

Nuevos procesos de integración socioterritorial: Impactos de la Gran Misión Vivienda Venezuela en la segregación urbana de la Caracas Metropolitana

CECILIA CARIOLA *
BEATRIZ FERNÁNDEZ
BEATE JUNGEMANN
ROSAURA SIERRA
GEORGE AZARIAH-MORENO

pp. 139-144

Este proyecto se inserta en la línea de investigación del Área Urbano-Regional de Cendes sobre transformación socioterritorial, participación popular y políticas públicas. Continúa el camino abierto por estudios anteriores del AUR sobre pobreza, exclusión y fragmentación metropolitana en Caracas, realizados en el contexto de las políticas neoliberales que acentuaron el modelo de ciudad segregada y desigual, así como por investigaciones más recientes centradas en las transformaciones socioterritoriales asociadas a nuevas políticas incluyentes y participativas. Surge del interés de analizar una política pública con gran impacto sobre la metrópoli, la Gran Misión Vivienda Venezuela, cuya concepción implica revertir las dinámicas excluyentes y fragmentadoras para avanzar hacia una ciudad más integrada y justa.

El problema a estudiar

Caracas muestra un proceso histórico de segregación urbana, con un crecimiento acelerado de zonas de viviendas precarias a partir de fines de los años 50, producto de la falta de políticas públicas para responder a la sostenida demanda habitacional de los sectores populares, los que debieron desplazarse hacia áreas carentes de servicios e infraestructura, ubicadas fuera de la trama urbana donde construyeron barrios sujetos a todo tipo de riesgos. El mercado de tierra urbana actuó como un factor principal de este proceso de segregación, de manera que solamente los sectores sociales con mayores recursos tenían acceso a viviendas, en áreas

* C. Cariola, B. Fernández, B. Jungemann: profesoras-Investigadoras del Área de Desarrollo Urbano Regional del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: ccariola@cantv.net, fernandezbeatrice@gmail.com, bjungemann@gmail.com

R. Sierra: politóloga. MSc en Planificación del Desarrollo del Cendes-UCV. PhD en Políticas y Estudios Internacionales.

Correo-e: rosaurasierrae@gmail.com

G. Azariah-Moreno: antropólogo. MSc en City Design and Social Science de la London School of Economics, Inglaterra.

Correo-e: george@cantaclaro.org

bien localizadas y urbanizadas de la ciudad, con los servicios necesarios para asegurarse un buen nivel de vida.

Este proceso continuó en los años 80 y 90, articulado al avance neoliberal, imponiendo progresivamente un modelo de fragmentación socioterritorial de la ciudad que profundizó la segregación de los diferentes sectores sociales con sus respectivos modos de vida: sectores altos y medios en urbanizaciones cerradas por rejas y muros, y guetización de los sectores populares, relegados a un encierro territorial en barrios donde la desintegración social se sumaba a la pobreza creciente de sus habitantes (Cariola y Lacabana 2005). Este ha sido un modelo similar al seguido por otras metrópolis latinoamericanas (Sabatini 2006; Kaztman 2007).

Con el proceso que se inicia en 1998 a partir de la elección de Hugo Chávez Frías como presidente, y basadas en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se evidencian grandes transformaciones sociales sostenidas sobre la democracia participativa y protagónica, las cuales conllevan también cambios en los procesos de segregación y fragmentación de la Caracas Metropolitana (CM).¹

En el marco de un modelo con una creciente centralidad del Estado y un proyecto incluyente, orientado a democratizar bienes y servicios, reducir las desigualdades sociales y fortalecer la organización y participación popular se pone en marcha una nueva política pública de vivienda de enorme alcance:² la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV). Esta política viene a responder no solamente a necesidades surgidas de la emergencia por las lluvias ocurrida a fines de 2010, sino también a institucionalizar una política de inclusión social para atender la demanda estructural de vivienda social y contribuir a la generación de comunidades integradas, participativas y organizadas.

Una dimensión principal de esta política habitacional radica en el uso de todos los recursos disponibles por el Estado (legales, institucionales, económicos) para democratizar el acceso a la tierra urbana, en zonas con un importante nivel de desarrollo urbano minimizando los mecanismos socialmente discriminadores del mercado. Esta definición de principios de la GMVV que consagra el derecho de todos a acceder a la ciudad, está en el centro del actual debate sobre esta política, donde se incorporan visiones críticas a su concepción e implementación.

En la práctica concreta, la GMVV está incidiendo directamente en la segregación urbana de la CM y contrarrestando su patrón tradicional, al localizar una parte importante

¹ Para los fines de esta investigación consideramos como área de estudio la Caracas Metropolitana donde se incluye la ciudad de Caracas (municipio Libertador más 4 municipios del estado Miranda: Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre) y las subregiones periurbanas: Altos Mirandinos, Guareñas- Guatire, Tuy Medio, Caucagua (Municipio Acevedo) y Vargas.

² La meta de la GMVV es construir 3 millones de viviendas al año 2019. En los primeros tres años de puesta en marcha de la política, hasta fines de julio 2014, se habían construido 600.000 viviendas en todo el país, con más de 100.000 (alrededor de un 17%) ubicadas en la Caracas Metropolitana.

de las intervenciones habitacionales dentro de la trama de la ciudad, con algunas de las más emblemáticas situadas en su propio casco central, y en áreas residenciales de sectores medios de la población. Entre otras localizaciones, algunas se ubican en áreas periurbanas, donde pueden llegar a reproducir el patrón de segregación urbana con la conformación de áreas homogéneas de pobreza a gran escala, si no se atiende adecuadamente a las condiciones para su integración socioterritorial.

En las diferentes intervenciones habitacionales de la GMVV se van generando procesos de integración socioterritorial de nuevas comunidades, que implican no solamente la coexistencia sino la interrelación de sectores sociales más o menos diversos, según los casos. Son procesos cuya complejidad incluye la emergencia de nuevos problemas y conflictos, enmarcados en un contexto de fuerte polarización sociopolítica, asociada a dos visiones diferentes de sociedad, que conforman una situación inédita necesaria de estudiar con el fin de contribuir a la política inicial. Éste es el objetivo de la investigación propuesta.

Estudiar una experiencia de las características de la GMVV, desde la perspectiva de la integración socioterritorial de las nuevas comunidades representa también un aporte al conocimiento regional en materia de política de vivienda social, que puede abrir caminos para la acción en otras realidades.³

La investigación propuesta se enmarca en un proyecto mayor que considera otros dos subproyectos sucesivos: a) un estudio de los impactos en la segregación urbana de las nuevas políticas dirigidas hacia las áreas de barrios, que buscan la recuperación integral de estos territorios populares para su integración a la ciudad (Barrio Nuevo, Barrio Tricolor y el conjunto de políticas participativas de inclusión social para acceder a servicios públicos) y b) un estudio de las transformaciones de la CM hacia una metrópoli con mayor integración socioterritorial, desde las nuevas políticas urbanas en marcha (ciudad multicéntrica y socialista con recuperación de espacios públicos, plan metropolitano de movilidad y transporte, grandes parques urbanos, las políticas de vivienda social y de transformación del hábitat popular antes estudiadas), y desde las contradicciones surgidas de dos visiones diferentes sobre su futuro desarrollo, asociadas a las distintas posiciones políticas de los complejos niveles de gobierno que la conforman.

El enfoque analítico

Como decíamos anteriormente, el objetivo de esta investigación se centra en conocer los procesos de integración socioterritorial impulsados por la puesta en marcha de la GMVV, destacando sus impactos sobre el proceso de segregación urbana de Caracas Metropolitana.

³ Cabe destacar que en algunos países de la región, como en el caso chileno, éste es un tema de principal importancia en el debate nacional que ha llevado a formular propuestas de políticas habitacionales orientadas a disminuir la segregación urbana a través de incentivos a intervenciones habitacionales socialmente heterogéneas (Sabatini 2012; Sabatini, Mora y Polanco 2013).

Se trata de evaluar esta dimensión central en la actual política de vivienda para detectar avances y limitaciones en su implementación, con el fin de proponer recomendaciones que optimicen los procesos de integración socioterritorial de las nuevas comunidades y sus impactos para reducir la segregación histórica de la ciudad.

Considerando el complejo marco de transformación socio política en el cual se inserta el análisis de esta política de vivienda, partimos de un concepto de integración socioterritorial que considera tres dimensiones básicas. Entendemos como integración socioterritorial al proceso de inserción de los sectores populares urbanos en territorios que: a) faciliten su inclusión social; b) faciliten la formación de comunidades -más o menos diversas socialmente- a nivel intracomunitario y a nivel local, con capacidades para organizarse, participar, crear lazos de solidaridad y sentidos de pertenencia que los incorpore como ciudadanos de la metrópoli; y c) dispongan de un nivel de desarrollo urbano suficiente para satisfacer necesidades básicas de la vida cotidiana (servicios e infraestructura; conectividad a centros de servicios y de empleo, etc.).

Desde esa perspectiva, se analizan diversas modalidades de integración socioterritorial correspondientes a diferentes tipos de intervención urbana en vivienda social, de acuerdo a la localización y composición social del sector urbano al cual se incorporan, la escala del nuevo urbanismo y la participación popular en la gestión del mismo. Diversas modalidades que enfrentan limitaciones estructurales y culturales a través de procesos marcados por el desarrollo de múltiples conflictos exacerbados por el contexto social de polarización política que caracteriza la coyuntura actual.

Contenido y metodología

El estudio comprende tres partes: el análisis de la actual política pública de vivienda (GMVV), el análisis de los procesos de integración socioterritorial generados en los distintos tipos de intervenciones urbanas en vivienda social que de ella se derivan, y el análisis integrado de los diversos procesos estudiados con sus impactos en la Caracas Metropolitana y las recomendaciones a la política.

- a) *Análisis de la política de vivienda* como respuesta del Estado para atender la necesidad habitacional surgida de la emergencia y del déficit estructural acumulado, particularmente de los sectores populares. Se considera el contexto histórico donde se origina el déficit de vivienda y el proceso de segregación urbana en la CM para luego centrarse en la GMVV como política de vivienda y en sus aspectos constitutivos. Este análisis se refiere a las dimensiones principales de la política (su concepción, objetivos y vértices principales: el pueblo organizado, la tierra urbana, los insumos de la construcción, los ejecutores y el financiamiento) y al debate crítico surgido alrededor de esta propuesta, así como a los conflictos que han ido emergiendo en su aplicación. Esta fase se llevará

adelante mediante una revisión documental y entrevistas a actores institucionales y otros actores clave para el análisis de la GMVV, incluyendo a las organizaciones de pobladores con propuestas autogestionarias de política, así como a aquellos portavoces de visiones críticas a su concepción e implementación.

- b) *Análisis de los procesos de integración socioterritorial que generan las distintas modalidades de intervención urbana de vivienda social identificadas*, así como sus impactos sobre la segregación urbana y los conflictos asociados en el contexto de polarización, y de las limitaciones de la cultura de convivencia ciudadana que caracterizan la sociedad venezolana actual. Este análisis considerará tres niveles: el comunitario, centrado en la integración socioterritorial de la nueva comunidad; el local inmediato, referido a la integración socioterritorial con comunidades adyacentes; y el metropolitano, donde se rescata la relación de las nuevas comunidades con la ciudad. Esta fase comprende el análisis cualitativo de casos seleccionados, a partir de una tipología de intervenciones habitacionales surgida del estudio realizado en la etapa anterior. Se llevará adelante mediante entrevistas en profundidad a actores comunitarios e institucionales, y los resultados serán discutidos en talleres con las comunidades respectivas con fines de complementación y validación.
- c) *Análisis integrado de los diversos procesos estudiados con sus impactos en la segregación de la Caracas Metropolitana y la formulación de recomendaciones a la política de vivienda*. En esta parte se abordará en forma integrada los procesos estudiados previamente por tipo de intervención, de manera de obtener resultados según los niveles de análisis antes mencionados: comunitario, local y metropolitano. Como ejes transversales de este análisis integrado, consideramos inicialmente: 1. integración socioterritorial y localización metropolitana: cambios en el patrón de segregación; 2. integración socioterritorial y participación popular: la construcción de nuevas comunidades organizadas; 3. nuevas comunidades y el Estado: entre relaciones de corresponsabilidad y relaciones paternalistas. De acuerdo a los resultados obtenidos, se estudiarán recomendaciones para facilitar los procesos de integración socioterritorial de las nuevas comunidades y sus impactos positivos en la disminución de la segregación urbana de Caracas. Se plantea cerrar la investigación con talleres de discusión sobre los resultados de los temas centrales del análisis, integrado con la participación de actores comunitarios e institucionales con el fin de validar los resultados y las recomendaciones finales.

Actualmente, el proyecto se encuentra en una etapa previa al inicio formal, consistente en una investigación exploratoria que permita sistematizar la información disponible y visualizar en el terreno la dimensión y alcance de las intervenciones urbanas en vivienda social surgidas en el marco de la GMVV.

Referencias bibliográficas

- Cariola, C. y M. Lacabana** (2005). *Pobreza, nueva pobreza y exclusión social. Los múltiples rostros de Caracas*. BCV, Caracas.
- Kaztman, R.** (2007). «La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes». Revista *Pensamiento Iberoamericano*, segunda época, 1, pp. 177-205, Madrid.
- Sabatini, F., P. Mora y I. Polanco** (2013). «Control de la segregación socio-espacial: Rebatiendo mitos, construyendo propuestas». *Espacio Público*, Documento de referencia N° 7. www.espaciopublico.cl
- Sabatini, F.** et al. (2012). «¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas? Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular». *EURE*, v.38, n° 115, pp. 159-194, Santiago de Chile.
- Sabatini, F.** (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Inter-American Development Bank. IDB Publications.