

Alfredo CILENTO SARI

## URBANISMO: LA HABILITACIÓN FÍSICA DE ZONAS DE BARRIOS

ANTECEDENTES, POLÍTICAS Y ACTUACIONES

### RESUMEN

Cerca del 50% de la población venezolana mayoritariamente urbana, probablemente unos once o doce millones de personas, viven en barrios pobres auto-producidos por sus ocupantes, en todo el territorio del país. Las características más resaltantes de estos espacios urbanos son la infraurbanización y la vulnerabilidad en su sentido más amplio: física, de servicios, de seguridad de bienes y personas, educacional, sanitaria. La habilitación física de los barrios es la máxima prioridad de un plan nacional de vivienda. En este artículo se hace un rápido recorrido sobre los antecedentes, políticas y actuaciones del Estado, que en Venezuela han intentado abordar la habilitación de las zonas de barrios, realmente con muy poco éxito.

### ABSTRACT

Near 50% of the Venezuelan population's —for the most part urban— probably about eleven or twelve million people, live in poor neighborhoods self-produced for their occupants, in the whole domestic territory. The highlight characteristics of those urban spaces are the infra-urbanization and the vulnerability in wider sense: physics, urban services, security of goods and people, education, sanitary. The physical enabling of the neighborhoods is the maximum priority of a national housing plan. In this article a rapid scan is really made on the antecedents, policy and performances of the Venezuelan State that have tried to approach to the enabling of the neighborhoods areas, with very little success.

### Palabras clave

Barrios pobres urbanos. Vulnerabilidad.  
Infraurbanización. Políticas de vivienda.  
Habilitación de barrios

### Key-words

Urban poor neighborhoods. Vulnerability.  
Infra-urbanization. Housing policy.  
Enabling of poor neighborhoods

Recibido: 18/02/04  
Aceptado: 13/05/04

## ■ ANTECEDENTES

Con el inicio de la explotación intensiva del petróleo en la Venezuela de 1917, por las compañías concesionarias, se inicia también un particular proceso de poblamiento del territorio. A partir de finales del siglo XIX todas las nuevas ciudades formadas en Venezuela, a excepción de Ciudad Guayana, fueron originadas por la exploración y explotación del petróleo, 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 de los estados petroleros: Zulia (62,1%), Anzoátegui (55,4%) y Monagas (42,9%), sólo es superado por el Distrito Federal (88,7%). Los campamentos, pueblos y ciudades petroleras, nacieron y crecieron a la sombra de cada nuevo campo petrolífero descubierto, y también languidecieron cuando el petróleo dejó de manar de los pozos de la región.<sup>1</sup>

Cuando la explotación petrolera arrancó en Venezuela en la cuenca del Lago de Maracaibo, aparte de Maracaibo (unos 65.000 h), no existía ningún otro centro poblado importante en el Estado Zulia. Las empresas petroleras tuvieron que alojar a su personal en Maracaibo y en lugares despoblados o selváticos, insalubres e inaccesibles, en rústicos "campamentos" en los propios sitios de producción, o muy cerca de ellos.

Con el tiempo, al estabilizarse las operaciones de producción, los campamentos provisionales se fueron mejorando y convirtiendo en pequeñas comunidades que incluían áreas residenciales para obreros, empleados y técnicos, con sus correspondientes servicios asistenciales, educativos y recreativos; oficinas, talleres, depósitos e instalaciones auxiliares; con 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 suplidos por la empresa a costos subsidiados o a ningún costo.

Los campamentos petroleros pasaron a ser un elemento clave en la historia del petróleo en Venezuela y uno de los alimentos de la crítica social a la industria petrolera, a partir de los años veinte. Desde el inicio eran núcleos residenciales aislados donde "la cerca" era, al mismo tiempo, el símbolo y la barrera que separaba las distintas zonas del campamento, según la categoría de los trabajadores (directivos, técnicos y obreros), y al propio campamento del exterior.

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, acudirían 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 venezolano y su distribución territorial.<sup>2</sup>

Maracaibo llegó en 1926 a 84.000 habitantes, en 1950 ya pasaba de 235.000 h, en 1961 tenía cerca de 478.000 h, en 1971 más de 700.000 h, en 1990 superaba 1.250.000 h; y para el 2000 sobrepasó los 1.660.000 h, con más del 60% de su población viviendo en barrios pobres. Cabimas nació con los campamentos petroleros construidos a partir de 1931, en 1941 ya era una gran ciudad-barrio de 60.000 h; en el 2000 su población es de unos 288.000 h, con más del 65 % viviendo en barrios. Igual ocurrió con Punto Fijo que en 1941 no llegaba a 4.000 h y en el

1/ Cilento A. (2002) (a).

2/ Ibid.

2000 alcanzó los 228.000 h. En el Oriente, El Tigre llegó en 1941 a 12.800 h y creció desordenada y progresivamente hasta alcanzar en el 2000 los 329.000 h. Puerto La Cruz era en 1936 un pequeño puerto pesquero y de explotación de sal de unos 1.800 h, con la explotación petrolera de Oriente llegó a 345.000 h en 1981, y con la expansión turística alcanzó los 580.000 h en el 2000. Caracas pasó de 258.000 habitantes en 1936 a 354.000 en 1941, 694.000 en 1950, 1.336.000 en 1961, superó los 2 millones en el 71; y para el 2000 alcanzó los 3,3 millones de habitantes con más del 40% de la población viviendo en barrios.<sup>3</sup>

A falta de políticas públicas urbanas acertadas, y de políticas de vivienda dirigidas no sólo a la producción de viviendas-mercancías, sino a la creación de condiciones para un alojamiento apropiado de la población, la gente ha ido resolviendo, de manera progresiva, su problema de hábitat con una lógica impecable: invadiendo terrenos dentro o en los límites de la ciudad, y cercanos a los lugares de trabajo, o donde se pueda obtener sustento para la familia. Esto, mientras las innumerables instituciones públicas de vivienda construyen "soluciones habitacionales" en terrenos cada vez más alejados de las áreas que generan tal sustento, creando nuevos problemas, sin resolver definitivamente ninguno. Así no es posible ganar la batalla a las invasiones y al crecimiento de los barrios.

De esta manera todas nuestras ciudades se expandieron como una dos-ciudad, forma urbana del subdesarrollo que hace que en la ciudad una parte creciente de la población esté alojándose en condiciones de exclusión respecto del disfrute de condiciones paritarias de vida con relación al resto de los ciudadanos. Si bien, los habitantes de los barrios pobres de las ciudades, son una parte importante de la fuerza de trabajo ciudadana; y en el

3/ Ver: Negrón M. (2001).

4/ Cilento A. (2001)

trabajo, ya sea en el hogar, la oficina o la fábrica la población está integrada, en cambio, en cuanto al uso de los espacios públicos y semipúblicos, acceso a la salud, educación y recreación, la exclusión es una enfermedad urbana.<sup>4</sup> Además, las estadísticas muestran cifras terroríficas en cuanto la violencia e inseguridad en los barrios; y sobre el alarmante crecimiento de la vulnerabilidad y consecuentemente de los riesgos frente a la contingencia de desastres naturales o antrópicos.

Pero, la pobreza no es una patología de fácil tratamiento ni de curación a corto o mediano plazo. Venezuela ha sufrido un proceso de retroceso en la mayoría de sus indicadores económicos y sociales desde la devaluación monetaria de 1983 que hoy, veinte años después, alcanza al 60.000 %. El deterioro del salario real de los trabajadores, las cifras récord de desempleo y subempleo, y la pérdida acelerada de la calidad de vida, son condiciones tremendamente negativas para el apropiado alojamiento de la población, y para el desarrollo de capacidades resistentes frente a la vulnerabilidad creciente, cuya recuperación requiere de largos períodos de políticas públicas acertadas y de profundización de la democracia económica y social. Venezuela sigue siendo un país vulnerable y con marcados signos de insostenibilidad, en grave situación de riesgo político, social, económico, ambiental y ético.

## ■ POLÍTICAS Y PLANES DE VIVIENDA

Como es bien sabido, el Banco Obrero, institución pionera de vivienda en América Latina, fue fundado en 1928 y adscrito al Ministerio de Fomento. Aunque en 1941 se inició el proceso de renovación urbana de El Silencio en Caracas, que implicó la primera erradicación masiva de viviendas precarias en Venezuela, será en 1945 cuando se establece, mediante el Decreto 144, el primer Plan de Vivienda del Banco Obrero para el período 1946-1949, y

se constata la creciente construcción de "viviendas insalubres" en las principales ciudades del país. El plan contemplaba la construcción de 4.000 viviendas por año en un período de 10 años, pero sólo fue cumplido parcialmente por lentitud en la obtención de terrenos, y porque el gobierno de Gallegos fue derrocado en noviembre de 1948.

La política que desarrollará la dictadura de Pérez Jiménez es la del "Nuevo ideal nacional", una versión criolla del enunciado de Theodore Roosevelt de que "Es por la utilidad, la importancia y la perfección de sus Obras Públicas que uno reconoce que una nación es poderosa y culta". En consecuencia, los planes de obras públicas, vivienda e industrias básicas se convierten en el centro exitoso de las políticas gubernamentales del decenio perezjimenista. Pero, la guerra contra los barrios sólo se ejecutó en Caracas.

En 1951, el Gobernador de Caracas había recibido un informe "Aporte para la solución del problema de los ranchos..."<sup>5</sup> que recomendaba la rehabilitación de los barrios caraqueños, reconociendo que las viviendas construidas en los barrios mejoraban progresivamente y que lo que hacía falta era mejorar los servicios, reurbanizar aquellos barrios en los que la relación entre el costo de las bienhechurías y el valor del terreno era favorable, y erradicar sólo aquellos cuyas malas condiciones no pudieran modificarse y revestían peligro. Este breve Informe anticipaba enfoques para abordar el problema de los barrios, que no volverán a plantearse explícitamente sino cuarenta años después.

Sin embargo, el gobierno dictatorial del General Pérez Jiménez respondió con la llamada "guerra al rancho", que llevó al vertiginoso y audaz desarrollo de las urbanizaciones de superbloques, erradicando los ranchos e incluso viviendas en buenas condiciones existentes en los lugares de su

emplazamiento. Se trató de la primera política, declarada explícitamente, de erradicación de los "asentamientos irregulares", para sustituirlos por nuevos conjuntos de vivienda. Los desplazados respondieron, como era de esperarse, construyendo nuevos ranchos en los cerros de Petare y Catia, al este y al oeste de la ciudad.

Después de la caída de la dictadura en 1958, las invasiones y la construcción de ranchos crecerán, mientras los gobernantes de turno volteaban la cara. Durante mucho tiempo persistió la idea de que las malas condiciones de alojamiento desaparecerían con el "desarrollo" de país. Pero el "desarrollo" nunca llegó, y más bien se incrementó progresivamente la pobreza por la inequidad en la distribución de la renta petrolera.

Las políticas de vivienda asumidas por los distintos gobiernos no señalaron lineamientos específicos con relación a los barrios de ranchos. Siempre fueron dictadas prohibiciones de "construir ranchos" o de alquilar ranchos, se efectuaron amenazas de erradicación, pero en cada coyuntura electoral se distribuían materiales, se propiciaban nuevas invasiones y se apadrinaban los nuevos barrios formados, con nombres de dirigentes políticos de la social democracia o de la democracia cristiana. Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, sí se desarrollaron algunas dudosas acciones de "mejoramiento y consolidación de barrios", justificadas con la aseveración de que se trataba de barrios ubicados en terrenos que no comportaban riesgos. Ello, sin que se efectuaran estudios que pudieran certificar las condiciones de seguridad aludidas o las prioridades de los propios habitantes de los barrios.

El primer acercamiento a la posibilidad de ocuparse de la gente de los barrios se había producido cuando en Cordiplan, en 1959, se creó el

5/ Martín J. J. (1994).

Programa de Desarrollo de la Comunidad, a cargo de Carola Ravell, que daría origen en 1960 a la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomun). Pero la inexistencia de políticas nacionales explícitas hacia los barrios siempre restringió su actuación y efectividad institucional.

En 1973, con los conflictos en el Medio Oriente y el inicio del "boom" petrolero, que provocó el desbordamiento de los ingresos del sector público, se potenció el crecimiento de las zonas de ranchos en las principales ciudades del país. El caso del Área Metropolitana de Caracas ilustra el problema claramente. Mientras la población se incrementó, entre 1950 y 1990, en un 300%, la población viviendo en zonas de ranchos creció en un 878%. El número de ranchos se decuplicó entre 1950 y 1990.<sup>6</sup>

La enorme inversión del V Plan de la Nación (1974-1978), que permitió desarrollar la infraestructura industrial de Guayana, el cambio de patrón de refinación de la industria petrolera, las nacionalizaciones del hierro y el petróleo, el inicio de operaciones de PDVSA y otras grandes inversiones, tampoco tuvieron efectos sobre la equidad distributiva y por lo tanto no contribuyó a un alivio sostenido de la pobreza. Sólo el Plan de Becas Mariscal de Ayacucho logró impactos sociales importantes.

Pero, la súbita riqueza generada por el incremento de precios del petróleo sería una riqueza efímera, en aquella oportunidad y en las posteriores, pues las políticas gubernamentales no cambiaron en nada. Los signos siguieron siendo el despilfarro, la ineficiencia, la corrupción, el populismo desbordado, y la incompetencia. Los barrios pobres siguieron creciendo, ahora hacia arriba, densificándose, y aumentando la vulnerabilidad y consecuentemente los riesgos.

6/ Cilento A. (1995).

En 1983, la pretenciosa idea de que Venezuela era un país rico en "proceso de desarrollo", es decir un "pobre país rico", se volatilizó con la devaluación del "viernes negro" en el segundo mes del año. Ese día se acabó la libre convertibilidad del bolívar y, desde entonces, la economía y el sistema político venezolano andan dando tumbos. El deterioro del salario y de la calidad de vida de los venezolanos ha ido progresivamente creciendo al ritmo de una inflación que, en los últimos veinte años, llega al 60.000 %.

En la década de los 80 tampoco hay políticas urbanas o de vivienda, sólo paños tibios y disparates como la Ley del Deudor Hipotecario y la pérdida utilización del Fondo de Reserva de las Prestaciones Sociales de los Trabajadores para financiar el conjunto de viviendas para "profesionales emergentes" de Montalbán. Ambas operaciones llenas de suspicacia y con evidentes signos de relajamiento ético.

Sin embargo, en 1987 se dictó la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística que, aun cuando ha recibido críticas de todo tipo, permitió el reconocimiento de los barrios de ranchos como partes integrantes de las ciudades, que deben ser objeto de planes especiales para su reordenamiento y habilitación física, dando pie a la posibilidad de legitimar la propiedad o posesión de la ocupación. La Ley ha sido considerada como un freno a las políticas de erradicación masiva, las cuales todavía siguen teniendo defensores.

En 1989, se producen dos importantes leyes: la de Descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público, y la de Elección de Gobernadores y Alcaldes. Estas leyes abrieron las puertas hacia la descentralización política, mayor participación de la gente y al desarrollo sostenible de la infraestructura del país. Pero, sin entrar a considerar los resultados, lo cierto es que en los dos últimos períodos de gobierno, el de

Caldera II y el actual, el proceso descentralizador se ha desacelerado lo suficiente como para impedir su instrumentación adecuada, construyendo sus potenciales efectos.

En 1990 entró en vigencia la Ley de Política Habitacional que, a pesar de su inoperancia y sucesivas modificaciones, permite crear un sistema de promoción social del hábitat a través del estímulo y apoyo a organizaciones comunitarias de vivienda. También se incluyen un programa de Asistencia Técnica y otro de Investigación, así como un Programa de Habilitación de Barrios y otro de mejoramiento de las urbanizaciones populares construidas por el sector público. A pesar de estos elementos progresistas, la Ley ha sido un fracaso, ha sido modificada 5 o 6 veces y le esperan más modificaciones. La Ley siempre se ha centrado en la cuestión financiera y de captación de recursos; pero el problema no es financiero y eso está más que demostrado.<sup>7</sup>

Con el nuevo gobierno revolucionario, muy poco avance se ha logrado en el sector. La pobreza y el desempleo se han incrementado, las invasiones se han reproducido exponencialmente, la vulnerabilidad de las ciudades ha aumentado y se producen menos viviendas tanto del sector público como del privado.

## ■ ACTUACIONES Y RESULTADOS

Hasta 1957 las dos operaciones exitosas, en términos de lucha contra la turgurización de las áreas centrales de Caracas, fueron la Reurbanización de El Silencio y la erradicación de barrios enteros para la construcción de los conjuntos de superbloques en la hoy parroquia 23 de Enero. Como en enero de 1958 la dictadura se derrumbó, sólo se pueden verificar los resultados de una guerra no terminada. Los desplazados simplemente tomaron las

indemnizaciones monetarias e invadieron nuevas zonas de la ciudad al este y al oeste, formando nuevos barrios.

A pesar de que todavía no existía claridad sobre que hacer con los barrios, entre 1959 y 1964 el Banco Obrero desarrolló sus primeros programas de "parcelamientos con servicios mínimos" y de rehabilitación de barrios. La combinación de ambos conceptos se aplicó en Puerto Ordaz y San Félix, en la naciente Ciudad Guayana, donde el desarrollo industrial generaba un flujo migratorio elevado. "Embalses poblacionales" era el nombre que se le daba entonces a los proyectos desarrollados en Castillito (Puerto Ordaz) y El Roble (San Félix), que implicaban el mejoramiento de la vialidad, construcción de servicios de infraestructura, reacomodo de ranchos existentes y reparcelamiento para alojar nuevas familias con servicios básicos. Otros proyectos similares se realizaron en Sierra Maestra (Puerto La Cruz), Caguire (Cumaná) y en la Costa Oriental del Lago.

En 1969-70, el Banco Obrero crea el Programa de Urbanización y Equipamiento de Barrios (Teolinda Bolívar y colaboradores), que motorizó el trabajo de arquitectos, sociólogos y estudiantes, para incidir fundamentalmente en la reducción de la infraurbanización y para la dotación de servicios comunales en los barrios. Cuando el programa comenzó a tomar vuelo propio fue clausurado por la propia institución que lo había creado. No sería la última vez que ello ocurriera.

En ese mismo período el Banco Obrero había puesto en marcha programas de construcción de parcelas con "unidades baño" y viviendas populares ampliables, así como la construcción de "viviendas en pendiente" en sectores de los barrios caraqueños, sustituyendo las viviendas existentes. Estos planteamientos, impulsados con entusiasmo por Leandro de Quintana,

7/ Para un más completo análisis de las políticas urbanas ver: Cilento A. y Fossi V. (1998) "Políticas de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela (1928-1997) Una cronología crítica". URBANA 23: 35-52. Caracas.

8/ Villanueva, F. (1988).

9/ Baldó J. y Villanueva F. (1995).

antecedieron a los que posteriormente se han englobado y precisado en el concepto de "vivienda de desarrollo progresivo".

Desde los años sesenta, también fueron puestas en práctica, en todo el país, múltiples acciones llamadas de "consolidación de barrios" que nunca implicaron el desarrollo de un proyecto urbanístico dirigido a la reducción de la infraurbanización del barrio. La construcción de escaleras y drenajes, así como de algunas redes de servicios e incluso el reacomodo de los cuartos sanitarios, y la pintura de las fachadas, son las actividades más importantes desarrolladas; sin embargo, tales acciones no han repercutido en el mejoramiento de la calidad de vida en los barrios. A pesar de la ingente cantidad de recursos gastados, este derrame de dinero sobre los barrios ha sido recurrente y de nulos efectos sobre la calidad de vida de la población. Constituye lo que se ha llamado "maquillaje preelectoral de barrios", es decir, gastos en propaganda política muy costosa e ineficiente.

Una experiencia importante es la acumulada por la Fundación Vivienda Popular, a través de sus programas de Mejoramiento de Vivienda en Barrios y de Microcréditos para Vivienda. Otras organizaciones no gubernamentales también han tenido actuaciones importantes en los barrios, pero al no existir planes orgánicos y estrategias apropiadas del Estado, en sus ámbitos Nacional, Estatal o Municipal, todas los esfuerzos efectuados, tanto por el sector público como por el privado, han devenido en esfuerzos aislados, sin continuidad y con escaso impacto.

A pesar de lo repetido del planteamiento sobre la habilitación de tierras, pocos se han aventurado, como el ex gobernador de Aragua, Carlos Tablante, en los noventa, a lanzarse con un vasto programa de dotación de tierras a través de la construcción de parcelamientos con urbanismo básico,

que es una solución rápida y práctica para enfrentar el problema de las invasiones, la carencia de alojamiento y, a la vez, incentivar la participación de la propia gente en la construcción progresiva de sus hogares, y bajar las presiones de densificación sobre los barrios existentes.

Una acción trascendente dirigida a la atención del problema de la habilitación física de los barrios, se desarrolló entre 1986 y 1989, en la Escuela de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), de la Universidad Central de Venezuela (UCV), donde se dictó la experiencia docente del Taller Vivienda8 dirigido por Federico Villanueva y Josefina Baldó, junto a un grupo de asesores de muy alto nivel. Esta experiencia permitió crear las bases para el desarrollo del "Plan sectorial de incorporación a la estructura urbana de las zonas de los barrios del Área Metropolitana de Caracas y de la Región Capital (Sector Panamericana y Los Teques)", Premio Nacional de Investigación en Vivienda 19959. Este Plan, a su vez, será el antecedente y sustento de planificación del desarrollo piloto del Consorcio Catuche, primera acción de habilitación de barrios desarrollada sobre las bases de un Plan de actuaciones de carácter metropolitano, científica y técnicamente concebido.

Esta experiencia se nutrió lógicamente del pionero esfuerzo de investigación, de enorme alcance, desarrollado por Teolinda Bolívar y su equipo, desde los años setenta, en el Sector de Estudios Urbanos de la Escuela de Arquitectura de la FAU-UCV, sobre las condiciones de vida en los barrios y los procesos de autoproducción desarrollados por los pobladores. Ese conocimiento sobre el tema de los barrios y sus formas de construcción, así como sobre la organización social y expectativas de sus pobladores, acumulado a través del contacto directo y el trabajo con la gente, es un know how indispensable a la hora de emprender cualquier acción en los barrios.<sup>10</sup>

10/ La bibliografía de Teolinda Bolívar y su equipo es muy extensa, citamos aquí dos trabajos muy importantes: Bolívar T. (1987) "La production du cadre bâti dans les barrios a Caracas... un chantier permanent". Tesis de Doctorado. Universidad de París XII, París; y Bolívar T. et al (1993). "Densificación y vivienda en los barrios caraqueños". Conavi. Premio Nacional de Investigación en vivienda 1993.

A partir de 1999, bajo la presidencia de Josefina Baldó, el Consejo Nacional de la Vivienda inicia el Programa Nacional de Habilitación Física de Barrios, que se desarrollará a través de los Planes Especiales de Ordenación Urbanística de las distintas Unidades de Planificación Física que conforman las diferentes zonas de barrios. La parte medular del libro donde se publica este artículo incluye la presentación de un conjunto de experiencias que permiten entender el citado Programa, en todo su alcance.

A pesar de su enorme potencial para el mejoramiento de las condiciones de urbanización de los barrios, y de creación de comunidades resistentes frente a la vulnerabilidad física, social, económica y ambiental, el alcance político del Plan, como forma de creación de ciudadanía, de fortalecer su participación, fue mal valorado por el alto gobierno, y prácticamente eliminado, cuando en 1991 Josefina Baldó fue sustituida en la Presidencia de CONAVI. Lo que de cualquier forma perdurará, es la invalorable experiencia de concepción y formulación del Plan, y la todavía más preciada de haber podido iniciar su puesta en marcha en un tiempo inusitadamente breve.

La gente de los barrios, sin embargo, parece que tendrá que esperar una nueva oportunidad.

## ■ ASOMARSE AL FUTURO<sup>11</sup>

Ahora se habla de una Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, en proceso de redacción en la Asamblea Nacional. Al parecer, el mayor peso se continúa poniendo en los mecanismos financieros. La cuestión es que una población pobre, con ingresos reales en continuo deterioro durante casi 25 años, con más del 60% ubicado en la economía informal y con un nivel desempleo por encima del 18%, no tiene ninguna posibilidad de sostener un crédito de largo plazo, si las tasas de interés superan el 14 % o 15 %.

La única alternativa es un subsidio diferenciado de intereses, para los estratos de menores ingresos, o de una parte muy importante del capital. La otra opción es la de entregar parcelas con urbanismo básico y células básicas de viviendas de desarrollo progresivo (protoviviendas), con créditos sucesivos de corto plazo, y asistencia técnica para que las familias de más bajos ingresos puedan ampliar y mejorar posteriormente la protovivienda inicial.

Para que un sistema basado en el financiamiento de viviendas a través de fondos previsionales o de ahorro voluntario funcione, se requiere que las variables socioeconómicas de inflación, tasas de interés, salarios reales y ahorros de la población sean positivas. Es decir, que pueda operar un mercado secundario atractivo para la colocación de títulos o papeles garantizados con las hipotecas de las viviendas financiadas por la banca. Si no hay ahorro voluntario, el 3 % de los sueldos y salarios (ahorro obligatorio de la LPH) de una población, con muy alto desempleo y subempleo, no permite financiar más allá de unas 10.000 viviendas anuales, de escasa calidad y tamaño; y el Estado no está en capacidad de sostener el aporte del 5% del presupuesto ordinario que estableció la Ley de Política Habitacional, lo que hace a la norma ineficaz.

Para atender a la población más necesitada es necesario, entonces, concentrar y concertar las inversiones del Ministerio de Infraestructura, gobernaciones de estado y municipalidades en un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, concebido como una acción de importancia estratégica para el Estado, tanto o más importante de lo que puede ser la construcción de ferrocarriles o de sistemas urbanos de transporte rápido.

La precaria situación de los asentamientos urbanos venezolanos indica la necesidad de establecer políticas y planes de actuación urbana dirigidos a la



concentración y concertación de recursos públicos, privados y participación ciudadana para: (1) La rehabilitación de los barrios pobres urbanos y legalización de la propiedad de la tierra de sus ocupantes. (2) La recuperación de las urbanizaciones populares, viviendas en los centros tradicionales e históricos, áreas deprimidas y en general mejoramiento del alojamiento y servicios públicos en la ciudad existente. (3) Desarrollo anticipado de tierras con infraestructura básica, en operaciones de una escala que permita formular programas de desarrollo urbano de mediano y largo plazo, y contribuir a ordenar el crecimiento de las ciudades, estructurar sus bordes urbanos y disponer de reservas de tierras, tanto para nuevos programas como para abordar la reubicación de familias afectadas por desastres naturales o producidos por el hombre.

El Plan debe considerar prioritariamente, desde el punto de vista territorial, la necesidad de incidir sobre los asentamientos más poblados, donde se han concentrado los mayores índices de desempleo y están empeorando aceleradamente las condiciones del hábitat y la calidad de vida. Hay que desmontar el discurso antiurbano que pareciera condenar al abandono al Área Metropolitana de Caracas, el Litoral Central y otras metrópolis de la región centro norte costera, Maracaibo y las deprimidas ciudades de la Costa Oriental del Lago, el área metropolitana de Barcelona-Puerto La Cruz-Guanta, entre otros asentamientos urbanos duramente castigados por casi un cuarto de siglo de recesión, descuido y políticas desacertadas.

Se debe coordinar y apoyar técnicamente a las autoridades locales para el desarrollo de planes de contingencia para hacer frente a los riesgos de desastres identificados, reducir la vulnerabilidad urbana y vincular estos planes al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Deben incluirse mecanismos de vigilancia de los impactos sobre los ecosistemas, lo que

implica que todas las actuaciones urbanísticas importantes así como las actividades extractivas de materiales, deben estar avaladas por estudios de impacto ambiental, evaluados por especialistas, e integrados a un sistema de información ambiental de libre acceso a toda la población.

La consolidación de redes viales y de transporte urbano de alta eficiencia es fundamental para la conformación y ordenamiento de la estructura urbana de las ciudades. Una ineficiente red vial y de transporte crea enormes deseconomías urbanas, maximiza el gasto energético, la polución atmosférica y sónica, y afecta la calidad del alojamiento de los ciudadanos. Las ciudades que han logrado mejorar sus indicadores de calidad de vida han otorgado prioridad a la consolidación de sus redes viales y a la creación de un sistema de transporte urbano de alta eficiencia, que ha reducido el tiempo perdido por la población trabajadora en traslados y embotellamientos en el tránsito, así como los niveles de contaminación.

Otros componentes estratégicos del Plan corresponden a una gestión eficiente de los servicios públicos de agua potable, electricidad domiciliaria e iluminación de espacios públicos, servicio de recolección y disposición de basuras, servicio de cloacas, sistema urbano de drenajes y de control de inundaciones y aludes. Servicio de bomberos y control de incendios de bosques. Una alta prioridad debe ser asignada al ahorro energético y de agua potable, cuyos déficits se pronostican como crecientes en el futuro próximo.

En fin, el objetivo de una Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda (o de Vivienda y Hábitat), debería ser el de definir las características del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, e instrumentar sus mecanismos de financiamiento, ejecución y control.

**BIBLIOGRAFÍA**

<p>BALDÓ J. y VILLANUEVA F.</p>	<p>MARTÍN J. J.</p>
<p>1995 Un Plan para los barrios de Caracas. Conavi. Premio Nacional de Investigación en Vivienda 1995.</p>	<p>1994 "Planes, planos y proyectos para Venezuela: 1908-1958 [Apuntes para una historia de la construcción del país]". CDC-UCV/Fondo Editorial Acta Científica. Caracas.</p>
<p>CILENTO A. 1995 "Vulnerabilidad metropolitana; el caso de Caracas". Urbana 16-17: 138-150.</p>	<p>NEGRÓN M. 2001 Ciudad y Modernidad, 1936-2000. Ediciones IU-FAU-UCV, Caracas.</p>
<p>2001 "Metrópolis y Globalización". Fermentum 31: 242-245. Mérida, Venezuela.</p>	<p>VILLANUEVA, F.</p>
<p>2002 (a) "Infraestructura petrolera en Venezuela 1917-1975 (conquista del territorio, poblamiento e innovación tecnológica)". En: Martín J. J. y Texera Y. (Coord.) Petróleo nuestro y ajeno. La ilusión de modernidad. Caracas.</p>	<p>1988 "La rehabilitación de barrios existentes como experiencia docente en la Escuela de Arquitectura de la FAU". Tecnología y Construcción 4: 21-64. Caracas.</p>
<p>2002 (b) "Sobre un plan nacional de desarrollo urbano y vivienda" Urbana 30, Editorial. Caracas: 7-11.</p>	
<p>CILENTO A. y FOSSI V.</p>	
<p>1998 "Políticas de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela (1928-1997) Una cronología crítica". Urbana 23: 35-52. Caracas.</p>	