística profesional de responsables de distintas áreas es un factor relevante para la consecución de la experiencia autogestionaria”; “Se requiere de altos niveles de compromiso por parte de los beneficiarios en el proceso de autogestión”.</p> <p>Testimonios obtenidos del personal técnico gerencial del IVI-Miranda en sesión grupal (abril, 2004): “Los beneficiarios se concientizan y reconocen que con su participación activa pueden mejorar su entorno y su calidad de vida”</p> <p>Testimonios obtenidos de la población objetivo en sesión grupal (julio, 2004):</p> <p>... “aprendimos a respetar las opiniones de los demás y tomar muy en cuenta la participación de cada uno de nosotros”; “El haber participado en el programa permite estimarnos como seres humanos por haber obtenido un aprendizaje y haber mejorado la calidad de vida”; “Cuando una familia cambia un rancho por una vivienda higiénica, cómoda, digna, esa familia tiene más incentivos y se une más; hay más sensibilidad en el grupo familiar, sobre todo en la educación de los hijos”; “En mi comunidad hubo diez viviendas ejecutadas, pero ahí participó más del cincuenta por ciento de la comunidad que se involucró en el trabajo del P.A.H. y... era nuestra obligación presentar cuentas claras a toda la gente que participaba con nosotros”; “Ver como una persona que de repente era insociable, se unieron y se conformaban en comunidades y se integraron y participaron, era interesantísimo, ya después parecían unos dueños de empresa”</p>

Aspectos a Mejorar

Las barreras socioculturales y educativas.

Los corresponsables del PAH compartían, de forma crítica, que el desarrollo de una experiencia de corte participativo como la adelantada, traía como limitación las resistencias que se generaban a su alrededor, dado los múltiples intereses y concepciones que habían sobre el abordaje de la problemática habitacional, lo que limitaba, en ocasiones, la participación efectiva de dichos actores.

Por citar un ejemplo, los asistentes a sesión grupal en representación de la población objetivo, destacaron dentro de los factores que asociaban con el proceso autogestionario, “las dificultades”, que se suscitaban de acuerdo a su percepción por la incredulidad y la desconfianza que buena parte del colectivo comunitario tenía hacia la modalidad a ejecutar.

Al explorar los testimonios recabados, se pudo conocer que esta situación era la expresión de diferentes factores, se encontraron entre ellos: una cultura individualista que limitaba integrarse al proceso, el desconocimiento y dudas sobre la capacidad de las comunidades organizadas para gerenciar el PAH en su localidad y la incertidumbre sobre la administración de los recursos de forma honesta, hecho que pudo estar vinculado a una cultura donde la corrupción ha tenido una incidencia importante en el espectro de la administración pública.

Situación que, de alguna forma, afectó la labor del personal del IVI-Mirada y de las ONG's quienes no estaban ajenas a esta circunstancia, pues además de tener toda una carga cultural, también tenían un componente educativo que, en ocasiones, incidió en que hubiesen dudas o se desconociera las capacidades de la sociedad civil organizada.

Lo expuesto, implicó “crear y recrear”⁶⁰ la experiencia para superar barreras educativas, socioculturales, económicas y políticas que se presentaron, de acuerdo a testimonio de líder comunitario (julio, 2004).

La burocracia institucional.

Se vislumbró, también, en torno a las prácticas como hallazgo relevante, que existía la necesidad coincidente de cambiar la burocracia institucional, con la finalidad de colocar la gestión del IVI-Miranda a tono con las demandas sociales que se generaron a partir del desarrollo de la modalidad autogestionaria.

A lo largo de la descripción de la lógica de intervención que caracterizó al PAH e incluso en comentario oficial realizado en el libro “Autogestión una Alternativa Habitacional del estado Miranda para Venezuela”, se hace referencia a debilidades en la capacidad de adaptación y de respuesta que tuvo el instituto, en lo organizativo y administrativo, ante la dinámica que experimentó el proceso autogestionario.

En el caso del Instituto, aún no se tiene la estructura de autogestión más idónea, puesto que todavía está en una fase de lo que es el proceso viejo contractual (1996-1999) con los esquemas y la nueva estructuración (2000-2003) que se quiere incorporar. No ha habido todavía una definición completa del proceso de autogestión, porque tiene muchas aristas y hay que buscar la forma para que, desde el punto de vista técnico y operativo, haya mayor identificación del instituto y las ONG's con este programa. (IVI-Miranda, 2003:78).

Lo comentado es indicativo que se omitió considerar que se venía de una práctica ajustada a un paradigma, donde el modelo predominante era el representativo y el manejo del poder y las decisiones estaban habitualmente centralizados. Para el

⁶⁰ Los asistentes a sesión grupal en representación de la población objetivo, plantearon que a partir de estas limitaciones pudieron crear y recrear la experiencia colectivamente, superando estas barreras.

cual la organización ya tenía procedimientos y mecanismos preestablecidos, que dificultaron en la práctica generar cambios en una estructura que respondía a viejos esquemas burocráticos.

Lo que en opinión de la autora exigía la revisión del engranaje de los procesos organizacionales, administrativos y de control, como de los modelos paradigmáticos que coexistían e incidían en el cumplimiento coherente y eficiente de la gestión institucional.

En efecto se requirió una labor de inducción, reforzamiento e integración a lo interno de la institución que permitiera su adecuación a las exigencias propias de un modelo de participación social de corte crítico-alternativo, donde las relaciones dialógicas dinamizaban la articulación de los actores y el manejo del poder, representando esto para la institución un reto significativo desde el ámbito organizacional y de planificación.

El enfoque de la planificación.

Técnicos y gerentes del IVI-Miranda, relevaron especialmente la necesidad de mejorar el enfoque que tradicionalmente era utilizado para la planificación, centrado en la elaboración de un Plan de Obras Anual, según recursos presupuestarios asignados, lo que le imprimía al proceso de planeación un carácter restringido en el corto plazo.

Desde esta reflexión surgió la inquietud por parte de algunos técnicos de avanzar hacia un enfoque basado en el diseño de propuestas a mediano y largo plazo que proveyera la consecución de objetivos evaluables y la obtención de financiamientos de recursos adicionales que sustentaran los planes programáticos. Con miras a atender esta dificultad y en función de los aprendizajes obtenidos, se creó la Gerencia de Planificación en el año 2003. En los escasos contactos que se tuvo con

el personal de la gerencia y según documentos a los que se pudo acceder no se logró evidenciar los avances que hubo en la materia, ya que, por lo menos, para el PAH se mantuvo la misma metodología de trabajo hasta el 2004.

Al respecto no se apreció, en la sesión y la revisión documental, como inquietud el que quisieran generar cambios en el papel que tenía la población objetivo y las ONG's en el proceso de planeación.

La escritora considera, que a futuro la participación de estos actores debería afianzarse, en primer término, para que la experiencia que se adelanta sea más congruente con el enfoque y la filosofía del modelo autogestionario propugnado y, en segundo orden, porque ello, además de traer ventajas técnicas, crearía, de forma coherente, mayores condiciones de apropiación y le conferiría, consecuentemente, pertinencia y sostenibilidad a la propuesta alternativa adelantada.

Existen evidencias de ello, el caso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, es una de éstas. Referido con antelación en la sección teórica.

La autora considera, que la participación de las comunidades organizadas se podría dar incorporándolas en el manejo de la información sobre la demanda y la oferta existente en materia habitacional y de equipamiento de comunidades, así como en la consulta y toma de decisiones para priorizar las necesidades de atención y las estrategias de abordaje, ejercicio que para su operatividad podría hacerse por subregiones o municipios, respetando los aspectos técnicos que son competencia y responsabilidad del personal especializado que labora en el IVI-Miranda.

Procesos de seguimiento y evaluación.

Dentro de este orden de ideas, se planteó la inquietud de profundizar los procesos de seguimiento, control y evaluación del PAH, con énfasis en el aspecto

administrativo y contable. La mayor preocupación estuvo en torno a la fase posterior a la entrega de la obra “es decir ejecutamos decimos que la ejecución es exitosa y ahí muere el proceso” (Personal Técnico Gerencial del IVI-Miranda, sesión grupal, Julio, 2004). Se manifiesta desde la institución la necesidad de promover e implementar espacios permanentes de planificación, seguimiento y evaluación que permitan la revisión y adecuación programática a la luz de nuevos enfoques gerenciales.

Se asumió así, con disposición y autocrítica que se requería que los cambios organizacionales se dieran a partir de procesos evaluativos sistemáticos. ...“que la organización se piense así misma” (Personal Técnico Gerencial del IVI-Miranda, sesión grupal, julio. 2004).

La realidad que preponderó es que las múltiples necesidades y problemáticas existentes y emergentes en la región mirandina generaban una dinámica institucional que dejaba poca cabida para la revisión de las acciones, igualmente, influyó que no estaban establecidos metódicamente los dispositivos y mecanismos de control, seguimiento y evaluación, como parte integral del proceso.

Convirtiéndose estos dos aspectos en una especie de “circulo vicioso”, que desde la apreciación de la autora, entrampó la gestión institucional.

Se hace necesario reconocer esta debilidad, para incidir en ello; el norte sería, entonces, crear un circulo virtuoso, que se sustente en una interacción planificación eficiente, oportuna y pertinente con acciones que tengan como epicentro lo importante por sobre lo urgente.

Potenciar los espacios de encuentro.

Por otra parte, la población a la cual el programa se dirigía, señaló como un requerimiento incrementar los espacios de encuentro entre los grupos organizados,

con la intención de conformar una instancia de asociaciones civiles comunitarias, que favoreciera el intercambio de experiencia, el apoyo en las gestiones y la toma de decisiones.

Lo que apunta a la necesidad de establecer redes que de forma sostenida y estratégica asuman y desarrollen una labor solidaria, incluyente y que favorezca la justicia social que se requiere en el ámbito del desarrollo de los asentamientos humanos, orientado a la formación de capital social.

De este mismo modo, la población objetivo, señaló la necesidad de aumentar los encuentros con la instancia gubernamental en cuestión, IVI-Miranda, y de forma específica con los planificadores y decisores de mayor nivel para poder canalizar sus necesidades.

Se registran, entonces, aprendizajes significativos en el ámbito organizativo, administrativo, operacional, pero sobre todo de planificación, control y seguimiento, que son de importancia medular para que la visión, misión y objetivos institucionales se concreten de forma efectiva en el PAH.

Se pretende, entonces, que estos insumos puedan ser una guía para afianzar las fortalezas y mejorar las debilidades del programa, pero sobre todo se espera que den pistas a éste y cualquier otro modelo de gestión que tenga como visión promover esquemas genuinamente participativos, es decir democráticos.

El Cuadro 22, contiene información alusiva a testimonios que sustentan a los aprendizajes que fueron reportados como eventos o situaciones susceptibles de ser mejoradas.

Cuadro22

Aspectos a mejorar del PAH, según los testimonios recabados.

Ítem Aspectos a Mejorar	Testimonio que señalan aprendizajes
Las barreras socioculturales, políticas y económicas	<p>Extracto de sesión grupal realizada con personal técnico gerencial del IVI-Miranda (abril, 2004): ... “para reforzar el punto anterior, la resistencia no es solo académica sino social, aquí ninguno ha construido su casa, ni ha hecho nada parecido en sus comunidades, sobre todo familias de clase media de donde la mayoría de los que estamos aquí provenimos”</p> <p>Testimonios obtenidos de la población objetivo en sesión grupal (julio, 2004): “En todos lados existe esa dificultad de que si creen en la gente o no, o hay el resquemor de que si tengo confianza o no, o hago algo por beneficio propio y no por el beneficio colectivo”; ... “al final dijo: No, yo no quiero la casa. ¿Por qué no? Porque yo no me siento capaz de estar ayudando ahí con todo el mundo”; “Al principio no es fácil, a mi por ejemplo me querían quitar la cabeza, antes de que entregaran el cheque ya habían mandado a todas las comisiones a la presidencia del IVI Miranda para que no me entregaran nada porque yo me había robado los reales, una vez que se dio la entrega del cheque, ... no se había hecho efectivo el cheque y yo ya me había cogido millón y medio de bolívares”</p>
La burocracia institucional.	<p>Información recabada del personal técnico gerencial del IVI-Miranda en sesión grupal e instrumento aplicado (abril-mayo, 2004): “Es necesario adecuar la burocracia institucional, para colocar a tono la gestión del IVI con las demandas sociales que se generan a partir del desarrollo de la modalidad autogestionaria. Esto pasa por la revisión de normas y procedimientos”; “Se requiere entender y compartir la misión y visión institucional y el engranaje de todos los elementos organizacionales para cumplir satisfactoriamente y coherentemente con la gestión institucional”</p> <p>Información recabada de las ONG’s en sesión grupal e instrumento aplicado (junio y mayo, 2004): “Los procesos administrativos “Burocráticos”, requieren ser eficientes”, el énfasis en los instrumentos estuvo centrado en cuestionar en los parámetros utilizados y tramites internos para la oficialización de las ofertas comunitarias y de asistencia técnica, los lapsos para la revisión de los informes y la entrega de recursos.</p>
El enfoque de la planificación.	<p>... “no lo vemos como un todo,..., porque se está más hacia lo operativo, hay que resolver”... (personal técnico gerencial del IVI-Miranda, sesión grupal, abril, 2004)</p> <p>“Se requiere realizar estudio sobre déficit de viviendas, catastro de disponibilidad de terrenos y banco de información sobre las comunidades para planificar la construcción de las viviendas”. (Extracto de instrumento aplicado a las ONG’s)</p>
Procesos de seguimiento y evaluativos.	<p>“Se requiere que de forma sistemática alguna instancia asuma el seguimiento de las comunidades” (ONG’s, sesión grupal, junio, 2004)</p> <p>Información recabada del personal técnico gerencial del IVI-Miranda en sesión grupal (abril, 2004): “La continuidad que debe desarrollar el Estado para el seguimiento y control de ese trabajo que no lo hacemos, error de este instituto y de la administración pública, es decir ejecutamos decimos que la ejecución es exitosa y ahí muere el proceso”; “Se requiere que los cambios organizacionales se den a partir de procesos evaluativos”.</p>
Potenciar los espacios de encuentro	<p>Testimonios obtenidos de la población objetivo en sesión grupal (julio, 2004):</p> <p>“le pedí la ayuda, al Caserío del Cocuy, ellos más o menos me orientaron. Y el encuentro que tuvimos, aquí en la Guadalupe, ayudó a desarrollar el proyecto”.</p> <p>“Bueno, es que hubo encuentros entre Asociaciones Civiles e intercambiamos, qué te pasó a ti en autogestión, cómo lo hiciste tú? Eso nos ayudó bastante también”.</p>

Resultados

Para explorar de forma sistemática las consecuencias más relevantes derivadas de la implementación del PAH, se considerará los elementos que fueron definidos en la reconstrucción de la lógica programática como resultados⁶¹, a mencionar: la fase de preinversión o planificación, fortalecimiento de la organización comunitaria y construcción de la obra con administración transparente y eficiente de los recursos.

De esta manera, se podrá examinar algunos elementos que, desde la vivencia de los actores, los registros consultados y desde la óptica de la autora, permitan evidenciar sí se contribuyó al logro del objetivo específico y, a su vez, éste al fin último del programa estudiado.

Fase de Preinversión o Planificación

Considerando que este momento es de carácter estratégico se presentará, dentro de los resultados identificados, algunos aspectos que se orientaron a dar viabilidad y sostenibilidad a la propuesta autogestionaria.

En primer término, se realizaron cambios y ajustes en la estructura organizativa para el mejoramiento de la implementación programática, destacando dentro de éstos la creación de la Unidad de Autogestión en el año 2002. Instancia a la que se le asignó la responsabilidad de coordinar y monitorear la labor adelantada por las ONG's y, en general, el desarrollo del programa en las comunidades, así como de todo lo relacionado a los aspectos administrativos que se tenían que adelantar a lo interno del IVI-Miranda.

El IVI-Miranda (2000, 2002, 2003), refirió “el acuerdo de corresponsabilidad” como logro del programa. Situación que reportó ganancias, ya que no sólo el IVI-

⁶¹ Para ampliar la información, véase Cuadro 5.

Miranda se encontraba vigilante del proceso, sino que las comunidades, a través de sus organizaciones y representantes, fueron expresión de ello. De manera, particular se pudo conocer que se encontraron atentos con relación a los recursos asignados al programa, así como conscientes de su problemática deficitaria y dispuestos a movilizarse para su defensa. Se recogió en testimonio que:

La capacidad de respuesta del IVI es insuficiente, ya que la demanda se incrementa dado el efecto multiplicador del programa y el acelerado crecimiento poblacional no planificado de la región; mientras que, a su vez, el Ejecutivo Nacional no entrega el situado constitucional de forma oportuna y existen recortes presupuestarios. (Población Objetivo, sesión grupal, julio, 2004)

Otra lectura que se le puede dar a la postura asumida por la población que accedió a los beneficios programáticos, es que se avanzó en el acercamiento al fin último de consolidación de un modelo de gestión participativo, pues se advierte un contexto de mayor legitimidad de los actores y de estabilidad de manejo de la crisis desde una posición crítica, referida como una de las vías por Cunill (1991) para la profundización de la democracia y, consecuentemente, la modernización del Estado.

Fortalecimiento de la Organización Comunitaria

Se pudo recoger indicios que permiten señalar que la ejecución del PAH favoreció, a través de la formación y la asesoría permanente, el desarrollo de capacidades y competencias, así como la adquisición de nuevas destrezas y habilidades por parte de las comunidades, por ejemplo: el gestionar de forma autónoma la búsqueda de recursos para cubrir gastos o servicios que no estaban contemplados en el PAH; el dominio de técnicas constructivas como el uso del trincote; el manejo de recursos económicos partiendo de herramientas administrativas y contables, la conducción de procesos de negociación con entes públicos y privados, la gestión de procesos organizativos alternos para una acción eficaz, entre otros.

En este sentido, en la sesión de trabajo con la población objetivo (julio, 2004), se conoció que algunas comunidades incorporaron la evaluación de procesos en el desarrollo de su gestión, actividad que no había sido planificada desde el componente programático, y que surgió de forma autónoma y espontánea.

Desde la perspectiva de los procesos humanos, la población que participó en sesión grupal (Julio, 2004), concluyó de forma unánime y reiterativa, que la experiencia autogestionaria generó cambios importantes en su modo de vida, personal y grupal, por cuanto:

- Permitió construir valores colectivos como la unión, cooperación, confianza, solidaridad y el trabajo en equipo.
- Fortaleció vínculos afectivos dentro de la comunidad de amistad y vecindad.
- Además, que incidió en el reforzamiento de la valoración personal, así como de las relaciones familiares.

Los testimonios recabados comprueban, que el programa contribuyó en las experiencias compartidas a mejorar la convivencia y la integración comunitaria, así como las relaciones familiares, lo que se tradujo en cambios de actitud que pasaron principalmente por lo personal al mostrarse como una elección de la valía individual, como el “estimarnos como seres humanos por haber obtenido un aprendizaje y mejorado la calidad de vida” (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

El último resultado, relevante, identificado para este ítem (fortalecimiento de la organización comunitaria), permite afirmar que la vinculación del colectivo comunitario de forma directa y corresponsable en el programa; propició que a medida que se ejecutaba las acciones, con miras a alcanzar los objetivos pautado, las personas se fueron apropiando del ejercicio de derechos y deberes ciudadanos de forma protagónica.

A modo ilustrativo, destacan dentro de algunos testimonios recogidos en sesión grupal (Julio, 2004): “Todos somos protagonistas”; y, del mismo modo, afirmó uno de los asistentes que en su localidad los vecinos comentaban...”yo tengo derecho a tener una vivienda, una vivienda de calidad, a manejar los recursos; y ellos lo expresan, además, eso los fortalece”.

Construcción de la obra con una administración transparente y eficiente

El aspecto más reiterado por todos los actores inmersos en el PAH y oficializado en documentos institucionales era el referido a que la modalidad de autogestión “reduce sustancialmente los costos de producción de las viviendas”. (IVI-Miranda 2000, 2002 y 2003). Dada la carencia de datos específicos que comprobaran lo expuesto, se indagó sobre el tema. En el Cuadro que se presenta seguidamente, son esbozados los hallazgos encontrados.

Cuadro 23

Comparación del Costo de la Vivienda Construida por la Modalidad de Autogestión vs. Vía Promotores o Constructores Privados.

Años vs Recursos	Monto vivienda por PAH	Monto vivienda Vía constructores privados	Diferencia %
2000	4.500.000,00	7.850.000,00	57%
2001	6.000.000,00	No se construyó viviendas bajo esta modalidad.	-
2002	6.500.000,00	Ídem.	-
2003	10.000.000,00	Ídem.	-
2004	10.100.000,00	21.000.000,00	48%

Nota. Datos tomados de la Programación de Obras, Presupuesto Regional Años: 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004. Elaboración propia.

Para sincerar estos resultados, se debe mencionar que al monto de la vivienda realizado por constructoras privadas se incorporaba, también, los gastos operativos dentro de los que figuraban el pago de personal y el cómputo de prestaciones. Mientras, que en la modalidad de autogestión este recurso se pagaba por otra vía a las ONG's, para el año 2000 y 2004, el monto asignado a las ONG's equivalía a un 15 y 14 % del costo total de una vivienda, respectivamente.

Considerando lo planteado, se puede derivar que la reducción real de los costos de producción por vivienda construida vía autogestión fue de un 42 % para el año 2000 y de un 34% para el 2004, lo que comprueba que dicha alternativa incidió, sustancialmente, en la disminución de los costos de producción por unidad habitacional en la experiencia estudiada, generando de forma directa mayor capacidad de inversión para la atención de otras necesidades habitacionales y de equipamiento de comunidades de la región mirandina.

Dicho potencial de respuesta se incrementó, aún más, dada la capacidad de ahorro que generaron algunas organizaciones comunitarias, que se caracterizaba por una gestión eficiente de los ingresos y egresos y el adecuado cálculo del uso de los recursos. Remanentes que se reinvirtieron, bien en la mejora de las unidades habitacionales elaboradas por el PAH o en la construcción de otras viviendas.

esas casas quedaron con sesenta metros de cerámica cada una, con una chaguarama,..., eso fue como cuatro millones de ahorro que tuvimos gracias a esa manera de trabajar en este proyecto de autogestión de vivienda. (Población, Objetivo, sesión grupal, julio, 2004).

Otro testimonio que se obtuvo en esta misma actividad refería: “nos sobraron doce, por favor, no nos sobraron, logramos ahorrar doce millones de bolívares que reinvertimos en mejoras de las mismas casas”. (Julio, 2004).

Se observa como la democratización de los recursos reporta resultados satisfactorios, pues permite que la comunidad tenga acceso directo al proceso integral de su gestión y, asimismo, refuercen sus capacidades y competencias gerenciales, superando la proyección físico-financiera realizada por los técnicos. Se muestra, por tanto, que la experiencia autogestionaria genera un espacio propicio para la administración transparente y eficiente de los recursos económicos.

Otro resultado que fue valorado positivamente por los actores refería la adecuación de las características de las viviendas y materiales constructivos a las condiciones topográficas y a las necesidades de las familias en cada una de las subregiones que conforman la geografía del estado Miranda (IVI-Miranda, 2000, 2002, 2003). Condición que favorecía el desarrollo del concepto del hábitat, bajo la visión que la vivienda debería estar en armonía con su entorno.



Gráfico 6: Modelo de vivienda construida por autogestión y adaptada al espacio geográfico, comunidad el Jarillo, Municipio Guaicaipuro.. Tomado de IVI – Miranda (2003).

Otro aporte que benefició a los integrantes de la localidad a la luz de la influencia del PAH, fue la generación de empleos temporales por medio de la contratación de mano de obra de la zona lo que afectó positiva y directamente a por lo menos 3220 grupos familiares en el lapso 2000-2004⁶², al elevarse y en algunos casos reactivarse con cierta regularidad los ingresos familiares de la localidad.

⁶² Para mayor información ver Cuadro 3.

Dentro de este marco, la educación y formación adquirida en el área constructiva generó competencias que redundaron, a posteriori, positivamente en la generación de ingresos. Todo ello, dado el dominio de una técnica reconocida y valorada como el trincote ... “la obra limpia trabajando trincote es un salario muy bien pagado ... la gente que aprendió a trabajarlo, hoy en día se está defendiendo, trabajando albañilería” (Población Objetivo, sesión grupal, Julio, 2004)

Desde el enfoque más cualitativo se reporta como resultante de la participación comunitaria en la construcción, reparación y/o remodelación de la vivienda, además de su implicación en todo el proceso autogestionario, la profundización del sentido de pertenencia. Se establece en tal razón el arraigo y la querencia por la vivienda y su entorno, como fue referido en actividad realizada con representantes comunitarios.



Gráfico 7: Tipo de vivienda sustituida a través de PAH. Tomado de IVI – Miranda (2003).

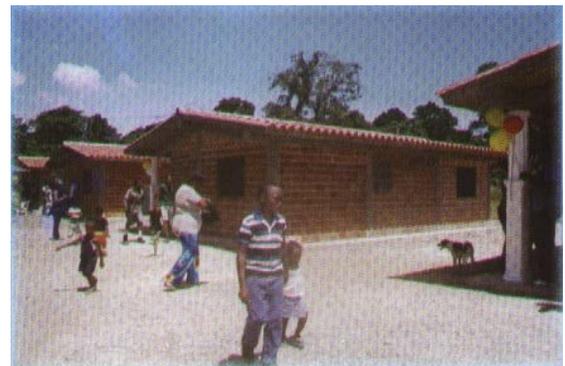


Gráfico 8: Tipo de vivienda construida a través de PAH. Tomado de IVI – Miranda (2003).

De este modo y de forma concordante el IVI- Miranda refería, en tríptico divulgativo, que “una casa es más que el espacio físico en el que reside un grupo familiar; representa la convergencia de aspectos afectivos y organizativos que vinculan al individuo, a la familia y a la comunidad a la cual pertenecen” (IVI- Miranda, s/a).

Con respecto al tiempo estimado para el cumplimiento de los objetivos pautados, tres meses, se pudo conocer que los mismos se encontraron afectados negativamente por la entrega de recursos a destiempo y por la dinámica que se presentó a lo interno de algunas comunidades que, en ocasiones, implicaba atender contingencias de tipo técnico y, en otras, de índole humano.

En síntesis, se encontró indicios suficientes para afirmar que los resultados esperados desde la disposición de la formulación programática, referidos tanto al fortalecimiento de la organización comunitaria como a la construcción de la obra, se cumplieron a grandes rasgos; e incluso superaron en oportunidades lo formalmente pautado, llegando a visualizarse resultados de impacto propios al fin u objetivo general del PAH.

En este orden, los entrevistados en sesión grupal manifestaron concientemente que con su participación activa pudieron mejorar su entorno y calidad de vida.

CONSIDERACIONES FINALES

Previo a la exposición de los hallazgos encontrados, es necesario precisar que la información que le da contenido a éstos se fundamenta en los resultados de la investigación, dispuestos en el Capítulo IV de este trabajo, los cuales son producto de un proceso de sistematización que surgió de la necesidad de documentar cómo el IVI-Miranda, a través del Programa Autogestión Habitacional, edificó desde el año 2000 una estrategia de atención alternativa en el área de vivienda y hábitat centrada en la participación organizada de las familias mirandinas consideradas de protección especial. Todo ello para, posteriormente, adentrarse a la fase interpretativa propiamente dicha.

En este orden de ideas se presentará y se organizará, inmediatamente, una síntesis de los aspectos más destacados obtenidos a lo largo del proceso investigativo, con los cuales se caracteriza, desde los planteamientos que dan soporte a los enfoques críticos de la participación, el modelo de gestión que subyacía en el Programa de Autogestión Habitacional (PAH), implementado por el IVI-Miranda en el periodo 2000-2004.

Sobre la Visión Estratégica y la Lógica de Planificación:

Desde la perspectiva estratégica, el PAH se distinguió por la coherencia de los elementos organizacionales que le daban marco: misión, visión y objetivos. Igualmente, se pudo observar que el programa se ajustaba de forma congruente con la política que en materia de vivienda y de participación ciudadana impulsaban los principales instrumentos jurídicos que regían la vida nacional y en particular del estado Miranda, periodo 2000-2004.

De este mismo modo, el recurso económico asignado al PAH fue un componente que permitió corroborar el valor estratégico que se le otorgó, ya que

cerca de un 65% del presupuesto del instituto se dispuso para ejecutar esta propuesta. Sin embargo, los recortes presupuestarios que experimentó de forma permanente y con un descenso, en cinco años, cercano al 90%, influyó de manera proporcional y determinante en la capacidad de respuesta del programa, impactando esto en su cobertura.

Lo expuesto conllevó a profundizar los criterios de focalización establecidos para acceder al programa, dándole prioridad a aquellos grupos familiares más afectados por el fenómeno de la exclusión social, marcando esta resolución un sesgo en la atención de la población definida como objetivo.

Contradictoriamente, se encontró que algunos parámetros o criterios establecidos teóricamente limitaban, justamente, el acceso de buena parte de la población definida como objetivo, lo que en la práctica conllevó a la flexibilización de algunos criterios para la selección de la población beneficiaria.

Lo esbozado permitió evidenciar la necesidad de revisar los mecanismos dispuestos en los instrumentos jurídicos que regulaban la materia a nivel nacional (Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regulaba el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, sus Normas de Operación, entre otros), pues se requería generar criterios de acceso con un mayor grado de diferenciación que favorecieran la inclusión equitativa de la población con mayores dificultades económicas.

En este marco, el PAH surgió y se caracterizó por ser una modalidad alternativa que garantizó a cabalidad la aplicación de los programas III y V, establecidos en el Decreto-Ley que regulaba la materia para aquel entonces. De esta manera, se observó que el PAH puede ser utilizado como un mecanismo de participación ciudadana pertinente y oportuno para la atención las poblaciones con mayores carencias económicas y que habitan en viviendas proclives a la sustitución, mejora y/o ampliación.

En la práctica del programa se encontró una gran consistencia entre los diferentes elementos que lo constituían: comenzando desde las operaciones, pasando luego por los resultados y el propósito, hasta llegar al fin último. Ello favoreció una clara difusión de la idea ante los posibles beneficiarios. Sin embargo su no concreción en un documento limitó el seguimiento sistemático de las experiencias, incluyendo el monitoreo de factores externo e indicadores (que no se encontraban identificados), con los cuales se pudo dar un mayor aprovechamiento de los aprendizajes.

Lo expuesto explica en gran parte, las dificultades que hubo en el manejo de las barreras socioculturales y educativas y la burocracia administrativa, lo que obstaculizó en alguna medida la implementación del programa.

Se disponía, entonces, de elementos que desde la implementación de los proyectos comunitarios favorecían la participación ciudadana. No obstante, en este proceso de acercamiento a la descripción del PAH, se pudo detectar, algunas debilidades relativas a inconsistencias, deficiencias u omisiones de normas y procedimientos administrativos, así como de control, supervisión y evaluación que afectaban el desarrollo óptimo del programa.

Factores éstos que están íntimamente relacionados con el débil proceso de planificación llevado a cabo. Lo planteado obliga hacer un paréntesis para destacar la importancia de incorporar la planificación de forma sistemática y debidamente sistematizada, como una herramienta básica para la gestión de la política pública, independientemente del área que se abarque (salud, educación, cultura, vivienda, etcétera.) o del nivel de la administración pública desde el cual se gerencie (nacional, regional, municipal o local).

En este sentido la consistencia verbalizada favoreció la ejecución programática en el ámbito de lo local, mientras que la ausencia de un documento que copiara el PAH dificultó, desde la perspectiva instrumental y estratégica, los procesos de seguimiento

y evaluación de resultados, ya que no se estableció procedimientos y mecanismos que los garantizaran.

Sobre el Enfoque de la Participación:

En primer término se encontró que los principios rectores que le dieron marco al programa (Profundización del Estado democrático, la participación como política de Estado, descentralización, ejercicio de la democracia participativa, servir al pueblo y corresponsabilidad), estaban en correspondencia de forma análoga con los valores y principios democráticos esbozados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), entre otros instrumentos jurídicos.

Dentro de los contenidos explorados, se establece como obligación del Estado promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, como derecho humano y deber social. Se promueven y enuncian en el basamento jurídico medios y mecanismos para que la sociedad civil se incorpore de manera particular en la formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los programas y proyectos sociales. En este escenario, se presenta la autogestión como una alternativa para la consecución de dicha finalidad.

La autogestión como modalidad de intervención en el área de vivienda, se presentó así como una alternativa de solución oportuna para favorecer el acceso de los grupos sociales más vulnerables a un derecho social como lo es una vivienda y hábitat dignos.

Con respecto a los niveles de la participación social, se pudo observar que entre lo planificado y lo ejecutado se presentaron algunas diferencias, por cuanto lo que había sido previsto para los procesos de información, consulta, toma de decisiones, control y gestión fue rebasado, en algún grado, por la propia dinámica que imponía el proceso autogestionario; lo que exigió ciertas respuestas diferenciadas.

Los datos recabados, evidenciaron que el mayor peso de empoderamiento se dio en los niveles de toma de decisiones y de control.

Se pudo apreciar un enfoque que planteaba la participación de los actores por roles diferenciados en correspondencia a esquemas tradicionales, centrando en la figura del Estado las fases de planificación, seguimiento y evaluación. Mientras que para la ejecución de la obra, incluyendo el manejo presupuestario, se contemplaba la transferencia de atribuciones de conformidad a los nuevos enfoques gerenciales orientados en promover la participación ciudadana en la gestión de lo público.

En la implementación programática, se pudo conocer que dichos roles se flexibilizaron y la sociedad civil organizada asumió en la gerencia y la administración de recursos (financieros, materiales y humanos) el desarrollo de acciones resolutorias y de control y el impulso de relaciones con otras instancias comunitarias, públicas y privadas, de forma autónoma y espontánea. Todo ello, con la intención de ampliar el proyecto autogestionario que se adelantaba en la localidad.

Lo anterior, aunado al conferimiento a las ONG's de la responsabilidad de dar acompañamiento integral a las comunidades organizadas evidencia que la descentralización planteada como principio del PAH, se manifestó en la práctica. El poder no fue exclusivo de un sector, lo que se cristalizó en una relación de complementariedad que se amplió y reforzó a otros sectores de interés.

La autogestión mostró como una de sus cualidades que la participación de la sociedad civil con capacidades, habilidades y competencias reforzadas, interactuando directamente con otros actores permitía redefinir perfiles, roles y estrategias favoreciendo la efectividad de su intervención y su aportación en la gestión programática, sobrepasando en ocasiones lo formalmente previsto.

Se presenta de esta forma, en el seno del Programa Autogestión Habitacional, una orientación alternativa que auspició la profundización de la autoorganización, lo que se corresponde a los planteamientos realizados por Cunill (1991,1997, 1999), Pellí (1994), Groshman (1996) y Klisberg (sf), sobre las posibilidades del desarrollo de procesos de empoderamiento por medio de la consolidación de la participación en los programas, proyectos y servicios públicos.

En este orden, los procesos educativos y de aprendizaje desprendidos de la experiencia contribuyeron a que las personas que fueron beneficiarias del PAH valoraran y/o descubrieran capacidades, conocimientos, al igual que se reconocieran como sujetos sociales portadores de soluciones y transformaciones. Características que según Moreno (1990) y Osorio (cp Moreno 1991) definen la autogestión.

En conclusión, el enfoque crítico-alternativo caracterizó de forma predominante el modelo de gestión pública que subyacía en el PAH, por cuanto se avanzó sustancialmente en la articulación del Estado-Sociedad Civil y en la redistribución del poder, a través de una dinámica que impuso en cada experiencia un ritmo y unas características propias que conllevó a ajustes y reajustes en estas dos esferas, lo que promovió un intercambio más igualitario en la gestión de lo público.

Sobre los Aprendizajes y Resultados de la Experiencia

Encuentro con una Alternativa de Desarrollo de Asentamientos Humanos Vulnerados por el Fenómeno de la Exclusión Social.

Lo valorado refuerza la importancia de la autogestión no sólo como una herramienta o instrumento pertinente para la implementación efectiva y transparente de un programa; pues el enfoque, la filosofía y la metodología (formación integral y administración de los recursos por la comunidad) fueron percibidos, reconocidos y asumidos de forma positiva por los actores sondeados, por cuanto promovía y favorecía la participación de la sociedad civil en el ámbito público, a través del ejercicio de deberes y derechos ciudadanos.

Otro aprendizaje de importancia para los sectores sondeados y, en especial, para la población objetivo que se había beneficiado del programa, se concentró en reconocer que el PAH le aportaba ganancias a las comunidades en tanto se generaban, saldos organizativos y procesos humanos, personales y colectivos, que afianzaban y desarrollaban el capital social existente en la localidad.

Sortear un Paradigma

Todos los aprendizajes relativos a aquellos aspectos a mejorar identificados por los actores insertos en la experiencia autogestionaria (barreras socioculturales y educativas, burocracia institucional, enfoque de la planificación, procesos de seguimiento y evaluación, espacios de encuentro), expresan la necesidad de cambiar esquemas tradicionales que determinan una forma de concebir, asumir e intervenir en lo público que contradice y a veces niega el avance a nuevos modelos centrados en la participación ciudadana, como la autogestión.

Cumplimiento de los Resultados y Acercamiento a los Objetivos Programáticos

En cuanto al resultado referido al fortalecimiento de la organización comunitaria para instrumentar de forma efectiva el programa se encontró que el acompañamiento permanente e integral fue un factor clave para la consecución de dicho resultado; se adquirió y/o desarrollo así capacidades, habilidades, destrezas socio-organizativas, administrativo-financieras y técnico-constructivas que favorecieron la gestión del PAH en todas sus dimensiones.

Asimismo, se reportó que la ejecución del programa incidió positivamente en cambios de tipo personal y grupal, concretamente en el desarrollo de valores colectivos y vínculos afectivos que reforzaban las relaciones comunitarias, familiares y hasta el crecimiento de la valía personal.

Con relación al resultado construcción de la obra con la administración transparente de los recursos, se obtuvo datos más precisos y cuantificables, avalados con testimonios y documentalmente, que permiten señalar los siguientes logros como no previstos: excedentes de la inversión, aprendizajes de técnicas que generaron capacidades laborales ejecutadas a posteriori y para el uso personal, adecuación de vivienda a las condiciones topográficas

En líneas generales, los resultados encontrados precisan la entrega de bienes y servicios que apuntan a la generación de soluciones habitacionales con el concurso organizado de las comunidades beneficiarias, elementos con los que se puede señalar que se cumplió en buena medida con el propósito u objetivo específico del programa y, consecuentemente, contribuyó al fin deseado, encaminado a consolidar la autogestión como un modelo de gestión pública que atiende las necesidades del desarrollo del hábitat de forma sostenida.

Las evidencias encontradas coinciden con los planteamientos de Cunill (1999) y Klisberg (1998), pues la participación social en el PAH, le otorgó de forma específica mayor eficiencia, eficacia y transparencia al programa; a la par que contribuyó a generar espacios de justicia y equidad, no sólo por la obtención de una vivienda digna, pues también se propició el afianzamiento de valores, principios, derechos y deberes que favorecieron el desarrollo de potencialidades individuales y colectivas.

La investigación realizada también reporta suficiente información para referir que la autogestión como “modelo de participación ciudadana en la gestión pública”, implementado desde el IVI-Miranda, avanzó de forma sustancial en la profundización del tipo de democracia directa, participativa y protagónica que se proclama en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

RECOMENDACIONES

Los elementos identificados como potenciadores del éxito y los retos derivados de las inconsistencias, deficiencias u omisiones del diseño e implementación del PAH son la guía que se utilizó para la elaboración de las recomendaciones que serán presentadas a continuación, en forma resumida y categorizada por actores.

En el ámbito de la Gerencia Nacional:

- Se propone que se continúe avanzando en el área habitacional en la búsqueda de una política de acceso, para la población de protección especial, centrada en el principio de igualdad basada en las diferencias propuesto, fundamentado y promovido por D’Elias y Maingon (2004), donde ante necesidades y realidades heterogéneas se deben generar respuestas que proporcionalmente estén acordes a estas exigencias.
- En este sentido, se sugiere promover la autogestión como una modalidad alternativa oportuna, pertinente y efectiva para atender a los sectores poblacionales afectados por el fenómeno de la exclusión y que habitan con arraigo en viviendas que requieren ser sustituidas, ampliadas o mejoradas. Los hallazgos presentados a lo largo de la investigación dan como resultado un balance positivo que obliga a realizar esta recomendación.
- Revisar la instrumentación de los cambios que en el ámbito legal se adelantan es otro reto que se presenta para el gobierno nacional y, también, para el regional y municipal. De acuerdo a las limitaciones encontradas y algunas respuestas que se generaron para eludir las mismas, se puede sugerir que se generen:
 - Mecanismos y dispositivos que favorezca la operatividad de lo dispuesto en las nuevas normativas.
 - La unificación de criterios y procedimientos entre las diferentes instancias gubernamentales, lo que requiere del concurso y la voluntad

política para establecer lazos de coordinación, tanto intra como inter-institucional.

- La disposición de estrategias, medianamente concertadas, que permitan la flexibilización y adecuación del basamento legal a las realidades específicas que se presenten.

A la nueva gerencia del IVI-Miranda:

Se sugiere que las instancias con competencia en la materia favorezcan la revisión y consolidación del PAH con la participación de las comunidades autogestionarias, en correspondencia con los nuevos retos y aplicaciones que enfrenta en materia de formulación, ejecución y evaluación, y en atención permanente de los fines últimos que se persiguen y la visión a la que se apuesta con este programa, la cual de forma congruente coincide con el tipo de democracia participativa, social y de derechos que promueve el gobierno nacional. En correspondencia a ello, se propone:

- En el ámbito de la planeación, incorporar la planificación programática en la gestión del IVI-Miranda. Lo que supone, desde lo encontrado en el periodo en estudio:
 - Diseñar metas y/o indicadores para todos los elementos que componen la lógica de intervención programática (objetivos, resultados, operaciones y actividades) con base al establecimiento de un horizonte temporal a mediano y largo plazo para dar norte a la gestión y medir el impacto de la ejecución.
 - Revisar, sincerar y delimitar, cualitativa y cuantitativamente, la población objetivo del PAH, con miras a perfeccionar los mecanismos que garanticen su efectiva inclusión social.
 - Generar un sistema de información que permita llevar a cabo el levantamiento permanente y confiable de información o, en su defecto, se recomienda incorporar un dispositivo de acopio y articulación de la

información que permita la disposición de los datos, para la toma de decisiones.

- En general, es un requerimiento de importancia crear espacios permanentes de seguimiento y evaluación compartidos y consensuados que permitan a lo largo de las diversas fases programáticas, la revisión y la adecuación permanente del PAH, a partir de los aprendizajes derivados de los resultados encontrados.
 - Se sugiere en el ámbito de la planificación por ejecución de obras, que ésta se efectúe de acuerdo a estudios de factibilidad realizados previamente, para garantizar los requerimientos mínimos que le den viabilidad al PAH por comunidad. El diseño de un sistema diagnóstico se visualizó como una necesidad.
- Por otra parte, en los procesos organizacionales, administrativos y operacionales se presenta como un reto de importancia, avanzar en el cambio de paradigmas que se encontró en el desarrollo de la experiencia y que se considera que no es ajeno a cualquier tipo de gestión que crea y profundice en los procesos participativos, para ello se requiere en concordancia a lo que fue indagado:
 - Incidir en los factores externos o todos aquellos supuestos que han afectado la dinámica del PAH, lo que implica generar una política de inducción, formación y reforzamiento del personal técnico gerencial que labora en el IVI-Miranda y de las ONG's. Promotores e instrumentos decisivos para la transferencia programática, en un primer momento.
 - Revisar y replantear los procesos organizacionales, administrativos, de control y supervisión con el objeto de generar los cambios necesarios que permitan, desde esta perspectiva, agilizar los procedimientos para el desarrollo efectivo del programa.

- Desde el aspecto administrativo-contable se observó que se demandaba una participación más directa y activa de las instancias de decisiones del IVI-Miranda, tanto para la definición de una política adecuada y oportuna, como para la supervisión del proceso.
- Se propone, en este orden, que los cambios partan de procesos evaluativos.

A todos los actores, en especial a las comunidades autogestionarias

- En cuanto a la profundización de los procesos participativos, se recomienda:
 - Afianzar la propuesta de la conformación de una red de comunidades autogestionarias que propendan a fortalecer la articulación y gestión mancomunada, con la intención de trascender la visión reivindicativa y local que prevaleció en la instrumentación del programa.
 - Revisar los procedimientos de articulación establecidos entre el IVI-Miranda y las comunidades autogestionarias es otro aspecto a profundizar, con la intención de fortalecer un acercamiento a soluciones concertadas ante los procesos que se imponen en la dinámica autogestionaria.
 - Otro reto fundamental es la creación de mecanismos y/o estrategias que le den sostenibilidad a los procesos autogestionarios iniciados y por iniciar, que propendan al desarrollo local, municipal y regional para la obtención de un hábitat digno.
 - Se sugiere mantener el proceso de empoderamiento comunitario que en materia de administración y gerencia de recursos y procesos del PAH se venía gestando, dados los saldos positivos obtenidos que sobrepasaron, en más de una ocasión, lo esperado; revirtiéndose ello en mayor eficiencia, eficacia y transparencia de la experiencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alayón, N. (2000). Asistencia y asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? (3 ed.). Buenos Aires: Grupo editorial Lumen Hvmantas.
- Armas, M. (2003, Mayo 25). Escasos logros en planes de vivienda. El Universal, p.1-18.
- Baldó, J. y Villanueva, F. (1996). El proyecto Catuche: Realidad y esperanza de las comunidades autogestionarias. SIC, 587, 292-295.
- Baldó, J., Villanueva, F. y Martín, C. (1996). Una agencia de desarrollo urbano local autogestionada en la quebrada de Catuche. [Ponencia presentada en la conferencia Habitat II, en el Ciclo mejores prácticas venezolanas] Enfoque de Vivienda. Caracas: CONAVI
- Balestrini, M. (2001). Cómo se elabora el proyecto de investigación (5a. Ed.). Caracas: BL Consultores Asociados, Servicio Editorial.
- Barreiro, R. (2003, Octubre 19). 1.3 millones de hogares sin dinero para comer. El Univesal, p.1-22.
- Cardelli, G. y Rosenfeld (1998). Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Edit. Paidós
- Cárdenas Falcón, L. (s.f.). La empresa de la autogestión y la participación democrática. Mimeo.
- Carucci, F. (1999). Elementos de la Gerencia Local. Manual para Gerentes Municipales. Venezuela: Tercera edición. Edición de Textos. Equipo ILDIS y Ediciones FECS.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT) (1984). La participación de la comunidad en la ejecución de los proyectos de vivienda popular. Nairobi, Kenya.
- Cerda, H. (1991). Los elementos de la Investigación como reconocerlos, diseñarlos y construirlos. Bogotá: Editorial el Buho.
- Cerda, H. (s.f.). La investigación total. La unidad metodológica en la investigación científica. Colección Mesa Redonda. Cooperativa editorial MAGISTERIO.
- Comisión Económica para América Latina y el caribe (CEPAL) y Organización de Estados Americanos (OEA). (1995). Manual formulación y evaluación de

proyectos sociales. [Se extrajo de compendio del Curso de Postgrado de especialización en gerencia de programas sociales, refiere no haber sido sometido a revisión editorial y elaborado por PROPOSAL para el curso de formulación y evaluación de programas y proyectos sociales].

Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI). (1999). Política nacional de vivienda para servir al pueblo venezolano. [Tríptico Institucional]. Caracas: Autor.

Constitución de la República de Venezuela. (2000). Gaceta Oficial N° 5.453 (Extraordinario), Marzo 24, 2000.

Corporación para el Desarrollo de Versalles (CORPOVERSALLES) y Universidad del Valle. (1998). Autoconstrucción de obras de infraestructura de servicios públicos con entrega de materiales (AOISPEN). Alianzas para la Reducción de la Pobreza: Experiencias Exitosas en Colombia. Caracas: Banco Mundial, PNUD.

Cunill Grau, N. (1991). Participación ciudadana. dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD.

_____. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD y Editorial Nueva Sociedad.

_____. (1999). Balance y significado de la participación ciudadana en el diseño y la gerencia de los programas sociales. En Álvarez, L., Rosario, H. y Robles J. (Coords.), Política Social: Exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa. (pp. 205-219). Caracas: FONVIS, CENDES, ILDIS y Editorial Nueva Sociedad.

Dabas, E. (1993). Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales. Buenos Aires. Paidós.

Decreto con rango y fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. (1999). Gaceta Oficial N° 5.392 (extraordinaria), Octubre 22, 1999.

Fadda Cori, G. (1990). La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana. Caracas: UCV-CDCH

Fossi, V. (1989). Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis (5a. Ed.) En Naím, M. y Piñango, R. (Dirs), El Caso de Venezuela: una ilusión de armonía. (pp.473-497). Caracas: Ediciones IESA.

- Fundación Vivienda Popular. (1993). Autogestión comunitaria: La experiencia colombiana. Caracas: Autor.
- Gobernación del Estado Miranda, Dirección General de Participación Ciudadana. (s/f). [El documentol refiere a participación ciudadana como base fundamental de la sociedad y como política del estado Miranda]. Los Teques: Autor.
- Groshmann, Peter. (1996). Macarao y su gente movimiento popular y autogestión en los barrios de Caracas.. Caracas: UNESCO, ILDIS, Editorial Nueva Sociedad.
- Grupo Holguines – Colombia. (1996). CALIMIO: Modelo de vivienda social por construcción progresiva y desarrollo comunitario integral.
- Guardia-Butron, F. (1991). La Situación de la Vivienda Popular en América Latina. Revista Interamericana de Planificación. Abril- Junio de 1991. XXIV(94) 7-1702
- Hengstenberg, P., Kohut, K. y Mainold, G. (1999). Sociedad civil en América Latina. Representación de intereses y gobernabilidad. Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF):Autor
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista P. (1998). Metodología de la Investigación (2ª ed.). Mc GRAW HILL.
- Hurtado, J. (2000). Metodología de la Investigación Holística. (3a. Ed.) Fundación Sypal. Caracas.
- Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades (IVI-Miranda) (2000). I Encuentro de comunidades autogestionarias de vivienda del estado Miranda. Caracas: Autor.
- _____. (2002). II Encuentro de comunidades autogestionarias de vivienda del estado Miranda. Caracas: Autor
- _____. (2003). Autogestión una Alternativa Habitacional del Estado Miranda para Venezuela. (1era. Ed.).Editora Tercer Milenium, c.a. Caracas: Autor
- _____. (s/f). Gobierno de Miranda. IVI-Miranda. [Tríptico]. Caracas: Autor
- _____. Gerencia de Apoyo Comunitario. (2004a). Informe Anual de Gestión Gerencia de Apoyo Comunitario. Enero-Diciembre 2003. Caracas: Autor

- _____. Gerencia de Apoyo Comunitario. (2004b). Principales Programas del IVI-Miranda, desde 1999 hasta 2003. Caracas: Autor
- _____. Gerencia de Apoyo Comunitario. (2005). Informe de Gestión 2004. Caracas: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2002). XIII Censo General de la Población y Vivienda. Primeros Resultados. Venezuela: Autor
- Kliksberg, B. (1991) ¿Cómo Enfrentar la Pobreza?. Dilemas Gerenciales y Experiencias Innovativas. [Conferencia dictada en el marco de la Cátedra Abierta de la Fundación de escuela de Gerencia Social]. Cuadernos de Cátedra Abierta de Gerencia Social. N° 1. Caracas: FECS
- _____. (1998) Seis tesis no convencionales sobre participación. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano para el desarrollo. [Documento en línea]. Disponible: www.metabase.net/docs/icap/06082.html-1k [consulta: 2003, junio 10].
- _____. (s/f). Hacia una nueva visión de la Política Social en América Latina, desmontando Mitos. [Documento en línea]. Disponible: www.iadb.org/etica/documentos/ar2-kli-vision.pdt. [consulta: 2003, junio 15]
- Louis, M, (s/a). Investigación cualitativa: Manual para la Recolección y el Análisis de la Información. Caracas: El Juego Ciencia editores C.A.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley del Instituto de Vivienda y Equipamiento de Barrios del Estado Miranda. (2002). Gaceta Oficial del Estado Miranda (Número extraordinario), Julio 19, 2002.
- Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. (2005). Gaceta Oficial N° 38.182, Mayo 09, 2005.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. (2002). Gaceta Oficial N° 37.600, Diciembre 30, 2002.
- López, A. (1999). Participación, Comunidad, Política y Educación. Aripo 1999. Vicaría Episcopal “Derecho y Justicia” Cumaná: Publicaciones CEP
- Martínez, M, (1991). La investigación cualitativa etnográfica en educación. Manual Teórico- Práctico. Caracas: Editorial texto S.R.L.
- _____, (1996). Comportamiento Humano: nuevos métodos de investigación. Caracas: Trillas.

- Méndez, C. (1998). Metodología. Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. Colombia: Mc. Graw Hill.
- Ministerio de Hábitat y Vivienda (2005) [Página web en línea]. Disponible: <http://www.mhv.gob.ve> [Consulta: 2005, octubre 20].
- Moreno, W. (1990). Educación y autogestión. Revista Iberoamericana de autogestión y acción comunal 21, 33-42.
- Olaso, L. (1979). Introducción al Derecho. Tomo I. 3era. Edición., Caracas: UCAB.
- OPS (1997). Formulación y evaluación de programas y proyectos de salud reproductiva. Caracas: Autor
- Pellí, V. (1994), Autoconstrucción. El camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat. Programa de Ciencia y Tecnología para el desarrollo RED XIV. B viviendo y construyendo. Reflexiones sobre la Autoconstrucción del Hábitat Popular en América Latina. (pp. 27-44) Caracas: CYTED
- Ponce, X. (1996). Autogestión en Vivienda y Hábitat Popular. [Ponencia presentada en la conferencia Habitat II, en el Ciclo mejores prácticas venezolanas] Enfoque de Vivienda. Caracas: CONAVI
- Portantiero, J. (1999). La Sociedad Civil en América Latina: Entre autonomía y centralización. En: Hengstenberg, P., Kohut, K. y Maihold, G.(edit.), Sociedad Civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad. (31-38). Caracas: ADLAF, FES y Editorial Nueva Sociedad.
- Programa de las Naciones Unidas. (1989). La comunidad urbana y la vivienda productiva: sugerencias para el desarrollo de actividades productivas, como el eje del mejoramiento de los asentamientos urbanos pobres. Cartagena: Autor.
- PROVEA. (2004) Informe Anual Octubre 2003-Septiembre 2004 [Documento en línea]. Disponible: <http://www.derechos.org.ve/publicaciones/> [Consulta: 2005, octubre 20].
- Proyecto ECU/91/011/. (1995, Septiembre). Autogestión Comunitaria y la Democracia Participativa. Ponencia presentada en el Seminario Regional Andino la Nueva Ciudad que Queremos, Quito.
- _____. (1995, Septiembre). Reflexionando acerca de la Autogestión comunitaria y el Modelo de Desarrollo a Escala Humana. Ponencia presentada en el Seminario Regional Andino la Nueva Ciudad que Queremos, Quito.

- Rodríguez, J. Y Velasco M. (1990). Los sectores populares construyen su propio hábitat: los casos de Villa El Salvador y El Comité del Pueblo. Cuadernos del Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. 4, Quito, Ecuador.
- Rusque, A. (1999). De la diversidad en la unidad en la investigación cualitativa. Caracas: Ediciones FACES/UCV.
- Salas, G. (1992) La participación ciudadana en el diseño y gestión de los programas sociales. Serie lecturas N° 6. Caracas: Centro de Información y documentación de la Fundación Escuela de Gerencia Social.
- Schweiser, P. (1990). La Experiencia de la autoconstrucción en América Latina. [Síntesis de conferencia] Boletín centroamericano. I Trimestre 1993, 7.
- Siempro, Banco Mundial, UNESCO. (1999) Gestión integral de programas sociales orientada a resultados, manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. Buenos Aires: Autor.
- Síntesis capital social como elemento central del funcionamiento de las organizaciones. (2005). Trabajo no publicado.
- SOCSAL. (2001) Seguimiento y evaluación de proyectos sociales. Caracas: Autor.
- Taylor, S.J. y Bogdan R. (1984). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados. [Introduction to qualitative research methods the search for meaning] (Jorge Triatigorsky, trad.) Buenos Aires: PAIDOS.
- Suárez Pareyón, A. (1995). El caso del conjunto habitacional Cananea – el Molino ciudad de México. En Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos CENVI, Modelos exitosos de autogestión comunitaria en la producción de soluciones habitacionales en América Latina. México
- Velásquez, F. (1985). Líneas conceptuales para el análisis de la participación ciudadana. Nuevos Cuadernos CELATS. N° 7 Movimientos Sociales y Participación Comunitaria Lima.
- Villanueva, F. Y Villanueva, M. (2000). Política Habitacional. Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). Caracas.
- Universidad Pedagógica experimental Libertador. (2003). Manual de Trabajos de Grado de especialización y Maestrías y Tesis Doctóales. Caracas: FEDUPEL.

Zander, N. (1998, Marzo). La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de presupuesto participativo en Porto Alegre. Brasil (1988-1998). Ponencia presentada en el Seminario: “Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana”: Cartagena, Colombia: BID. División de Estado y Sociedad Civil.

ANEXOS

ANEXO A
GUIÓN QUE ORIENTÓ
LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

GUIÓN PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

FASE/ DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA FASE	CATEGORÍAS	CONTENIDOS EXPLORADOS	ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS
FASE I: Descripción del PAH que ejecuta el IVI-Miranda Dimensión Planificación	Reconstrucción del programa de autogestión habitacional que ejecuta el IVI-Miranda	Lógica de Intervención, según enfoque de Marco Lógico	- Objetivo General - Objetivos específicos - Resultados esperados - Actividades Propuestas - Población Objetivo	-Revisión Documental -Sesión Grupal -Entrevistas individuales
		Recursos Económicos	-Presupuesto 2000-2004 - Distribución de recursos asignados por programas establecidos en Decreto-Ley. - Evolución de asignación de recursos económicos para la ejecución del PAH	-Revisión Documental
		Marco Jurídico	-Reglamentación que orienta la gestión del IVI-Miranda. -Cambios ocurridos en los últimos 5 años. -Congruencia entre los principios rectores del PAH y el marco legal vigente.	-Revisión Documental
		Condición organizacional	- Misión, visión, objetivos - Antecedentes - Contexto el que surge y se desarrolla el PAH. - Cambios en la estructura organizacional.	-Revisión Documental -Formato ONG's (empresas intermediarias)
FASE II: Estudio de la participación Dimensión Ejecución	Identificación del enfoque de participación	Grado de articulación entre actores (Estado Sociedad Civil)	-¿Cómo se articula el IVI-Miranda y la sociedad civil organizada? -¿Cuál es el grado de articulación prevista desde la planificación?	-Revisión Documental (Documentos que recaben la experiencia.) Sesión Grupal -Se elaborará Pauta metodológica para la sesión 1) dirigida a planificadores 2) Ejecutores y 3) población objetivo
Manejo del poder		-¿Quiénes tienen poder de decisión sobre los procesos y resultados? -La población objetivo visualiza el ejercicio de deberes y derechos sociales a través de su participación en el PAH		

Continuación...

FASE/ DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA FASE	CATEGORÍAS	CONTENIDOS EXPLORADOS	ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS
FASE II: Dimensión Ejecución	Nivel y tipo de participación predominante.	Participación de los actores:	- En el proceso de información, Consulta, Toma de decisiones y Gestión	Revisión Documental Sesión Grupal 1) dirigida a planificadores 2) Ejecutores y 3) población objetivo
		Tipo de Participación	¿Qué tipo de participación, directa o indirecta, asumen los actores involucrados a lo largo de las fases del PAH? ¿Cuál es el origen del impulso a la participación?	Revisión Documental Sesión Grupal: 1) dirigida a planificadores 2) Ejecutores y 3) población objetivo
Fase II Dimensión Evaluación	-Indagación sobre aprendizajes y resultados obtenidos	Aprendizajes	¿Cuáles son los aprendizajes más significativos para los involucrados (planificadores, ejecutores y la población objetivo) con relación a los procesos humanos, organizacionales económicos, financieros y de capacitación?	Sesión Grupal: 1) dirigida a planificadores 2) Ejecutores y 3) población objetivo
		Resultados	- ¿Con la ejecución del PAH se han minimizado los costos de producción? -¿En cuánto se abarata el costo de la vivienda? - ¿Cuál es la calidad de la vivienda con el PAH vs. Las elaboradas vía contratista? - ¿Los objetivos planteados y los resultados esperados se cubren en el tiempo programado?; ¿qué incide en ello? - ¿Se alcanzaron los objetivos propuestos? - ¿Qué cambios ha generado en usted participar en el PAH?	Sesión Grupal: 1) dirigida a planificadores 2) Ejecutores y 3) población objetivo

ANEXO B
GUIONES PARA LA REALIZACIÓN DE
ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD

ANEXO B-1
GUIÓN PARA ENTREVISTA GRUPAL A PROFUNDIDAD
CON PERSONAL GERENCIAL Y TÉCNICO DEL IVI-MIRANDA

OBJETIVOS:

1. Reconstruir los objetivos del Programa Autogestión Habitacional ejecutado por el IVI-Miranda, desde la perspectiva del enfoque de marco lógico.
2. Contribuir en la identificación del enfoque de la participación que predomina en el proceso de planificación.
3. Establecer el nivel y tipo de participación de los actores involucrados en la fase de planificación programática.

CONTENIDOS:

1.1. Lógica de intervención, según Enfoque de Marco Lógico.

- Objetivo general.
- Objetivos específicos.
- Resultados esperados.
- Actividades propuestas.
- Población objetivo.

1.2. Condición organizacional.

- Disposición organizacional.
- Grado de articulación prevista desde la planificación.

2.1. Estrategias instrumentadas.

- Actores involucrados en los resultados esperados.
- Incidencia de la participación de la población objetivo en la eficiencia y eficacia del PAH.

2.2. Grado de articulación entre actores (Estado Sociedad Civil).

- Articulación IVI-Miranda y la sociedad civil organizada.
- Grado de articulación prevista desde la planificación.

3.1. Tipo de participación.

- Tipo de participación que asumen los actores involucrados a lo largo de las fases del PAH.

ESTRATEGIA: Sesión grupal

TÉCNICAS: Lluvia de ideas y preguntas generadoras.

TIEMPO ESTIMADO: 3 horas.

PROCEDIMIENTO:

Se iniciará la sesión realizando la presentación de los asistentes, los cuales deben referir su nombre y la participación que han tenido en el PAH. En este mismo orden de ideas, la investigadora presentará el título, objetivos y el diseño metodológico de la

investigación. Seguidamente, se explicará la intencionalidad de la actividad y los objetivos propuestos. (25 minutos).

Posteriormente se debatirá los aspectos que definen, desde la perspectiva conceptual y operativa, el PAH. Conceptualmente, se revisará que se entiende por programa, por autogestión habitacional. Operativamente, se explorará la concepción que se tiene del PAH, revisando los programas establecidos en la Ley de Política Habitacional que se abordan a través del mismo y cuál es la población a la cual está destinada el programa. Con la precisión de estos elementos el colectivo procederá a reconstruir la cadena de objetivos del PAH, desde una perspectiva inductiva.

Para ello se presentará a los participantes, una primera aproximación, de las actividades que se realizan desde el PAH organizadas por áreas o categorías. Material elaborado por la responsable de la investigación, a partir de información recabada en revisión documental. En plenaria será revisada la propuesta la cual podrá ser validada, o en su defecto, se le incorporará nuevas tarjetas que contengan aquellas actividades que no hayan sido referidas; así mismo, se podrá eliminar y reelaborar aquellas actividades que se consideren no correspondan con la esencia programática. (30 minutos).

Posteriormente a la revisión de las actividades, se procederá a solicitarles a los participantes que se constituyen en un número de subgrupos equivalentes al número de categorías o áreas acordadas, Cada subgrupo deberá responder ¿Qué se pretende lograr con ese conjunto de actividades?. Acto seguido, cada subgrupo presentará el resultado en plenaria y se válida el mismo o se reelabora por los aportes del colectivo que deben ser aprobado en consenso.

Asimismo, se le preguntará a todo el grupo ¿Qué se pretende lograr con los resultados referidos? Para así determinar el objetivo final del PAH. Y por último, se preguntará ¿a qué se pretende contribuir a este objetivo final?, para así establecer el objetivo a largo alcance que guía el PAH. Al culminar, se realizará la lectura de la cadena de objetivos establecida para revisar su consistencia, de considerarse necesario se realizaran los cambios que acuerden los asistentes a la sesión. (20 minutos).

Desde el encadenamiento de objetivos obtenido se realizarán las siguientes preguntas generadoras:

-¿Cuáles son los actores involucrados en cada una de las fases programáticas? Y
¿Cuáles son los actores que tienen competencias para generar cada uno de los resultados previstos?

-¿Se prevé la participación de cada uno de ellos?, ¿De quiénes?

-¿Cómo se prevé sea su participación?

-¿Cómo se articula el IVI-Miranda con cada uno de esos actores?

-La disposición organizacional del IVI-Miranda en qué favorece y en qué obstaculiza el desarrollo del PAH y específicamente a la participación de los actores involucrados.

-La participación de la población objetivo cómo influye en los resultados y cómo influye en la optimización de los recursos? (45 minutos)

Por último se solicitará que se constituyan en tres subgrupos para que respondan las siguientes preguntas:

-¿Qué aspectos deben mejorarse al PAH?

-¿Qué aspectos deben mantenerse al PAH?

-¿Cuáles son los aprendizajes más significativos con relación a los procesos humanos, organizacionales, económicos-financieros y personales? (45 minutos)

Los tres subgrupos trabajarán de forma simultánea, a cada uno se le entregará una hoja contentiva con una de las preguntas, y se les dará 5 minutos para plasmar su respuesta en el respectivo papel, inmediatamente se rotarán las hojas y este procedimiento culminará cuando todos los subgrupos respondan las tres preguntas. Se solicitará finalmente que compartan los hallazgos más significativos y se dará cierre a la sesión.

Se presenta a continuación material de apoyo utilizado en ejercicio de reconstrucción programática, derivado de revisión de documentos institucionales (IVI-Miranda 1999 y 2003).

Actividades Organizadas por Áreas o Categorías:

Preinversión (Fase de evaluación y decisión orientado a verificar la pertinencia, viabilidad y conveniencia del proyecto antes de asignarle recursos) (FONVIS-BID-ILPES, 1992)

- Proceso de asignación de obras.
- Ofertas comunitarias diseñadas y aprobadas
- Ofertas técnicas diseñadas y aprobadas
- Aprobación de ofertas y entrega de aportes
- Establecimiento de convenio Asociación Civil-IVI-Miranda

Informativa-Promocional

- Promoción e inducción del PAH

Diagnóstica-Administrativa

- Elaboración de estudios socioeconómicos.
- Informe contentivo del perfil socioeconómico
- Selección de beneficiarios
- Consignación de documentos
- Apertura de expedientes
- Diseño e implementación de esquema de financiamiento

Formativa-Seguimiento

- Diseño e implementación de talleres
- Asesoría organizativa, administrativa y técnico-constructiva
- Seguimiento organizativo, administrativo y técnico-constructivo

Administración de aporte financiero a las comunidades

- Entrega de aporte
- Apertura de cuenta
- Contratación de contador
- Elaboración y entrega de libros contables

Constructiva

- Adquisición de materiales y herramientas
- Contratación de mano de obra
- Ejecución de la obra

ANEXO B-2
GUIÓN PARA ENTREVISTA GRUPAL A PROFUNDIDAD
CON REPRESENTANTES DE ONG's

OBJETIVOS:

1. Reconstruir las acciones adelantadas por la ONG's en el Programa de Autogestión Habitacional ejecutado por el IVI-Miranda e identificar desde su visión cuales son los actores involucrados en estas acciones y en las fases programáticas.
2. Contribuir en la identificación del enfoque, nivel y tipo de participación que predomina en el proceso de ejecución programática.
3. Explorar aprendizajes y resultados.

ESTRATEGIA: Sesión grupal.

TÉCNICAS: Lluvia de ideas, preguntas generadoras, trabajo en pequeños grupos.

TIEMPO ESTIMADO: 3 horas.

PROCEDIMIENTO:

Se iniciará la sesión realizando la **presentación** de los asistentes los cuales deben referir su nombre y organización que representa en el caso de las ONG's y en lo que respecta a los coordinadores zonales región a su cargo y responsabilidad en el PAH. En este mismo orden de ideas, la investigadora presentará el **título, objetivos y el diseño metodológico de la investigación**. Seguidamente, se explicará la **dinámica de la actividad y los objetivos propuestos**.

Luego se presentará a los participantes, lámina contentiva de una **sinopsis de las responsabilidades** referidas por las ONG's en instrumento aplicado. En plenaria será revisada la propuesta, la cual podrá ser validada o, en su defecto, se le incorporará aquellos aportes que el colectivo acuerde por consenso.

Seguidamente se preguntará:

- ¿Qué se pretende lograr con este conjunto de actividades?
- ¿Cuáles son los actores involucrados en las mismas?
- ¿Se prevé su participación?, ¿De quienes?
- ¿Cómo se prevé sea su participación?

Se solicitará que en tríadas respondan el **cuadro “Explorando la participación de los actores”**, se realizará lectura del mismo y explicará las fases con apoyo de lámina contentiva de la información. Se indicará que el tiempo estimado para el trabajo grupal es de 10 minutos y posteriormente deben ser presentadas las conclusiones.

Explorando la participación de los actores:

Fases	¿Qué actores participan en esta fase?	¿Cuáles son las responsabilidades asumidas?	¿Cómo se distribuyen las responsabilidades?
Información			
Consulta			
Gestión			
Toma de decisiones			

Toma de decisiones/ fases del programa:

- ¿Quiénes tienen el poder de decisión sobre los recursos en las diferentes fases de la ejecución programática?
- ¿Cómo se colocan en práctica las decisiones (operacionaliza)?
- ¿Quiénes tienen el poder de decisión sobre los productos o resultados en las diferentes fases de la ejecución programática?
- ¿Cómo se colocan en práctica (operacionaliza)?,

Posteriormente al colectivo se le preguntará:

- ¿Cómo se articula la ONG con el IVI-Miranda y con las comunidades abordadas?
- La disposición organizacional del IVI-Miranda en qué favorece y en qué obstaculiza el desarrollo del PAH y específicamente a la participación de los actores involucrados.
- La población objetivo visualiza el ejercicio de deberes y derechos sociales a través de su participación en el PAH
- ¿La participación de la población objetivo, cómo influye en los resultados y cómo influye en la optimización de los recursos?

Por último se les solicitará que se constituyan en tres subgrupos para que respondan:

- ¿Los objetivos planteados y los resultados esperados se cubren en el tiempo programado?; ¿qué incide en ello?
- ¿Que le cambiarían al PAH?
- ¿Cuáles son los aprendizajes más significativos con relación a los procesos humanos, organizacionales, económicos-financieros y personales?

Los tres subgrupos trabajarán de forma simultánea, a cada uno se le entregará una hoja contentiva de una de las preguntas, y se les dará 10 minutos para responder. Se solicitará finalmente que compartan los aspectos tratados y a partir de allí los demás participantes podrán incorporar nuevos aportes, fundamentar los ya referidos o refutar los mismos.

Fin de la sesión.

Material presentado en sesión realizada con las ONG's para su revisión.

Responsabilidades de las ONG en el PAH*

- Ofertas comunitarias y de asistencia técnica diseñadas, presentadas y corregidas.
- Promoción y divulgación del PAH y el IVI.
- Acompañamiento social (Elaboración de estudios socioeconómicos-Informe contentivo del perfil socioeconómico, apertura de expedientes)
- Capacitación integral (Implementación de talleres)
- Seguimiento organizativo, administrativo (Verificación y revisión de soportes administrativo presentados por la comunidad) y técnico constructivo (ejecución física de obras,.. compra de materiales y construcción de la vivienda)
- Sistematización de proceso social. (Elaboración de actas de inicio, terminación y avances físicas, financieras)
- Control y resolución de conflictos sociales
- Acompañar proceso entrega de vivienda.
- Asistencia técnica integral a las comunidades organizadas.

* Material elaborado a partir de la información recabada en instrumento aplicado a representantes directivos o coordinadores de las ONG's.

ANEXO B-3

GUIÓN PARA ENTREVISTA GRUPAL A PROFUNDIDAD CON REPRESENTANTES DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

OBJETIVOS:

1. Reconstruir las acciones adelantadas por las asociaciones civiles en el Programa de Autogestión Habitacional ejecutado por el IVI-Miranda e identificar desde su visión los actores involucrados en las acciones identificadas.
2. Contribuir en la identificación del enfoque, nivel y tipo de participación que predomina en el proceso de ejecución programática
3. Explorar aprendizajes y resultados.

ESTRATEGIA: Sesión grupal.

TÉCNICAS: Mapas mentales, Lluvia de ideas, preguntas generadoras, trabajo en pequeños grupos, cuchicheo.

TIEMPO ESTIMADO: 3 horas.

Nº DE ASISTENTES ESTIMADOS: 14 participantes.

PROCEDIMIENTO:

Se iniciará la sesión realizando la **presentación de los asistentes** los cuales deben referir su nombre, la asociación civil a la cual pertenecen, cargo o responsabilidad que desempeñan en la misma y participación que ha tenido su comunidad en el PAH. En este mismo orden de ideas, la investigadora presentará el título y objetivos del estudio. Así mismo, se explicará la dinámica propuesta para la sesión.

Seguidamente, a través de una adaptación de la técnica de mapas mentales se le solicitará al colectivo que en una hoja en blanco refieran **¿Con qué asocian el término autogestión?**, luego se les solicitará que socialicen de forma voluntaria sus palabras o frases. Se organizará esta información en una lamina y luego se revisará **por qué relacionan cada palabra con el término autogestión**. Seguidamente, se les solicitará que se agrupen de forma espontánea y que **elaboren un concepto** a partir de los planteamientos discutidos que a su juicio son más significativos, los mismos deberán ser compartidos con el grupo; para finalizar la facilitadora reconstruirá con el colectivo un concepto único.

Luego se solicitará a los participantes, que se numeren del uno al cuatro y que se agrupen de acuerdo al numero que les corresponda. El subgrupo N° 1 deberá debatir sobre las **actividades que realizó su organización o comunidad para ser incorporados al PAH**. Mientras, que al subgrupo N° 2, 3 y 4 se le solicitará que establezcan las **actividades en las que participó su organización en el PAH en el**

área socio-organizativa, administrativa y constructiva, respectivamente. Para facilitar este ejercicio se les suministrará tarjetones para que plasmen y puedan organizar de forma oportuna la información. Seguidamente, cada grupo presentará en plenaria sus hallazgos, abriéndose la posibilidad que se incorporen nuevos aportes para generar un esquema que el colectivo avale por consenso.

A partir de la revisión de la experiencia y luego de la categorización por actividades y/o fases, se realizarán las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los **actores involucrados** en las actividades ejecutadas y/o en cada una de las fases establecidas?
- ¿Cómo se articula la comunidad con el IVI-Miranda?
- En qué **favorece** y en qué **obstaculiza** el PAH la participación de los actores involucrados.
- Ustedes visualizan en el desarrollo del PAH el **ejercicio de deberes y derechos sociales**? ¿Cuáles? Se solicitará que comenten algunos anécdotas o experiencias
- En qué radica para ustedes la **importancia de la participación comunitaria** en el PAH, qué le aporta adicionalmente?

El nivel de la participación se explorará, preguntándole a la comunidad si participa en el diseño del programa y se le pedirá que ejemplifique, lo mismo se indagará para la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Además, se le preguntará si han participado en la toma de decisiones importantes y, también, se les pedirá que ejemplifiquen.

Por último se les solicitará que se constituyan en tres subgrupos para que respondan:

- ¿Cuáles son los **aprendizajes** más significativos?
- ¿Qué le **cambiarían** al PAH?
- ¿Qué le **dejaría** al PAH?

Los tres subgrupos trabajarán de forma simultánea, a cada uno se le entregará una hoja contentiva con una de las preguntas, y se les dará 5 minutos para plasmar su respuesta en el respectivo papel, inmediatamente se rotarán las hojas y deberán responder otra de las preguntas establecidas, este procedimiento culminará cuando todos los subgrupos respondan las tres preguntas. Se solicitará finalmente que compartan los hallazgos más significativos y se dará cierre a la sesión.

ANEXO C
CONTROL DE LOS PARTICIPANTES
A LAS ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD
O SESIONES GRUPALES

ANEXO C-1
PERSONAL DEL IVI- MIRANDA QUE PARTICIPÓ EN LAS
ESTRATEGIAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Gerencia de adscripción	Unidad de Adscripción	Cargo	Profesión	N° de personal por actividad	
				Sesión	Instrumento
Gerencia General	Legal	Jefe de Unidad (1), personal técnico (1)	Abogados.	1	2
Contraloría Interna	S/I	S/I	S/I	1	1
Gerencia de Planificación	Proyectos	Jefe de Unidad (1).	Ingeniero.	1	-
Gerencia de Administración	-	Gerente	Ingeniero.	1	-
Gerencia Técnica	Inspección y Contratación y costos	Gerente, Jefe de Unidad (2)	Ingenieros	1	3
Gerencia de Apoyo Comunitario	Planificación, autogestión y organización comunitaria	Gerente, Jefe de Unidad (3), personal técnico (3)	Trabajadores sociales (4), sociólogos (2), economista (1), ingeniero (1). Coordinadores zonales (3)*	9	3

* Los Coordinadores Zonales participaron en sesión grupal de las ONG's, sus testimonios fueron procesados y citados en correspondencia a su procedencia institucional.

ANEXO C-2
ONG's QUE PARTICIPARON EN LAS ESTRATEGIAS
DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

ONG's	Instrumento	Sesión Grupal
Fundación Vivienda Popular		
Ingenia Construcción, C.A		
A.C. Participación Activa		
Consultores 2061 C.A		
VEMARCHA C.A		
INV Monsalve Osorio		
<i>Pacheco y Asociados</i>		
CIAC C.A.		

ANEXO D
INSTRUMENTOS AUTOAPLICADOS

ANEXO D-1
INSTRUMENTO PARA ONG's ACTIVAS EN EL PAH

Buenos Días (tarde):

Estoy trabajando en una investigación que servirá para elaborar una tesis con la finalidad de optar al grado de magíster, denominada “Autogestión: Modelo de Participación Ciudadana para la Gestión Pública. Caso: IVI-Miranda.”

Mi interés es contribuir en la profundización de experiencias que favorezcan la solución de la problemática habitacional a través de enfoques participativos.

En este sentido, quiero pedir tu ayuda para que contestes el presente formato denominado “Instrumento para las ONG's Activas en el PAH”. Tus respuestas serán confidenciales y de interés para reconstruir y analizar el Programa de Autogestión Habitacional que adelanta el IVI-Miranda.

Se sugiere que contestes este instrumento con la mayor precisión posible. No hay respuestas correctas ni incorrectas. Todos tus aportes serán valiosos ya que permitirán conocer la perspectiva de las ONG's, actor fundamental en el enfoque de participación.

Las opiniones y cualquier otro tipo de información suministrada serán tratadas como parte de un conjunto de datos, pero nunca se comunicarán los resultados obtenidos de forma individual.

Lee las instrucciones cuidadosamente, debido a que existen preguntas en las que sólo se pueden responder una opción y otras son abiertas.

Muchas gracias por tu colaboración

DATOS GENERALES

Denominación de la Organización: _____

Año/fecha de fundada: _____ Condición Jurídica: _____

Ubicación de Sede: _____

Teléfono: _____ Fax: _____

Recurso Humano que labora para el PAH:

Nombre y Apellido	Cargo	Escolaridad	Experiencia (tiempo)

RELACIÓN CON EL PAH

Fecha en la que la ONG inició labores para el PAH: _____

¿Qué motivo su participación? _____

Ha Participado en alguna actividad de inducción sobre el PAH: Si _____ No _____

De ser afirmativa la respuesta, ¿En qué consistió la actividad? _____

Con respecto a la supervisión responda en el cuadro que se presenta a continuación:

AREAS	Se supervisa	Actividad(es) Supervisadas	Responsable (Cargo)	Estrategia(s)
Socio-organizativa				
Administrativa				
Técnico - constructiva				

EXPERIENCIAS PREVIAS

La ONG ha participado, en otros programas y/o proyectos en al área de vivienda con énfasis en la participación ciudadana: Si_____ No_____

En caso de ser su respuesta afirmativa señale:

Institución:_____

Programa y/o Proyecto_____

Periodo de Ejecución:_____

EXPERIENCIA CON EL PAH

¿Cuáles son las responsabilidades de la ONG en el PAH?:

Mencione, según su criterio, aquellos aspectos que en el PAH:

Deban mejorarse:	Deban mantenerse:

INFORMANTE:_____ FECHA:_____

ANEXO D-2
Instrumento para Personal Gerencial y Técnico
del IVI-Miranda que participa en el (PAH)

Fecha: _____

Nombre y Apellido: _____ Sexo: F: ____ M: ____

Edad: ____ Escolaridad: _____

Cargo: _____

Gerencia de adscripción : _____

Unidad de adscripción: _____

Tiempo en el IVI-Miranda: _____ Desde cuando participa en el PAH: _____

Persona que me supervisa directamente: _____

A quienes superviso directamente: _____

Fase en la que participa o ha participado en el PAH:

Planificación: ____ Ejecución: ____ Seguimiento: ____ Evaluación: ____

Mencione funciones que tiene en el Programa de Autogestión:

Capacidades para el desempeño de las funciones:

Las que ya poseo	Las que aún me faltan

ANEXO E
PRUEBA PILOTO DE INSTRUMENTO
PARA SER AUTOAPLICADO POR LAS ONG's

PRUEBA PILOTO DE INSTRUMENTO DIRIGIDO A LAS ONG'S CONTRIBUIR EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DEL PAH

Objetivo: Revisar si las instrucciones se comprenden adecuadamente y si las respuesta se corresponden con la intencionalidad de la pregunta.

Procedimiento: Se colocó a prueba el instrumento dirigido a las ONG's, para este fin se abordó a una de las ONG's que participaban de la experiencia autogestionaria y suministró el instrumento. Aunque estaba planteado para ser autoaplicado se realizó de esta forma para intercambiar apreciaciones que permitieran dar direccionalidad a las correcciones y mayor pertinencia.

Comentarios sobre el pilotaje:

- La carátula de presentación fue comprendida a cabalidad y creó clima de confianza, el ajuste realizado a posteriori partió por iniciativa y criterio de la investigadora, se mejoró la redacción del párrafo referido al objetivo del instrumento.
- Se incorporó subtítulos por área de indagación, con el objeto de que el respondiente pudiera discriminar qué se exploraba.
- Se omitió el objeto de la ONG por no ser de manejo expedito además de no aportar datos de relevancia para el estudio.
- En cuanto a la matriz para construir perfil del personal se agregó en el ítem “experiencia en el área” el vocablo “tiempo” y se suprimió el ítem “responsabilidad”, pues como había sido planteado éste último generó confusión y, además, representaba un exceso de información que no eran de interés principal para la investigación.
- Se apreció ruptura entre dicha matriz y las subsiguientes preguntas relacionadas al tema supervisión, elemento que se consideró e incorporó ítem

“relación con el programa”, estrategia concebida para crear condiciones favorables para adentrarse en un aspecto más complejo.

- Con relación al componente supervisión se presentó confusión, ya que las preguntas realizadas no discriminaban las áreas de abordaje (socio-organizativo, administrativo-contable y técnico constructiva), las cuales en las prácticas referían a actividades, responsables y estrategias de supervisión diferentes. Lo que conllevó al replanteamiento total de este ítem.
- En cuanto a las experiencias previas o antecedentes en el área de estudio se observó que la pregunta generaba confusión, motivo por el cual se reelaboró. Los demás ítems que la componían arrojaron información pertinente.
- La pregunta relacionada con participación de la ONG en el PAH, generó ambigüedad por ser muy amplia la idea, por tanto la respuesta obtenida no aplicaba de acuerdo a la intención, se reelaboró la pregunta en el pilotaje reportando la data que se procuraba levantar.
- En cuanto al cuadro referido a los aprendizajes la información recabada fue adecuada.

Seguidamente se presenta el instrumento suministrado se omiten datos que identifiquen a la organización y a sus integrantes.

**INSTRUMENTO PARA ONG´s ACTIVAS
EN EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN HABITACIONAL (PAH)**

Denominación de la Organización: XXX

Año/fecha de fundada: 13/01/2000 Condición Jurídica: Compañía Anónima

Ubicación de Sede: XXX Teléfono: XXX Fax: XXX

Mencione el objeto de la ONG: Refirió tener que revisar acta constitutiva

Recurso Humano que labora para el PAH:

Nombre y Apellido	Cargo	Escolaridad	Experiencia (tiempo)	Responsabilidad
XXX	Coord. Educativa	Universitaria	12	Diseño, ejecución y evaluación de acciones,....
*				

*No se continuo aplicando porque se consideró que la información ya era suficiente para realizar los ajustes necesarios

¿Quién supervisa a la ONG?: El IVI-Miranda

¿Qué actividades supervisa? Sociales, técnicas y administrativas

¿Cuáles son los mecanismos de supervisión? Revisión técnica, alcance social, supervisión contable.

Recibió inducción sobre el PAH: Si

De ser afirmativa la respuesta, ¿Qué aspectos fueron tratados? Fue construido por mucha gente y adaptado.

Quién suministró la inducción: ONG y el IVI.

La ONG ha participado, en otros programas y/o proyectos en al área de vivienda con énfasis en la participación ciudadana: No

En caso de ser su respuesta afirmativa señale:

Institución: _____

Programa y/o Proyecto _____

Periodo de Ejecución: _____

¿Cuáles son las responsabilidades de la ONG en el PAH?: Refirió comunidades.

Mencione, según su criterio, aquellos aspectos que en el PAH:

Deban mejorarse:	Deban mantenerse:
<ul style="list-style-type: none">-Redefinir la asignación de recursos, tiempos de entrega.-Administración, supervisión y control realizado por la institución.	<ul style="list-style-type: none">-Transferencia de recursos a las comunidades.- El modelo de participación propuesto.

INFORMANTE: _____ FECHA: _____

ANEXO F
MATRIZ DE OPERACIONALIZACIÓN DE CATEGORÍAS
ELABORADA EN LA FASE DE PROYECTO DE TESIS

SÍNTESIS CURRICULAR

Duarte Dávila Rossana

C.I.:V.-6.334.433

Fecha de Nacimiento: 09/11/69

E-mail: rossduar@cantv.net

FORMACIÓN ACADÉMICA

Especialista en Gerencia de Programas Sociales, Universidad Católica Andrés Bello (1998).

Licenciada en Trabajo Social, Universidad Central de Venezuela (1993).

PRINCIPALES CARGOS ACADÉMICOS

Docente, Universidad Central de Venezuela (1994 a la fecha).

Docente de los cursos-talleres Diagnóstico, Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales, Fundación Escuela de Gerencia Social (2004).

Docente, Colegio Universitario de Caracas (2002)

PRINCIPALES CARGOS PROFESIONALES

- *Consultora para el Proyecto: Fortalecimiento de la Gestión y Efectividad de las Misiones*, Fundación de Escuela de Gerencia Social (2004-2005).
- *Consultora externa para el monitoreo del Programa de la Fundación Interamericana*, convenio IAF-PDVSA, contratada por SOCSAL, (1997 –2000).
- *Consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), para la sistematización de un estudio de caso (1998).
- *Jefe de la Unidad de Organización Social*, IVI- Miranda (2000).
- *Consultora encargada de elaborar Informe Sinóptico* del abordaje social realizado por el IVI-Miranda en la Comunidad San Isidro, Municipio Sucre del Estado Miranda, (2001).
- *Trabajadora Social responsable del acompañamiento social en el marco del Programa Autogestión Habitacional del IVI-Miranda*, contratada por CIAC, C.A. (2002)
- *Investigadora encargada de elaborar Estudio Socio Económico*, Consorcio El Gran San Miguel- La Vega (1997-1998).
- *Consultora externa en la investigación La Exclusión Socioeducativa y Laboral de Jóvenes en Situación de Pobreza*. Auspiciado por el Ministerio de la Familia- OCEP y ejecutado por SOCSAL (1998-1999).
- *Trabajadora Social*, contratada por el Consorcio el Gran San Miguel- La Vega (1998).
- *Asistente al Programa de Microempresa: Apoyo a la Creación y Fortalecimiento de Microempresas dirigidas por Mujeres Jóvenes de Caracas*, contratada por el EFIP (1999).
- *Diseño del Proyecto Acceso a los Medicamentos de Interés Social*, Instituto de Previsión Social para el Personal Académico de la UPEL (1997).
- *Asistente a la Coordinación del Programa Inserción Laboral Juvenil* para el EFIP, (1996).
- *Coordinadora de Programas Especiales*, Alcaldía del Municipio Libertador.(1994- 1995).

PUBLICACIONES

Estudio de caso del proyecto: *Capacitación en Oficios Mediante la Modalidad de Inserción Laboral para Jóvenes Desocupados en el Estado Zulia*, coauspiciado por el PNUD, el Banco Mundial y la Fundación Interamericana. (1998). Medio de publicación digital y físico.