

## Políticas de alojamiento en Venezuela: aciertos, errores y propuestas

Alfredo Cilento Sarli

Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.  
Universidad Central de Venezuela

### Resumen

Este artículo consta de tres secciones. En la primera se efectúa un análisis crítico de las políticas de vivienda en Venezuela desde 1928 cuando se fundó el Banco Obrero, la primera institución pública de vivienda en América Latina, hasta 1958 cuando se inicia la más larga etapa democrática del país. El segundo capítulo, más extenso, "Desde 1958: hay aciertos, los errores se repiten y el problema crece", expresa el contenido crítico de la discusión. El tercer capítulo, "Lo que sigue estando por hacer" presenta un conjunto de acciones prioritarias que permitirían enfrenar el deterioro progresivo de la calidad del alojamiento y de la calidad de vida urbana en Venezuela. Estas acciones se centran en la rehabilitación de los barrios pobres urbanos, un plan de desarrollo anticipado de tierras para la producción de hogares de desarrollo progresivo, la recuperación de las ciudades y sus espacios públicos, un plan de vialidad y transporte, y la creación de un sistema nacional de asistencia técnica.

### Descriptor

Políticas de vivienda; Penuria habitacional; Vulnerabilidad urbana; Rehabilitación de barrios; Suelo urbanizado.

### Abstract

*This paper consists of three sections. In the first one "The State assumes the housing problem 1928-1958" is made a critical analysis of the housing politicians in Venezuela from 1928 when Banco Obrero, the first public institution of housing in Latin America was founded, and the State took for it self the "housing problem" up to 1958 when the longest democratic stage in the country begins. The title of the second chapter, the most extensive, "From 1958: there are successes, the errors repeat and the problem grows", expressed the critical content of the discussion. The third chapter, "What continues being to make", it presents a group of high-priority actions that would allow facing the progressive deterioration of the quality of the lodging and the quality of urban life in Venezuela. These actions are centered in the rehabilitation of the urban poor neighborhoods, a plan of premature development of lands for the production of progressive development homes, the recovery of the cities and their public spaces, a plan of public roads and transport, and the creation of a national system of technical assistance.*

### Descriptors

*Housing policy; Housing penury; Urban vulnerability; Rehabilitation of poor neighborhoods; Urbanized land.*

### El Estado asume el "problema de la vivienda" 1928-1958<sup>1</sup>

#### Quando la vivienda se convirtió en problema

A principios de los años veinte del siglo pasado, durante el régimen dictatorial de Juan Vicente Gómez, con las nuevas concesiones otorgadas a empresas de Inglaterra y EEUU, la producción anual de petróleo pasó de 2,2 millones de barriles en 1920 a 8,7 millones en 1924. Para 1929, en plena crisis mundial, Venezuela era el segundo exportador de petróleo del mundo y su economía se afianzaba por el incremento de los ingresos fiscales. En ese ambiente expansivo, en 1928, se había fundado el Banco Obrero (BO), con sede en Maracay, adscrito al Ministerio de Fomento<sup>2</sup>, con la idea inicial de que fuese un agente promotor-financiero del Gobierno, para "facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas". El BO fue la primera institución pública de vivienda en América Latina, en un país que no llegaba a 3 millones de habitantes y cuya población rural era cerca del 70% de la población total. El ingreso petrolero ya alcanzaba 20% del ingreso fiscal, seguiría creciendo, y comenzaría a apuntalar la economía petróleo-dependiente de la nación, hasta el paroxismo.

En 1936, al final del mandato de Gómez, después de casi veinte años de actividad petrolera, en el país existían 9 centros urbanos con 20.000 o más habitantes que concentraban el 15% de la población nacional (Fos-

si, 1984)<sup>3</sup>, y muy poco era lo que el Banco Obrero había hecho para lograr el objetivo formulado en 1928. Muerto Gómez, las reformas que inició el gobierno sucesor de Eleazar López Contreras tuvieron como objetivo “afrontar los problemas social, político, económico, sanitario y educativo”, muy a tono con los postulados del *Welfare State* o *el Sozialstaat* asumidos por la socialdemocracia europea en la época y, por ello, el Ministerio de Obras Públicas (MOP)<sup>4</sup> y el BO asumieron el rol de garantizar la “paz social” a través de su capacidad de generar empleo en la construcción de infraestructura y viviendas (Cilento et al., 1999). El BO muda su sede a Caracas, se reorganiza y reinicia su actividad, ahora como constructor de urbanizaciones, principalmente para los obreros de los recién creados sindicatos de trabajadores urbanos. Las Urbanizaciones Bella Vista (1937) y Pro-Patria (1939), foto 1, representan el primer gran esfuerzo para intentar hacer bueno el planteamiento de la Ley del BO de proveer casas baratas a los obreros pobres.

Como era política del BO desde sus inicios, las viviendas se adjudicaban en operaciones de venta a plazos, con cuotas iniciales y tasas de interés bajas, en el orden del 5-6%<sup>5</sup>. En este período se reactivó la figura del alquiler con opción de compra, que había sido utilizada en forma pionera en la urbanización San Agustín del Sur, la primera del BO en el período 1928-1936. Además de la construcción de viviendas, por administración directa o a través de contratistas, el BO ofrecía créditos para la adquisición de viviendas, generalmente dirigidos a funcio-

narios públicos de “ingresos medios”. Entre 1936 y 1945, durante los gobiernos de los generales López Contreras y Medina Angarita el BO mantuvo la política de construcción de “urbanizaciones obreras”. Con la urbanización Pro-Patria, al oeste de Caracas, proyectada por el Arq. Carlos Guinand Sandoz, se introdujo por primera vez el concepto de Unidad Vecinal (UV)<sup>6</sup> en los desarrollos urbanísticos del BO, que se mantendrá vigente hasta su transformación en INAVI en 1975, y que se ajustaba a los planteamientos del V Congreso CIAM y del arquitecto catalán José Luis Sert (1902-1983)<sup>7</sup>.

Según Sert (1944), la población de estos vecindarios fue adoptada por definición, entre 5.000 y 10.000 habitantes, como la necesaria para demandar una escuela elemental o primaria, varios espacios de juego para niños, el campo de juego de la unidad, iglesia, almacenes, tiendas de reparación, lotes para estacionamientos, agencia de la biblioteca pública y clínica de emergencia. López y García (1989) señalan que el nuevo modelo de urbanización adoptado por el BO, con las tipologías de vivienda que lo acompañaban, “hunde sus raíces en la experiencia alemana de barrios obreros (*siedlungen*) de la década de 1920”; de hecho la propia creación del BO guarda relación con la experiencia de la socialdemocracia europea de esos años. El BO adoptó el concepto de UV, estructurada alrededor de un centro vecinal y una escuela primaria (básica), conformada por “unidades cooperativas” de 80 a 100 viviendas, con un preescolar (kinder), un parque infantil y una edificación para el comercio local. Después de los años 80,

Foto 1

Urbanización Propatria, Caracas BO, 1940.



Fuente: 60 años de experiencias en Desarrollos Urbanísticos de Bajo Costo en Venezuela, INAVI, Caracas, sin fecha.

con la merma del rol protagónico del Estado en la planificación urbana, y con la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbanístico, desapareció, en la práctica, la idea de una estructura urbana básica que organizara el desarrollo de las áreas residenciales. De hecho, en la práctica desapareció también la planificación urbana.

Entre 1941 y 1945 se ejecuta la primera gran experiencia de renovación urbana en Caracas con la construcción, en el centro de la ciudad, de la Reurbanización de El Silencio, proyectada por Carlos Raúl Villanueva, conformada por 747 apartamentos y 207 locales comerciales, construida sobre los terrenos del previamente demolido, bullicioso barrio central del mismo nombre, fotos 2 y 3. El

Silencio, por su magnitud, además de su importancia social y arquitectónica, fue el punto de partida para el desarrollo de la actividad privada de la construcción. En ese lapso y en esa obra se formaron empresas constructoras como: C.A.Concreto (J. A. Madrid), Stelling & Tani, Vegas & Rodríguez Amengual; MICCA (Gustavo Marturet); Velutini y Bergamín, C. A.; y Oficina Paúl. C. A.<sup>8</sup>.

La creación de la Comisión de Nacional de Urbanismo (CNU) en 1946, y la organización de su Dirección Técnica adscrita al MOP, institucionalizó la planificación urbanística como función pública en el ámbito nacional, lo que permitió acometer el estudio de las características urbanas de las principales ciudades del país, dentro de un

Foto 2  
Urbanización El Silencio, Caracas BO, 1941.



Fuente: 60 años de experiencias en Desarrollos Urbanísticos de Bajo Costo en Venezuela, INAVI, Caracas, sin fecha.

Foto 3  
Urbanización El Silencio, Caracas, 2005.



Fuente: Caracas Cenital, Critería Editorial, C.A. Caracas, 2005.

contexto regional. Estos estudios orientarán la ubicación de las nuevas urbanizaciones del BO, previstas en el primer Plan de Vivienda (1946-1949) y en los años subsiguientes, hasta la desaparición del MOP. Los objetivos del Plan eran los de sustituir a los ranchos existentes por “viviendas salubres”, tomar la mitad del crecimiento poblacional como demanda en las grandes ciudades, y distribuir la acción entre las catorce ciudades mayores del país, con una meta de construcción de 4.000 viviendas por año. En sintonía con esos objetivos, se planteaba un ambicioso programa de adquisición anticipada de suelo para el desarrollo urbano, de acuerdo a lo recomendado en 1945 por la Comisión de Vivienda, designada por la Junta de Gobierno. Sin embargo, las metas no pudieron cumplirse y el retardo en la adquisición de las tierras fue la principal causa alegada. Desde entonces, la desatendida necesidad de disponer anticipadamente de tierra urbanizada ha sido un freno a la programación de mediano y largo plazo, como se verá más adelante. Esta fue una primera lección no aprendida.

### ***Petróleo, migraciones, barrios de ranchos y superbloques***

La explotación de la riqueza petrolera venezolana dio origen a la principal forma de poblamiento del país: el barrio urbano de ranchos. Todas las ciudades formadas en Venezuela, desde fines del siglo XIX, a excepción de Ciudad Guayana, se originaron por las actividades de exploración y explotación petrolera, en el estado Zulia, al sur del estado Anzoátegui, y al norte, noreste y sur del estado Monagas. Entre 1941 y 1950, el crecimiento de la población en los estados petroleros: Zulia (62,1%), Anzoátegui (55,4%) y Monagas (42,9%), sólo fue superado por el Distrito Federal (86,7%)<sup>9</sup>. La mayor parte de las ciudades petroleras nacieron y crecieron alrededor de los campamentos construidos por las empresas concesionarias, para dar alojamiento a su personal de empleados, técnicos y obreros, en las inmediaciones de los sitios de producción. Con el tiempo, al estabilizarse las operaciones de producción, los campamentos provisionales se fueron mejorando y convirtiendo en pequeñas comunidades que incluían áreas residenciales con sus correspondientes servicios asistenciales, educativos y recreativos; oficinas, talleres, depósitos e instalaciones auxiliares; dotación propia de agua potable, cloacas, electricidad y disposición de basuras, además de proveedurías (“comisariatos”), restaurantes, clubes, etc. De esta

manera, los campamentos se transformaron en pequeñas localidades, donde todos los servicios eran suministrados, por las empresas concesionarias, a costos subsidiados o a ningún costo, supliendo el rol de las autoridades locales. Muy pronto la gente de las zonas rurales de la región y de otras regiones, atraídas por la ilusión (o la realidad) de mejores ingresos y servicios, acudieron a los lugares donde se establecieron campamentos, para asentarse en sus alrededores, iniciándose un proceso de poblamiento con la formación de barrios de ranchos y urbanismo precario, que se extendió a otras ciudades no petroleras. Fue así como, con la explotación petrolera y el ingreso fiscal derivado, se inició el flujo de población rural-urbano que transformó la estructura de poblamiento venezolana y su distribución territorial (Cilento, 2004a).

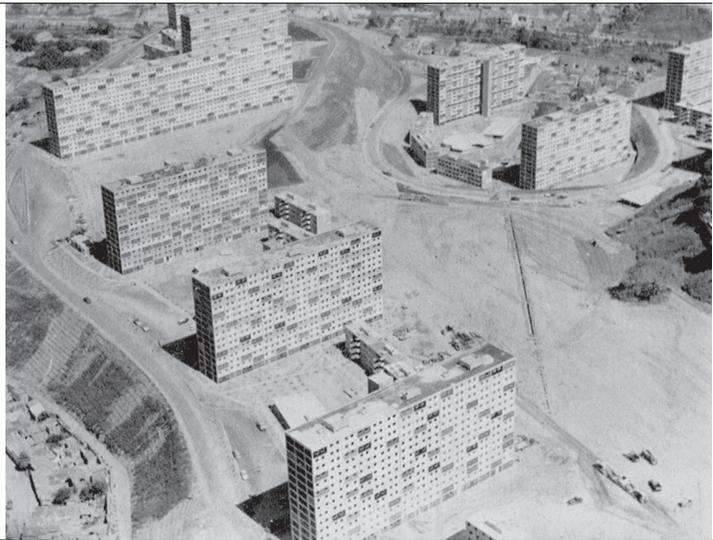
Caracas, desde principios del siglo XX, había comenzado a poblarse con viviendas construidas por los propios ocupantes en la parte baja de los cerros al sur, este y oeste del valle mayor de la ciudad. Un caso visible es el de las laderas de los cerros al sur de la parroquia San Agustín con la construcción de viviendas en los sectores de La Charneca, Hornos de Cal, Marín, El Manguito, La Ceiba, El Mamón y Buenos Aires; se dice que estas áreas habían sido ocupadas en gran parte por trabajadores de las obras de construcción de San Agustín del Sur y del Norte, y de El Conde. A partir de entonces los cerros caraqueños fueron progresivamente ocupados por asentamientos producidos por la gente que no encontró una oferta apropiada costea-ble de alojamiento en la ciudad donde, evidentemente, sí encontraba trabajo u otros medios de subsistencia.

Cuando, en noviembre de 1948, es derrocado el presidente Gallegos, después de tan sólo tres años de democracia<sup>10</sup>, se inicia una nueva dictadura, la de los diez años de Marcos Pérez Jiménez. Entonces las obras públicas y la vivienda se convirtieron en el eje político y económico del régimen, con la doctrina del Nuevo Ideal Nacional y el objetivo del “mejoramiento moral, intelectual y material de los habitantes y del medio físico”. En 1949 la adscripción del BO pasó del Ministerio de Fomento al MOP siendo, hasta 1952, la política de vivienda una continuación de la anterior, donde los mayores esfuerzos se concentraron en concluir las obras que estaban en construcción e iniciar las que estaban en proyecto. Pero, a partir de 1952, con la “batalla contra el rancho” se inició la etapa de los “superbloques” del BO, fotos 4 y 5, que buscaba dar respuesta al “desmesurado crecimiento” de las barriadas de ranchos en

Caracas y el Litoral. Con aquella orientación, entre 1953 y 1957 se construyeron, en una impresionante operación urbanística, en Caracas y Maiquetía, 19.580 apartamentos en 97 edificios de 15 pisos (los superbloques) y 78 bloques de cuatro pisos, que en total llegaron a albergar a unos 180.000 habitantes. En 1958, cuando Pérez Jiménez fue derrocado, el BO acumulaba la cifra de 42.104 viviendas construidas en los treinta años transcurridos desde su fundación; el programa de superbloques representaba el 46,5% de ese total, y daba alojamiento a cerca del 12% de la población del Distrito Federal que alcanzaba a 1,5 millones de habitantes (Cilento, 1989). La campaña contra los barrios pobres significó el desalojo compulsivo masi-

vo (sólo posible en una férrea dictadura) de los habitantes de los ranchos, e inclusive de viviendas permanentes, que ocupaban las áreas donde fueron construidos los nuevos desarrollos<sup>11</sup>. Muchas de las familias desalojadas, como era de esperarse, iniciaron nuevas invasiones y ocupaciones, especialmente después de la caída del régimen. Los violentos desalojos, aunados a inexistentes o ineficientes políticas públicas en materia de suelo urbano, impulsaron el proceso de ocupación ilegal de nuevas tierras que transformó la autoproducción de los barrios en la forma más importante de construcción de alojamiento en las ciudades venezolanas, hasta el presente.

Foto 4  
Urbanización 23 de Enero, Caracas, 1956.



Fuente: *Revista Integral 7*, Arquitectura y Urbanismo C.A. 1957.

Foto 5  
Urbanización 23 de Enero, Caracas, 2005.  
La misma vista con los espacios libres  
poblados de ranchos.



Fuente: *Caracas Cenital*, Critería Editorial, C.A. Caracas, 2005.

## Desde 1958: hay aciertos, errores que se repiten y el problema crece

*Toutes choses sont dites déjà;  
mais comme personne n'écoute,  
il faut toujours recommencer.*  
André Gide

### Los barrios se convierten en problema

Desde mediados de la década de los cincuenta, las ciudades venezolanas comenzaron a experimentar el acelerado crecimiento de sus barrios pobres: en 1960 la población asentada en barrios llegaba al 22% de la población urbana y en 1997 ya sobrepasaba el 50%. En 1945 se había iniciado en Venezuela el uso del DDT con el programa para la erradicación de la extendida endemia de la malaria, promovido y dirigido por el Dr. Arnoldo Gabaldón desde la División de Malariología del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS). En 1958 se creó el Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR) y en 1960 la División de Malariología se transformó en Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del MSAS (DMSAS). El PNVR tenía por objeto, dentro de los programas de erradicación de la malaria y de la enfermedad de Chagas, la construcción de "viviendas sanas" para la población rural dispersa (Bricceño León, 1990); con iguales objetivos se había iniciado en 1946 el programa de construcción de acueductos rura-

les. De hecho, se desarrolló también la ilusoria creencia de que mejorando las condiciones sanitarias en el campo se podrían atenuar los flujos migratorios hacia las ciudades. También se pensaba que la penuria habitacional sería abatida por el proceso de "desarrollo" del país. Nada de eso ha ocurrido y las condiciones de alojamiento de la población venezolana han empeorado ostensiblemente, hemos obtenido logros parciales de crecimiento económico pero con gran deterioro de los niveles de equidad.

En el Área Metropolitana de Caracas, AMC, que representaba la mayor calidad de vida en Venezuela, la población en zonas de ranchos pasó de 16,3% en 1950 a 40,2% en 1990. El III Inventario Nacional de Barrios revela que, en 1991, en el AM de Maracay el 54% de la población vivía en barrios; en el AM de Valencia, el 52%; en el AM de Maracaibo y las ciudades de la costa oriental del Lago de Maracaibo, el 64%; en el AM de Barquisimeto, el 51%; en el AM de San Cristóbal, 39%; en el eje Barcelona-Puerto La Cruz, 53%; en Ciudad Guayana, 48%<sup>12</sup>. Esta mitad de la población venezolana habita en barrios con un nivel de infraurbanización que no puede ser resuelto por los propios habitantes sin la participación de inversiones del sector público, técnicamente sustentadas, foto 6. Lamentablemente, una parte muy importante de la enorme cantidad de recursos que el Estado ha gastado en los barrios pobres de las ciudades venezolanas, para mitigar los efectos perversos de la infraurbanización y consecuen-

Foto 6  
Petare, Barrio Antonio José de Sucre,  
Caracas, 2005.



Fuente: *Caracas Cenital*, Critería Editorial, C.A. Caracas, 2005.

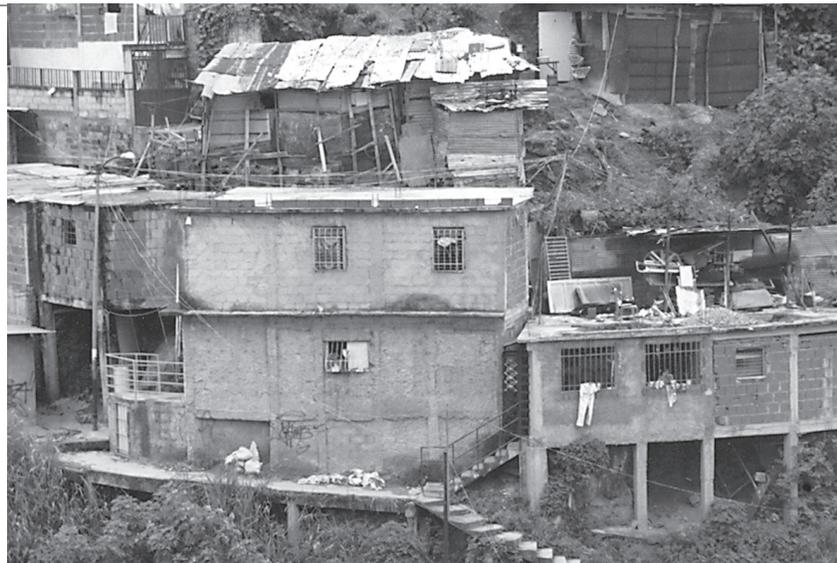
te vulnerabilidad de sus pobladores, no garantiza la permanencia y recuperación de las mejoras obtenidas. Esto ha contribuido a fortalecer la permanencia de asentamientos en áreas no aptas, inclusive aumentando su vulnerabilidad y riesgos comprobados de índole geotécnica, sísmica e hidrometeorológica (Cilento y Fossi, 1999).

Aunque, mediante el Decreto N° 16, en marzo de 1969, se había creado el Departamento de Urbanización y Equipamiento de Barrios en el BO, por iniciativa de Teolinda Bolívar, será con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) cuando, por primera vez se reconoce, legalmente, la existencia de los barrios y el derecho de sus habitantes al tratamiento de su entorno urbano como parte de la ciudad, al ordenar preparar planes y programas para integrar los barrios a la estructura urbana de las ciudades. Este reconocimiento conllevaba la necesidad de acciones tendentes a la rehabilitación integral de los barrios, por lo cual aparece entonces la cuestión de la legalización de la tenencia como concepto unívoco al de reconocimiento. La discusión no es pues si se debe legalizar o no la tenencia de la tierra en los barrios, sino en qué momento y a través de qué medios puede transferirse la propiedad del terreno a quienes lo ocupan. La rehabilitación es pertinente en las áreas aptas y la transferencia de propiedad implica un proceso previo de urbanización de las áreas ocupadas pero no habilitadas urbanísticamente (Bolívar, Cilento y Hernández, 1997).

Nadie como Teolinda Bolívar y su equipo de la Escuela de Arquitectura de la UCV ha investigado, con impacto a nivel internacional, el problema de los barrios venezolanos<sup>13</sup>, foto 7. Con base en sus investigaciones y en lo pautado en la LOOU, en 1993-94, un equipo de investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (J. Baldó y F. Villanueva, coordinadores) elaboró el *Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del Área Metropolitana de Caracas* (Baldó y Villanueva, 1998)<sup>14</sup>, determinando los Programas de Actuaciones Urbanísticas necesarios para la habilitación física de las zonas de barrios, es decir las obras de urbanización que permitieran la adecuada inserción de los barrios en el medio ambiente construido, así como la superación de las carencias internas en cuanto a niveles de urbanización. Mayoritariamente asentados sobre suelos de esquistos de rocas blandas, característicos del valle de Caracas, los terrenos de una gran parte de esos barrios ahora, en 2007, llevan entre 40 y 60 años de progresiva saturación con aguas blancas, grises y negras derramadas por cerca de 2.000.000 de personas que los ocupan, tanto como el 40-50% de la población del Área Metropolitana de Caracas. La saturación de los suelos es un factor mayor de vulnerabilidad que propicia derrumbes y deslaves cotidianos.

El *Plan Sectorial* fue originalmente elaborado para el Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR) como un servicio de apoyo a la gestión estratégica de los munici-

Foto 7  
Petare, Barrio Julián Blanco



Fuente: Teolinda Bolívar.

pios metropolitanos pero, posteriormente, el Ministerio se desentendió de su aplicación; sin embargo, fue asumido unilateralmente como propio por el Municipio Libertador, que alberga al 65% de la población en barrios del AMC. La primera experiencia fue la del Consorcio Catuche<sup>15</sup> que atiende una población de 8.747 habitantes en 28,3 Has (Baldó, Villanueva y Martín, 1997). El Consorcio Catuche había demostrado la viabilidad del Plan Sectorial; y su modelo organizativo y operativo había comenzado a ser reproducido exitosamente, dado que incorpora elementos de juicio, organización y criterios orientadores para actuaciones similares en otras zonas del país<sup>16</sup>. El Plan fue ampliado al ámbito nacional en 1999, pero fue suspendido cuando Josefina Baldó fue sustituida en la Presidencia de CONAVI<sup>17</sup>; fue reiniciado en 2004 como "Plan de transformación endógena de barrios" y nuevamente clausurado en 2005 cuando hubo un nuevo cambio de ministro en MINFRA<sup>18</sup>. La realidad es que desde 1999, la cúpula militar del gobierno de Venezuela no ha entendido los alcances políticos y sociales de un Programa que contribuye a reducir la vulnerabilidad de los barrios caraqueños, que tiene implicaciones sobre la vulnerabilidad y los riesgos de toda la ciudad, y que era factible de extender a todo el país como un plan de largo plazo. Esta misma incompreensión había clausurado prematuramente el Departamento de Urbanización y Equipamiento de Barrios del BO al comienzo de los setenta.

### *Crédito de largo plazo y promoción inmobiliaria*

En 1948 se había creado por primera vez una Junta de Crédito para la Construcción de Viviendas Urbanas, con aporte de 20 millones de bolívares, para superar la baja liquidez de los bancos comerciales y apoyar financieramente a los empresarios privados que empezaban a incursionar en la promoción privada de viviendas; se suponía que dicha agencia se transformaría en un banco hipotecario público, lo que no llegó a ocurrir. No será sino hasta 1960 cuando se crearon la Banca Hipotecaria y el Sistema de Ahorro y Préstamo (SNAP)<sup>19</sup> con el objeto de captar ahorros y otorgar préstamos hipotecarios de largo plazo, fundamentalmente para los sectores de ingresos medios, a través de promotores privados (Cilento, 1989).

También, con las viejas orientaciones del "Estado benefactor", se dictó en agosto del mismo año la Ley de Regulación de Alquileres que, desde entonces, complemen-

tada con el Reglamento de la Ley y el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, dictados en 1972, fueron factores que influyeron decisivamente en la casi desaparición de la oferta de nuevas viviendas para alquilar y, consecuentemente, del encarecimiento de los alquileres, especialmente luego de 1987 cuando se exceptuaron de regulación los inmuebles construidos a partir de ese año, pero no se modificó el decreto sobre desalojos. Los posteriores congelamientos del nivel de los alquileres, hasta los actuales momentos, sólo se han traducido en mayores restricciones a la oferta de viviendas en arrendamiento, particularmente para los sectores de ingresos medios (Cilento, 1989). Donde la figura del alquiler subsiste con una dinámica muy especial es en los barrios, en los que la regulación de alquileres y prohibiciones de alquilar, así como otras medidas ejecutivas, no surten ningún efecto<sup>20</sup>. Un reciente estudio de Roberto Briceño León (2007) corrobora esta afirmación al llegar a las siguientes tres conclusiones: (1) El mercado de alquiler informal es el único mercado inmobiliario con dinamismo en la sociedad venezolana; (2) La respuesta para satisfacer la demanda de vivienda de los sectores de bajos ingresos del país la están dando los propios pobres; y (3) El Estado venezolano con sus controles y políticas sociales se ha convertido en el principal promotor del mercado informal de alquiler de vivienda en Venezuela.

A mediados de 1969, durante el primer gobierno de Rafael Caldera, el Decreto N° 60 estableció como incentivo la exoneración del impuesto sobre la renta (ISR) a los promotores inmobiliarios y entes financieros que otorgasen préstamos para la construcción de "viviendas que se declaren de utilidad pública", correspondiéndole la calificación y declaratoria a los Ministerios de Fomento y Hacienda. El precio máximo de las viviendas se estableció en 100.000 bolívares (alrededor de 23.000 dólares) en el Distrito Federal y Estado Miranda, y de 70.000 bolívares (un poco más de 16.000 dólares) en el resto del país. En realidad lo que ocurrió es que desapareció la oferta de viviendas con precio inferior al límite, ya que la mayoría de ellas salieron al mercado con el precio de 99.000 bolívares, pues el incentivo de exoneración del ISR era aplicado por igual a todas las viviendas que costaran un bolívar menos que cien mil. Sin embargo, estos decretos impulsaron la promoción privada de viviendas, apoyada en la capacidad financiera de los bancos hipotecarios y entidades de ahorro y préstamo, y en la estabilidad y sobre-valoración del bolívar, que permitían la colocación de títulos hipotecarios de largo

plazo, cuyo atractivo principal era que se garantizaba su readquisición, en cualquier momento, al valor facial, es decir sin riesgos.

Luego, al inicio del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, en 1974, como consecuencia de la guerra árabe-israelí (la guerra del Yom Kippur), el precio promedio del barril de petróleo pasó de 3,71 a 10,53 dólares y siguió subiendo hasta superar 29 dólares en 1981. Los ingresos del sector público pasaron de 18.960 millones de bolívares en 1973 a 45.564 millones en 1974; los efectos sobre el valor total de la construcción residencial comenzaron a sentirse en 1975 y tuvieron su mayor impacto en 1976, cuando ésta cuadruplicó el valor de 1973. También se triplicó el circulante entre 1973 y 1976, al igual que el monto de los depósitos de ahorros y a plazos y de las cédulas hipotecarias en poder del público. La mayor afluencia de fondos a las entidades de ahorro y préstamo y a los bancos hipotecarios permitió un incremento de la cartera de créditos hipotecarios, que también se triplicó (Cilento, 1989).

El Decreto 1540 de abril de 1976 estableció nuevos desgravámenes del ISR a promotores y financistas para viviendas con precios de venta hasta 250.000 bolívares (58.140 dólares). La Instrucción Presidencial N° 12, de 1975, dejó a un lado la política de construcción de “urbanizaciones populares” del gobierno de Caldera<sup>21</sup> y estableció áreas mínimas para las viviendas a construir por el INAVI, que variaban entre 50 y 88 metros cuadrados, según el número de dormitorios. El espejismo de recursos abundantes llevó a la idea de que debían construirse “viviendas completas” y a la producción masiva de conjuntos multifamiliares de gran altura; posteriormente ya no fueron posibles de financiar. El Estado incluso desarrolló una política de avales a promotores y constructores, dirigida a facilitar la introducción de técnicas de industrialización: algunas plantas de prefabricación pesada y sistemas de encofrados metálicos (Sistema Túnel entre otros) Pero, la recesión que se inició en los ochenta con la devaluación del bolívar hará que muchos de estos millonarios avales en dólares, al ser impagados, tuvieran que ser absorbidos por el Inavi y otras instituciones públicas, presionando sobre el monto de la deuda externa, que justamente será la causa fundamental de las subsiguientes devaluaciones.

Todos esas disposiciones habían impulsado definitivamente las políticas de incentivos a la promoción inmobiliaria privada que en el futuro marcarían la política habitacional, debido o como causa de la ineficiencia de

las instituciones públicas y la escasa producción de viviendas por el Estado. Se había gestado la idea de que para resolver el “problema de la vivienda” lo que se requiere es financiamiento barato para la construcción y adquisición de viviendas. El problema es pues financiero: si se dispone del financiamiento abundante la oferta y la demanda se ajustarán casi automáticamente. El empeoramiento progresivo y acelerado de las condiciones de alojamiento de la población, a partir de los años ochenta hasta los actuales momentos, confirmará todo lo contrario, es decir que el problema no es de índole financiera. Nunca como en los años setenta, inicios de los ochenta y ahora, al inicio del siglo XXI, se han destinado tantos fondos públicos para la construcción y promoción de viviendas con resultados tan menguados, como se verá más adelante.

También se creyó que el problema se podía resolver con la importación indiscriminada de tecnología. Entre 1975 y 1982, se instalaron de diez a doce plantas de prefabricación que nunca entraron en operación; y se importaron otras tecnologías de construcción con la expectativa de aprovechar la abundante oferta de financiamiento para hacer grandes negocios al amparo de la lucha contra el “déficit de vivienda”. El resultado fue un fracaso total, al cabo de tres o cuatro años desapareció la prefabricación de viviendas en Venezuela. La historia se repite de nuevo, un cuarto de siglo después, ahora importamos “viviendas”, o “tecnologías” para construir “viviendas dignas”, de China, Cuba, Uruguay, Irán, Bielorusia... porque de nuevo, con la abundancia de petrodólares, se cree que es más fácil importar que producir. Lo más grave es que también se crea que importar viviendas es lo mismo que importar leche en polvo o caraoatas. Se trata en realidad del desconocimiento y negación de toda la experiencia constructiva acumulada en el país por más de 70 años y, peor aún, de los errores cometidos; y de incompetencia para formular, coordinar y poner en marcha un plan a largo plazo. Por ello, todos los esfuerzos, cortoplacistas o inmediatistas, han resultado en improvisaciones, fracasos y un enorme desperdicio de recursos.

#### ***El obstáculo de la falta de tierra urbanizada***

Antes se señaló que la falta de cumplimiento de las metas del primer plan nacional de vivienda de 1945 fue atribuida al retraso en la adquisición de las tierras necesarias. Desde entonces se sabe que la existencia de tierra,

apropiadamente ubicada y vinculada a las redes de vialidad y servicios infraestructurales, es decir a la estructura urbana de las ciudades, es una condición *sine qua non* para garantizar la continuidad de los programas de construcción de viviendas y la planificación de mediano y largo plazo. La habilitación de tierras debe anteceder a la construcción de viviendas para garantizar un proceso continuo de construcción que contribuya positivamente al desarrollo urbano local, en los años sesenta esto estaba claro. El 13 de Abril de 1964, el presidente Raúl Leoni, mediante Decreto N° 15 creó la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, “integrada por siete miembros *ad honores*, para que en un plazo de 90 días realice los estudios y presente al Ejecutivo Nacional las recomendaciones necesarias para organizar y coordinar todo lo relativo a vivienda, servicios públicos vinculados con ella y construcción de obras públicas dirigidas a solucionar de manera integral los problemas de desarrollo urbano y regional”.

La Comisión presidida por Antonio Cruz Fernández contó con el asesoramiento de Luís Lander<sup>22</sup>, quien había sido Director del Banco Obrero entre 1959 y 1961. El informe de la Comisión se consignó en diciembre del mismo año, y luego de una polémica a través de la prensa nacional fue rechazado por el Ejecutivo. La fuente del conflicto se centró en el siguiente planteamiento del Informe: “Es conveniente recalcar que el desordenado crecimiento de los centros urbanos, unido a la ausencia de una política de tierras donde construir viviendas de los tipos y precios que reclama la demanda potencial, se convierte en un «cuello de botella», que dificulta hasta lo imposible la solución racional del problema de la vivienda”; y la subsiguiente recomendación de establecer una “Política sistemática de adquisición de tierras por el Estado, a fin de lograr la *municipalización progresiva* y a largo plazo de las tierras urbanas y las reservas correspondientes a los desarrollos urbanos y regionales; y al efecto, prohibición legal de que las (tierras) que pertenecen a la Nación, los estados y municipalidades puedan ser vendidas”<sup>23</sup>.

La Comisión había recomendado además la fijación de límites y la determinación y adquisición de las áreas de expansión de las ciudades, la creación de un impuesto de carácter progresivo a los terrenos ociosos; y el establecimiento de una contribución sobre mejoras en razón de las obras que realizaran los organismos públicos, así como una legislación municipal que permitiera recabar, para el Municipio, la valorización generada por cambios de zoni-

ficación en los terrenos urbanos. Estos planteamientos fueron considerados por un sector del gobierno socialdemócrata y por la oposición socialcristiana, como un intento de establecer una “reforma urbana de corte socialista” lo que originó su rechazo. Sin embargo, para la ejecución del Programa Nacional de Vivienda 1965-1968, el 1° de julio de 1964, a solicitud del Ejecutivo Nacional, el Congreso de la República autorizó al BO operaciones de crédito público por seiscientos millones de bolívares (140 millones de dólares) para la compra de terrenos, adicionales al presupuesto ordinario. Las tierras adquiridas, junto a las provenientes de convenios para el desarrollo de tierras municipales, constituirán reservas que duraron hasta los años ochenta. Desde entonces no ha habido ninguna otra iniciativa efectiva, destinada a la adquisición anticipada de tierras para los programas de desarrollo urbano y vivienda de largo plazo (Cilento, 1996).

Diez años después, en 1974, se designó (otra vez) una Comisión Presidencial (Decreto N° 168) con el encargo de realizar un diagnóstico y proponer recomendaciones para la formulación de una política de vivienda y desarrollo urbano. La Comisión, a la luz de un preocupante análisis de las condiciones de alojamiento en Venezuela, recomendó activar urgentemente un programa de adquisición anticipada de tierras, estimando las necesidades totales, hasta el año 2000, en 177.400 hectáreas, recomendándose la adquisición, por avenimiento o expropiación, de 35.000 hectáreas para el primer quinquenio<sup>24</sup>. Ese mismo año se había creado el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR), adscrito al Ministerio de Obras Públicas, con el propósito de apoyar el desarrollo urbano y realizar un amplio programa de adquisición de reservas de suelo para la expansión urbana. Sin embargo, cinco años después sólo había recibido el 25% del patrimonio inicial establecido en la ley de su creación<sup>25</sup>, y estos fondos debieron ser, en buena parte, destinados a la estabilización del mercado secundario de cédulas hipotecarias<sup>26</sup>. Más tarde Fondur se dedicó a la construcción de viviendas a través de promotores privados, desvirtuando nueva y definitivamente sus objetivos iniciales.

Más recientemente, en 2005, a causa del problema creado por las invasiones de terrenos y edificios, CONAVI encargó al Instituto de Urbanismo de la UCV un estudio sobre la “demanda de alojamiento de la población de bajos ingresos y oferta de tierra en el sistema de ciudades” que retomaba la idea de la necesidad de adquisición anticipada

de tierras para un programa de alojamiento de largo plazo. El estudio abarcó 49 ciudades de un universo de casi 270 aglomeraciones urbanas con mayor presión por invasiones, preparándose un “expediente urbano” para cada una de las ciudades seleccionadas. Igual que ha ocurrido con los sucesivos planes de transformación de los barrios, cuando cambiaron directores o ministros, el estudio sobre la demanda y oferta de tierras también fue engavetado. Siempre sobrarán excusas para tapar la falta de comprensión de las causas de los problemas y de voluntad política para atenderlos.

Pero la no existencia de un inventario de tierras urbanizadas, o en proceso de urbanización, ha obstaculizado el proceso de planificación y la formulación de programas de mediano y largo plazo en el campo del desarrollo urbano y la vivienda, por una muy elemental razón: la actividad de la construcción es la única actividad productiva que demanda un nuevo terreno para cada nueva unidad del producto. Si se desea construir cien mil nuevas casas se requiere producir anticipadamente cien mil nuevas parcelas, o habilitar tantos lotes como los necesarios para ubicar los cien mil hogares. Esto es incuestionable y la mejor prueba ha sido la improvisación y falta de continuidad y eficiencia, así como el incumplimiento de metas, que han caracterizado al sector desde finales de los años ochenta.

### ***Devaluación, inflación y crisis de la construcción***

Después del *boom* petrolero de 1973-1976, en 1978 ya se perfilaba una gran tormenta. La burbuja petrolera se desinfló, disminuyó el ingreso fiscal petrolero y el Gobierno, para mantener el muy alto nivel del gasto público, tuvo que recurrir al endeudamiento externo, hasta el punto de que ya en 1978 constituía el 18,6% de los ingresos totales sin contar la deuda contraída, al margen de la Ley, por entes públicos que contrataron préstamos, internos y externos, que luego serían registrados como “deuda flotante”. La crisis comenzó a manifestarse en lo interno cuando, al subir las tasas de interés, las colocaciones de largo plazo (cédulas y bonos hipotecarios) se transformaron aceleradamente en colocaciones de corto plazo (depósitos de ahorros y a plazos) y, en lo externo, a través de la sustitución del ahorro en bolívares por ahorro en divisas. En 1979 se inició la larga era inflacionaria venezolana, con inflación de dos dígitos; ya en 1981 el salario real

había descendido a los niveles de 1975 y continuó cayendo, generando un severo desequilibrio entre los niveles de la oferta y la capacidad de la demanda.

Sin embargo, a pesar de los cambios en el entorno económico, en marzo de 1979, el nuevo presidente Luís Herrera Campins, dictó el Decreto N° 214 que mantuvo la misma política de estímulos al financiamiento de viviendas, elevando el tope máximo de los precios de venta hasta 350.000 bolívares y, posteriormente, hasta 450.000 bolívares (aprox. 105.000 dólares) en el Área Metropolitana. En agosto de 1981, el Banco Central de Venezuela (BCV) decidió liberar las tasas de interés a fin de que la banca pudiera usar esa variable para mejorar su captación, afectada adicionalmente por la fuga de divisas, iniciándose una furiosa competencia entre los entes financieros por la captación de recursos, lo que elevó aceleradamente las tasas de interés. Como resultado de tasas de interés libres crecientes, los costos de la producción inmobiliaria continuaron su escalada segregando aún más la oferta de la demanda.

El inicio del conflicto bélico Irán-Iraq (1981-1982) impulsó otra vez el crecimiento del ingreso petrolero, por encima de los cien mil millones de bolívares (más de 23.000 millones de dólares)<sup>27</sup>. Los entes financieros y promotores inmobiliarios, ilusionados por el flujo de recursos, olvidaron los presagios de tormenta y colocaron en el mercado financiero fondos hipotecarios con montos sin precedentes en la historia del sector financiero venezolano: 10.084 millones de bolívares en 1981 y 12.086 millones adicionales (2.810 millones de dólares) en 1982. Este espejismo estaba siendo financiado realmente por el Estado que, en maniobra de salvataje a la banca hipotecaria, había llegado a re-comprar, hasta diciembre de 1982, a través del BCV, Fondur y el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS), más de 11.600 millones de bolívares (2.700 millones de dólares) en cédulas hipotecarias desvalorizadas por su bajo rendimiento, mientras los gastos del gobierno continuaban cubriéndose con endeudamiento externo (la mayor parte de corto plazo). El endeudamiento con la banca externa será una bomba de tiempo para la economía venezolana, que explotará con la devaluación de febrero de 1983 (Cilento, 1989).

Entre diciembre de 1982 y febrero de 1983, los egresos directos de divisas al exterior habían alcanzado la enorme cifra de 20.236 millones de bolívares (4.700 millones de dólares), entonces, el viernes 18 de febrero de

1983 (el llamado “viernes negro”) se estableció de nuevo un control de cambios. Ya, a finales de 1983, el precio del dólar libre se había ubicado en 12 bolívares: una devaluación del 179%<sup>28</sup>; para ese momento el deterioro del salario real y la casi desaparición del crédito de largo plazo impedía a los compradores potenciales la obtención de un crédito costeable. En consecuencia, el inventario de viviendas-mercancía sin compradores se incrementó, y la cartera demorada y en litigio de los entes financieros comenzó a crecer, especialmente entre los deudores de las llamadas “viviendas de interés social”. A finales de 1983 se estimaba que el número de “viviendas frías” y paralizadas en su construcción ascendía a unas 80.000 unidades (Cilento, 1989).

Con este trauma de principios de los ochenta “la economía venezolana sufrió un cambio estructural de envergadura a consecuencia del deterioro del mercado petrolero internacional y del incremento del servicio de la deuda pública externa, contraída durante el período de bonanza petrolera. Este *shock* adverso generó efectos de carácter permanente en la disponibilidad de divisas excedentes y en las cuentas fiscales, evidenciando el agotamiento del mecanismo tradicional de dinamización de la economía interna” (Niculescu, 1997). De igual manera, se deterioraron los indicadores generales de calidad del entorno urbano, medidos a través del acceso a los servicios básicos, mientras los centros urbanos llegaron a concentrar el 84,1% de la población total del país; y continuó creciendo la población que se vio forzada a alojarse en zonas de barrios.

En marzo de 1984, el presidente Jaime Lusinchi dictó el Decreto N° 69 que perseguía el objetivo de incentivar la venta del “considerable inventario de viviendas que no han sido ocupadas”, lo cual “es incongruente con las necesidades de densos sectores de la población” y ha generado “considerables inmovilizaciones para las empresas de construcción y las instituciones financieras que concedieron los correspondientes créditos hipotecarios”. Se trataba de un subsidio adicional a la tasa de interés por un período variable, según el precio de las viviendas. Posteriormente se autorizó a los entes financieros para otorgar préstamos hasta por el 95% del valor del inmueble dado en garantía. En noviembre de 1984 se volvió a insistir en la misma política y se dictó el Decreto N° 335 que no fue más que un retoque a los anteriores Decretos 1540 y 214, limitándose simplemente a modificar las escalas de precios de las

viviendas, manteniéndose la misma política de desgravámenes del ISR y de tasas preferenciales de interés. El último intento de salvar la política de estímulos a la “venta de créditos” se realiza con el Decreto N° 1280 de septiembre de 1986, que estableció un mecanismo de financiamiento directo con intereses fijos subsidiados, al 9% y plazos hasta 20 años, definiendo tres categorías de viviendas con precio máximo de 350.000 bolívares (17.500 dólares). La inflación llegó a duplicar los precios por metro cuadrado de la oferta de viviendas entre 1987 y 1988 y la crisis no se detuvo (Cilento, 1989). La idea de que con estímulos a la promoción inmobiliaria privada, incluyendo subsidio de intereses, se incrementa sustancialmente la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos resultó un mito. Por efecto de la inflación, las viviendas subsidiadas fueron cada vez más pequeñas, de menor calidad y más caras, mientras la penuria habitacional crecía.

### ***La Ley de Política Habitacional y los números de la vivienda***

En 1990, en medio de un ambiente económico desfavorable, por un acuerdo político entre el gobierno y la oposición, entró en vigencia la Ley de Política Habitacional (LPH) que estableció el Ahorro Habitacional Obligatorio (AHO) a través de la contribución del 3% de sueldos y salarios (1% del trabajador y 2% del patrono), así como también la fijación del 5% de los ingresos fiscales ordinarios para ser destinado a los programas de viviendas públicas para las familias de menores ingresos. Los fondos recabados por el AHO estarían dirigidos a los sectores de ingresos medios y serían manejados por las entidades de ahorro y préstamo y los bancos hipotecarios. Los fondos fiscales serían distribuidos a través de los organismos ejecutores de programas de vivienda nacionales, estatales y municipales, destinados básicamente a los programas de construcción y mejoramiento de viviendas, rehabilitación de barrios y asistencia técnica a la población organizada.

La Ley había creado el CONAVI, órgano del Ministerio del Desarrollo Urbano, con autonomía organizativa y funcional (no patrimonial), cuya competencia era la de asesorar y contribuir técnicamente a la definición de la Política Habitacional, coordinar, supervisar, evaluar y controlar su ejecución y cumplir las demás atribuciones que se le confiaran por Ley. También (en la revisión de 1993) se crearon Comités Estadales de Vivienda cuyas funciones eran

las de cooperar, asesorar y contribuir técnicamente con las Gobernaciones de Estado y sus Comités de Coordinación y Planificación, en la formulación de los Planes Estadales de Vivienda. La Ley también creó el Sistema Nacional de Asistencia Técnica dirigido a prestar apoyo a la población organizada en asociaciones civiles o cooperativas, en todos los aspectos relacionados con la autogestión de programas de vivienda, pero este sistema nunca llegó a funcionar de manera integral.

Pero, entre 1993 y 1994 se desató la más grande crisis política y financiera vivida por la democracia venezolana: golpes de estado fallidos en febrero y noviembre de 1992; renuncia del presidente Pérez en 1993; y la crisis bancaria sistémica que se produjo en 1994, afectando al 50% de las instituciones financieras. Dentro de la crisis se esperaba que el AHO fuera un nuevo aliento para las instituciones hipotecarias, sin embargo “la evolución desfavorable del contexto macroeconómico y las rigideces del mercado laboral y de la instrumentación de la Ley, ocasionaron un desempeño deficiente del financiamiento de la vivienda del Área de Asistencia II (sectores de ingresos medios), respecto a las expectativas generadas”. La persistencia de una tasa de inflación alta y volátil, y del régimen de retroactividad de las prestaciones sociales, determinó una evolución rezagada de los ajustes salariales y, a partir de 1992, un deterioro en la captación del AHO –que está vinculado al salario– y de su efectividad para el financiamiento de la construcción y adquisición de vivienda. De

esta manera, “el monto real de los créditos se redujo a la mitad entre 1992 y 1996, mientras que el número de soluciones beneficiadas por estos préstamos se mantuvo alrededor de doce-trece mil unidades al año, lo cual significó una fuerte contracción del financiamiento promedio por vivienda en términos reales” (Niculescu, 1997).

Veamos ahora los resultados numéricos de este conjunto de políticas que, a pesar de los repetidos fracasos, siguen aplicándose sin cambios sustanciales. En el período 1970-1979 se terminaron en Venezuela 639.354 viviendas, con un promedio anual de unas 64.000 viviendas nuevas, construidas por los sectores público y privado, foto 8; entre 1980 y 1989 el promedio de viviendas subió hasta alrededor de 80.000 nuevas unidades por año (Cilento, 1989). Pero, entre 1990 (fecha de inicio de la LPH) y 1999, el total de viviendas construidas por los sectores público y privado fue de 656.845, en promedio unas 65.700 viviendas por año; y entre 2000 y 2005 el promedio anual se redujo drásticamente a menos de 20.000, con un total de 114.639 viviendas, apenas el 30% de las que se construían en los años setenta. El resultado es que desde 1990 hasta 2005 se construyeron en Venezuela sólo unas 781.500 viviendas, es decir menos de 50.000 viviendas por año, equivalentes al 78% de las construidas anualmente en los años setenta, con todo y la existencia de la LPH. Sin embargo, en 2006 hubo un repunte en el número de viviendas terminadas con un total de 86.293, de las cuales 58.355 correspondieron al sector público y 27.938 al sector privado, en su

Foto 8  
Urbanización Caricuao, Caracas BO, 1970.



Fuente: La Vivienda Social y Urbana en Venezuela. INAVI, Caracas.

gran mayoría viviendas comenzadas en años anteriores y de ejecución retardada sólo atribuible al desorden institucional e ineficiencia<sup>29</sup>.

Lógicamente, la mayor parte de la gente que nunca ha podido acceder a las viviendas construidas por el sector público y menos por los promotores privados, debieron generar sus propias formas de alojamiento informal que, como se ha señalado antes, es la forma dominante de producción de hogares en Venezuela. Alfredo Roffé (2003), con datos del Censo 2001, confirmó esta aseveración. Entre 1990 y 2001, en Venezuela se construyeron 1.630.000 alojamientos calificados como aceptables. En el marco institucional formal unos 660.000: 155.000 por el sector privado y 505.000 por el sector público; mientras que el sector popular, espontáneo o informal, construyó unas 970.000 unidades, es decir el 60% del total de viviendas consideradas como aceptables y casi el doble de lo hecho por el sector formal.

La LPH no resultó sino en una imperfecta ley de financiamiento de viviendas, y un fracaso total en términos de incrementar la producción de nuevas viviendas, sufrió múltiples modificaciones desde su entrada en vigencia, que no viene al caso analizar, y finalmente fue sustituida en mayo 2005 por la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH) que no sólo no ha sido reglamentada, sino que es casi desconocida, es decir no es aplicada, por las distintas entidades y funcionarios que meten sus manos en el caldo oscuro de la producción de viviendas a cargo del Estado. La dificultad primaria para garantizar el cumplimiento, continuidad y expansión de las metas está en lo ya anotado: la no existencia de un plan a largo plazo de urbanización de tierras en avance.

El desconocimiento de la larga experiencia del Estado y los profesionales venezolanos en la materia lleva, permanentemente, a reinventar mecanismos fracasados. En 2006, para resolver un problema de oferta de condiciones y opciones, se recurre nuevamente al incremento artificial de la demanda, mediante bonos, "certificados" o simplemente se regalan ingentes cantidades de dinero (50 millones de bolívares equivalentes a 20.000 dólares) para la compra de "viviendas dignas", un producto muy escaso debido a la casi desaparición de la oferta para el segmento de población mayoritariamente necesitado. Lógicamente, al incrementarse la demanda de un producto escaso, los precios se dispararon y los recursos financieros necesarios para atender la crisis se incrementaron. Como se señaló

antes, en 1969 (Decreto N° 60) se establecieron medidas de subsidios, desgravámenes y exoneraciones del ISR para las viviendas con precios de venta inferiores a 100.000 bolívares (también equivalentes a 20.000 dólares); lo que ocurrió fue que todas las viviendas nuevas entraron al mercado con el precio de 99.000 bolívares y ya no hubo más viviendas con precios asequibles para las familias de menores ingresos. Por ello los beneficiarios de los "certificados" o subsidios no encuentran hoy en día viviendas con precios de 50 millones de bolívares o menores, y los no beneficiarios quedaron totalmente excluidos del mercado. Finalmente hubo de suspenderse la entrega de los "certificados" debido a la corrupción habida, de funcionarios y beneficiarios, con la entrega de tales subsidios para la compra de viviendas del mercado secundario.

Pero el desconocimiento y la ingenuidad generalmente van parejos: expropiar bienes escasos y "controlar" los precios y los alquileres sólo tiene como efecto reducir la oferta e incrementar la escasez y el subsiguiente malestar y protestas de los afectados, tanto propietarios, productores como consumidores. A estas medidas desesperadas se suman otros errores como el de hacerle la guerra a la oferta de viviendas en alquiler, que en todas partes del mundo es una forma de atenuar las necesidades de alojamiento de la población, incluyendo el acceso a un lugar más cercano al lugar de trabajo, o a otro cuando se desea cambiar de barrio o ciudad. Incluso la imposición a los bancos de cupos financieros o "gavetas" de crédito forzoso, para financiar una oferta de viviendas que no existe por falta de condiciones, es una reedición de resoluciones del Banco Central de 1977, cuya efectividad fue de muy corto plazo. (Cilento, 2006)

### ***Los problemas institucionales***

En un país presidencialista y fuertemente centralizado, en los años setenta, el MOP tenía, y ejercía, un enorme poder y tendría aún más por la abundancia de recursos; no sólo poder económico sino principalmente político, pues el MOP (y sus Institutos) eran prácticamente los únicos organismos promotores de obras públicas en todo el territorio nacional, lo que representaba más poder político que el de los gobernadores de estado<sup>30</sup>. Para supuestamente limitar ese poder, en abril de 1974, el MOP fue liquidado, así la Dirección General de Vialidad y el Ministerio de Comunicaciones dieron origen al Minis-

terio de Transporte y Comunicaciones (MTC), la Dirección de Obras Hidráulicas dio origen al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales no Renovables (MARNR), y la Dirección de Desarrollo Urbanístico fue la base del nuevo Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR) al que se adscribieron el INAVI, Fundacomún y FONDUR. También en 1975, el Banco Obrero se había transformado en Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) con la idea de proceder a su descentralización total, lo que no ocurrió, a pesar de que se habían adelantado estudios detallados, por lo contrario, al pasar los años se acentuará su centralismo e ineficiencia (Cilento et al., 1999).

Con la desaparición del MOP se inició un proceso progresivo de desinstitucionalización de todo el área de infraestructura, desarrollo urbano y vivienda que afectó severamente no sólo la formulación y ejecución de políticas públicas en materia urbana, transporte y alojamiento de la población, sino que ha sido una causa importante del grave deterioro que hoy presentan todos los centros urbanos del país, y que ha redundado en el incremento exponencial de la vulnerabilidad y pérdida de calidad de vida de la población urbana. Los nuevos ministerios (y los que les sucedieron) nunca lograron recomponer la eficiencia y competencia técnica que demostró el MOP en sus 103 años de vida; y la perturbación introducida, por el tratamiento parcelado de los asuntos urbanísticos se hizo evidente, particularmente al considerar la falta de coordinación y sincronización entre las demandas crecientes del desarrollo urbano y los programas de expansión de las redes de servicios públicos, en especial las de abastecimiento de agua, saneamiento (cloacas y drenajes) y transporte (Fossi, 1984).

En 1988 fue promulgada la Ley Orgánica de Descentralización y “la vivienda popular, urbana y rural” pasó a ser una competencia concurrente entre los distintos ámbitos del Poder Público, que debía ser progresivamente transferida a las gobernaciones de estados y municipalidades. A tal fin, las gobernaciones de estados y muchos municipios crearon entes descentralizados de vivienda: institutos regionales y municipales de vivienda; y comenzaron a recibir, para invertir en vivienda, el 5% del monto que les corresponde por Situado Constitucional, además de transferencias adicionales, para atender los programas regionales y locales de construcción y mejoramiento de viviendas. Sólo a partir de 1993 puede decirse que tales organismos comenzaron a operar en todos los estados, sin que se haya

efectuado una evaluación representativa de su gestión, cuya principal falla ha sido la reproducción del modelo de actuación de los organismos nacionales, que a partir de la década de los años 70 estaban perdiendo claridad en los enfoques y eficiencia en sus actuaciones.

Como el proceso de descentralización nunca se completó y los entes del Poder Nacional devinieron en estructuras burocratizadas e incompetentes, tampoco se llegó formular un verdadero Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, concertado con todos los ámbitos del Poder Público, lo que repercutió en que los múltiples organismos de vivienda nacionales (Ministerio de Vivienda y Hábitat, BANAP, Banco Nacional de la Vivienda, CONAVI, INAVI, FONDUR, Fundabarrios, SAVIR<sup>31</sup>...), estatales (institutos regionales de vivienda, INREVI) y municipales (institutos municipales de vivienda, IMUVI) terminaran actuando cada uno por su lado generando más ineficiencia y gasto descontrolado. A esto se agrega que a partir de 1999, con el llamado “socialismo del siglo XXI” o “socialismo bolivariano”, a los entes mencionados se sumaron otras actuaciones, pobremente institucionalizadas o improvisadas, como las intervenciones militares (Plan Bolívar 2000 y siguientes, “Plan Avispa”, construcción de viviendas en los establecimientos militares, etc.), Comités de Tierras, Consejos Comunales, programas de PDVSA, importación de viviendas, contratación de viviendas en el exterior, sustitución de ranchos por viviendas, Misión Vivienda, Misión Villanueva, expropiación de viviendas, ocupación de inmuebles privados...<sup>32</sup> No se requiere gran imaginación para constatar que con todo este desorden institucional lo que realmente se ha generado, aparte de la ineficiencia ya reiterada, es una gran corrupción<sup>33</sup>.

### Lo que sigue estando por hacer

Se habla de ciudades porque el problema es esencialmente urbano: el 95% de la población venezolana vive en ciudades, el 40% vive en ciudades mayores de 500.000 habitantes, y el 50% en barrios pobres de esas ciudades. A partir de lo planteado por François Lieberherr (2005)<sup>34</sup> se pueden enumerar 12 consideraciones estratégicas relativas al desarrollo urbano actual, que podemos resumir así: (1) A comienzos del Siglo XXI el desarrollo de la humanidad se inscribe mayoritariamente en las ciudades. Los habitantes urbanos son hoy el 50% de la población mundial.

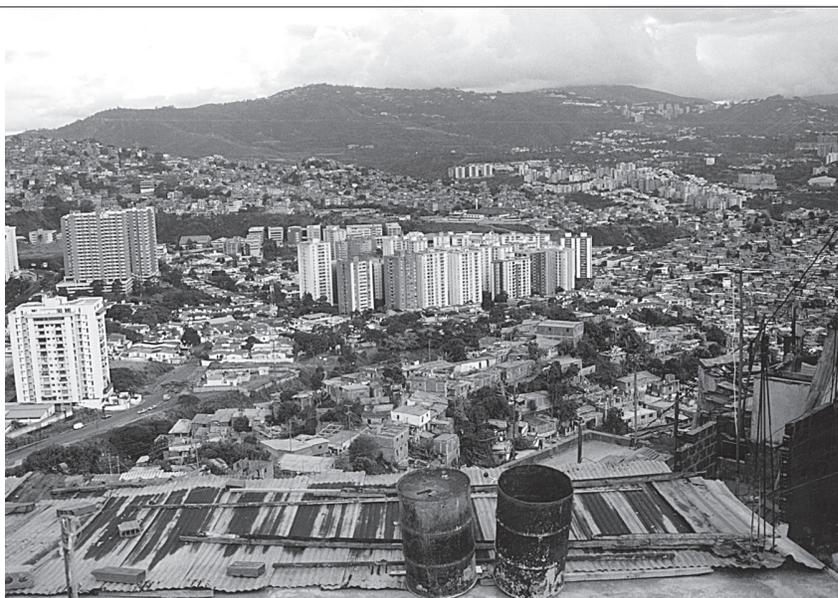
(2) En 2025 nueve de cada diez habitantes urbanos vivirán en ciudades del Sur. (3) La urbanización es el mayor cambio del siglo XXI puesto que transforma en profundidad las sociedades, los valores y los modos de vida, de manera permanente e irreversible. (4) Las ciudades son los centros de cambios globales mundiales que garantizan los flujos de capitales y migraciones internacionales, y la difusión del conocimiento; pero también los riesgos colectivos en materia de medio ambiente, salud, precariedad, exclusión y delincuencia. (5) Las ciudades son los motores del crecimiento económico, del cambio social y de la diversidad cultural en el desarrollo de un país. (6) Las ciudades representan también laboratorios vivientes de democracia y gestión participativa, de integración de las minorías y de conservación cultural, lo que fortalece la identidad nacional. (7) La mundialización se ha acentuado considerablemente; pero el contexto de competencia sólo favorece a una minoría de ciudades, y aumenta las desigualdades tanto entre las ciudades como al interior de ellas y entre el Norte y el Sur. (8) Las “ciudades informales” o “ilegales” se extienden en los países del Sur: vivienda, trabajo, transporte y otros servicios informales (o ilegales) generan permanentemente inseguridad y estrategias de supervivencia. (9) La pobreza aumenta más rápidamente en el ámbito urbano que en el rural. (10) Una gran mayoría de los habitantes de los barrios informales no tienen acceso al agua potable, a la salud, a la educación, que le aseguren su supervivencia. (11) La contaminación de las ciudades y el consumo

urbano de los recursos tienen un fuerte impacto negativo en las regiones rurales circundantes, más allá de los límites urbanos. (12) Las ciudades intermedias tienen un rol significativo que jugar porque forman el tejido de las regiones, y constituyen la articulación entre el interior del país y los centros urbanos de mercado y servicios, foto 9.

Así como ha aumentado la población alojada en ciudades también han crecido sus vulnerabilidades y los riesgos concomitantes. Se ha constituido un círculo perverso porque la pobreza genera vulnerabilidad y la vulnerabilidad genera más pobreza, y como la pobreza es una vulnerabilidad mayor esto se transforma en mayores riesgos acumulados. Por ello, ya no es posible seguir considerando que el llamado “problema de la vivienda” se resuelve “eliminando” ese fantasma numérico que es el llamado “déficit de vivienda”, mediante la construcción de “viviendas dignas” o de cualquier otro eufemismo de los ya utilizados, en cualquier lugar y condiciones. Esa visión puramente cuantitativa-viviendista ha fracasado como lo demuestran los números que se han presentado antes, a pesar de la gran magnitud de los recursos financieros destinados.

El problema ahora no es de cantidad, nunca lo ha sido, sino de condiciones para que la gente pueda acceder a un alojamiento y un entorno urbano de calidad (Cilento, 2006). De hecho el problema prioritario pasó a ser el de la calidad y seguridad de la vida en las ciudades, es decir hacer la necesidad de hacer a las ciudades más sostenibles. Una “vivienda digna” construida en cualquier lugar puede

Foto 9  
Vista parcial de Caracas desde el barrio



Fuente: Teolinda Bolívar.

generar más problemas que los que se pretende resolver, al ubicar a la familia en una estructura que no responde a sus necesidades cambiantes, en un entorno precario u hostil, sin consideración de los factores que garantizan calidad de vida. Los factores-condiciones para un alojamiento de calidad están vinculados a la reducción de la vulnerabilidad e incremento de la sostenibilidad de los asentamientos urbanos. Tanto la vulnerabilidad como la sostenibilidad son de naturaleza múltiple: política-social, económica, socio-cultural, educacional, de salud, de seguridad, de disponibilidad de servicios, de recreación, de alimentación, de alojamiento y ambientales. Por ello la sola construcción de viviendas-mercancías, por muchas que se terminen con la pretensión de “reducir el déficit”, muy poco contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

¿Pero, se puede hablar de calidad de vida si la mayor penuria de los venezolanos es la inseguridad personal y jurídica, la vulnerabilidad y riesgos físico-ambientales que afectan al 50% de la población, la creciente indefensión de los ciudadanos, el fracaso del sistema educativo, las pésimas condiciones sanitarias, la ineficiencia y costos sociales derivados de la inoperatividad del transporte superficial en la gran mayoría de las ciudades, la vulnerabilidad de nuestra economía petróleo-dependiente, los niveles de desempleo y subempleo, la desaparición en la práctica del espacio público...? El problema más que de calidad de vida es de seguridad de vida.

La mayor parte de los asentamientos urbanos venezolanos, la población y el empleo, están ubicados en la franja andina-centro-norte-costera, eje tradicional de actividades productivas y de vinculaciones con los mercados externos; que, lamentablemente, se corresponde con las zonas de mayor riesgo sísmico e hidrometeorológico del país. Si a esto le agregamos la muy precaria situación en que se encuentra, por indolencia e ineficiencia, toda la infraestructura vial y de servicios públicos del país, la evaluación de la situación de riesgos es crítica. Sin embargo, la mayor fortaleza de la gente es su capacidad de resistencia (o *resiliencia*), que constituye una parte importante del patrimonio intangible de los pobres. La capacidad de resistencia no es solamente la de resistir los efectos de un desastre sino que se manifiesta a través del conocimiento de su entorno, la solidaridad, la cooperación, esfuerzos colectivos, creencias e inclusive a través de formas estructuradas de actuación como el “san” y la “cayapa”<sup>35</sup>. Es decir que

la *resiliencia* es un sustraendo social de la vulnerabilidad y, por lo tanto, el riesgo se puede entender como función de la amenaza y de la vulnerabilidad menos la resiliencia. De lo que se trata entonces es de convertir la capacidad de resistencia de reactiva en proactiva, lo que se puede activar a través de los programas de rehabilitación de barrios y de construcción de urbanizaciones y conjuntos de desarrollo progresivo, donde esa resiliencia de las familias se puede materializar de una manera organizada y eficiente en el desarrollo progresivo de sus hogares y su entorno.

Este reenfoque del problema nos ha llevado a proponer, desde ya hace varios años, un conjunto de planes-programas que garanticen mayor sostenibilidad y reducción de la vulnerabilidad y riesgos de las ciudades venezolanas, empezando por las metrópolis mayores, que son las más afectadas por años de actuaciones descoordinadas y sin objetivos claros de largo plazo. De lo que se trata es de coordinar y concertar, con todos los sectores de la sociedad, un conjunto de acciones de largo plazo, que deberían instrumentarse de manera progresiva en todo el ámbito nacional, con el fin de lograr resultados permanentes, sostenibles en el tiempo, que permitan reducir la vulnerabilidad y riesgos, así como mejorar la calidad y seguridad de vida de los habitantes urbanos venezolanos, que son la inmensa mayoría. Según el criterio del autor, el esfuerzo se debería concentrar, como lo hemos planteado muchas veces, en cinco programas prioritarios que se resumen a continuación.

### ***Rehabilitación de los barrios urbanos***

Venezuela es un país vulnerable ante catástrofes naturales o antrópicas, porque el 50% o más de su población vive en barrios pobres urbanos, en una elevada proporción ubicados en zonas de alto riesgo sísmico e hidrometeorológico, en construcciones precarias, técnicamente defectuosas, en suelos poco apropiados y con un urbanismo improvisado que acentúa los efectos de desestabilización geotécnica. Sin embargo, las construcciones que sirven de alojamiento a esa mitad de la población del país constituyen, en gran medida, su único patrimonio, aunque sea un patrimonio en riesgo permanente. Se trata no sólo del patrimonio de los habitantes de los barrios sino de la mitad del patrimonio construido en el país que, independientemente de su calidad, representa una bue-

na parte del ahorro de las familias pobres urbanas; y hay que entender que nuestras ciudades seguirán creciendo con barrios pobres, foto 10.

No es necesario un largo razonamiento para aceptar que es imposible erradicar-reubicar a la mitad de la población de Venezuela, máxime cuando el Estado venezolano ha sido, y es, tan ineficiente, incluso para proveer de alojamiento a las nuevas familias que se forman anualmente, o a las decenas de familias damnificadas cotidianamente como consecuencia de la vulnerabilidad urbana y las malas prácticas constructivas. Esta incapacidad está a la vista en las protestas, vigiliias y reclamos de “viviendas dignas” en las calles de las principales ciudades del país. Es evidente que los barrios del AMC, donde viven cerca de dos millones de personas, en terrenos de fuertes pendientes, encierran el peligro latente de una catástrofe de gran magnitud, que afectaría a toda la región metropolitana y eventualmente a todo el funcionamiento del país. Los problemas de suministro de agua potable y electricidad, la evacuación de personas fallecidas, heridos y otros afectados, la violencia y pillaje sobrevenidos, serían problemas de enorme magnitud en el caso de un sismo o de otra contingencia mayor, potenciados por la inaccesibilidad existente y por la generada a consecuencia del propio desastre, incluyendo la vulnerabilidad de instalaciones críticas como hospitales, escuelas, puentes, líneas alta tensión...

Esto implica la necesidad de formulación y ejecución de planes, concertados con el Poder Local y las comunida-

des, para la (re)habilitación y revalorización de las condiciones de alojamiento en los barrios, lo que básicamente tiene que ver con la reducción de la vulnerabilidad y la infraurbanización, la organización de una red vial y de transporte básica que resuelva los problemas de accesibilidad cotidianos, y los que seguramente se presentarán en caso de una emergencia mayor, así como el equipamiento de servicios comunales, incluyendo la creación de espacios abiertos para la práctica de deportes y su uso en caso de emergencias. Una mayor accesibilidad y servicios infraestructurales y comunales, probadamente revierten en un proceso de mejoramiento sustancial de las viviendas, que las familias llevan a cabo, con poco apoyo del sector público. La reubicación, dentro del mismo barrio o en la misma ciudad, de las familias en riesgo es una necesidad inaplazable, pero ello implica disponer de opciones planificadas y no improvisadas. La rehabilitación de barrios ha estado presente en todos los anuncios de “planes de vivienda” desde inicios de los noventa, y antes también, con la LPH y ahora con la de Vivienda y Hábitat; la novedad es la incompreensión de los distintos gobiernos, especialmente al más alto nivel, para entender el significado social y político de ese programa, cuyo desarrollo epiléptico ha estado marcado por sucesivas suspensiones, re-inicios y clausuras, que sólo han generado pérdida de esfuerzos y recursos, así como desaliento, desconfianza y molestia, amén de desperdicio de la resiliencia de las comunidades.

Foto 10  
Ranchos al borde de la quebrada



Fuente: Teolinda Bolívar.

### *Desarrollo anticipado de tierras*

Ya se ha señalado la necesidad de disponer de un inventario de tierras urbanizadas en avance, para poder garantizar la ejecución de un plan de alojamiento de largo plazo. Un plan nacional de urbanización básica anticipada de tierras, es fundamental, además, para reducir la presión de densificación sobre los barrios, adelantarse a las invasiones, y facilitar a la gente y sus organizaciones, así como a los promotores públicos y privados, la construcción de urbanizaciones de desarrollo progresivo, apoyadas con la asistencia técnica necesaria, que permita activar la resiliencia de las comunidades. Este es un programa emblemático para el ordenamiento del crecimiento de las ciudades que permite reducir la entropía; y para ser concertado entre el Poder Nacional, el Poder Local y las organizaciones de la comunidad. Adicionalmente, esto permitiría mantener una reserva de tierras para los planes de alojamiento en situaciones de emergencia, lo que ayudaría a eliminar la improvisación que impera en la atención de las grandes catástrofes y de las tragedias cotidianas, como los derrumbes y deslizamientos en los barrios, o las pérdidas de alojamiento por efecto de inundaciones y otras calamidades.

Para que el Plan sea efectivo es necesario programar, diseñar y desarrollar grandes lotes de tierra urbana que alberguen 5.000 o más familias, que permitan una reserva para cuatro o cinco años, de manera de garantizar una oferta continuada de parcelas y unidades básicas de viviendas (protoviviendas) de desarrollo progresivo

(Cilento, 2004b) y de servicios infraestructurales y comunales, en las escalas apropiadas. De esta manera se evitaría la dispersión y desestructuración del espacio urbano, y se garantizaría una efectiva programación de mediano y largo plazo. Esto incluye la posibilidad de determinar con la debida anticipación la cuantía de los insumos requeridos para la ejecución de los programas y la selección de tecnologías apropiadas y para la producción continuada por varios años. La cuenta es sencilla: para ofrecer cien mil hogares en un año, es necesario entregar, digamos, 100 conjuntos (etapas de desarrollos mayores) de 1.000 unidades, pero si se fracciona aún más el programa, por ejemplo 1.000 grupos de 100 unidades, las dificultades crecen exponencialmente y la eficiencia se reduce sustancialmente; evidentemente esta es una cuestión de economía de escala. Los grandes desarrollos permiten adicionalmente instrumentar programas de asistencia técnica local para que las familias participen en el proceso de desarrollo progresivo de sus hogares y de su entorno (áreas públicas y de condominio).

### *Recuperación de la ciudad existente y sus espacios públicos*

La recuperación de los espacios públicos para los habitantes de la ciudad, y rehabilitación de las urbanizaciones populares, barrios tradicionales y vivienda en centros históricos, a fin de mejorar la calidad de vida y seguridad de los ciudadanos, es otra prioridad, foto 11. Es fácilmente

Foto 11  
Plaza Miranda, Urbanización  
El Silencio al fondo. Caracas,  
espacios recuperados en el 2007



Fuente: <http://caracas-antesahora.blogspot.com/>

comprobable que la ciudad existente es capaz de generar una enorme oferta de alojamiento cuando crece la demanda insatisfecha, es lo que hemos llamado "oferta de viviendas por reproducción del stock" (Cilento, 1999). Esta oferta se materializa en la construcción de nuevas viviendas en lotes e intersticios urbanos de la ciudad, parcelas no construidas, división de viviendas de gran tamaño, construcción en terrazas y retiros mayores, etc. Pero, para que ello sea efectivo y cumpla con los criterios de calidad y seguridad, es necesario crear ordenanzas y normas estimulantes, así como mejorar la calidad urbana de la ciudad, principalmente de los espacios públicos.

No se puede seguir aceptando que los espacios públicos de la ciudad sean irresponsablemente privatizados o apropiados, por comerciantes legales o ilegales y otros entes e instituciones, mientras los ciudadanos se tienen que recoger en sus precarios espacios privados, adicionalmente por el peligro que representa la calle, particularmente en horas nocturnas, foto 12. La calidad de los espacios públicos y paisajes urbanos juegan un importante papel para enriquecer las condiciones de vida urbana. Seguridad pública, iluminación, rehabilitación, equipamiento y reactivación de los espacios públicos como plazas, bulevares y avenidas principales, es otra prioridad; y es una competencia de las autoridades municipales que debe ser exigida con todo rigor, pero también es una responsabilidad de ciudadanos y empresas. La revitalización de los espacios públicos en las ciudades venezolanas es una contribución decisiva para el mejoramiento de la calidad de vida urbana, es decir, para más del 80% de la población venezolana;

esto incluye las horas nocturnas en las que hoy nuestras ciudades lucen desoladas y peligrosas.

Ello requiere mejoras drásticas en el equipamiento, seguridad y mantenimiento efectivo que contribuya a incrementar la presencia de la gente y el desarrollo de actividades recreativas, culturales, deportivas, e incluso generar empleo. Igualmente en la policía urbana, el transporte, el equipamiento, la iluminación, la recolección de basura y las condiciones sanitarias de las ciudades garantizan mayor seguridad de bienes y personas; además de la lucha contra la contaminación atmosférica, visual y de ruidos. Por supuesto, una mayor presencia de las familias en los lugares públicos de la ciudad ayuda a mejorar la seguridad, reducir el deterioro, a facilitar la convivencia y atenuar la agresividad. Se requerirán también redes y circuitos apropiados para el tráfico de peatones (paseos y bulevares) y ciclistas (ciclovías). La seguridad de bienes y personas y la seguridad jurídica, tan menguadas hoy en día, son un factor clave para la recuperación para los ciudadanos de la ciudad existente y sus espacios públicos, incluyendo sus frentes acuáticos (marino, lacustre y fluviales).

### **Redes de Vialidad y Transporte eficientes**

La situación de abandono y precariedad en la que se encuentra la infraestructura vial del país conspira contra la posibilidad de movilidad de la población, que es una condición necesaria para mejorar su alojamiento y su acceso a mejores condiciones de trabajo o educación, particularmente en las grandes ciudades, en las que la gente debe

Foto 12  
Boulevard de Sabana Grande, inundada por el comercio informal, 2006.



Fuente: News Flash /Mar. 2002. www.mipunto.com

Boulevard de Sabana Grande, espacios recuperados, 2008.



buscar ubicación en la periferia o localidades vecinas. Basta ver la penuria que afecta diariamente a la gente que vive en el estado Vargas, el valle Guatire-Guarenas o en los Altos Mirandinos. Por ello la penuria habitacional no es sólo la falta de vivienda, también lo es la falta de accesibilidad y transporte. Mejoras drásticas y mantenimiento apropiado de los sistemas de vialidad y transporte público que faciliten los desplazamientos de la gente hacia sus lugares de trabajo, educacionales, medico-asistenciales, culturales, de recreación y comunicación, es una necesidad impostergable. Tanto la planificación de los sistemas de transporte como su gestión deben tender a reducir los impactos ambientales negativos y a garantizar la integración de todos los sectores en la ciudad y su área metropolitana, foto 13.

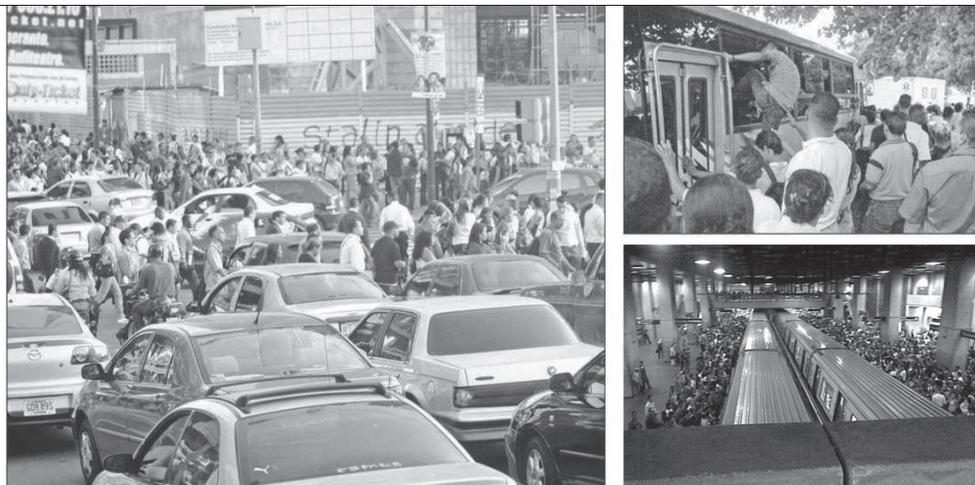
En todas partes se ha comprobado que una eficiente red de vialidad y transporte público hace más por mejorar el alojamiento de la población, que la construcción de grandes conjuntos de pseudo-viviendas sin servicios, en lugares sin vinculación directa con las fuentes de trabajo y los centros de actividad de la ciudad, que a la larga representan una pesada carga para todos, es decir, que crean más problemas que los que resuelven, incrementando la entropía urbana. Un sistema de transporte público eficiente y asequible da a los residentes de los barrios las mismas oportunidades de acceso y movilidad que tiene el resto de los ciudadanos, permitiendo que los barrios se integren a la ciudad como un todo. De hecho, las obras del ferrocarril del Tuy, del Metro de Los Teques y del Metro hacia la zona de Guarenas-Guatire serán una contribución muy

importante para mejorar las condiciones de accesibilidad y alojamiento del AMC, sin embargo, subsiste la necesidad de instrumentar un eficiente sistema de vialidad y transporte superficial que complemente y optimice el uso de los medios de transporte masivos. Lo mismo ocurre con los otros medios de transporte rápido en construcción en Valencia, Maracaibo, Mérida y Barquisimeto<sup>36</sup>.

### *Asistencia Técnica como servicio social a las comunidades*

La Asistencia Técnica era uno de los programas previstos en la LPH<sup>37</sup>, que también se incluyó en la LRPVH y que nunca ha sido puesto en marcha de manera eficiente y permanente debido fundamentalmente a la inexistencia de un Plan Nacional de Vivienda de largo plazo, a la forma como ha sido manejado el problema de rehabilitación de barrios y a la no aplicación del concepto de vivienda progresiva. Un Plan Nacional de Asistencia Técnica Local a las Comunidades debe ser concertado entre el Poder Nacional, el Poder Municipal y las organizaciones académicas y de la comunidad. Se trata de organizar una asistencia técnica integral: para el mejoramiento y ampliación de viviendas, asistencia administrativa, jurídica, social y de información y divulgación de mejores prácticas; incluyendo la realización de concursos de mejores prácticas. Otra función esencial sería la de instruir a la comunidad sobre los riesgos latentes en su comunidad y desarrollar acciones destinadas a fortalecer la resiliencia y cultura de riesgos. El Programa articularía la participación de profesionales jóve-

Foto 13  
Penurias del transporte público, Caracas 2008



Fuente: <http://arbelaez.org/archives/83>

nes y jubilados, estudiantes universitarios y miembros de la comunidad, dando cumplimiento adicionalmente a la Ley del Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior, dictada en septiembre de 2005.

La asistencia técnica a las familias sería equivalente a lo que se pretende desde el área de salud con la llamada "misión barrio adentro", pero dirigida a apoyar el mencionado proceso de desarrollo progresivo del hábitat popular. Las oficinas de asistencia técnica locales, bajo el control de las autoridades locales, atenderían a comunidades, tanto en los programas de rehabilitación de barrios como en las nuevas urbanizaciones de hogares de desarrollo progresivo, en el mejoramiento y ampliación de viviendas, equipamiento, cuidado de los espacios semipúblicos (condominios), en el mantenimiento del entorno urbano y en la evaluación y gestión de riesgos locales. Una oficina de asistencia técnica local (ASISTE) se podría instalar, por ejemplo, cada 1.000 familias lo que implicaría el establecimiento de unos 4.000 módulos ASISTE en todo el país.

### **Anotación Final**

Como se ha visto, la respuesta a los problemas de alojamiento y calidad de vida de la población urbana venezolana, no es ciertamente la construcción masiva de

viviendas nuevas completas en cualquier lugar de ninguna parte, sino un conjunto de acciones coordinadas que creen condiciones para que la gente de menores ingresos pueda acceder al mercado del trabajo o desarrollar actividades productivas, acceder a la educación, salud, seguridad social, seguridad de bienes y personas, justicia oportuna, y pueda mejorar sostenida y progresivamente su calidad de alojamiento y la de su entorno, es decir, de la ciudad en su conjunto. Esto es, definitivamente, materia de actuaciones de mediano y largo plazo y no de improvisados planes y misiones de corto plazo, o político-coyunturales, que ignoran el rol de las autoridades locales y las verdaderas necesidades de las comunidades. Para ello se requieren políticas, estrategias y acciones, planificadas y concertadas que movilicen a toda la sociedad, profundizando la democracia política, la separación de poderes, la institucionalidad, la descentralización y la ética en todos los ámbitos del poder público; así como la exigencia de un mayor sentido de responsabilidad social, ambiental e igualmente ética a la empresa privada. Se requiere además profundizar la democracia y eliminar cualquier rasgo de autoritarismo y segregación de cualquier tipo, que lejos de aumentar la inclusión, divide a la sociedad creando nuevos excluidos, forzosos o por voluntad propia, lo que en ningún caso favorece al desarrollo con equidad del país.

### **Notas**

- 1 Para un análisis cronológico de las políticas de desarrollo urbano y vivienda ver: Cilento, A. y Fossi, V. "Políticas de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela (1928-1997). Una cronología crítica", *URBANA* 23, 1998: 35-52.
- 2 El Ministerio de Fomento había sido creado en 1863 durante el mandato provisional de Juan Crisóstomo Falcón.
- 3 Actualmente cerca del 40% de la población vive en ciudades mayores de 500.000 habitantes.
- 4 El Ministerio de Obras Públicas había sido fundado en 1874, durante el primer período de gobierno del Antonio Guzmán Blanco (el septenio).
- 5 Hasta mediados de los años setenta el país no conocía el fenómeno inflacionario. Préstamos con más de 12% de interés eran considerados legalmente como usura.
- 6 El término "unidad vecinal" (*neighborhood*) había sido acuñado, en 1916, por el sociólogo urbanista Clarence Perry (1872-1944) y aun hoy en día se sostiene su validez como unidad básica de desarrollo urbano.
- 7 José Luis Sert se exiló en EE.UU. en 1939 y fue Decano de la Escuela de Diseño de la Universidad de Harvard entre 1959 y 1969. En los años cincuenta trabajó en proyectos en Colombia, Venezuela y otros países Latinoamericanos. Fue proyectista de varias unidades vecinales para el BO, el campamento abierto de Judibana (Creole) y del Centro Cívico de Puerto Ordaz (Ciudad Guayana).
- 8 Una crónica detallada de la concepción, proyecto y construcción de El Silencio en: De Sola, Ricardo. La Reurbanización de "El Silencio". *Crónica*. E. Armitano Editor, 1988.
- 9 *Noveno Censo General de Población, 1961*. Oficina Central del Censo, República de Venezuela, 1967.
- 10 Gallegos fue electo Presidente de la República en diciembre de 1947.

- 11 Mayoritariamente en la hoy parroquia 23 de Enero, al oeste de Caracas y en Maiquetía (en el Litoral). Esto no fue casual: los barrios desalojados estaban frente al aeropuerto internacional, puerta de entrada a Venezuela y a la llegada a la ciudad de la autopista Caracas-La Guaira, inaugurada en 1952, eran la primera imagen de la ciudad para los viajeros del exterior. El dictador del “nuevo ideal nacional” no quería mostrar esa cara de la Venezuela pobre a los visitantes extranjeros.
- 12 *III Inventario Nacional de Barrios*, OCEI-Fundacomun. Caracas, 1991.
- 13 Sobre el tema de los barrios ver: Bolívar, T. (1995) “Urbanizadores, Constructores y Ciudadanos”. *Revista Mexicana de Sociología*. Enero-marzo Año LVIII/ Num.1 pp.71-87; Bolívar, T. y Baldó, J. (1995) *La cuestión de los Barrios*, Caracas, Monteavila Editores; Bolívar, T. et al. (1994). *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños*. Contribución a la determinación de problemas y soluciones, Caracas, MINDUR-CONAVI.
- 14 Este proyecto tuvo sus antecedentes en los cursos del Taller Vivienda dictados en la Escuela de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV entre 1989 y 1992.
- 15 Un barrio asentado en los flancos del antiguo río Catuche, que baja del Ávila y atraviesa el centro de la ciudad para desembocar en el río Guaire.
- 16 Ver: *URBANA*, V.9 N° 35, número especial *Los Barrios un Reto Urbanístico*, que incluye, además de importantes artículos sobre el tema, fichas técnicas de varios proyectos de habilitación física de barrios.
- 17 El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) fue creado cuando entró en vigencia la Ley de Política Habitacional en 1990.
- 18 El Ministerio de Infraestructura (MINFRA) se formó en 1999 mediante la fusión de MINDUR y MTC.
- 19 El SNAP estaba integrado por las Entidades de Ahorro y Préstamo y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP).
- 20 Sobre el tema del alquiler en los barrios ver: Camacho, O. y Tarhan, A. *Alquiler y Propiedad en barrios de Caracas*. IDRC-FAU/UCV, 1991.
- 21 La política de vivienda de Caldera se inició con la meta de “cien mil casas por año” y se centraba en la construcción de “soluciones habitacionales”: unidades baño y soluciones de uno y dos dormitorios que podían ampliarse, antecedentes de la idea de “viviendas de desarrollo progresivo”. También incluía un programa de desarrollos mixtos con promotores privados.
- 22 El informe de la comisión fue conocido, en la polémica que siguió a su presentación, como “Informe Lander”.
- 23 Ver: Informe de la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda. MOP. Caracas, Diciembre 1964.
- 24 Ver: Informe Final y Documentos Anexos de la Comisión para la Implementación del Decreto No. 168 de la Presidencia de la República - Vivienda y Desarrollo Espacial. Tres Vol. INAVI; AVECI. 1975.
- 25 El patrimonio inicial asignado a FONDUR era de 2.000 millones de bolívares (465 millones de dólares).
- 26 La banca hipotecaria, así como las entidades de ahorro y préstamo confrontaban serias dificultades porque la inflación creciente hacía negativa la propensión al ahorro o inversión en valores de largo plazo. En los años noventa desaparecieron tanto la banca hipotecaria como el sistema de ahorro y préstamo, dando paso a la banca universal (banca múltiple).
- 27 Una situación similar a la de 2005-2007, pero de muy corta vida.
- 28 Entre 1983 y mediados de 2007, el bolívar libre pasó de 4,30 a 4.300 bolívares por dólar, una devaluación del 100.000 %.
- 29 La información sobre viviendas terminadas a partir de 1990 proviene de Informes de la Cámara Venezolana de la Construcción de 2006 y 2007, basados en datos obtenidos de las instituciones del sector público, privadas y del Banco Central de Venezuela. Son los datos disponibles más confiables actualmente.
- 30 Hasta 1998, cuando se dictó la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, éstos eran designados a dedo por el Presidente de la República.
- 31 El Servicio Autónomo de Vivienda Rural (SAVIR) sustituyó al Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR) en los años 90s.
- 32 La Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, dictada en mayo de 2005, planteaba la eliminación de CONAVI, INAVI, FONDUR y del Servicio Autónomo de Vivienda Rural (SAFIV) en diciembre de 2006; y el BANAP, que administraba los fondos del ahorro obligatorio, se convertiría en Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIV). A tal fin se creó el Ministerio de Vivienda y Hábitat (MINVIH). Pero realmente todavía (Julio 2007) esta reestructuración no ha ocurrido en la práctica.
- 33 En agosto de 2008 se dictó una nueva “ley de vivienda” que profundizó el centralismo y mantuvo en general la misma orientación “viviendística” en las políticas. El Ministro de turno anunció, para variar, un déficit de 1.800.000 viviendas y la construcción de 200.000 nuevas viviendas por año. ¿Qué más podemos decir?
- 34 Presidente del Comité Científico de International Platform of Sustainable Urban Development, Ginebra, Suiza. <http://www.s-dev.org/en/decouvrir/thematiques/artes2.php>
- 35 El “san” es una forma no institucional de ahorro y crédito rotatorio. La “cayapa” es un mecanismo de cooperación solidaria para la construcción de partes de la vivienda o infraestructura.
- 36 El sistema de Mérida se basa en el Trolebús y el de Barquisimeto operará con buses articulados.
- 37 En 1989, cuando se discutía la LPH en el Congreso Nacional, el autor de este artículo propuso, con éxito, a través de una de las fracciones parlamentarias, la inclusión del Programa Nacional de Asistencia Técnica y del Programa Nacional de Investigación en Vivienda en la LPH.

## Referencias

- Baldó, J., Villanueva, F. (1998). *Un Plan para los barrios de Caracas*. CONAVI, Colección Premio Nacional de Investigación en Vivienda.
- Baldó, J., Villanueva, F. y Martín, C. (1997). "Consortio Catuche. Una agencia de desarrollo urbano local autogestionada en la quebrada Catuche". En: *Enfoques de Vivienda* 96.
- Bolívar, T. (1995) "Urbanizadores, constructores y ciudadanos". En: *Revista Mexicana de Sociología*. Enero-marzo Año LVIII N° 1: 71-87.
- Bolívar, T., Cilento, A. y Hernández, T. (1997). *Barrios y propiedad de la tierra. Una discusión*. UCV- Fundacomún-Fundación Gual y España.
- Bolívar, T. et al. (1994). *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. CONAVI. Colección Premio Nacional de Investigación en Vivienda, Caracas.
- Bolívar, T. y Baldó, J. (1995) *La cuestión de los Barrios*. Monteávila Editores, Caracas.
- Briceño León, R. (2007). "Libertad para alquilar en la vivienda informal de Caracas". Laboratorio de Ciencias Sociales (LAC-SO), Caracas.
- Camacho, O. y Tarhan, A. (1991). *Alquiler y propiedad en barrios de Caracas*. IDRC-FAU/UCV,
- Cilento, A. (2006). "Penuria habitacional y vulnerabilidad urbana. Una revisión necesaria". En: Equipo Acuerdo Social. *Venezuela: Un acuerdo para el desarrollo*. Caracas: Publicaciones UCAB. 2006: 263-278.
- Cilento, A. (2004a). "Infraestructura petrolera en Venezuela 1917-1975 (conquista del territorio, poblamiento e innovación tecnológica)". En: Martín, J.J. y Tejera, Y. (comp.) *Petróleo nuestro y ajeno. La ilusión de modernidad*. Colección Estudios, CDCH-UCV, Caracas: 109-172.
- Cilento, A. (2004b). "Hogares sostenibles de desarrollo progresivo". *Tecnología y Construcción* N° 18 III, 2002: 23-38. Reproducido en: *Venezuela en perspectiva*, Carlos Genatios (comp.), Fondo Editorial Question, 2004: 308-330.
- Cilento, A. (2002). "Sobre la Vulnerabilidad Urbana de Caracas". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 8, N° 3, 103-118.
- Cilento, A. (1999). *Cambio de Paradigma del Hábitat*. CDCH- IDEC/UCV. Colección Estudios. Caracas.
- Cilento, A. (1998). "Oferta de Viviendas por Reproducción del Stock". *URBANA* N° 22: 45-58.
- Cilento, A. et al. (1999). "El Dispositivo de Obras Públicas en Venezuela". En: Martín, J. J. y Texera, Y. (Comp.) *Modelos para Desarmar*. CDCH-UCV, Caracas: 49-191.
- Cilento, A. y Fossi, V. (1999). "Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano en Venezuela (1928-1998): cronología crítica". *URBANA* N° 23, Caracas: 35-52.
- Cilento, A. (1996). "La visión estratégica del Banco Obrero en el período 1959-1969". En: *Desarrollo Urbano, Vivienda y Estado*. Lovera, A. (comp.). Fondo Editorial ALEMO y otros. Caracas: 283-308.
- Cilento, A. (1989). *Financiamiento y Mercado de la Vivienda en Venezuela*. IDEC-FAU-UCV. Caracas.
- De Sola, R. (1988). *La Reurbanización de "El Silencio"*. Crónica, E. Armitano Editor, Caracas.
- Fossi, V. (1984). "Desarrollo Urbano y Vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis". En: *El Caso Venezuela, una ilusión de armonía*. Ediciones IESA, Caracas.
- Lieberherr, F. (2005). "12 puntos estratégicos del desarrollo urbano actual". En: <http://www.s-dev.org/en/decouvir/tematicas/artes2.php>.
- Niculescu, I. (1997). "Apertura petrolera y financiamiento de la vivienda". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. FACES-UCV.
- Rofeé, A. (2003). "Planteamientos para una gestión pública en el sector de vivienda y hábitat". XXII Jornadas de Investigación del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción, IDEC-UCV.
- Sert, J. L. (1944). "The human scale in city planning". En: ZUCKER, Paul (1944) *New Architecture and City Planning*. Nueva York.
- TCRPC (2004) Sustainable Neighborhood Planning for the Region. Treasure Regional Planning Council.
- URBANA*, V.9 N° 35 (2004) Número especial: "Los barrios un reto urbanístico". IU-UCV.