

CS-21

OPORTUNIDADES PARA EL MEJORAMIENTO PROGRESIVO DE LA VIVIENDA SOCIAL: LOGROS DEL PROGRAMA "PROMOCIÓN DE LA CIUDADANÍA PLENA" EN MARACAIBO, VENEZUELA

Rincón, Hugo
La Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela
hugo.rincon@fad.luz.edu.ve / hrrr2000@yahoo.com

1. Introducción

Desde que la Organización de Naciones Unidas promovió la formulación de la Agenda 21 local, se ha propuesto, como objetivo general de los asentamientos humanos, el mejorar la calidad social, económica y ambiental de la vida en estos y las condiciones de vida y de trabajo de todos, y especialmente de los pobres de las zonas urbanas y rurales. Igualmente, ha establecido que ese mejoramiento sostenible deber basarse en actividades de cooperación técnica, en la cooperación entre los sectores público, privado y de la comunidad y en la participación de los grupos de la comunidad y de intereses especiales.

El documento establece que el acceso a una vivienda segura y sana es indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico de las personas y propone apoyar los esfuerzos en favor de la vivienda de los pobres, los desempleados y los grupos sin ingresos mediante la aprobación de códigos y reglamentaciones o la adaptación de los existentes con el fin de facilitar su acceso a tierras, financiación y materiales de bajo costo, y la promoción activa de la regularización y la mejora de los asentamientos irregulares además del fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia (UN 2009).

La vivienda, como refugio del ser humano, debe proporcionar las condiciones de habitabilidad necesarias para el desarrollo de sus actividades y ofrecer condiciones de confort que permitan a sus moradores recuperar la energía física y mental. Esto es posible si la vivienda logra definir un espacio acogedor y práctico en función de las necesidades específicas de cada familia. Sin embargo, en zonas urbanas de crecimiento incontrolado, las viviendas sociales son de gran pobreza arquitectónica y de baja calidad de habitabilidad; no cumplen con el propósito de proveer un espacio confortable, aún cuando modesto, sino que además representan a mediano y largo plazo un problema energética y ambiental difícil de solucionar (González 2003). En la

intervención del sector formal en viviendas sociales, los criterios de diseño están vinculados a los aspectos económicos, sin tomar en cuenta la participación de los beneficiarios o las implicaciones del entorno físico y social.

Aunado al problema habitacional, hay que reconocer que los grupos de bajos recursos en la sociedad confrontan muchas barreras para poder acceder a los servicios del gobierno Narayan (2000), e incluso a soluciones habitacionales que aborden y superen el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Estas limitaciones incluyen las trabas burocráticas, la corrupción, los reglamentos y regulaciones impositivas, la dificultad para la legalización de documentos, los conflictos partidistas o la dificultad para acceder a información.

No obstante, personas de escasos recursos han identificado a individuos particulares dentro del aparato del Estado y a ciertos programas gubernamentales como buenos y útiles para la solución de sus problemas, pero éstos no son suficientes para erradicar su pobreza. A pesar de la experiencia negativa, en mayor parte, cuando agentes externos al Estado se acercan a personas en situación de pobreza, éstos se encuentran dispuestos a confiar y escuchar con la esperanza de que algo bueno pueda suceder en sus vidas.

Hoy en día es ampliamente aceptado que el enfoque para el desarrollo comunitario sostenible no busca imponer las soluciones usando el conocimiento profesional; más bien, estimula a las personas locales, a los expertos en su propio ambiente, para definir la naturaleza de las necesidades y para determinar, hasta donde sea posible, sus soluciones. De allí que el aprendizaje social concierne a la sociedad y a cada ciudadano y que las modalidades de actuación deben ser discutidas con la participación de los entes afectados (Abers 1998).

La falta de oportunidades educativas impone una limitación mayor en las personas en su capacidad de tomar parte en los procesos sociales, económicos y políticos que los afectan. De allí la importancia de la educación y la capacitación, como una inversión en las personas. Son una forma importante de aplicar en la práctica un enfoque de desarrollo que incluya el fortalecimiento de las capacidades (Eade 1998). Entendemos por "capacidad" la habilidad que poseen los individuos, las organizaciones y las sociedades para realizar sus funciones, resolver los problemas en conjunto y lograr sus propios objetivos (UNDP 1997). Esto puede llevar a resultados positivos en corto, mediano y largo plazo.

Además del cambio físico que pueda representar un mejoramiento en la calidad de vida de las personas, el desarrollo de las capacidades también contribuye. El desarrollo de las capacidades se entiende, generalmente, como un proceso endógeno en el cual una sociedad cambia sus reglas, instituciones y estándares de conducta; aumenta su nivel de capital social y aumenta su habilidad para responder, adaptarse y ejercer la disciplina sobre ella misma.

La habilidad para realizar estas funciones o producir de forma efectiva, eficiente y sostenible es también la auto-organización de una sociedad y el deseo, la visión, la cohesión y los valores para progresar en el tiempo. Es aquí donde el significado de la educación social adquiere valor ya que esta siempre buscará el cambio de actitud en las personas, implicará necesariamente un juicio subjetivo (Eade 1998), el empoderamiento y la capacidad de generar cambios.

El trabajo consorciado

Es en el contexto local, donde la capacitación de las organizaciones comunitarias puede otorgarles autoridad para identificar y para priorizar sus necesidades de mejor manera, permitirles desarrollar estrategias para encontrar las soluciones, iniciar proyectos y sostener sus esfuerzos para el desarrollo, una vez que la ayuda externa se haya retirado. Trabajando bajo una modalidad de equipo consorciado público-privado con un amplio espectro de instituciones, el compromiso comunitario se puede orientar al desarrollo de modelos de inclusión social y ciudadanía activa de comunidades y al empoderamiento de las personas para contribuir a la transformación de sus condiciones de vida. Esto aplica al caso específico del desarrollo habitacional.

Se observa como en países de América Latina se han unido esfuerzos del sector público, privado y la comunidad organizada para mejorar el hábitat a través de programas de mejoramiento de vivienda, sin dejar a un lado las necesidades de infraestructura y servicios. El común denominador de estas iniciativas es la corresponsabilidad de los actores. Quienes participan son creadores y partidarios de las acciones que pueden transformar su realidad. En este proceso, la definición colectiva de las necesidades y los problemas del hábitat, el análisis del grupo y el diálogo entre actores representan oportunidades para el aprendizaje (Díaz 2000).

Además de considerar indicadores tradicionales tales como la línea de pobreza, la expectativa de vida, la malnutrición, el analfabetismo o la falta de acceso a servicios básicos, una interpretación

más compleja de la pobreza urbana requiere la inclusión de factores sociales y la percepción de las personas. La definición de las necesidades básicas va más allá de los factores monetarios y toma en cuenta todas aquellas cosas que una persona necesita para vivir, incluyendo refugio, empleo, participación y auto-desarrollo.

Además de aceptar esta interpretación de las necesidades debemos abordar aspectos específicos que se observan en las intervenciones sin planificación de los asentamientos urbanos. La reducción de los niveles adecuados de inversión en el sector habitacional, en combinación con la ausencia de políticas de planificación claras para controlar y manejar “el territorio”, ha probado ser una constante en la evolución de las ciudades venezolanas, condición que ha tenido un impacto negativo en la motivación de las personas. La mayor parte del tiempo, las inversiones tienden a ser asociadas con corrupción, campañas electorales y clientelismo político, lo cual ha contribuido negativamente a la formación de la dimensión precaria, material y social en la que muchos venezolanos están inmersos. Esta misma realidad urbana ha reforzado el debilitamiento de la base social y los niveles de pobreza, como se muestra en la creciente segregación espacial, de exclusión social y de individualismo (Rincón 2004).

Esta transformación no es exclusiva de los más necesitados. También debemos confrontar la dificultad de desarrollar programas efectivos cuando los agentes de gobierno tienen un conocimiento limitado acerca de las personas pobres en sus áreas. Si los actores de gobierno quieren alcanzar los objetivos del desarrollo y medir el impacto de las inversiones, deben reconocer que la capacidad y el conocimiento de los beneficiarios y las organizaciones no gubernamentales son importantes. Se hace necesario entonces acompañar los proyectos de mejoramiento del hábitat con programas de fortalecimiento de las capacidades, de desarrollo de valores ciudadanos y cambios de actitud.

2. La iniciativa local. El Programa Ciudadanía Plena

Con la creencia de que un cambio en el paradigma de desarrollo, basado en el trabajo consorciado y la educación ciudadana, es posible, el programa *Promoción de la Ciudadanía Plena*, en Maracaibo (creado en 1998 e implementado a partir de 2002), ha sido una iniciativa local que ha implementado acciones vinculadas a un marco teórico que hace énfasis en un papel más efectivo del gobierno municipal en la forma en que éste responde a las demandas sociales, incluyendo la vivienda, aplicando mecanismos participativos de información y consulta y

prestando mayor atención a las alianzas público-privadas, en las cuales distintas organizaciones trabajan juntas, capacitan a las comunidades y llevan a cabo estrategias de desarrollo apoyadas en el diálogo como medio.

Esta experiencia ha sido única en el ámbito local por su naturaleza, origen y el enfoque de atención a la vivienda de autoconstrucción. La interacción entre los actores buscó la aceptación de los beneficiarios como socios activos en el proceso de desarrollo en contraposición al modelo intervencionista que percibe a las personas como individuos que solo responden a un estímulo de causa-efecto. El programa implicó la implementación de estrategias para fortalecer la corresponsabilidad social, lo cual permitió el uso de los recursos propios de cada actor social para alcanzar el desarrollo social sostenible deseado.

La implementación tuvo como actores a la Alcaldía del Municipio Maracaibo, La Universidad del Zulia, La Asociación Civil Nuevo Amanecer-CESAP, La Fundación Hábitat-LUZ, y las comunidades participantes. Abarcó los sub-programas: *Educación ciudadana*, orientada a la motivación y a la capacitación en organización comunitaria, participación, reconocimiento de los derechos civiles, ahorro y trabajo en grupos solidarios; *Fortalecimiento de la economía local*, otorgando créditos, capacitación y asesoría técnica para el mejoramiento de microempresas instaladas; y *Mejoramiento del hábitat y la vivienda*, otorgando micro-créditos, capacitación y asesoramiento técnico para generar un impacto positivo en la calidad constructiva y espacial de las viviendas y su entorno.

En este último sub-programa, cuando un beneficiario pagaba las cuotas asignadas a su crédito, otra persona era beneficiada en su comunidad, ya que el dinero pasaba a un fondo rotatorio para su nueva colocación. Esta estrategia económica buscó hacer al programa sostenible financieramente. Hasta 2008, cuando se concluyó la investigación, se atendían 53 comunidades en 11 parroquias del municipio, y se financiaron 460 proyectos de mejoramiento de vivienda. Un igual número de personas recibió 40 horas de capacitación ciudadana y técnica aproximadamente.

3. Estrategia Metodológica

Con el objetivo general de realizar una evaluación de los resultados de la capacitación ciudadana y el asesoramiento técnico-constructiva en el mejoramiento de las condiciones de vida de la vivienda y la actitud de las personas hacia la participación comunitaria, la investigación llevó a cabo el seguimiento del componente de *Mejoramiento del Hábitat y Vivienda Digna*, desde su implementación en 2002 hasta 2008. Ese mismo año culmina la investigación de campo y se desarticulan los actores responsables del programa¹.

Se propuso identificar y valorar, utilizando indicadores físico constructivos, funcionales y sociales, los procesos de transformación física de viviendas de autoconstrucción, financiados bajo esquemas de micro-crédito y los aportes de la capacitación ciudadana orientada al cambio de actitud hacia la participación, a partir del conocimiento aportado por los propios beneficiarios y facilitadores.

Del grupo de doce barrios que en 2006 eran atendidos, fueron seleccionados aquellos cuatro donde el componente de vivienda fue implementado a partir de 2002. Estos barrios se localizan en la periferia urbana del Municipio Maracaibo (ver figura 1).

Figura 1. Tabla comparativa de los barrios considerados en el estudio.

	Barrio Miraflores	Barrio Rómulo Gallegos	Barrio 23 de Marzo	Barrio de Lusinchi	Ang.
Localización	Periferia urbana (Norte)	Periferia urbana (Oeste)	Periferia urbana (Nor- oeste)	Periferia urbana (Sur- oeste)	(Sur- oeste)
Población (2002)	2.766	2.283	2429	10.051	
Familias (2002)	461	396	528	1.861	
Origen del barrio	Invasión	Invasión	Invasión	Invasión	
Década de fundación	1970	1950	1980	1980	

¹ A pesar que el programa sigue siendo administrado por la Alcaldía del Municipio Maracaibo, la participación activa de la Fundación Hábitat-LUZ, coordinadora del sub-programa Mejoramiento del Hábitat y la Vivienda, cesó. Igualmente, la investigación cubrió los logros de este sub-programa hasta ese año.

Extensión	23.1ha	11.7 ha	19.9ha	20.1ha	
Densidad de población	120 per/ha	195 per/ha	122 per/ha	107 per/ha	
Personas por familia	6	5.7	4.7	5.4	
Propiedad de la vivienda	Principalmente propiedad privada	Principalmente propiedad privada	Principalmente propiedad privada	Principalmente propiedad privada	
Calidad de la infraestructura (consolidación urbana)	Vías	Asfaltada con fallas	Asfaltado inadecuado	Asfaltado adecuado	Asfaltado inadecuado o inexistente
	Agua potable	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
	Aguas servidas	Conectado a red	Construido pero no conectado	Conectado a red	Conectado a red
	Electricidad	Conexión legal e ilegal	Conexión legal e ilegal	Conexión legal e ilegal	Conexión legal e ilegal
	Gas	Con Cobertura	Con Cobertura	Sin cobertura	Sin Cobertura
Calidad de los servicios (consolidación urbana)	Transporte público	Cercano	Cercano	Cercano	Cercano
	Educación	En barrio vecino	En barrio vecino	En el barrio	En el barrio
	Salud	No hay	No hay	Si hay	Si hay
	Recreación	Cancha	No hay	No hay	No hay
	Comunitario	No hay	No hay	No hay	No hay
Forma de organización	Consejos Comunales	Consejos Comunales	Consejos Comunales	Asoc. Vecinos / Cons. Com.	
Problemas ambientales	Cañada / inundaciones Quemas	Asentamiento Inundaciones	Inundaciones menores	Inundaciones menores	

Fuentes: IFAD 2002, Rincón 2009.

3.1. Etapas del proceso de investigación

a. Reconocimiento inicial. Evaluación de las encuesta a solicitantes durante 2002

La evaluación de los datos recopilados por una encuesta realizada por el programa en 2002 a 299 personas en las cuatro comunidades proveyó una extensa información acerca de indicadores socio-económicos descriptivos de aquellas familias que participaron en la convocatoria inicial. Además, se levantaron datos básicos de las viviendas y de la problemática local. En relación a las condiciones de la vivienda, la encuesta recolectó datos sobre las condiciones previas de la misma en términos constructivos, servicios de infraestructura, condición de ocupación de la tierra, condición de ocupación de la vivienda, la percepción del riesgo y las expectativas de crecimiento. Estos datos fueron de utilidad para poder evaluar las condiciones iniciales encontradas en las cuatro comunidades.

b. Valoración del proceso. Respuesta comunitaria hacia el programa

A través de la observación pasiva y la asistencia a los distintos eventos –talleres, diagnósticos, reuniones de planificación, etc. – llevados a cabo durante las fases de implementación y de construcción de los proyectos de mejoramiento particulares entre 2002 y 2006, permitió la comprensión subjetiva de una serie de actitudes asumidas por los beneficiarios ante estas actividades. Además, el seguimiento de estas actividades permitió evaluar los índices de asistencia a las reuniones, la receptividad predeterminada en algunos beneficiarios, su desincorporación voluntaria y la actuación de los líderes comunitarios en la promoción para que estos aceptaran las asesorías y las sugerencias de los economistas y de los arquitectos. La calidad de los datos recolectados se garantizó con la detallada descripción de los eventos y la efectiva inmersión del investigador en la experiencia comunitaria auténtica. El número de créditos otorgados, bajo esquemas de micro-crédito, creó la base poblacional para la realización de las etapas posterior.

c. Reconocimiento de los logros físicos. Estudio del impacto físico-constructivo en las viviendas participantes

Se realizó un análisis de 151 viviendas atendidas por el programa en las dos comunidades con el mayor número de créditos otorgados entre 2002 y 2005 (33% del total de unidades asistidas)

para identificar y valorar, utilizando indicadores físico constructivos, funcionales y sociales, los procesos de transformación física de viviendas de autoconstrucción. La información técnica asociada a estos casos fue relevada en tres periodos: primero, antes de la intervención del programa; segundo, en la propuesta de mejoramiento y tercero, luego de concretado el proyecto constructivo. Este proceso de campo abarcó hasta 2007.

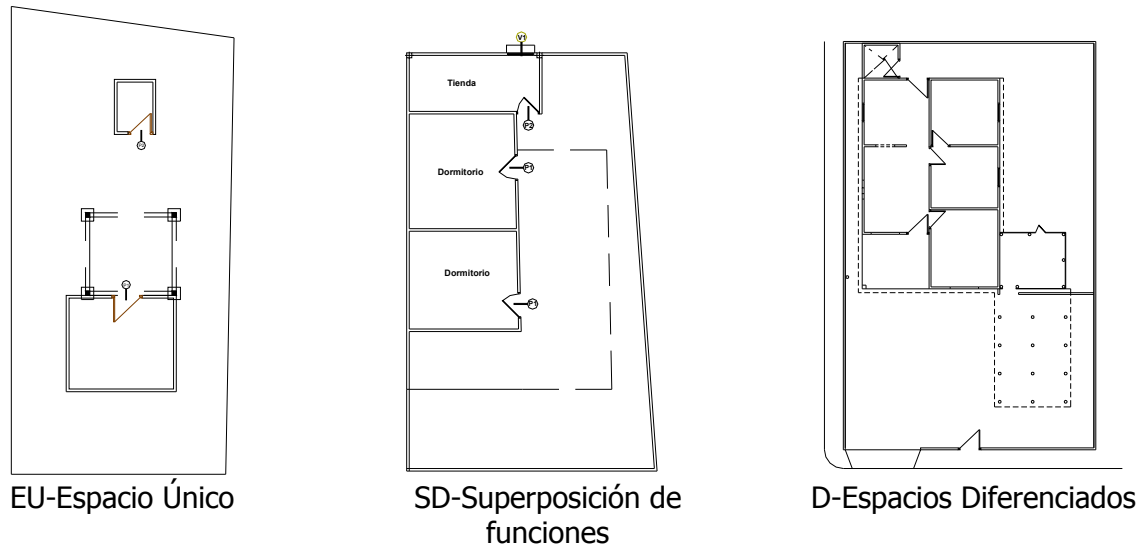
El indicador "**Tipo de mejora**" caracteriza la tendencia de la condición de mejoramiento propuesta y realizada en la vivienda. El mejoramiento puede ser funcional o constructivo. La mejora funcional se refiere a aquellas intervenciones que afectan el crecimiento y funcionamiento de la vivienda, bien sea aportando nuevos ambientes o ampliando los ya existentes, lo cual afecta directamente el uso de la vivienda. El mejoramiento constructivo indica aquellos cambios que consolidan en términos materiales los espacios de la vivienda o algún elemento de su entorno.

El indicador "**Diferenciación espacial**" (figura 2) se encuentra directamente relacionado con ese tipo de mejora. A partir de este indicador es posible identificar tipologías de vivienda desde el punto de vista funcional, con base en su organización y uso, en función del número de espacios y sus habitantes. En ese sentido se definen tres tipos: **espacio único (EU)**, que es básicamente una habitación multifunción y corresponde por lo general al TC1. El segundo tipo o vivienda **semi-diferenciada (SD)**, es aquella donde se solapan los espacios, donde aún no existe una clara diferenciación de las áreas privadas y sociales de la casa. La vivienda **diferenciada (D)** es aquella donde hay una clara lectura de los espacios y los límites que los definen.

El indicador "**consolidación física de la vivienda**" tipifica la vivienda desde este punto de vista (figura 3), basada en la calidad material de la vivienda, según clasificación aportada por De Oteiza y otros (1989) y Bazant (2003). Partiendo de esta clasificación se definen tres tipos: TC1, TC2 y TC3. La tipología constructiva 1 (**TC1-"formativa"**) agrupa todas aquellas viviendas conocidas como "ranchos", que se caracterizan por ser de construcción provisional, materiales reciclados y sin acabados que, por su carácter rudimentario, es la más precaria de las tipologías. La **TC2** (tipología constructiva 2, "**en desarrollo**") representa aquellas viviendas en etapa de transición, donde se pueden identificar ya materiales perdurables tanto en piso y paredes como en la estructura y en las cuales, por lo general, se observan acabados en la fachada principal. La

vivienda **"consolidada"** o **TC3** (tipología constructiva 3) es por ende, una vivienda humilde pero ya definitiva, con materiales perecederos y acabados interiores y exteriores realizados y donde los límites o cercas están consolidados y ofrecen seguridad.

Figura 2. Indicador Diferenciación Espacial de la Vivienda. Ejemplos



Fuente: Registro del Programa Ciudadanía Plena / Fundación Hábitat-LUZ, 2008.

Figura 3. Indicador Consolidación Física de la Vivienda. Ejemplos.



TC1, vivienda en etapa Formativa.

TC2, vivienda en etapa en desarrollo.

TC3, vivienda en etapa consolidada.

Fuente: Registro fotográfico de Fundación Hábitat-LUZ, 2008.

El indicador físico-constructivo "***índice m2 mínimos por persona***" define la cantidad propicia por metro cuadrado por persona para habitar un espacio. Se considera que una vivienda está hacinada o no, en función de esa relación, sin embargo, las costumbres y culturas inciden en este índice, reflejando así el aspecto social de la vivienda.

d. Reconocimiento de los logros sociales. Aprendizaje, valores y actitudes

La experiencia del Facilitador durante el proceso de capacitación ciudadana. Se realizaron tres entrevistas a profesionales contratados por la Alcaldía para esta tarea. Se diseñó un cuestionario de preguntas abiertas donde se estableció la relación existente entre los resultados en el grupo de beneficiarios y la aplicación de las estrategias de aprendizaje, la innovación en el uso de la PNL, y la influencia del facilitador en su rol, su motivación y estilo personal de implementación. Se hizo énfasis en la experiencia de interacción con las comunidades y el beneficio del aprendizaje compartido y el diálogo con los participantes con base en la experiencia previa en distintos escenarios, atendiendo principalmente a empleados de instituciones públicas y privadas en procesos de mejoramiento personal.

La percepción de los beneficios de la capacitación y el crédito.

Se llevó a cabo una serie de entrevistas a un grupo de beneficiarios, abarcando una muestra del 14,5% del grupo inicial de participantes y de 29% del grupo que completaron exitosamente la capacitación ciudadana y técnico-constructiva y que pudieron materializar algún tipo de mejora física en sus viviendas. Su selección fue de forma aleatoria y proporcional al número de participantes en cada barrio. La entrevista se llevó a cabo en la residencia de cada entrevistado. Se buscó, a partir de la exposición de los conocimientos generados, comprobar las implicaciones subjetivas del proceso de participación, en los cambios de actitud, individual, hacia la familia, hacia otros miembros de la comunidad y hacia los agentes externos, en la modalidad participativa, la identificación y la valoración de la mejora constructiva en la vida familiar.

4. Resultados

El método de selección del estudio no buscó generalizar los resultados sobre una población que representa a todos los sectores sociales. Buscó, en su lugar, contribuir a la comprensión de las actitudes e interpretación de los valores ciudadanos asociados a la vivienda y al compromiso comunitario presentes en asentamientos urbanos pobres de la ciudad.

4.1. Indicadores Físico-constructivos

a. Tipología de proyecto financiado. La evaluación de las vivienda indicó que el número de casos de mejoramiento constructivo (cercas, reparación o sustitución de techos, acabados de paredes y pisos, etc.) fue mayor al de mejoramiento funcional. Aunque inicialmente el número de solicitudes eran casi iguales para ambas categorías (diferencia de 2%), el porcentaje de casos que concretaron mejoras funcionales disminuyó un 22%. De igual forma, las mejoras constructivas solicitadas en ambos Barrios se realizaron en un porcentaje mayor al inicialmente estimado en la etapa de proyecto, con modificaciones realizadas por los beneficiarios.

Este fenómeno evidenció la preferencia por consolidar las viviendas constructivamente antes de adicional nuevos espacios, en un esfuerzo por mejorar las condiciones de habitabilidad de los espacios disponibles. Esta decisión permitió a las personas invertir la cantidad necesaria según su capacidad de pago sin poner en riesgo su ingreso familiar, aunque no garantizó el 100 % de la construcción, lo que obliga al beneficiario a esperar por un crédito adicional o a invertir de sus ingresos propios. No obstante, 13 beneficiarios (9% de la muestra) no realizaron la mejora acordada y desviaron el crédito hacia otro fin.

b. Diferenciación Espacial de la vivienda. Una estrategia efectiva de desarrollo sostenible puede acompañar el crecimiento progresivo de la vivienda auto-construida, desde su etapa inicial (**Espacio Único EU**), el cual representa el espacio único multi-funcional en el cual habita el grupo familiar. Con la materialización de oportunidades, la familia puede adicionar nuevos espacios, alcanzando así la superposición de algunas funciones (**Semi-Diferenciada SD**). En esta etapa, otros espacios son requeridos aunque aquellos que se construyen reducen de alguna forma, la presión de uso y satisface nuevas actividades, aunque solapadas, ejemplo: área social de día – dormitorio de noche. Con el tiempo y la disponibilidad de recursos, la vivienda se consolida funcionalmente separándose las actividades (**Diferenciada D**). La muestra evaluada

permitió probar que el programa contribuyó al crecimiento físico de viviendas tipo EU, reduciendo su número de 28 a 18 unidades (es decir, un 36% de impacto positivo). Aquellas familias que permanecieron en esta condición desviaron los recursos, no han culminado sus proyectos o requirieron de créditos adicionales ya que sus viviendas evidenciaron un alto grado de precariedad inicial. El número de unidades con superposición de espacios permaneció sin variación, lo que supone que algunas unidades tipo EU ascendieron a esta categoría mientras que otras tipo SD alcanzaron la etapa D. El número de viviendas tipo D con espacios definidos también se incrementó en 10 casos (37% de impacto).

c. Consolidación Física de la vivienda. La consolidación física de la vivienda es un proceso que toma algunos años y hasta décadas, y depende de la situación política y económica del país, la cual afecta el ingreso familiar y por ende las inversiones en este rubro. Sin embargo, un porcentaje de las viviendas participantes del programa en las dos comunidades pudieron evolucionar en términos de consolidación consolidada en un lapso mucho menor –un año en promedio–.

Figura 4. Indicadores Físico-constructivos.

Consolidación Física						
	Condición Inicial	%	Impacto Esperado	%	Impacto Alcanzado	%
TC1	22	14,6%	21	13,90%	19	12,60%
TC2	124	82,1%	112	74,20%	107	70,90%
TC3	5	3,3%	18	11,90%	25	16,60%
Total	151		151		151	
Diferenciación Espacial						
	Condición Inicial	%	Impacto Esperado	%	Impacto Alcanzado	%
Espacio Único (EU)	28	18,50%	14	9,30%	18	11,90%
Semi-Diferenciado (SD)	50	33,10%	55	36,40%	50	33,10%
Diferenciada (D)	73	48,30%	82	54,30%	83	55,00%
Total	151		151		151	
Metros² por habitante						
	Condición Inicial	%	Impacto Esperado	%	Impacto Alcanzado	%
SI	58	38,40%	49	32,50%	52	34,40%
NO	93	61,60%	102	67,50%	99	65,60%
Total	151		151		151	

Fuente: Rincón y Tsoi 2008.

De acuerdo a los resultados de las inspecciones realizadas, casi todas las viviendas clasificadas como **TC1** -formativa- (15% de la muestra) permanecieron bajo esta condición posteriormente (13%) impactando positivamente en un 2%. Generalmente, esta condición fue permanente debido principalmente al elevado nivel de precariedad de las viviendas, lo cual hace indicar que

estas familias requieren crédito adicionales para consolidar su vivienda y poder adicionar nuevos espacios (baños, cocinas y habitaciones principalmente) o dar acabados a los mismos (cerámicas, frisos, techos).

En ambas comunidades, la condición física predominante fue **TC2** -en desarrollo-, la cual representó el 82% del total de viviendas antes de la intervención y el 71% después de realizadas las mejoras. Esta disminución correspondió al aumento del número de viviendas **TC3** -Consolidación-, luego de la culminación de los proyectos constructivos (de 3% a 17%).

Dicho resultado sugiere la necesidad de fortalecer los objetivos del programa ya que estos demuestran que una transformación progresiva de la vivienda es posible de alcanzar y positiva para el bienestar de sus habitantes, aunque se recomienda un mayor énfasis en para las viviendas tipo TC1.

d. Índice de m² mínimos por persona. Ciudadanía Plena impactó positivamente en esta condición al permitir la consolidación de espacios que anteriormente inhabitables y la construcción de nuevos espacios, a partir de las necesidades de cada beneficiario. No obstante, este impacto no fue representativo ni considerable (de 38% a 34% del total de la muestra), ya el número es aun elevado. Las viviendas que permanecieron en esta categoría, lo hicieron debido a la naturaleza tipo de proyecto mayoritariamente constructivo y no funcional, al uso del crédito para otro fin, o a la consolidación parcial de los espacios sin posibilidad de ser utilizados hasta no recurrir a otro crédito, entre otros. Cuando el programa retraso la entrega de créditos, los beneficiarios, en su mayoría, tendieron a iniciar la obra con sus propios recursos y ahorros, permitiéndoles realizar otras mejoras al recibir el financiamiento.

4.2. Reconocimiento de los logros sociales

a. Interpretación del modelo consorciado. La iniciativa puso en práctica un esquema innovador de interacción entre las instituciones en todos los niveles de planificación e implementación. Las dos organizaciones no gubernamentales, como miembros de la junta directiva, el comité de gestión y el comité de créditos, tuvieron derechos legítimos para participar en la toma de decisiones tanto en las políticas como en las estrategias, en la logística de implementación, en la supervisión del uso de los recursos y en las evaluaciones y diagnósticos llevados a cabo.

La participación de las ONG fue importante para mantener la perspectiva imparcial del programa en momentos cuando este fue juzgado políticamente como un intruso y una forma del proselitismo en los barrios. Como evidencia de innovación, el programa procuró desafiar esta actitud no constructiva y acentuó el significado de la comunidad y la participación para contrarrestar estos factores políticos, poniendo en práctica procedimientos para interactuar con los residentes y líderes y para construir una conexión más honesta entre el programa y las comunidades. Entre los logros y las contribuciones que puedo destacar están la voluntad de dejar de lado el interés político, la discriminación y el favoritismo, la continuidad política para garantizar la estabilidad del programa (dos alcaldes de la ciudad con afiliaciones políticas antagónicas en los últimos diez años), y el consentimiento para promover y mantener una comunicación recíproca entre las partes.

b. La capacitación y la reflexión personal. La capacitación ciudadana representó una inversión sostenible en las personas y fue un medio importante para colocar en práctica un modelo de construcción de capacidades para el desarrollo (afirmado por Eade, 1998), que puede conducir a resultados positivos. Esta capacitación estuvo disponible para todos los participantes y muchos se beneficiaron de ella. Buscó cambios de actitud y, como la evaluación de su impacto involucró necesariamente un juicio subjetivo, este proceso participativo fue importante en relación al empoderamiento social. El elemento clave ofrecido fue la oportunidad para la reflexión “para crear una razón y una oportunidad para ver abstraerse y pensar acerca de las implicaciones de una experiencia de solución de problemas y extraer algún conocimiento útil de ella (Mai 1996)”.

Los facilitadores del programa aplicaron la metodología de la Programación Neuro-lingüística – PNL– como una herramienta importante en la planificación e implementación de los talleres de formación ciudadana. La propuesta teórica se construyó en base a sus conocimientos y la preparación previos en esta metodología diseñada e implementada para la promoción de los cambios de actitud, del rendimiento y del ambiente.

Según indican estos profesionales, el programa motivó a muchas personas a ser los expertos en su propio espacio de vida, a definir la naturaleza de sus problemas personales y familiares y aquellos identificados como comunitarios. Este ejercicio de reflexión y acción fue facilitado en los encuentros comunitarios y talleres de capacitación ciudadana.

Las personas de escasos recursos se acercaron al programa con el propósito inicial de solicitar algún tipo de asistencia económica ya que ésta se ofreció como disponible por el Municipio y porque sus líderes locales les informaron que era un objetivo del programa fortalecer la economía local y la calidad de vida en los barrios mediante el otorgamiento de recursos. De esta manera, las personas participaron en Ciudadanía Plena en respuesta a un interés percibido y permanecieron involucrados mientras ese interés persistió.

Cuando estas mismas personas reconocieron que los posibles beneficios provenientes del Estado estaban asociados a un crédito y a una lista de requisitos y que tendrían que cumplir con un inesperado proceso de formación ciudadana, el interés general percibido fue el de cumplir con la capacitación rápidamente para así recibir el dinero ofrecido. La interpretación equívoca y limitada de las oportunidades y derechos en la sociedad y las formas de enfrentar la solución de las necesidades solo a corto plazo fueron causantes de esta actitud. Las sesiones introductorias buscaron hacer entender a las personas que la misión del programa no era, en esencia, el beneficio económico sino la construcción de valores ciudadanos. Más aun, el principal papel de los agentes locales fue el promover en los beneficiarios un proceso de diálogo y reflexión mediante su participación en la capacitación ciudadana y la construcción del cambio.

Las personas aceptaron la asesoría y las recomendaciones. Al final, fueron capaces de reconocerse a sí mismos como respetados y valorados cuando un arquitecto o economista los asistió en sus propios hogares sin tener que trasladarse a la institución para ser atendidos. Estos tuvieron la misma apreciación de los facilitadores de la capacitación psicosocial, al valorar su dedicaron en tiempo para llevar a cabo cada taller en sus barrios. En su interpretación de la asistencia del Estado, ambas actividades no eran consideradas como hechos posibles.

Antes de asistir a los talleres muchos participantes eran propensos a rechazar cualquier tipo de evento participativo. Pensaban que estos serían instrumentos de manipulación y tenían muchas dudas sobre la negociación con los entes de gobierno. Lo que sostuvo esta condición, de acuerdo a los facilitadores, fue el reconocimiento de la incertidumbre en la que viven, su baja autoestima y la aceptación de que alguien puede abogar por ellos, ¿Por qué yo? ¿Qué me vas a quitar? ¿Qué me va a pasar? fueron preguntas que las personas se hicieron.

La investigación demostró que las personas pueden superar esta actitud inicial. En la mayoría de los casos, las mismas personas que evidenciaron un interés dudoso para iniciar la capacitación y un interés por terminarla pronto para recibir sus créditos expresaron sus preocupaciones y expectativas personales más abiertamente a medida que avanzaron en la experiencia de aprendizaje y reflexión. Este resultado respalda el cuarto principio de las estrategias participativas al enfatizar el diálogo como una herramienta para promover el cambio de percepción. En todos los eventos que fueron observados, las personas se desplazaron de la incertidumbre o la renuencia a la participación y el reconocimiento.

c. Cambios de actitud. Un resultado posterior, identificado luego de la asistencia a los talleres, confirmó la disposición de los participantes para llevar a cabo la auto-evaluación y buscar el cambio, con la expectativa de un impacto positivo de la experiencia educativa. Las personas asumieron una actitud diferente como individuos y como miembros de sus comunidades. Sin embargo, las expectativas propuestas para ser alcanzadas fuera del ambiente de aprendizaje, usualmente asociadas al día a día de las personas, y la falta de continuidad de las iniciativas comunitarias promovidas durante los talleres no fueron eficientemente encaminadas y desarrolladas sin la asistencia del programa.

Los resultados de evaluaciones participativas de beneficiarios y facilitadores recomendaron la necesidad de integrar todo el material de aprendizaje en uso con un énfasis común para emprender la auto-reflexión y la respuesta. De esta manera, las personas percibieron la transformación individual y grupal y los objetivos esperados de empoderamiento como posibles. En este sentido, 62% de los beneficiarios afirmaron haber experimentado cambios positivos de actitud hacia sus parientes y vecinos, destacando valores como la responsabilidad, la solidaridad, la comunicación, el reconocimiento y apoyo mutuo entre los miembros del grupo.

El cambio fue percibido como posible y como resultado de la propia acción de las personas. Sin embargo, los factores políticos que coexisten en las comunidades afectan este aprendizaje. En general, los líderes estuvieron dispuestos a participar y estimular a sus vecinos a participar. No obstante, cuando no existió empatía política, los vecinos no se sintieron satisfechos con el trabajo llevado a cabo por las instituciones locales y el municipio. Los factores políticos comúnmente presentes en estas comunidades, como el clientelismo, el favoritismo, la influencia de grupos de poder, los beneficios otorgaron a cambio de apoyo político, entre otros, estuvieron

presente en los cuatro barrios y condicionaron la identificación de las personas con los objetivos del programa. Además, existió un descontento generalizado con los líderes y falta de comunicación entre ellos y muchos residentes.

Figura 5. Cambio de actitud aportado por la experiencia de aprendizaje.

Grupo muestra		
Cambio de actitud positivo	24	61.5%
Cambio de actitud negativo	14	35.9%
No responde	1	2.6%
	39	100%

Interpretación positiva* (Frecuencia de Respuestas)		
Mantiene relaciones positivas	9	19.1%
Cambió pero no logra especificar	7	14.9%
Cambió la actitud hacia su familia	6	12.8%
Mantiene una actitud positiva	6	12.8%
Cambió de actitud	4	8.5%
Solo colaboro	3	6.4%
Cambió la actitud hacia su comunidad	2	4.3%
Tiene más fortaleza	2	4.3%
Aplica lo aprendido	1	2.1%
Tiene más comunicación	1	2.1%
	41	87,2%

Interpretación negativa* (Frecuencia de Respuestas)		
Las relaciones no han cambiado	5	10.6%
No cambió y no logra especificar	1	2.1%
	6	12,7%

* Número total de veces cada argumento fue enunciado.

d. Metas y logros tangibles. En relación al cumplimiento de las metas y los cambios tangibles para las familias y las comunidades se obtuvo que 72% de los entrevistados reconoce que han materializado algún tipo de mejora en sus viviendas, mientras que el resto percibe poco o ningún progreso. Más aún, 62% del grupo percibe cambios positivos de actitud hacia sus familias y vecinos luego de la capacitación. 82% desearía continuar el proceso de mejoramiento, ya sea de tipo físico en sus viviendas, o de tipo personal, el cual se basa, según ellos, en los

logros y experiencias durante el proceso de aprendizaje vivido. Aquellos beneficiarios que rechazaron estas oportunidades asociaron su negativa a sus problemas financieros. Los beneficiarios relacionaron los cambios percibidos a los siguientes valores, de mayor a menor frecuencia de respuesta: tener más confianza, lograr el apoyo mutuo, mejorar la comunicación, fortalecer la unión, concientización y mejorar las relaciones sociales. A pesar de esta interpretación positiva de los logros personales, se evidenció un bajo nivel de participación comunitaria.

Más allá de los problemas evidenciados en las viviendas y el interés personal por solucionarlo, los beneficiarios no mostraron interés en ocuparse de los problemas identificados en los diagnósticos participativos promovidos por el programa. Las personas expresaron algunas de las razones que promueven esta conducta, siendo las más enunciadas la falta de educación acerca de los problemas y aspectos ambientales que deben abordar, la poca motivación y compromiso personal y la falta de tiempo para contribuir en los proyectos colectivos.

Figura 6. Contribución del programa CP a la motivación a participar en la comunidad.

Si	28	71.8%
No	9	23.1%
No sabe	2	5.1%
	39	100%

Interpretación Positiva *			Interpretación Negativa *		
Mantuvo la motivación	11	29.7%	Motivado sólo al inicio del programa	4	10.8%
Motivó la participación	10	27.0%	El Consejo Comunal es el responsable	1	2.7%
Motivó la comunicación	4	10.8%	Falta de tiempo	1	2.7%
Sí, pero no especifica	3	8.1%	Frustración	1	2.7%
Motivó la colaboración	2	5.4%		7	18.9%
	30	81.1%			

* Número total de veces casa interpretación fue enunciada.

Un número reducido de personas reconoció los potenciales problemas y riesgos ambientales en sus comunidades. Los valores asociados a la conservación del entorno ambiental no fueron calificados como importantes ya que las personas se concentraron e interesaron por la preservación de la estabilidad y consolidación física de sus propias viviendas y no directamente de sus comunidades. Desafortunadamente, el interés por abordar los aspectos ambientales de forma colectiva no pudo materializarse aunque si fue incluido en los procesos de capacitación como componente para la reflexión.

e. La participación comunitaria. La interpretación de los resultados indica que menos de la mitad de las personas (46%) afirmó no haber participado en ningún tipo de grupo comunitario o experiencia participativa antes del programa y confirma que mantienen esa condición. Solo 6% afirmó haberse comprometido a ser más activo en sus grupos y asociaciones locales. Este resultado demostró, además, la dificultad de aquellos que han estado involucrados en actividades de tipo comunitaria para incorporar a un mayor número de residentes a las mismas.

La participación fue considerada como un hecho importante por la mayoría de los participantes y las personas reconocieron que el programa contribuyó positivamente a esta interpretación. No obstante, la actuación activa permaneció estancada y la participación comunitaria de los participantes no se incrementó en términos absolutos más allá de las actividades inmediatas y de corto término que fueron promovidas y desarrolladas a cabo durante la etapa de implementación.

Figura 7. Impacto del programa CP en la participación comunitaria.

	2002	2007
Cree que participar es igual a meterse en problemas	18%	12%
No sabe / No responde	0%	6%
No está interesado	17%	18%
No tiene suficiente tiempo	48%	44%
Tiene otros problemas	6%	6%
Era más activo antes pero ahora no	2%	6%
La respuesta no aplica	9%	12%

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta 2002 (Registro SAMI / Fundación Hábitat LUZ) y entrevistas 2006-07

La participación fue percibida por los individuos que tradicionalmente han participado como una actitud y como una actividad asociada a la labor de personas con afiliaciones políticas e ideológicas y pertenecientes a organizaciones de carácter legal, tales como las asociaciones de vecinos, identificadas así previamente, y los concejos comunales, forma de asociación más reciente. Estos grupos representaron el medio y el canal más representativo para obtener los recursos necesarios para el logro de los proyectos locales. Pero, en muchos casos, fueron asociados a corrupción, control, tráfico de influencia, privilegios y política.

5. Reflexión Final

Los resultados sugieren la necesidad de mantener activo el programa en los barrios, a pesar de la desarticulación de los actores claves. La interpretación de la opinión comunitaria permitió demostrar que una transformación progresiva de la vivienda en los sectores urbanos asistidos por programas de este tipo es posible y puede ser vista como positiva por sus residentes. A pesar del apoyo financiero otorgado, únicamente 9% de la muestra no utilizó efectivamente el financiamiento para este fin por lo que no materializó el mejoramiento programado.

Un proceso de retroalimentación podría evaluar la experiencia de aprendizaje y reflexión para incluir, si fuese necesario, contenidos y estrategias adicionales y nuevos participantes, para así expandir los beneficios y fortalecer el ámbito de respuesta y compromiso comunitarios.

El ejercicio de valoración de la ciudadanía no ha sido automático y corto en el tiempo, condición que ha sido comprobada en la investigación. Este proceso debe ser sostenible y continuo y depende de la voluntad de las personas para ejercer sus derechos y capacidades a nivel local. De allí que la participación, en este contexto, haya dependido en primer lugar, de cómo las personas interpretan las razones y motivos para participar y, segundo, de cómo valoran el tiempo disponible que pueden ofrecer para este compromiso.

Es muy probable que el Programa Ciudadanía Plena no cambie la geografía política de la ciudad o de la región ni cuestione los parámetros de la democracia participativa en el país. Pero si es cierto que el programa ha contribuido en la promoción de la noción del "ciudadano" en los habitantes de nuestros barrios, para quienes la primera meta de este esfuerzo es demostrar que ellos son personas con derechos, que procuran "recuperar su dignidad y estatus" y hacerse de un hábitat digno.

Referencias

Abers, Rebeca (1998). "Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil", en Mike Douglass y John Friedmann (Eds.), *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Londres: Wiley & Sons Ltd.

Alcaldía de Maracaibo (2000). *Marco Referencial y Teórico de la Corporación Alcaldía de Maracaibo*. Documento sin publicar. Maracaibo.

Bazant, Jan (2003). *Viviendas Progresivas: construcción de viviendas por familias de bajos ingresos*. México: Trillas.

De Oteiza, Ignacio y Echeverría, Andrés y Arribas, Federico (1989). "La producción informal de viviendas: Caso de Maracaibo, Venezuela". *Boletín CYTED-D*, XIV-1-1, v.1, n.2, pp.12-24.

Díaz, Bianca (2000). *La Participación Comunitaria: una opción para ejercer el derecho a la vivienda*, documento sin publicar, Universidad del Zulia, Maracaibo.

Eade, Deborah (1988). *Capacity-Building. An Approach to People-Centred Development*. Londres: Oxfam Publication.

González de Kauffman, M. (2003). *Gestión urbana participativa en Maracaibo, Venezuela. "Ciudadanía plena". Un mecanismo de superación de la pobreza*, Serie Cuadernos de Trabajo No. 120. Quito: PGU-ALC/HABITAT.

Instituto de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Diseño -IFAD- (2002). *Unidad de Planificación Física II*. Documento sin publicar. Universidad del Zulia. Maracaibo.

Mai, Robert (1996). *Learning Partnerships: How learning American companies implement organizational learning*, Chicago: Irwin Publishing.

Narayan, D. (2000). *Voices of the Poor. Can anyone hear us?* New York: Oxford University Press.

Rincón, Hugo (2004). *Seguimiento y Evaluación de la participación de los beneficiarios en el Programa Promoción de la Ciudadanía Plena. Resultados de la segunda etapa de implementación*, trabajo no publicado, Universidad del Zulia, Maracaibo.

Rincón, Hugo (2009). *Study of Dialogic Approaches and Responses in Planning Low-Income Communities in Maracaibo, Venezuela. The "Promotion of Full Citizenship" Plan*. Tesis Doctoral, University of Texas at Austin, Austin.

Rincón, Hugo y Tsoi, Elizabeth (2008). *Programa de Mejoramiento de Vivienda Social: Hacia la Construcción de un Hábitat Sostenible en Maracaibo, Venezuela*, documento sin publicar, Universidad del Zulia, Maracaibo.

UN Department of Economic and Social Affairs (2009). *Programa 21*, visitada 25 Marzo de 2010, en: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>.

United Nations Development Program –UNDP. (1997). *Capacity Development. Technical Advisory Paper II, Capacity Development Resource Book*. Management Development and Governance Division.