

Alfredo CILENTO SARLI

SOBRE UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

EDITORIAL

Hasta 1975, cuando todavía existían el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y sus entes adscritos —el Banco Obrero y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)—, estas tres instituciones públicas mantenían una elevada eficiencia y sobresalientes niveles técnicos, reconocidos nacional e internacionalmente. Desde 1939 habían sido sede de postgrados, sin acreditación ni título, para los profesionales de la ingeniería y la arquitectura que laboraban en las unidades de planificación, salas técnicas y oficinas de dirección e inspección de obras. Cuando en 1976 se materializó la división del MOP, se inició una diáspora institucional en el campo de las obras públicas, el desarrollo urbano y la vivienda que, desde entonces de manera progresiva, ha llevado la ineficiencia institucional a niveles impensables. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones y el Ministerio del Desarrollo Urbano (Mindur), ahora integrados en el Ministerio de Infraestructura (Minfra), y el Ministerio del Ambiente, no han logrado en 25 años efectuar una labor de impacto, a pesar de haber contado con recursos de gran cuantía. Pero, si las instituciones no se destacan por sus realizaciones, tampoco pueden obtener más recursos; al contrario, desde que la eficacia se vino abajo los presupuestos ni se reciben ni se ejecutan con puntualidad, y son cada vez más frecuentes las declaratorias de insubsistencia de montos asignados pero no ejecutados.

En el campo de la vivienda la situación es simplemente caótica. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, dictada en 1989, permitió la creación de Institutos Regionales de Vivienda en las gobernaciones de estado y de Institutos Municipales de Vivienda en muchos municipios. Además, en 1975, el Poder Nacional había transformado el Banco Obrero en Instituto Nacional de la Vivienda y creado el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, y luego, durante el segundo gobierno de Rafael Caldera, creó Fundabarrios. Como el proceso de descentralización ha sufrido un frenazo desde 1994 hasta el presente, las instituciones regionales y locales de vivienda no se han fortalecido, ni los organismos nacionales de vivienda han desaparecido, como era de esperarse con una descentralización efectiva del sector de obras públicas, desarrollo urbano y vivienda. En 1990 entró en vigencia la Ley de Política Habitacional (LPH) que creó el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), un nuevo organismo público, supuestamente el ente rector del sector vivienda, pero que en la práctica no ha podido integrar hasta el presente un Plan Nacional de Vivienda. De hecho, todos los ministros de adscripción, primero los de Mindur y luego los de Minfra, han entorpecido sus funciones, restándole libertad de acción, tal como correspondería según la Ley. A todo esto se suman las improvisadas y dispendiosas actuaciones de los Programas Bolívar 2000-2001, ejecutados por equipos militares.

La diáspora institucional en el sector se ha expandido y no ha permitido ni siquiera la mínima coordinación indispensable, por lo que cada ente anda por su lado, entabándose e inclusive guerreando

entre sí. La Ley de Política Habitacional ha sido, desde su vigencia, un instrumento también inefectivo pues sólo ha logrado promover un promedio de alrededor de 50.000 viviendas por año, incluyendo los sectores público y privado. En los últimos dos años (1991-92) la producción bajó aún más, a unas 25.000 viviendas por año. Este es un nivel de producción de viviendas, por ambos sectores, muchísimo menor que el de los años sesenta. La Ley va para una quinta modificación en doce años, lo que refleja su inoperancia.

La situación actual es realmente crítica: no hay planificación de mediano y largo plazo, de hecho no hay planes, no existe un Programa Nacional de Vivienda expresamente formulado y documentado, no existe estructura ni coordinación interinstitucional, y tampoco existe ningún sistema de información de gestión eficiente: nadie sabe exactamente cuantas viviendas inician o terminan el gobierno central, las gobernaciones de estado y los municipios, o la gente por su propia cuenta.

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% ubicada en la economía informal y con un nivel de desempleo por encima del 15%, 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 dudosa 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.

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.

Una política de vivienda y desarrollo urbano dirigida a atenuar los problemas de alojamiento de la población, reducir la pobreza y el desempleo, y garantizar un mejoramiento de la calidad de vida y la sostenibilidad de los asentamientos humanos no puede evadir los siguientes temas:

- Formulación y puesta en marcha de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, discutido y concertado en el Consejo Federal de Gobierno, que implique la descentralización total de las gestiones de proyecto y construcción hacia el ámbito estatal, municipal y de las comunidades.

- Evaluación socioeconómica del Plan en términos de su contribución a la lucha contra la pobreza y el desempleo como objetivo prioritario. La descentralización de las actividades de construcción y mantenimiento de las obras públicas hacia el ámbito municipal es de por sí una buena contribución a la generación de empleo local y regional, lo que adicionalmente evita la fuga del ahorro local hacia otros ámbitos territoriales y reduce las deseconomías de la población trabajadora, producidas por los desplazamientos y costos de vida fuera del hogar.

Para incrementar el empleo, deben privilegiarse las técnicas constructivas que incorporan más mano de obra local y que garanticen buenos niveles de productividad, aun usando más trabajo humano. Una mayor productividad no necesariamente se logra mediante el uso de técnicas capital-intensivas, es decir mediante el uso de más equipos de construcción que sustituyan mano de obra. Más empleo y productividad pueden lograrse a través de la producción en gran escala a partir de múltiples operaciones de pequeña y mediana escala estructuradas en un plan de largo plazo. Esto implica descartar la creencia de que las operaciones en gran escala sólo pueden efectuarse a partir de la producción masiva en grandes empresas de alto nivel de mecanización o automatización.

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 la legalización de la propiedad de la tierra de sus ocupantes. (2) La recuperación de 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 la ciudad, 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 y 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 el 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, así como el área metropolitana de Barcelona-Puerto La Cruz-Guanta, entre otros asentamientos urbanos duramente castigados por casi un cuarto de siglo de recesión y descuido.

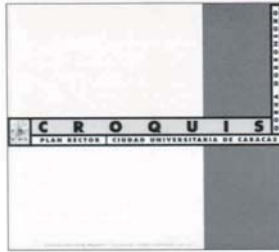
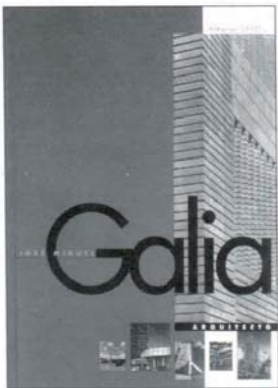
Se debe coordinar y apoyar técnicamente a las autoridades locales para el desarrollo de planes de contingencia a fin de hacer frente a los riesgos de desastres identificados, reducir la vulnerabilidad urbana y vincular estos planes al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

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 para 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 y servicio de cloacas, así como de un sistema urbano de drenajes y de control de inundaciones y aludes. Igualmente, del 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, y de instrumentar su financiamiento, ejecución y control.



POLITICA EDITORIAL

INSTITUTO DE URBANISMO

El Instituto de Urbanismo orienta su política editorial al apoyo de la generación de nuevos conocimientos en el área del Urbanismo con la misión de divulgar el saber, y dejar constancia para las actuales y futuras generaciones de sus trabajos de investigación, docencia y extensión.

Las publicaciones de IU se realizan a través de dos unidades: la de publicaciones y la que corresponde a la revista Urbana.

Unidad de Publicaciones

María Enriqueta Gallegos
mariae@urbe.arq.ucv.ve

Revista Urbana

Cira Alarcón
salarcon@urbe.arq.ucv.ve

Ciudad Universitaria,
Los Chaguaramos, Facultad de
Arquitectura y Urbanismo,
Instituto de Urbanismo, piso 4,
apartado postal 4455,
Caracas 1010-A, Venezuela.