

Alfredo CILENTO SARLI

RESUMEN

En este ensayo se revisa sumariamente el enfoque tradicional de las políticas de viviendas públicas inspiradas en los planteamientos del "Estado del bienestar" (*welfare state*), concentradas en la provisión de nuevas viviendas instantáneas completas destinadas a enjugar el déficit. Una visión cuantitativista que debe ser suplantada por un enfoque cualitativo que asigne la mayor prioridad al mejoramiento de la calidad urbana y a la búsqueda de sustentabilidad física, económica, social y ambiental de las acciones. La oferta de viviendas puede ser modificada por tres vías diferentes: (1) el aumento o disminución de los gastos de mantenimiento y conservación del patrimonio existente; (2) la construcción de viviendas nuevas y la generación de nuevos hogares que, por ampliaciones o subdivisiones, autorreproduce el *stock* existente, así como las demoliciones y las pérdidas en el inventario causadas por catástrofes; y (3) el aumento o disminución de las viviendas adecuadas ocupadas con relación al *stock* total de viviendas. La oferta total de viviendas es potencialmente del tamaño del *stock* existente, es decir, mucho mayor que el número de nuevas viviendas que se construye anualmente. Por ello se destaca la importancia de la reproducción del *stock* de viviendas existente, por ampliaciones y subdivisión; y la necesidad de eliminar obstáculos y facilitar el desarrollo de este componente de la oferta agregada de viviendas.

PALABRAS CLAVE: OFERTA DE VIVIENDA. DESARROLLO PROGRESIVO. REPRODUCCION DEL *STOCK*. TRANSFORMACIONES Y AMPLIACIONES.

OFERTA DE VIVIENDAS POR REPRODUCCIÓN DEL *STOCK*: el caso venezolano

ARTICULOS

ABSTRACT

This paper reviews briefly the traditional approach of public housing policies inspired by the welfare state proposals, focusing on the supply of new, instant, and complete houses designed to wipe the deficit away. A quantity-ward vision that should be replaced by a quality-ward approach setting as top priority, the improvement of urban standard, and the search for physical, economic, social, and environment support for actions. Housing supply can be modified by three different ways: –increase or decrease of expenses in keeping and conserving the existing patrimony; –building of new houses and generation of new houses that, through enlargement or subdivisions, can reproduce the current stock, as well as demolitions and losses of inventory caused by disasters; –and the increase or reduction of appropriate inhabited houses according to the total housing stock. The total supply of houses is potentially as great as the existing stock, namely, much higher than the number of new houses built per year. Thus, the relevance of reproducing –by enlargement or subdivision– the existing housing stock is posed; as well as the need for removing obstacles and making easier the development of this element of the aggregate supply of houses.

1/ NUEVAS VIVIENDAS CONTRA EL DÉFICIT

Todavía persiste en Venezuela (y en muchos otros países), como una gran preocupación de políticos, gobernantes y técnicos, la necesidad de calcular, minuciosamente y en forma detallada, el déficit habitacional del país y, eventualmente, del continente y del mundo, a pesar del incumplimiento de todos los planes de vivienda, formulados por todos y cada uno de los gobiernos democráticos, que se han basado en la pretendida eliminación de tal déficit. Esta preocupación cuantitativista, asociada a la idea del Estado proveedor, hace concebir los programas de viviendas como programas de obras públicas: número de unidades de vivienda o de kilómetros de carreteras construidas; y enmascara, a través del anuncio de metas inalcanzables, no sólo las falsas ilusiones, sino la incompetencia o la ignorancia de funcionarios, políticos y técnicos. Con esta apreciación, la gestión del Estado se concentra en tratar de inaugurar tantas nuevas unidades “acá y acullá”, para repartir contratos y cumplir (?) promesas electorales, independientemente de si solucionan un problema o crean uno mayor, propiciando, antes que evitando, la dispersión y desestructuración de los centros urbanos. Este afán no ha permitido abordar el problema de manera integral en su relación con la calidad de vida urbana. Lamentablemente, esta visión también desprecia las posibilidades de aprovechar la potencial dinámica de cambio del *stock* de viviendas existentes, como medio para incrementar la oferta de viviendas bien ubicadas y servidas, y a menor costo.

Por otra parte, la mala calidad y ubicación de muchos desarrollos habitacionales, públicos y privados, produce graves diseconomías generales, por ejemplo, en la dotación y operación de los servicios públicos y en el costo y tiempo de transporte; y son muchos los casos en que mejorar los servicios de transporte contribuye más eficientemente a resolver un problema de hábitat, que la construcción de nuevas “soluciones habitacionales”, de tan baja calidad e

inadecuada localización, que los ocupantes forzosos, por no tener otra opción, continúan aspirando a una vivienda de mejor calidad y en un mejor lugar. De esta manera, el déficit de viviendas, que es un déficit expectante, no disminuye y más bien continúa creciendo debido a la ineficacia del gasto. Además, las necesidades de vivienda de las familias, afectadas por la dinámica del tamaño familiar, cambian en el tiempo, independientemente de que en algún momento pudiesen haber estado satisfechas, lo que hace de la lucha contra el déficit un esfuerzo inútil.

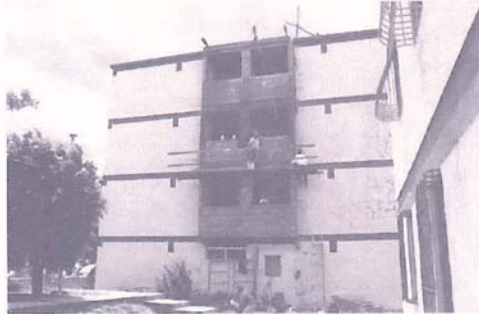
2/ LA CUESTIÓN CUALITATIVA

En el caso de Venezuela, un sencillo análisis es ilustrativo de que la preocupación por el déficit no deja ver los aspectos cualitativos del problema. La intervención del Estado venezolano en el campo del hábitat, se inicia con la creación del Banco Obrero (BO), el 30 de junio de 1928, hace casi 70 años; fundado “con el objeto de facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas”. Este enfoque estaba evidentemente asociado a la experiencia europea y al inicio del proceso de modernización de la Venezuela, en tránsito de país eminentemente rural a país petrolero urbano; de allí el nombre de Banco Obrero y la mención, como sujetos de la acción, a los “obreritos pobres” en el Decreto-Ley de su creación. En 1975, el BO se transformó en Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi), con la idea básica de adoptar una política de descentralización total, cosa que no ocurrió y dejó a la institución en un proceso de pérdida total de su efectividad.

En 1990 existían en Venezuela alrededor de 4,5 millones de viviendas, de las cuales 1,7 millones eran viviendas ubicadas en barrios, cerca de un millón adicional correspondían a viviendas promovidas directa o indirectamente por la acción del Estado (BO-Inavi) y unas 675.000 eran viviendas de costo bajo, ubicadas en zonas que también requerían y requieren una acción

FOTOS 1, 2, 3 y 4

**TRANSFORMACIONES EN
EDIFICIO MULTIFAMILIAR.
SAN CRISTÓBAL,
ESTADO TÁCHIRA.**



rehabilitadora. Esto significa que si el Estado se ocupara solamente de promover el mejoramiento sustancial del entorno y servicios de estos 3,375 millones de viviendas (75 por ciento del total) estaría mejorando radicalmente la calidad de vida de la totalidad de la población venezolana; porque a estos efectos, el mejoramiento del total de viviendas del *stock* es mucho más importante y autorreproduce más viviendas, por ampliaciones y subdivisiones, que la construcción de nuevas viviendas, no siempre adecuadamente localizadas y que no llenan las expectativas de los verdaderamente necesitados. A pesar de ello, las viviendas existentes que constituyen el *stock* han generado, por ampliaciones y transformaciones, a lo largo de los años, una gran cantidad de nuevos hogares que no son considerados adecuadamente al momento de evaluar el número de alojamientos existentes y las potencialidades que ofrece la reproducción de dicho *stock*; razón fundamental para la necesidad de inclusión de las opciones de reproducción del *stock*, como componentes básicos de la política habitacional.

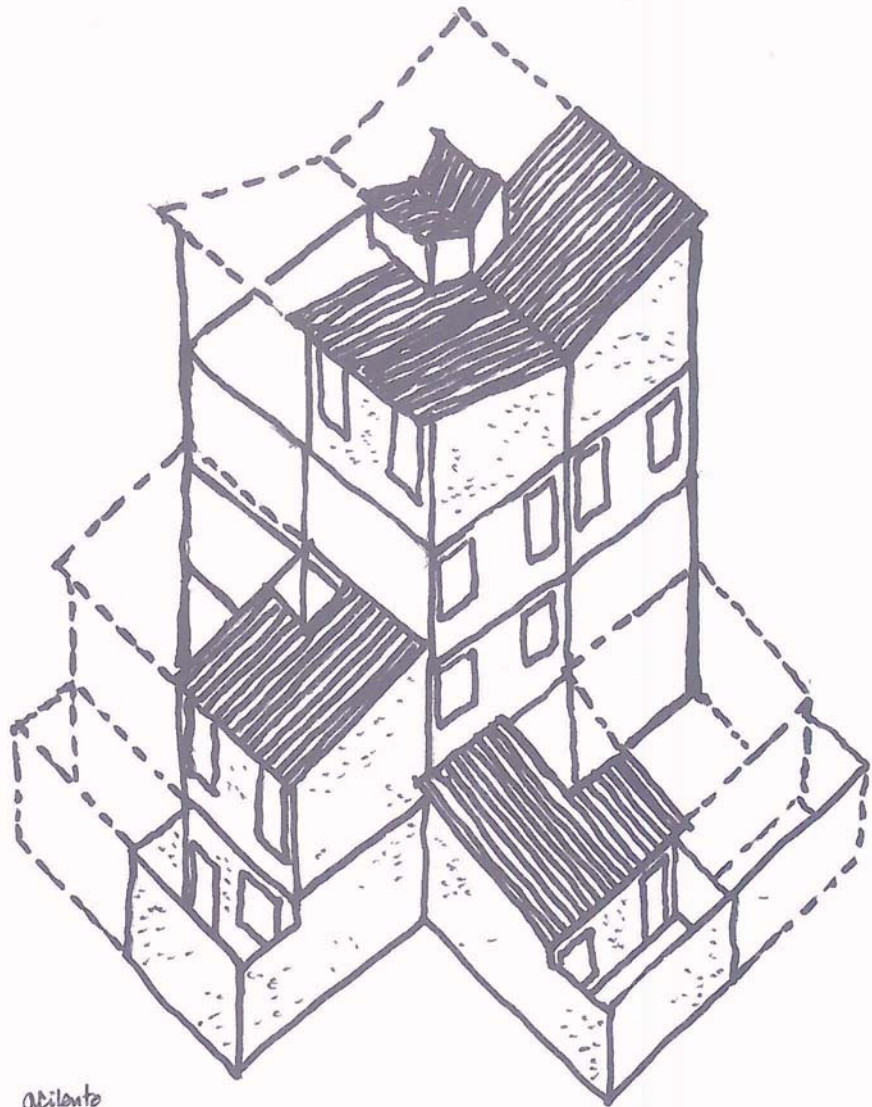
En realidad, el número de viviendas que se producen anualmente cumpliendo los requisitos de permisos y aprobaciones formales, incluyendo muchas viviendas públicas, es insignificante si se las compara con el *stock* existente, incluyendo el informal, que contiene gran cantidad de viviendas adecuadas; esto indica que, al contrario de lo que ha sido el enfoque de las políticas habitacionales, el cuidado y mantenimiento del *stock* y la creación de condiciones para su mejoramiento, transformación y reproducción, son objetivos estratégicos prioritarios de las políticas urbanas. Lo que se confirma, en la realidad urbana cotidiana del país, por la existencia de un enorme número de viviendas, tanto en las áreas "controladas" de las ciudades como en los barrios, que han sido y continúan siendo modificadas para crear nuevos hogares. En algunos sectores de las ciudades más importantes, la casi totalidad de las viviendas han sido transformadas, a pesar de las disposiciones en contrario de ordenanzas municipales que de hecho, en este aspecto, nadie cumple.

Camacho y Tarhan (1991) concluyen su investigación sobre el alquiler de viviendas en barrios de Caracas señalando que: "Los resultados de la investigación permitieron demostrar un destacado auge del inquilinato en los barrios estudiados de Caracas. La escasez de tierra urbana, unida a las necesidades de localización residencial cercana a los servicios, equipamientos, empleos, redes viales intraurbanas y sistema de transporte colectivo, han contribuido al considerable incremento del mercado de alquiler durante la década del 80, el cual tiende en el presente a proseguir significativamente en los barrios consolidados del área metropolitana. Además, este mercado seguirá absorbiendo un importante porcentaje de familias sin vivienda, que optan por esta modalidad en los barrios, frente a la ausencia de alternativas que masivamente pueda ofrecerles el mercado formal, proveniente tanto del sector público como del privado". Los mismos autores describen la forma como se origina esta oferta, que generalmente permite al propietario un ingreso adicional: "Se comienza alquilando un cuarto, luego construyen otros en el mismo nivel o en uno superior, o progresivamente, según su capacidad de ahorro, uno o dos pisos adicionales organizados como apartamentos. La producción, entonces, tiene un marcado beneficio social ya que va dirigida a resolver el problema de vivienda de estos grupos por unos "promotores de inquilinato" que son en su mayoría (60 por ciento) residentes del barrio, e igualmente pertenecen a esos grupos de menores ingresos".

Bolívar (1993) también señala una relación directa entre la densificación, representada por el aumento en el número de pisos de las viviendas en los barrios de Caracas, y el inquilinato. Es decir, que una de las razones de la densificación en los barrios, particularmente en las grandes ciudades, es la de habilitación de nuevos espacios para alquilar, como respuesta a la demanda insatisfecha y como medio para la obtención de ingresos que atenúen la creciente pauperización, originada por el crecimiento inequitativo del costo de vida. De esta

FIGURA 1

**EJEMPLO DE VIVIENDA
PLURIFAMILIAR
AMPLIABLE**



Dibujo: Arq. Alfredo Cilento

manera, los barrios desarrollan un proceso progresivo de consolidación y al mismo tiempo de densificación y de reproducción de nuevos hogares. Este proceso de reproducción ha caracterizado, a lo largo de los siglos, la forma de crecimiento y densificación de las áreas residenciales de las ciudades, y la consolidación de agrupaciones plurifamiliares que, posteriormente, dieron origen a las edificaciones multifamiliares que conocemos hoy.

3/ EL ANTECEDENTE DEL *WELFARE STATE*

Benévolo (1963) describe cómo se inicia la intervención del Estado en la provisión de viviendas para las familias de menores ingresos. En los años de la primera posguerra, el problema de alojamiento se agudiza en muchos países europeos, no tanto por los daños de la guerra —que fueron importantes sólo en Francia, donde casi 350.000 viviendas quedaron destruidas— cuanto al paro de la actividad en la construcción urbana, durante el conflicto, en los países beligerantes y en muchos de los neutrales. Además, el costo de la construcción aumentaba más rápidamente que el costo de la vida, por el aumento del precio de los materiales, de la mano de obra y de los terrenos, y en parte por la demanda de tipos de construcción cada vez más perfeccionados. De esta manera se evidencia cada vez más la necesidad de intervención del Estado, para asegurar una vivienda adecuada a los más humildes. Esta intervención es por dos vías: mediante créditos y facilidades concedidas a asociaciones privadas y a través de la construcción de viviendas públicas.

La administración socialista de Viena, de 1920 en adelante, es un caso pionero en el establecimiento de subsidios directos a las familias (a la demanda). La república austríaca, encerrada en las nuevas fronteras impuestas por el tratado de Versalles, tiene una población desproporcionada a sus recursos naturales y depende, para sobrevivir, de la exportación de productos industriales, lo que implica la necesidad

absoluta de disminuir sus costos de producción en aras de la competitividad, lo que sólo puede lograrse limitando el nivel de los salarios, cosa que no es posible con alquileres altos. Por lo tanto, en Viena —y en menor medida en las demás ciudades— la administración se empeña en un colosal programa de construcciones, financiadas a fondo perdido, con impuestos especiales fuertemente progresivos, gravando sobre todo a las familias de mayores ingresos, así los inquilinos sólo pagaban los gastos de administración y mantenimiento. Sólo en Viena se construyeron por este procedimiento cerca de 60.000 viviendas, agrupadas en unidades arquitectónicas (vecinales) homogéneas, de edificios multifamiliares entre 4 y 7 plantas, a menudo conformando patios (*hoffen*) y con numerosos servicios comunes.

Nesslein (1988) anota que el punto de vista que dominó por largo tiempo el debate político europeo fue que el logro de objetivos sociales de vivienda era fundamentalmente incompatible con la provisión de viviendas por el mercado, puesto que la compleja red de instituciones capitalistas, ligadas a la asignación de viviendas y terrenos, era vista como un impedimento irremontable para la eliminación de *slums* y la provisión general de viviendas asequibles de alta calidad; pero, por otra parte, la menos radical socialdemocracia también se planteaba la atenuación y no el completo rechazo al mercado. En este sentido, un amplio rango de intervenciones se aceptaban como instrumentos necesarios de una eficiente y equitativa política de vivienda, en particular controles de precios de las viviendas y un sector público fuerte. Era la esperanza —y el mito— de la vivienda propia completa para todos.

Según Nesslein, a lo largo de los años ineficiencias importantes aparecieron bajo el modelo del Estado benefactor. Éstas incluyen principalmente: (1) el exceso de producción de viviendas multifamiliares en relación con tipos alternativos de residencias; (2) la producción de viviendas multifamiliares

que frecuentemente fallaron de manera importante (cierta combinación de estilo, tamaño, localización y atractivo general); y (3) una ineficiente distribución del consumo general de vivienda. Y, quizás lo más significativo, que las intervenciones del Estado, a la postre, han tenido el efecto de disminuir en lugar de incrementar las inversiones totales en vivienda. Lo cierto es que, como cualquiera puede observar, las viviendas construidas por el sector público han desarrollado una cierta uniformidad banal, tanto en su diseño interior como en su apariencia externa, que permite identificarlas claramente como “viviendas que el gobierno construye para alojar a los pobres”. Como resultado de la oferta indiscriminada, fuertemente subsidiada, de “viviendas para los pobres”, que pocas veces llegaron a los verdaderamente pobres, en todas partes, a lo largo de la segunda mitad de este siglo, las instituciones estatales de vivienda se hicieron cada vez más ineficientes, improductivas y por ende socialmente costosas; y terminaron fracasando en su intento de atenuar la penuria habitacional de los pobres que, en Latinoamérica, pasaron a ser mayoría.

4/ CAMBIO DE PARADIGMA

Hamdi (1991) designa al nuevo enfoque que se ha venido desarrollando, en sustitución de los viejos esquemas, como *supporters paradigm* (paradigma opuesto al *provider paradigm*), según el cual minimizar el consumo de recursos escasos es un importante objetivo ideológico, particularmente con relación a la producción masiva de viviendas. Desde este correcto punto de vista la “ecología de la producción” seguramente recibirá mayor atención en las décadas por venir; y sería más efectivo mejorar los medios mediante los cuales cientos de pequeños constructores, manufacturadores y suplidores, formales e informales, acceden y producen los materiales de construcción esenciales; facilitar crédito costeable; promover mercados locales y regionales más amplios; mejorar y aprovechar al máximo el patrimonio

existente; y lograr mayores y mejores facilidades de transporte. En otras palabras, lograr una gran escala de producción incrementando la participación de pequeños constructores, y de las comunidades y la gente. De lo que se trata es de “construir rápido mediante la construcción incremental” (construcción progresiva) en lugar de “construir rápido mediante la construcción instantánea”. Lógicamente, un factor básico de esta estrategia es el de facilitar el mejoramiento, ampliación y subdivisión de las viviendas que conforman el inventario o *stock* existente, lo cual deberá aumentar sustancialmente la oferta de viviendas.

Lo anterior implica una modificación integral de la oferta del servicio de vivienda que puede ser cambiada por tres vías diferentes: (1) el monto de los gastos de mantenimiento de las viviendas existentes puede crecer o disminuir, lo que altera el flujo y calidad de los servicios de viviendas emitidos por el *stock*; (2) el inventario de viviendas puede expandirse vía nuevas construcciones, renovación, transformación y remodelación o rehabilitación de las viviendas existentes; o contraerse por la vía de la demolición y/o por desastres naturales o provocados por el hombre; y (3) la proporción de las viviendas ocupadas del *stock* puede aumentar o disminuir, resultando en incremento o decremento del consumo de vivienda. La elasticidad agregada de la oferta se deriva de la suma de esos tres componentes, lo que resalta la importancia del inventario de viviendas existentes a la hora de considerar la oferta potencial.

Es evidente además que la oferta agregada sólo será efectiva si se eliminan todas las restricciones que limitan, y de hecho anulan, la viabilidad del alquiler o venta de las viviendas nuevas y de los nuevos hogares producidos o emitidos por el *stock*. En el caso de Venezuela, la anacrónica Ley de Regulación de Alquileres, vigente desde 1960 y, particularmente los reglamentos vinculados a ella, como el Decreto sobre Desalojo de Vivienda, son un obstáculo paralizante, pues se

basan en la errónea idea de que el control de alquileres contribuye a mejorar la condición habitacional de los pobres, cosa que probadamente no es cierta (Cilento, 1989).

Por otra parte, el componente más destacado del nuevo paradigma de la vivienda urbana pasa a ser la participación directa de la comunidad organizada en la promoción y gestión de su hábitat, lo cual es no sólo deseable sino el camino indispensable para que el proceso, que se basa en el concepto de la vivienda de desarrollo progresivo, pueda resultar exitoso. Esto deja claro que el objeto de atención, investigación y actuación no es ahora el producto terminado vivienda, que se obtendrá en el mediano y largo plazo, sino el proceso necesario para obtenerlo, satisfaciendo las necesidades y expectativas de cada familia y de la comunidad.

En resumen, se trata de abordar la producción del hábitat como un proceso que implica: una acción totalmente descentralizada; la optimización y mejoramiento del *stock* de viviendas existente; el desarrollo de programas de urbanización y vivienda de carácter progresivo; el estímulo, apoyo y asistencia técnica a la autoproducción y autogestión de los programas, a través de organizaciones no gubernamentales y de la comunidad; la evaluación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades regionales y locales; el fortalecimiento de las empresas locales; la producción en pequeña escala; la revalorización del vecindario; en fin, la construcción de un nuevo hábitat sustentable (Cilento, 1997).

5/ PRESERVAR Y MEJORAR EL *STOCK*

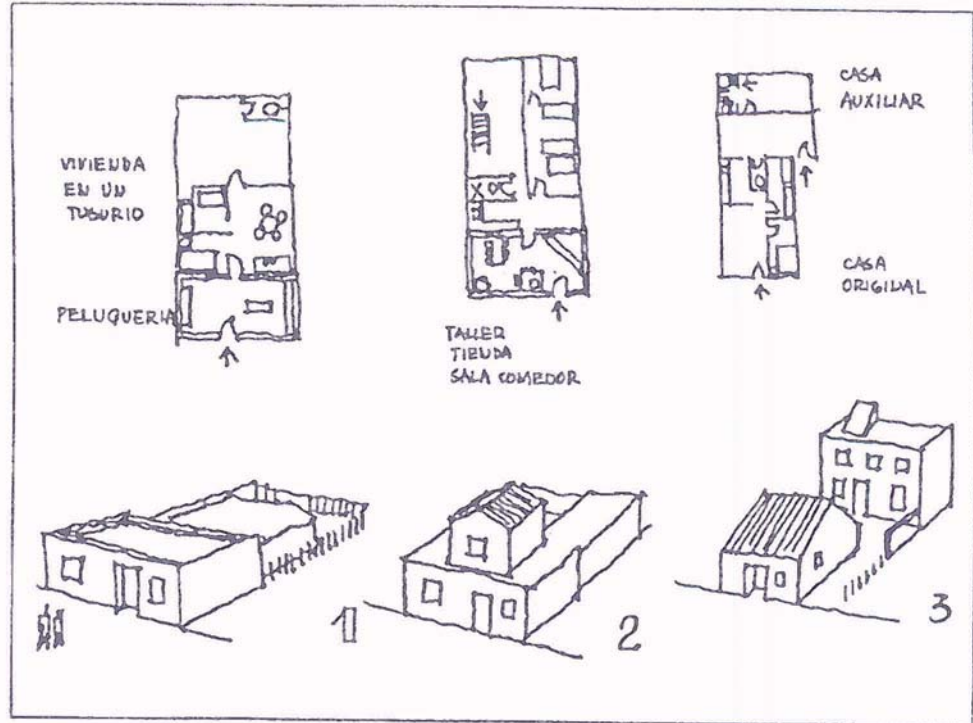
La más alta prioridad no es, entonces, la de construcción instantánea de nuevas viviendas *completas*, sino la del mejoramiento integral del hábitat urbano, lo cual incluye a las zonas de barrios que también han ampliado su contribución a la oferta de alojamiento alternativo. La preservación y el mejor aprovechamiento del *stock*, representado por el parque

de viviendas existentes, su mejoramiento y reproducción, por división o ampliación, son acciones fundamentales para mejorar el hábitat y aumentar, con menores esfuerzos, la oferta de viviendas. Pero, el mejoramiento del medio ambiente construido, no sólo es prioritario por su capacidad de generar nuevos hogares en forma rápida y económica, sino por la necesidad de mejorar sustancialmente la construcción que realmente ejecuta la gente, y de reducir los riesgos que penden sobre grandes extensiones urbanas fuertemente vulnerables. Esto debe quedar claro, pues la densificación y reproducción del *stock* de viviendas no debe ser estimulada sin una garantía de mejoramiento de la calidad, habitabilidad y seguridad de los nuevos hogares resultantes, donde factores como los de accesibilidad, iluminación, ventilación y adecuadas instalaciones, pasan a ser fundamentales.

Y aquí se debe señalar que la prevención y mitigación de desastres, que afectan recurrentemente al ámbito urbano, para lo cual los estudios sobre vulnerabilidad y riesgos son imprescindibles, es una acción que no puede seguir siendo ignorada en la planificación urbana y en la formulación de planes nacionales y locales. Si bien los eventos físicos, en tanto que cataclismos, están fuera del dominio del hombre, los efectos de los mismos son generalmente, y en buena medida, consecuencia de errores humanos, imprevisiones, fallas de planificación o situaciones producidas por la precariedad de los medios disponibles. Por lo tanto, no es nada clara la diferencia entre desastres naturales y desastres provocados por el hombre. Por ello, los factores propiciantes fundamentales de la vulnerabilidad urbana en general son, además de las malas prácticas constructivas y la falta de servicios (agua potable, cloacas, drenajes y disposición de basuras) la inexistencia de planes de contingencia y, consecuentemente, de educación ciudadana para las emergencias, como parte integrante de la planificación urbana y de un Plan Nacional Permanente de Prevención (Cilento, 1995; Conavi, 1996).

FIGURA 2

REPRODUCCIÓN EN
VIVIENDA UNIFAMILIAR



Un solo evento catastrófico puede ser capaz, como los terremotos de México y Kobe, de destruir un número mayor de viviendas que las construidas en cualquier localidad en un período de varios años y, por ejemplo, los frecuentes, y casi endémicos, derrumbes en las zonas de ranchos de Caracas (y también en sectores de la ciudad “formal”) producen una pérdida de viviendas (y de patrimonio), mayor en número, que las viviendas públicas y privadas que se construyen, para los grupos de bajos ingresos, en la misma ciudad. El terremoto de Kobe, ocurrido en un país desarrollado y con una gran cultura sísmica, es aleccionador: diecisiete meses después de la catástrofe, que dejó 300.000 personas sin hogar, cerca de 90.000 personas todavía vivían en refugios temporales; muchas víctimas, incluyendo familias de ancianos, han sido forzadas a vivir en nuevas viviendas en las afueras de la ciudad; otras familias han regresado a sus viviendas dañadas, a pesar del peligro, por no tener donde ir.

6/ URBANISMO Y DENSIDAD PROGRESIVOS

Abrams (1964), Caminos y Goethert (1975), Turner (1977), Laquian (1985), entre otros, el Banco Mundial (1974) y recientemente el BID, han legitimado progresivamente la idea de los programas de “lotes y servicios” que se han vinculado al concepto de urbanismo de desarrollo progresivo. Se trata de los antiguos “parcelamientos de servicios mínimos” construidos por el Banco Obrero a principios de los años sesenta, en zonas donde se iniciaban procesos de invasión (Castillito y El Roble, en Ciudad Guayana, entre otros exitosos proyectos). Pero, cuidado, proyectos de lotes y servicios mal concebidos, peor ubicados y abandonados a su suerte pueden, al final, resultar más costosos –pero sin viviendas– que los proyectos tradicionales de viviendas públicas, al contabilizar los costos de las omisiones y las deseconomías generadas.

También, a principios de los años setenta, fue importante la experiencia del Banco Obrero de construcción de “urbaniza-

ciones populares” que incluían el concepto de unidades-baño, viviendas núcleo o básicas y viviendas completas, así como el de urbanismo básico. Esta experiencia fue abortada por el *boom* petrolero de 1974, lo que impidió consolidar las urbanizaciones y el propio concepto de progresividad, con la adecuada asistencia técnica.

De todas formas, la noción de *urbanismo progresivo* y de parcelamientos de desarrollo progresivo tiene la misma validez que la de la vivienda de desarrollo progresivo. De lo que se trata es de fraccionar el proceso de urbanización, de manera que en las primeras fases de ocupación sean accesibles los servicios básicos, sin tener que instalar la totalidad de las capacidades de las redes de infraestructura y vialidad, lo cual sería demasiado oneroso para los primeros ocupantes. En la medida en que aumenta la densidad de ocupación y mejoran los ingresos de las familias, la vialidad, redes y servicios comunales van siendo ampliados y mejorados en forma progresiva, hasta lograr en un período, digamos de 10 años, los máximos estándares de servicio. Como se ve, no se trata sólo de urbanizar por etapas, sino del desarrollo comprometido de niveles de urbanización mejorables gradualmente.

También la densidad del conjunto, que condiciona la demanda de servicios, debe concebirse como una variable progresiva, permitiendo que los propietarios de viviendas unifamiliares puedan construir otra vivienda sobre la actual o en el mismo lote, lo que duplicará la densidad en el futuro. Esto implica la eliminación de la zonificación de uso para vivienda unifamiliar, como restricción en las áreas urbanas; es decir, permitir que todos tengan derecho, como mínimo, al uso bifamiliar en su parcela, lo que también contribuye a optimizar el uso de las redes y a aumentar la emisión de nuevas viviendas por transformación del *stock*. De esta manera, la construcción de viviendas nuevas inducirá, de forma organizada, la generación de nuevas unidades adicionales utilizando recursos locales, pequeños contratistas y fondos privados

ahorrados o captados por las propias comunidades. Pero, contenidas en muchas ordenanzas municipales, existen prohibiciones de construcción de viviendas adicionales, e incluso de ampliaciones, en parcelas unifamiliares o en retiros, terrazas y azoteas, que son sistemáticamente violadas debido a la escasez y alto precio de las tierras urbanas, a la presión de la demanda, al sentido de propiedad de la gente y, desde luego, a la imposibilidad de evitarlo, lo que hace de la prohibición una norma inaplicable y, por ende, violada por todos, en mayor o menor grado.

Con relación a este asunto, es clarísima la disposición incluida en la Sección Quinta de la Ley General de la Vivienda de la República de Cuba de 1988 (Dávalos, 1990), sobre la “Construcción de viviendas en azoteas”, que en su artículo 24 señala: “Los propietarios de viviendas individuales, los de viviendas ubicadas en edificios de varias plantas, en los que cada planta constituya una vivienda y los propietarios de las viviendas que integren un edificio de apartamentos, podrán conceder de común acuerdo al o a los propietarios de las viviendas en el nivel superior el derecho a ampliar sus viviendas, o a un tercero el de construir una nueva, en la azotea de la edificación sobre el supuesto de que técnicamente puede ejecutarse dicha construcción...” y en los artículos 25 al 32 establece las condiciones que deben cumplirse para dichos efectos. Se establece de esta manera una especie de derecho de azotea, que “constituye exclusivamente la prerrogativa de construir una vivienda”. Esta novedosa ley también incluyó en su artículo 73 el derecho a dividir la vivienda “siempre que las dimensiones y la forma de la edificación lo permitan... previo el otorgamiento de la licencia de obra correspondiente, con el objetivo de liquidar la copropiedad o para separar a uno o más convivientes del núcleo familiar” (Dávalos, 1990). De esta manera, la legislación cubana en materia de vivienda reconoce la importancia de la reproducción del *stock* y de la optimización del patrimonio existente, en la generación de nuevas moradas.

7/ DISEÑAR PARA EL CAMBIO, LA ADAPTACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN

El concepto de viviendas de desarrollo progresivo implica la necesidad de desarrollar capacidades de diseño para la adaptación y transformación, es decir, para promover una combinación de modificaciones, extensiones y/o adiciones, como en las viviendas básicas o refugios iniciales de la gente que autoproduce su hábitat, quienes, a partir de la ocupación de un pedazo de terreno, desarrollan un proceso de adaptación, extensión y mejoramiento de sus espacios, horizontal y verticalmente.

La idea de “diseñar para el cambio” está en sintonía con una tendencia tecnológica en la construcción que se profundizará en los próximos años. Se trata de la concepción y desarrollo de técnicas constructivas que permitan sustituir la tradicional, antieconómica y contaminante “demolición”, por técnicas de “deconstrucción” que faciliten cambios y transformaciones, aprovechando al máximo los componentes, materiales y accesorios retirados de la construcción original, para utilizarlos en las modificaciones. La concepción de viviendas que se puedan “deconstruir” está asociada a los procedimientos de construcción “por la vía seca”, es decir, a técnicas de ensamblaje-desensamblaje-reensamblaje de componentes, mediante juntas y uniones, mecánicas o de otro tipo. Una combinación de componentes primarios con “juntas húmedas” –componentes estructurales– y componentes secundarios con “juntas secas” –cerramientos y tabiques– también es factible dentro de la idea de diseñar para el cambio, la transformación e inclusive la improvisación.

Pero, en las viviendas del sector formal, públicas o privadas, al faltar tales consideraciones, por el deseo de los arquitectos, promotores y funcionarios de que perdure la concepción y el aspecto inicial de los conjuntos habitacionales, las transformaciones resultan no sólo más onerosas, por

demoliciones y costos adicionales de adaptación, sino por el carácter ilegal que adquieren, lo que implica una negación al hecho, señalado también por Hamdi (1991), de que “el cambio es realmente un prerrequisito de la durabilidad”. De hecho, el cambio es una parte integral del crecimiento y consolidación de las comunidades y una vía menos onerosa mediante la cual viviendas, vecindarios y ciudades se adaptan y mantienen su funcionalidad. Este cambio es factible de producirse en viviendas unifamiliares, aun cuando no haya sido previsto, pero en las viviendas multifamiliares tradicionales ello es casi imposible.

Graham Tipple (1997) ha estudiado por varios años las extensiones (transformaciones) de viviendas públicas en varios países de África. Uno de los casos, en el Gran Cairo, Egipto, abarca las modificaciones y ampliaciones ejecutadas a bloques de viviendas construidos por el gobierno, de cinco plantas sin ascensores, donde los ocupantes han promovido ampliaciones, por colaboración entre ellos, mediante contratos con constructores locales, para construir “rimas” (módulos) de cuartos adosados al edificio madre. Los nuevos cuartos aparecen para acomodar el crecimiento del grupo familiar, incluyendo algunas nuevas parejas, imposibilitadas de dejar el hogar paterno, debido a la inviabilidad de acceder a una vivienda alternativa. También en Venezuela hemos observado algunos casos en conjuntos multifamiliares en la ciudad de San Cristóbal y en Ciudad Guayana.

obviamente generarán una dinámica cambiante en el espacio vecinal. La aplicación del concepto de desarrollo progresivo en edificaciones plurifamiliares implica que la edificación inicial, contenedora de las protoviviendas, sufrirá un proceso de modificaciones (ampliaciones y mejoras) a lo largo del tiempo, en función de las necesidades de cada familia y del grupo. Las transformaciones incluirán seguramente, la emisión de nuevas unidades habitacionales u hogares. Esto señala la necesidad de una buena organización de los condominios y de una efectiva asistencia técnica, que garantice calidad, habitabilidad y seguridad en el proceso de ampliación y mejoramiento. Las agrupaciones tendrán también una estructura distinta a la tradicional imagen de un conjunto de viviendas multifamiliares, asemejándose más a agrupaciones entrelazadas de altura variable de 3 a 5 o más pisos (Cilento, 1997).

Pero, lo que requiere una especial consideración es la evidencia de que, por los efectos de la inflación y las restricciones en los precios de venta de las viviendas que se promueven a tenor de la Ley de Política Habitacional, en las áreas urbanas más densas, como es el caso del área metropolitana de Caracas, se están construyendo viviendas multifamiliares con áreas de construcción menores a 9 m² por persona, sin ninguna posibilidad de crecimiento. Dada la escasez de vivienda que caracterizará a las ciudades mayores, apartamentos de áreas tan reducidas sufrirán severo hacinamiento y evidente riesgo de tugurización. Esta perspectiva hace imperiosa la necesidad de exigir respuestas a las futuras necesidades de transformación y ampliación de las viviendas multifamiliares que se construyan con las limitaciones de área señaladas. De aquí la necesidad de diseñar para el cambio: para la adaptación y la transformación.

8/ CONCLUSIÓN

Se ha tratado de clarificar la necesidad de considerar la promoción y optimización de la oferta de viviendas como una

Por todas las consideraciones anteriores, un tema particularmente importante de plantear y explorar es el de las edificaciones multifamiliares, o más bien plurifamiliares, de desarrollo progresivo, que permitan alcanzar densidades mayores que la inicial, con nuevas formas de agrupación y de organización de los espacios públicos, semiprivados y privados. Ello es posible si se descarta la tradicional imagen del edificio multifamiliar y se sustituye por la idea de crear agrupaciones plurifamiliares de varios pisos, de desarrollo progresivo, que

estrategia que, además de la producción de nuevas viviendas, integre y facilite las inversiones en mantenimiento y mejoramiento de las viviendas existentes (para preservar el patrimonio edificado), la reproducción del *stock* (por ampliaciones y subdivisiones), y la reducción del número de viviendas adecuadas desocupadas. Esto se traduciría en unas pocas acciones básicas: (1) programas de mejoramiento de la infraestructura y servicios urbanos; (2) promoción del mejoramiento y mantenimiento de las viviendas existentes, así como del mejoramiento de la construcción que realmente efectúa la gente; (3) eliminación de los obstáculos y establecimiento de estímulos para la reproducción apropiada del *stock* existente, como vía para ampliar la oferta de nuevos hogares; (4) facilitar la producción de nuevas viviendas y urbanizaciones de desarrollo progresivo, no sólo a través de promotores mercantiles sino de promotores sociales y las propias comunidades; (5) promover el diseño para el cambio y la adaptación; y (6) eliminar todas las restricciones y regulaciones que impiden el acceso a viviendas adecuadas desocupadas y limitan, si no eliminan, la oferta de viviendas en alquiler. El éxito de una política de vivienda depende fundamentalmente de la adopción de una estrategia que integre tales acciones, pues la experiencia venezolana, de sesenta años de acciones aisladas y descoordinadas, ha producido cada vez menores avances en la provisión de hogares adecuados y en el mejoramiento de la calidad de vida urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMS, C. (1964).
"Man Struggle for Shelter in an Urbanizing World".
- BANCO MUNDIAL (1974)
"Proyectos de lotes y servicios". Washington.
- BENÉVOLO, Leonardo (1963)
Historia de la arquitectura moderna. Vol. 2. Madrid: Taurus Ediciones.
- BOLÍVAR, Teolinda (1993)
"Densificación y vivienda en los barrios caraqueños". Conavi.
- CAMINOS, Horacio y GOETHERT, Reinhardt (1975)
Urbanization Primer. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- CAMACHO, Oscar y TARHAN, Adriana (1991)
Alquiler y propiedad en barrios de Caracas. IDRC. Canadá.
- CILENTO, Alfredo (1989)
"Financiamiento y mercado de la vivienda". IDEC-FAU-UCV. Caracas.
- CILENTO, Alfredo (1995)
"Vulnerabilidad metropolitana: el caso de Caracas". *Urbana* N° 16/17, pp. 138-150.
- CILENTO, Alfredo (1997)
Cambio de paradigma del hábitat. IDEC-CDCH/UCV-Alemo-Conavi-FVP. Caracas. Libro en prensa.
- CONAVI (1996)
Venezuela: Informe Nacional. Hábitat II: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Urbanos. "La Cumbre Urbana". Estambul. Caracas.
- DAVALOS, Rodolfo (1990)
La Nueva Ley General de la Vivienda. La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales.
- HAMDI, N. (1991)
Housing without Houses. Participation, Flexibility, Enablement. Van Nostrand Reinhold.
- LAQUIAN, Aprodicio (1985)
Vivienda básica: políticas sobre lotes urbanos, servicios y vivienda en los países en desarrollo. Canadá: IDRC.
- NESSLEIN, T. (1988)
"Housing: The Market versus the Welfare State Revisited". *Urban Studies*, Vol. 25, N° 2, pp. 95-108.
- TIPPLE, A. G. (1997)
"Housing Extensions as Housing Supply in Developing Countries: A Study of Government Estates". ANKARA SCI 4670/11, pp. 384-395.
- TURNER, John (1977)
"Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments".