

Marta VALMITJANA

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO FRENTE AL DESAFÍO URBANÍSTICO DE LAS "ZONAS DE BARRIOS"

RESUMEN

En Venezuela, los interrogantes cruciales que discuten los especialistas en el tema del alojamiento se pueden reducir a dos: ¿Por qué el 50% o más, de la población urbana venezolana vive en "zonas de barrios"? y, ¿Si se cree contar con una batería de explicaciones y políticas bien sustentadas, por qué la situación no mejora, sino que parece empeorar? Es probable que si nos detenemos a analizar la situación más allá de la reducida perspectiva sectorial específica de la vivienda y el desarrollo urbano, aparecerían nuevas determinantes, y quizá no sería cierta la premisa de la segunda pregunta. Podría ser que no existen explicaciones bien sustentadas y que las políticas de acción tengan deficiencias.

Las políticas, programas y actuaciones en vivienda y desarrollo urbanístico de organismos como el Banco Obrero, Instituto Nacional de la Vivienda, Consejo Nacional de la Vivienda y otros, con miras a resolver el problema de los "ranchos", son testimonios concretos que debieran dar pie a nuevas reflexiones, para confirmar o desechar las hipótesis elaboradas hasta el momento, para evaluar la pertinencia y viabilidad de las políticas de vivienda aplicadas en el pasado y el presente, y determinar cuáles fallas son imputables directamente a una determinada política de vivienda y cuales hay que buscarlas fuera del ámbito sectorial específico del hábitat. En esta reflexión se avanzan algunas ideas acerca de cual política entre las muchas aplicadas y otras solo esbozadas, sería la adecuada en materia de vivienda y el desarrollo urbano, en un contexto actual de dificultades económicas.

ABSTRACT

In Venezuela, the crucial queries in the housing topic that specialists discuss are condensed in this two: ¿Why 50% or more, of the Venezuelan urban population live in "neighborhood areas"? And, if one believes to have a battery of policies and well sustained explanations, ¿why doesn't the situation improve, but rather it seems to worsen? It is probable that if we stop to analyze the situation beyond the reduced specific sectorial perspective of the housing and urban development, new determinants would appear, and maybe the premise of the second question would not be certain. It could be that well sustained explanations don't exist and that the action policies have deficiencies.

The policies, programs and performances in housing and urbanistic development of organisms such as Banco Obrero, Instituto Nacional de la Vivienda, Consejo Nacional de la Vivienda and others, trying to solve the problem of the "huts", are concrete testimonies that should give cause to new reflections, to confirm or to discard the hypotheses elaborated, to evaluate the relevancy and viability of the housing policies applied in the past and present, and to determine which flaws are attributable directly to a certain housing policy and, which do we have to look for outside the specific sectorial environment of the habitat.

In the present reflection we consider some ideas about which policies regarding housing and the urban development - among the many sketched and / or applied - would be, in the current context of economic difficulties, the appropriate one.

Palabras Clave

Zonas de barrios. Políticas de vivienda. Desarrollo urbano. Estructura institucional. Restricciones económicas

Key-Words

Neighborhood areas. Housing Policies. Urban Development. Institutional Structures. Economic restrictions.

Recibido: 15/10/2003
Aceptado: 10/12/2003

En Venezuela los interrogantes cruciales que discuten los especialistas en el tema del alojamiento se pueden reducir a dos: ¿Por qué el 50% o más de la población urbana venezolana vive en "zonas de barrios"? y, ¿Si se cree contar con una batería de explicaciones y políticas bien sustentadas, por qué la situación no mejora, sino que parece empeorar? Es probable que si nos detenemos a analizar la situación más allá de la reducida perspectiva sectorial específica de la vivienda y el desarrollo urbano, aparecerían nuevas determinantes, y quizá no sería cierta la premisa de la segunda pregunta. Podría ser que no existen explicaciones bien sustentadas y que las políticas de acción tengan deficiencias.

Las zonas de barrios son asentamientos urbanos con niveles de urbanización precarios, que se manifiestan por las insuficiencias de variado tipo. Éstas se presentan, tanto en la vivienda propiamente dicha como en su entorno urbano. Hay carencia de los servicios que proveen las redes de infraestructura básica como el transporte, agua o electricidad, o simplemente ausencia de los mismos, insuficiencias en el equipamiento urbano, carencia de espacios públicos, poca accesibilidad, e inestabilidad en términos de los riesgos geológico e hidráulico. Además, habría que añadir su condición ilegal; son asentamientos producto de invasiones en terrenos públicos y privados, y la poca seguridad que impera en ellos.

Esta carencia es resuelta con serias dificultades y deficiencias de todo tipo, gracias a la propia iniciativa constructiva y organizativa de la población que se encuentra en tales condiciones, imprimiéndole a toda la ciudad, en términos espaciales, una morfología inconfundible que ha sido bautizada como "ciudad dual" o "ciudad polarizada", por las drásticas diferencias que hay entre estos asentamientos con respecto al resto de la ciudad.

Vale la pena analizar sucintamente ese laboratorio experimental que constituyen las innumerables actuaciones en materia de vivienda y desarrollo urbano, realizadas durante muchos años, tanto por los sectores público como el privado, dentro de marcos institucionales específicos, así como las actuaciones en paralelo de la población, ajena a las reglas del juego formalizadas.

Las políticas, programas y actuaciones en vivienda y desarrollo urbanístico de organismos como el Banco Obrero (BO), Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi), Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) y otros, con miras a resolver el problema de los "ranchos", son testimonios concretos que debieran dar pie a nuevas reflexiones, para no sólo confirmar o desechar las hipótesis elaboradas hasta el momento, sino también para evaluar la pertinencia y viabilidad de las políticas de vivienda aplicadas tanto en el pasado como en el presente, y determinar cuáles fallas son imputables directamente a una determinada política de vivienda y cuáles hay que buscarlas fuera del ámbito sectorial específico del hábitat.

La realidad pareciera indicar que será difícil alcanzar un consenso relativamente amplio sobre cuál debiera ser una política adecuada del sector público para los sectores vivienda y desarrollo urbano. Sin embargo, en un contexto de limitación de recursos económicos, ello adquiere mayor relevancia. Intentar lograr acuerdos sustentados podría ser una vía para que las políticas públicas tengan un mínimo de continuidad, se sostengan por períodos suficientemente largos y puedan ser sometidas a evaluaciones racionales, es decir, dentro de un marco conceptual que permita, con alguna suerte, desechar errores, y de cómo a partir de las mismas deben fluir y articularse las directrices hacia los organismos del sector público (centrales y descentralizados) que son responsables de la puesta en marcha de programas específicos en materia de vivienda y urbanismo.

En la reflexión que aquí se presenta se avanzan algunas ideas acerca de cuál política entre las muchas aplicadas y otras sólo esbozadas, sería la adecuada en materia de vivienda y el desarrollo urbano, en un contexto actual de dificultades económicas que muchos han bautizado como de implosión.

Como indica Palacios (2003), Venezuela gozó en más de la mitad del siglo pasado de una etapa amplia de crecimiento sostenido, seguida por otra también prolongada de decrecimiento, el cual se ha acentuado en forma muy importante en el último quinquenio. Desde 1950 hasta 1977 el producto per cápita creció a una tasa interanual promedio de 2,77%. A partir de 1978 hasta 1998 decreció a una tasa interanual promedio per cápita de 1,04%, y en el presente quinquenio, suponiendo una caída del producto de 11% en 2003, la tasa interanual de crecimiento negativo del producto per cápita sería de 6%, es decir, una debacle. Al mismo tiempo, Venezuela tuvo en el período inicial de crecimiento altos aportes fiscales del sector petrolero y una presión tributaria doméstica relativamente baja. Coincidiendo con la caída del segundo período, Venezuela tiene más de dos décadas con una situación de déficit fiscal recurrente y aportes fiscales petroleros relativamente más bajos en términos reales per cápita, lo que indica limitaciones a las políticas fiscales, incluyendo la inversión pública en infraestructura urbana y vivienda. No pareciera correcto achacar a las políticas sectoriales de desarrollo urbano o de vivienda las restricciones que a este sector impone el contexto de las restricciones macroeconómicas. Quizá lo más indicado sería que las políticas sectoriales de vivienda y desarrollo urbano pudiesen ser conjugadas con la política macroeconómica, para intentar retomar la ruta del crecimiento sostenido, que en fin de cuentas es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar las condiciones sociales de los habitantes de los barrios.

■ UN POCO DE HISTORIA

El problema del alojamiento de las clases más desposeídas ha sido un tema permanente de preocupación del Estado venezolano, quizá con más equivocaciones que aciertos. En la época de Juan Vicente Gómez se funda el Banco Obrero en 1928, y tal como lo estipulaban sus estatutos, este organismo tenía como objetivo facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas.

Desde entonces hasta hoy ha estado presente con mayor o menor grado el interés social del Estado por la vivienda, creándose con ese fin numerosas entidades planificadoras y ejecutoras de vivienda, tanto en el nivel central como en el local, e invirtiendo cuantiosas sumas en la preparación de estudios y ejecución de obras. Sin embargo, si el balance de la eficacia del Estado se mide en términos del efecto de su política para disminuir el llamado "déficit habitacional" o "brecha habitacional", la respuesta parece negativa. El concepto de "déficit habitacional" es controvertido, ya que obviamente las viviendas de carácter subestándar de las zonas de ranchos existen, pero de una u otra manera indica la incapacidad de la sociedad para producir una oferta de vivienda de estándar aceptable similar al aumento poblacional.

Hasta la década de los cincuenta los planificadores urbanos y especialistas en el tema del alojamiento que actuaban desde la administración pública, creyeron en la reversibilidad de los asentamientos tipo barrio. Se aplicaba el concepto del "déficit de vivienda" y la manera de afrontarlo era construyendo nuevas urbanizaciones de vivienda en terrenos vacíos, y esporádicamente se emprendían acciones importantes de renovación. El desarrollo del "23 de Enero" y la urbanización "El Silencio" son buenos exponentes. Era una época de bonanza económica y de política habitacional

llevada a cabo totalmente por el Estado. El primer plan urbano de Caracas de 1940 y el anterior de 1939 asumían esta política. Como comenta Martín (1995), el plan partía la ciudad en dos, la vivienda obrera al oeste y al este el resto. Aparte de esta observación, lo importante a destacar es la atmósfera de credibilidad que reinaba con respecto a la factibilidad del plan y, por tanto, de la disponibilidad de recursos.

Con el transcurrir de los años la realidad fue mostrando cómo la tesis de revertir las "zonas de barrios" a través de la acción del Estado se hacía imposible, y obviamente ello condujo a un nuevo tipo de reflexión. Los pobladores de las zonas de barrios, que indistintamente son llamadas áreas marginales, áreas informales o asentamientos no controlados, fueron apropiándose de los espacios libres de la ciudad a lo largo de la geografía nacional. Hoy en día estos pobladores representan más de la mitad de toda la población urbana. Se trata de familias que acceden y consumen bienes y servicios con dificultad. Por falta de poder adquisitivo sólo tienen acceso a los servicios directos que provee la vivienda y a otros de tipo indirecto conexos a ella; en forma extremadamente precaria, se trata de servicios de muy baja calidad. La oferta del mercado inmobiliario de viviendas con calidad estándar no les es asequible, y el Estado perdió la capacidad para suplirlas por la vía de construir nuevas unidades de vivienda, con sus servicios conexos incluidos, en cantidades apreciables.

Además, estos pobladores no están dispuestos a abandonar fácilmente ni el patrimonio construido que han logrado cosechar con esfuerzo propio considerable ni sus redes de socialización tan indispensables para su vivir cotidiano, y menos por promesas inciertas. Por experiencia, tienden a no creer en las promesas políticas sobre las supuestas bondades de destinos diferentes de su hábitat tradicional.

La resistencia de los pobladores de estos barrios a abandonar su residencia y trasladarse a otros sitios, obedece a sospechas bien fundadas sobre la supuesta disponibilidad de recursos por parte del Estado, y también, al hecho obvio de que el desarraigo puede afectar drásticamente las posibilidades de socialización y empleo, formal o informal y, por tanto, sus ingresos.

Durante el desarrollo del plan de Ciudad Guayana, en la década de los sesenta, se hizo patente la fe en el modelo desarrollista y la creencia en la reversibilidad de las zonas de barrios. Se suponía que el desarrollo económico que ocurriría gracias a las inversiones industriales, la represa del Guri y la construcción de la ciudad nueva, traerían como consecuencia la posibilidad de que la gran mayoría de la población estaría empleada y con capacidad de adquirir una vivienda. A pesar de este optimismo, como precaución y con la participación activa del Banco Obrero, se anticipó el alojamiento de la población, que en busca de trabajo inevitablemente se trasladaría a Guayana, mediante el diseño y acondicionamiento de extensiones de terrenos con servicios mínimos y programas de rehabilitación de barrios. El tiempo demostró que tales provisiones fueron insuficientes, ocurriendo las consabidas invasiones de enormes extensiones de terrenos públicos, y en ocasiones, con la tolerancia y apoyo del Banco Obrero de entonces.

La idea del urbanismo progresivo y habilitación de barrios que allí se ensayó, como el de otras experiencias similares, iban en la dirección correcta pero se quedaron cortas y fueron a hacerle compañía a otras tantas actuaciones que fueron abandonadas sin la evaluación correspondiente.

El caso de Ciudad Guayana llama a la reflexión por cuanto los recursos del Estado potencialmente destinables al hábitat eran en ese entonces amplios, y

las previsiones que se tomaron parecían correctas. Sin embargo, el crecimiento en zonas de barrios superó las expectativas. Según algunos, ello invalidaría políticas que parecían ir en la dirección correcta. El Estado continuó aplicando políticas en los barrios que fueron calificadas injustamente como "de maquillaje", que posteriormente han sido validadas por la evolución que ha tenido el problema del alojamiento.

Así lo demuestran el equipamiento de barrios del BO en 1969, destinado a planificar y ejecutar las obras de servicios en los barrios, incluyendo el mejoramiento de las viviendas; el programa de los Módulos de Servicios Comunes, en 1972, responsabilidad de Fundacomun; el de consolidación de barrios desarrollado por el Ministerio de la Familia, Fundacomun y el Inavi en la década de los setenta, que consistía en la participación de la comunidad en la producción de viviendas y servicios conexos. Es importante destacar la poca evaluación y seguimiento que se ha hecho de estos programas.

Paralelamente, durante la década de los setenta, destaca el interés disciplinar en la formación del precio de la vivienda y de su vinculación con la escasez de tierra urbanizada, es decir, con la llamada "renta de escasez". Los supuestos sobrepuestos de la vivienda de calidad estándar se explicarían en gran medida por los precios de la tierra urbanizada, que supuestamente era escasa. Por lo tanto, la prescripción para contrarrestar este fenómeno era aumentar la oferta de suelo urbanizado en el momento oportuno y el sitio adecuado.

En este sentido, es reconocido que la política del sector público en materia de la producción del suelo urbanizado se ha caracterizado por actuaciones espasmódicas y vacilantes. Se habilitaron tierras a destiempo, la mayoría de

las veces. El efecto fue la aparición de urbanizaciones de vivienda sin los servicios adecuados, lo cual, a la larga, repercutió en mayores costos para el Estado, el cual termina construyendo las conexiones entre los servicios locales y las matrices de las redes principales urbanas que se encuentran a grandes distancias.

Los numerosos intentos por parte del sector público por ensayar nuevas políticas y ejecutar los diversos programas en vivienda, como indica Cilento en esta misma publicación, no consideraron acciones interrelacionadas entre los lineamientos de las políticas de vivienda y la política de planificación y desarrollo urbano. Se mantuvo la cultura poco renovada de planes territoriales de ordenamiento urbano en los que se destacaba la ausencia de planteamientos urbanos de carácter integral, en el sentido de que no existía el reconocimiento expreso de las problemática de las zonas de barrios.

La planificación urbana por muchos años mantuvo con respecto a las zonas de barrios una posición poco comprometida. No ha pasado tanto tiempo desde que en los planes urbanos las zonas de barrios se indicaban con unas manchas de límites difusos de color marrón, con zonificaciones (AA), áreas adyacentes y, posteriormente, con la zonificación de planes especiales (PE).

Organismos como el Banco Obrero (BO) tuvieron que asumir muchas veces la responsabilidad de hacer sus propios planteamientos urbanísticos para los desarrollos de vivienda, porque los lineamientos de carácter estructurante para las redes de infraestructura y sistemas de equipamiento no estaban previstos en los planes urbanos, tanto los de responsabilidad de la administración urbanística local como de la central. En otras palabras, no se disponía de manera "anticipada y oportuna" de las directrices o lineamientos para las redes troncales de la infraestructura urbana y regional.

Los planteamientos de los planes urbanos eran básicamente de carácter regulador, lo cual presupone controles de carácter pasivo y no actuaciones e intervenciones concretas de parte del Estado sobre el territorio. Hoy, la posibilidad de la acción proactiva en escala determinante quizá sería más difícil porque presupone un monto de recursos difícilmente obtenibles.

De esta manera se llega al presente con una ciudad heredada sobre la que hay que actuar y otra futura que hay que anticipar. En el caso venezolano la ciudad heredada alcanza un promedio de 50% y más de sus pobladores viviendo en condiciones urbanísticas subestándar. Cabe preguntarse hasta dónde una política sectorial específica podría revertir la tendencia actual, es decir, la de ciudades donde las zonas de barrios se expandan y densifiquen.

En mi criterio, pareciera que lo más acertado serían políticas que dependan menos de los recursos directos del Estado, donde la acción del Estado esté destinada a facilitar y ayudar a los habitantes de las zonas de barrios en dos direcciones. Por un lado, con mecanismos institucionales y financieros que potencien la acción propia de los habitantes de los barrios u otros agentes privados y, en segundo lugar, con acciones directas específicas y limitadas pero cuyo impacto para estimular la oferta de vivienda y servicios urbanos sea máxima.

En este sentido, y a modo de ejemplo, lo construido por los pobladores de estos barrios habría que tratarlo como un activo a potenciar, transformarlos en un stock de capital que pueda ser transable con mayor facilidad, es decir, habilitar y reconocer su potencial valor económico. Esto, al menos parcialmente, se podría lograr concediendo la titularidad de propiedad, lo cual podría no sólo mejorar las condiciones del hábitat por acceso a los mercados financieros, donde se requieren colaterales, sino podría ser una

palanca económica de carácter general (de Soto, 2000). En síntesis, habría que intentar dar forma a una política audaz y bien pensada de facilitación y ayuda a la propia acción de los agentes económicos, en este caso a los habitantes de los barrios.

Es evidente que asumir esta idea para la tradición venezolana es difícil, básicamente por razones ideológicas. Aun hoy día, a pesar la crisis de recursos fiscales que afronta el país, existe desconocimiento sobre la poca factibilidad de intervención directa masiva por parte del Estado, y permanece el sesgo que tiende a suponer que es necesario privilegiar la acción directa del Estado para encontrar una solución al problema de alojamiento de los sectores de bajos ingresos.

En otras palabras, es indispensable evaluar las políticas de vivienda y de desarrollo urbano tomando en cuenta los recursos económicos que son posibles destinar por parte del sector público, y la respectiva ponderación de los mismos, acorde con la visión integral de la política de vivienda y desarrollo urbano vigentes. Por otro lado, también es necesario evaluar la importancia que la acción del Estado en el área de la vivienda e infraestructura urbana pueda tener para mejorar el desempeño económico y disminuir la pobreza que es, a fin de cuentas, el objetivo fundamental. Un mal desempeño económico del país por políticas macroeconómicas erradas podría fácilmente hacer fracasar los programas de vivienda o de intervención en las zonas de barrios. Lamentablemente, es probable que esto esté ocurriendo en la actualidad.

Desde el punto de vista de la gerencia de la administración pública, un problema importante ha sido la fragmentación y proliferación de entidades y de diversas normativas, tanto locales como centrales, y la inevitable

descoordinación entre las mismas, así como la separación conceptual entre el "problema de vivienda" y el "desarrollo urbano". Es decir, existen serios problemas institucionales y de organización para la acción del sector público.

Vale la pena recalcar las patentes deficiencias de nuestro actual marco legal para el ordenamiento urbano. La Ley Orgánica de Ordenamiento Urbanístico (LOOU) es anterior a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) de 1989 y a la actual Constitución. La LOOU es una suerte de reglamento rígido de procedimientos y tramitaciones, completamente desfasado de las nuevas concepciones sobre los planes urbanos.

Además, sin que exista un estudio crítico ni un análisis empírico de la aplicación de la Ley con más de 10 años de vigencia, se gesta una reforma que no se sabe hacia dónde apunta. El caso del área metropolitana de Caracas es un ejemplo de esta confusión institucional y organizativa. Con la creación del Distrito Metropolitano de Caracas (DM) ha quedado claro lo que sucede cuando no se disponen de unas reglas del juego claras: hay serias confusiones sobre las competencias que se definen para este nuevo ente de gobierno, en especial en el área del urbanismo, con las que se asignan a los municipios, en la LOOU y en la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM).

Así mismo, con la creación de los consejos locales de planificación (CLP), la cuestión de la revisión y aprobación de planes urbanos se burocratiza al máximo, y se vuelve casi una tarea irrealizable. El tema de las trabas burocráticas, de la incoherencia del marco institucional de la planificación urbanística, así como del alcance y contenido de los planes es un aspecto que merece ser tratado con detenimiento, pero distinto al que en estos párrafos nos ocupa.

■ LAS ZONAS DE BARRIOS Y LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

En el área del ordenamiento urbanístico el reconocimiento formal a las zonas de barrios se da en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), promulgada en el año 1988. En el artículo 49 "Sobre los Planes Especiales", los objetivos de los mismos están orientados a la ordenación, creación, defensa o mejoramiento de algún sector de la ciudad cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento por separado, dentro del plan de desarrollo urbano local, entre los cuales mencionan los asentamientos no controlados y las áreas de urbanización progresiva.

Es importante destacar un hecho que marcó un cambio importante de visión por parte de la administración urbanística: la decisión que tomó el Ministerio de Desarrollo Urbano al encargar en 1994, a un equipo de investigadores (Josefina Baldó y Federico Villanueva) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV, el Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del AMC y de la Región Capital (Sector Panamericana y Los Teques).

En su elaboración trabajaron investigadores que venían realizando estudios sobre el tema de los barrios y desarrollando experiencias de diseño urbano en el Taller Vivienda de la Escuela de Arquitectura. Este grupo de profesores pertenecientes al sector de Estudios Urbanos de la Escuela de Arquitectura de la FAU, había organizado previamente el "Encuentro Internacional por la Rehabilitación de los Barrios del Tercer Mundo" en Caracas en 1991, el cual tuvo una repercusión importante; de hecho, la contratación del Plan y el inicio de un proyecto piloto en el barrio de Catuche en Caracas fue una de las consecuencias positivas que tuvo el evento.

Este mismo equipo de profesionales trabajará años después en el proyecto de la nueva Ley de Política Habitacional. Vale la pena mencionar que la experiencia obtenida en la elaboración de este plan sectorial importante para concebir el programa N° 2 de Habilitación Física de Barrios y Reconocimiento de la Titularidad de Propiedad, de la actual Ley de Política de Vivienda, el cual se combina con el N° 3 destinado al financiamiento de mejoras en la vivienda o a la construcción de nuevas unidades de vivienda, como son las de sustitución por causa de riesgos y construcción de infraestructura.

Durante la realización del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador de Caracas, en 1997 se plantea por una visión diferente del tema de la vivienda en general. El enfoque utilizado se nutrió principalmente del plan sectorial antes mencionado y fue el primero en abordar el tema de la habilitación física de las zonas de barrios con una visión urbana integral.

El plan sectorial identificaba y delimitaba especialmente agrupaciones de barrios en toda la extensión urbana metropolitana de Caracas y el Litoral. Éstas fueron denominadas unidades de planificación física (UPF), las cuales estaban conformadas, a su vez, por unidades de diseño urbano (UDU). Los criterios aplicados para estas delimitaciones se establecieron en función de las escalas de intervención idóneas para llevar a cabo un proceso de habilitación física.

El concepto de incorporación aplicado respondía al del "urbanismo de redes" porque se trataba de integrar las zonas de barrios al resto de la ciudad, concediéndoles más que "el derecho a una vivienda", "el derecho a la "conexión". Es decir, enlazarse a las redes generales de agua, cloacas, electricidad, teléfono, redes de transporte; incorporarse al sistema de

equipamientos urbanos y la red de espacios públicos. Esta integración física requiere de experticias constructivas y de maquinaria que normalmente no está al alcance de los pobladores, a diferencia de las requeridas en el caso de la construcción de "ranchos", que sí son manejadas con destreza por la propia población. El plan sectorial señalaba también las zonas de riesgo por causas geológicas e hidrológicas y planteaba la potencial sustitución de viviendas, tanto por razones de riesgo como por necesidades de accesibilidad. El paso siguiente debía ser el reconocimiento de la vivienda como activos con valor económico potenciado, vía la concesión del título de propiedad.

Las unidades de planificación física (UPF) son zonas relativamente continuas compuestas por grandes agregados de barrios y constituyen una escala apropiada para plantear las acciones estructurantes necesarias para el sistema de redes, con el fin de lograr la incorporación de las zonas de barrios al resto de la ciudad. Las unidades de diseño (UD) son comparativamente menores y pueden estar conformadas por uno o más barrios y, tal como su nombre indica, permiten un diseño particularizado y detallado de los espacios públicos, las nuevas viviendas de sustitución, la ubicación de los equipamientos urbanos, y las ampliaciones y adecuación de la red vial al interior de las unidades.

En el Plan de Desarrollo Urbano Local para el Municipio Libertador (PDULML) el llamado "déficit habitacional" se maneja a través de tres programas específicos, suponiendo que no podría ser reducido sino a través de la combinación de los mismos, y que estos programas deben ir acompañados por medidas financieras, de innovación y desarrollo, de gestión y organización comunitaria. Otro supuesto importante del plan es el reconocimiento de las zonas de barrios como parte de una sola ciudad con

grados disímiles en los estándares de urbanización.

Los tres programas de actuación del PDULML eran:

- (a) El programa de incorporación de las zonas de barrios al resto de la ciudad.
- (b) El programa de recalificación de áreas centrales con potencial para un futuro desarrollo urbano, público y privado, donde está previsto el uso residencial.
- (c) El programa de creación de suelo urbanizado en áreas actualmente no urbanizadas, mediante un proceso de urbanismo progresivo, en el que también puede contemplarse la concurrencia del sector público y privado.

Con respecto al marco regulatorio, es importante resaltar que existe un decreto con rango de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional promulgado por el Estado venezolano del año 1999, donde se especifican los siguientes programas:

1. Atención a los pobladores de las calles;
2. Habilitación física de las zonas de barrios, que incluye el otorgamiento del título de propiedad;
3. Mejoramiento y ampliación de casas en barrios y urbanizaciones populares;
4. Rehabilitación de urbanizaciones populares;
5. Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo;
6. Urbanizaciones y viviendas regulares.

La Ley vigente contempla una serie de recursos constituidos en fondos integrados de vivienda, configurados por dos regímenes: el Régimen de Capitalización Individual, representado en el Fondo Mutual Habitacional, y el Régimen de Solidaridad, representado en el Fondo de Aportes del Sector

Público (créditos por un monto equivalente al 5% de los ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto, deducidos los montos correspondientes al Situado Constitucional).

Con los recursos de los beneficiarios de los programas reproductivos del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional se constituyen, además, el Fondo de Garantía y el Fondo de Rescate. Los programas habitacionales definidos en la Ley también pueden ser financiados parcialmente o en su totalidad con recursos de otras fuentes distintas a las establecidas en los fondos mencionados.

Los programas previstos en la mencionada ley se financian con los recursos provenientes del sector público, del Fondo Mutual o de otras fuentes de recursos. Los programas no reproductivos, que son aquellos que no exigen una contraprestación económica por parte del beneficiario; los reproductivos, que sí exigen una contraprestación económica, y los mixtos, que son una combinación de ambos. Corresponde al Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) el control y fiscalización de los recursos de los fondos que conforman el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y se crea el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda sin personalidad jurídica, el cual estará bajo la administración del Presidente de Conavi.

En esta ley la asistencia habitacional se declara de utilidad pública en materias, tales como la habilitación de tierras para uso residencial, la adecuación de viviendas existentes, la producción de nuevas viviendas, asistencia técnica e investigación en vivienda y desarrollo urbano. Se atiende a las zonas de barrios a través de la habilitación física, con posibilidad de otorgar en propiedad la tierra y la vivienda, se proclama el objetivo de rehabilitar las urbanizaciones populares construidas en el pasado por el Estado,

y supuestamente se anticiparía la producción de suelo urbanizado mediante parcelas de urbanismo progresivo para dar cabida a los pobladores de menores recursos de la ciudad futura. Es una ley con propósitos ambiciosos, donde el problema de las zonas de barrios tendría un tratamiento global.

Pero, una cosa es la letra escrita y otra la viabilidad y factibilidad de las acciones concretas.

La política que se puso en marcha desde el Conavi en el año 2000 articula y, en cierto modo sintetiza, los avances y contribuciones disciplinares que han confluído en el tema del hábitat. Esta política que arrancó con buen empuje ha quedado por el momento, reducida a unas pocas iniciativas, diluidas y desdibujadas, muy alejadas de lo que podría ser una política integral de vivienda y desarrollo urbano.

Hoy los programas parecen letra muerta. Es una política que pareciera haber perdido el apoyo político y la dimensión urbanística que comenzaba a tener un peso específico ha sido casi ignorada por quienes dirigen las actuaciones en el sector.

A partir de la experiencia obtenida en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador que se finaliza en el año 1997, se abre la oportunidad en el año 2000 de que el equipo que elaboró el PDUL colaborase con los planes especiales para la habilitación física de las zonas de barrios, a solicitud del Conavi.

Esta colaboración abrió el camino para contrastar experiencias y cierta actualización del papel que debía jugar la planificación urbana en el caso de la habilitación física de zonas de barrios.

La actualización se refirió a temas como los niveles de resolución de las propuestas, los estándares con respecto a los equipamientos y otros servicios, la incorporación de las ingenierías correctivas en los casos de riesgos, la descripción y cuantificación física y económica de cada una de las actuaciones, y especialmente a aspectos institucionales, como la redacción de los documentos necesarios para que este tipo de planes pudiera ser sancionado por el municipio, y las formas de participación de la comunidad. Fue un esfuerzo positivo que tuvo la virtud de poner en marcha un programa novedoso.

Para el año 2000 el programa N° 2 de Habilitación Física en Zonas de Barrios del Subsistema de Vivienda y Política habitacional había convocado cuarenta y cuatro (44) concursos de ideas para cuarenta y cuatro (44) zonas de barrios o de diseño urbano, en los estados Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Distrito capital, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia. Se asignaron otras quince unidades de diseño urbano, especialmente en el estado Vargas, a los ganadores de menciones especiales. Esta modalidad de contratación incorporó 59 equipos de profesionales en el área urbana que, conjuntamente con los equipos del área social, estaban atendiendo en forma coordinada a una población de más de 235.000 habitantes en zonas de barrios de todo el país. A través del Programa N° 2 también se elaboraron planes especiales para la ordenación urbanística de unidades de planificación física de La Guaira, quebrada de Tacagua en el estado Vargas; Ojo de Agua y La Vega en el Distrito Capital y Petare Norte y Petare Sur en el municipio Sucre.

Muchos de estos proyectos se quedaron en el papel y en otros casos las obras que se están emprendiendo no corresponden a los planteamientos de

los proyectos. No se ha llevado a cabo un registro o seguimiento del desempeño del programa N° 2.

Los sucesivos cambios en la presidencia del Conavi han dado como resultado una diáspora de actuaciones que parecieran no obedecer a ningún programa coherente.

Aparentemente el esfuerzo inicial fue posible debido a que existió voluntad política, cierta disponibilidad de recursos económicos y recursos humanos calificados, básicamente los promotores del programa. Sin embargo, esta experiencia duró relativamente poco, unos dos años, sin esperar a que el programa tuviera el tiempo de madurar para su evaluación posterior. Éste fue prácticamente congelado.

Sería aventurado y prematuro establecer responsabilidades del fracaso del programa, pero es sano avanzar algunas hipótesis. En primer lugar, es conveniente destacar que el presente quinquenio se ha caracterizado por una crisis o contracción económica sin precedentes, donde la responsabilidad de la conducción de la política económica por parte del gobierno es claramente determinante. El ingreso por habitante ha sufrido una contracción aguda, la más grave desde 1950, es decir, desde que existen estadísticas de agregados económicos temporalmente consistentes. Obviamente, este adverso clima macroeconómico tuvo repercusiones negativas en un programa de vivienda relativamente novedoso.

En segundo lugar, existió desconocimiento del verdadero alcance y esencia del mismo por parte de muchos de los funcionarios públicos de ámbito central y local a cargo de la administración urbanística, o aun de altos funcionarios responsables de la conducción de la política económica acerca

de la importancia de la inversión en infraestructura y vivienda en la marcha global de la economía. Finalmente, el entramamiento burocrático de la administración urbanística local fue un duro golpe para el programa.

Las nuevas concepciones y formas de actuación que requerían tiempo de maduración conspiraron frente a la impaciencia por resultados de productos visibles, que todo gobierno desea exhibir. En este caso, se esperaban resultados en términos de número de viviendas construidas y no obras algo subterráneas como cloacas, redes de agua, ingenierías correctivas o planes especiales. Estas y otras desavenencias sobre el tipo de responsabilidades que se podían delegar en las comunidades, las cuales rivalizaban con responsabilidades que tradicionalmente habían detentado las autoridades locales, pudieron haber actuado como detonante para que la máxima autoridad nacional, el Conavi, estrangulara el programa.

Evidentemente, el mal desempeño económico que el país ha venido demostrando en los últimos cinco años pone un interrogante a los recursos públicos necesarios para llevar a cabo de forma coherente y sostenida la política enunciada por la Ley. Las estimaciones suministradas por el arquitecto Alfredo Roffé, en su ponencia presentada en las mesas redondas sobre la experiencia venezolana en vivienda, celebradas a finales de 2003 en la Facultad de Arquitectura, con el fin de conmemorar los 75 años del BO-Inavi, evidencian la baja producción de viviendas del actual gobierno, que ha sido de 75.000 viviendas. El período en que más viviendas se contruyeron, tomando en cuenta el lapso comprendido entre Gómez-Medina (1943) y Hugo Chávez (2003), fue durante el Gobierno de Jaime Lusinchi, en el que se construyeron 260.000 viviendas. En términos relativos, representan, respectivamente, 0,8 viviendas y 3,2 viviendas por cada mil habitantes. Estas estimaciones demuestran, también, que el Estado

venezolano ni en situaciones económicas mejores que la actual ha podido responder adecuadamente a las demandas de vivienda. Roffé también reseña que de acuerdo con el censo 2001, aproximadamente de los cinco millones seiscientos mil viviendas ocupadas, 1,6 han sido producidas por el sector público y 1,2 por el privado; el resto (50%) es autoproducción.

Una de las características supuestamente positivas del programa N° 2 de Habilitación Física de las Zonas de Barrios, era la idea de habilitar físicamente antes de la concesión del título de propiedad de la tierra o de la vivienda, pero esta posibilidad dependía altamente de los recursos el Estado. Cabe preguntarse si las limitantes fiscales no deberían cambiar esta concepción.

A pesar de todos los problemas, sostenemos que la experiencia intentada tiene elementos ciertamente positivos. Con la puesta en marcha del programa N° 2 de Habilitación Física de las Zonas de Barrios, contemplado en la Ley, se abrió la oportunidad para que el ordenamiento urbano como acción pública en Venezuela enfocara debidamente el tratamiento de las zonas de barrios. Así mismo, la ocasión dio pie para responder a corrientes de pensamiento que venían adversando a la planificación urbana como disciplina. En palabras de Jordi Borja:

En un momento histórico en que se ha pretendido devaluar la cultura del planeamiento, en nombre del mercado, del gesto arquitectónico y también de la lógica burocrática sectorial de las administraciones públicas y servicios privatizados y a veces de algunas demandas vecinales "localistas", es más necesario que nunca revalorizar el planeamiento del territorio como una exigencia de racionalidad del funcionamiento urbano y de aproximación a la justicia social en la ciudad (Borja, 2002).

Se trataba de dar cabida, a través de una gestión inteligente, a cada una de las manifestaciones sociales determinantes. Por un lado, la acción del mercado, con distintos agentes del sector privado, de la comunidad y de la acción pública. En este sentido, se rescataba para los planes urbanos una visión donde éstos se conciben como un protocolo de acuerdos para una apuesta de futuro, entre la administración pública y la sociedad civil, tal como lo expresa el propio Borja,

Un Plan es una apuesta de futuro que se implementa en el presente. Es innovación más que invención, un proceso más que un final, acción más que especulación, compromiso para el sector público y regulación para el privado, servicio a las generaciones presentes y respeto a las futuras (Borja, 2002).

En efecto, los planes especiales de habilitación física desarrollados no son más que documentos que muestran las reglas del juego a seguir, tanto para el propio sector público como para la comunidad, entendiéndose que ambos deben velar por su cabal ejecución. Se trata de un conjunto de normas y de proyectos a ser ejecutados.

Se contaba para el momento de iniciar el programa N° 2 con los mecanismos para gestionar los recursos necesarios para implementar los planes desarrollados y velar por el cumplimiento de los requerimientos establecidos para su ejecución. El fracaso de todos los programas de vivienda tiene mucho que ver con la incapacidad que ha mostrado el gobierno para acometer los retos que tienen Venezuela en distintas áreas.

■ CONCLUSIONES

Hoy, en materia del hábitat, se está viviendo una gran confusión, producto por un lado de la falta de ideas claras de desarrollo para el país y, por la

otra, de los virajes bruscos y de conductas vacilantes que se vienen dando en el área de la vivienda, una de cuyas manifestaciones más claras son los repetidos cambios de personal de los distintos equipos de dirección, así como la continuación de prácticas viciadas por la corrupción.

No sería justo ignorar que a pesar de todos los errores que se hayan podido cometer, Conavi durante el primer período de este gobierno abrió la oportunidad para renovar la cultura que giraba alrededor de los planes de ordenamiento urbano e hizo posible que se repensara el tratamiento de las zonas de barrios y la de otros programas de la Ley, como una prioridad urbanística. Se incorporaron profesionales calificados de la arquitectura y urbanismo y otras disciplinas, y las propias comunidades. Se abrió la posibilidad de comenzar a andar y aprender juntos: los profesionales en el libre ejercicio, los servidores públicos y la comunidad organizada, haciendo camino... Una conquista por la que se debería seguir luchando.

Sin embargo, queda una pregunta crucial por responder: ¿Cuál es el programa rescatable de la ley de vivienda y el vuelco de visión que habría que dar en política de vivienda y desarrollo urbano en vista de la situación de debacle económica y social en la que se encuentra el país? ¿Existe una política adecuada que no dependa tan estrechamente de los recursos del Estado? ¿Qué transformación en la estructura institucional vigente se requiere para hacer viable la administración urbanística?

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|--|---|
| <p>BORJA, Jordi 2002 Notas para el Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Barcelona, abril.</p> | <p>PALACIOS, Luis Carlos 2003 "Venezuela: auge y caída. Un posible modelo explicativo". Investigación en curso, Caracas. República de Venezuela. Ministerio de Desarrollo Urbano</p> |
| <p>DE SOTO, Hernando 2000 The mystery of capital Basic Books-Perseus Books Group.</p> | <p>1994 Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del AMC y de la Región Capital (Sector Panamericana y Los Teques), Caracas.</p> |
| <p>Distrito Capital. Municipio Libertador 1997 Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador, Caracas.</p> | |
| <p>MARTÍN FRECHILLA, Juan José 1995 "Los orígenes del interés social en las políticas públicas de vivienda en Venezuela, 1911-1941". Urbana, 16/17, Caracas, Instituto de Urbanismo.</p> | |

