

Juan José MARTIN FRECHILLA

RESUMEN

El artículo pretende situar los elementos fundamentales que configuran la progresiva definición del interés social en las políticas públicas de vivienda en Venezuela desde los primeros elementos normativos hasta 1941, cuando el Banco Obrero asume en la Reurbanización de El Silencio, su primera acción de largo alcance.

El trabajo se corresponde a un primer avance de un proyecto de investigación de mayor alcance que desde una perspectiva histórica aborda para el período 1874-1958 los orígenes del urbanismo en Venezuela a partir de tres temas fundamentales: la planificación, la vivienda popular y el saneamiento, y con un acento significativo en las influencias y trasplantes, primero europeos —especialmente franceses— y luego norteamericanos.

*Este texto fue solicitado para ser presentado en el Seminario Internacional *Origens das Politicas Urbanas Modernas: Europa e América Latina, Empréstimos e Traduções*, celebrado en Itamontes (Minas Gerais), Brasil, entre el 29 de agosto y el 2 de septiembre de 1994, organizado por el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e

Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro y el Centre de Sociologie Urbaine de Paris.

LOS ORIGENES DEL INTERÉS SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA 1911 - 1941*

ARTICULOS

INTRODUCCION: LAS REFERENCIAS

Que el Estado tenga entre sus responsabilidades ocuparse de financiar, promover, construir o vender viviendas para determinados grupos sociales que de no ser así tendrían escasas posibilidades de acceder por sí solos al mercado inmobiliario, es una cuestión adquirida, relativamente reciente, inestable y, como se aprecia últimamente, perecedera.

Las particulares historias nacionales del forcejeo entre los distintos, y a veces encontrados, intereses del complejo sector privado de la construcción, y los que impulsan, también desde muy diversos intereses, la injerencia del sector público en el asunto, remiten claramente al análisis de un proceso de tensiones, que en cada coyuntura culmina en el compromiso de una legislación, la delimitación de competencias, la adopción de un aparato administrativo y/o la ejecución de proyectos. Precedieron, a la progresiva institucionalización de las políticas habitacionales del sector público, otras iniciativas, por demás significativas, con las cuales filántropos, empresarios, reformadores sociales, cooperativistas y toda otra suerte de personajes, van a experimentar con la vivienda para los obreros, para los sectores populares o, simplemente,

para los pobres, desde las más disímiles perspectivas: económicas, constructivas, sociales, legales, higiénicas o de diseño; pero inspiradas, según el caso, por la caridad y la salvación, la sanidad y la productividad, la solidaridad y la reivindicación, o la simple materialización de una singular utopía.

Este proceso, que en el caso europeo se sitúa en el siglo que cabalga entre la segunda mitad del XIX y la primera del XX, y se confirma en los Estados Unidos durante los primeros cuarenta años de este último, tiene en Venezuela fecha precisa de nacimiento con la creación el 30 de junio de 1928 del Banco Obrero; y sin que al parecer haya habido mucha gestación institucional previa. Las palabras clave que identifican el tema van a aparecer adecuadamente asimilables con las de otras latitudes en el primer artículo de la Ley que crea el organismo: obreros, pobres, casas de habitación, baratas, higiénicas. Aparecerán también desde entonces entre nosotros todos los riesgos de la imitación que confunde causas y efectos. Mientras en Europa las reformas sociales asumidas como responsabilidad pública estaban encadenadas y respondían a otros procesos, entre los cuales la industrialización y su impacto morfológico en la estructura urbana era un tema nodal a resolver, en nuestro caso la adopción se hizo sin que las variables del asunto estuviesen operando o empujando de un modo significativo. Y, sin embargo, ello no fue razón para que la caracterización de los beneficiarios se presentase —en el segundo artículo de la Ley del Banco Obrero— con muy parecidos parámetros: trabajo personal, profesión, oficio, buena conducta, vivienda propia, bienes insuficientes para adquirirla.

76

Después, cuando el proceso de urbanización se aceleró en Venezuela como resultado de la sacudida social y económica de la explotación del petróleo, la similaridad de los efectos dieron como ciertas, causas que no eran nuestras. La densificación irrefrenable de las escasas viviendas de las áreas centrales con usos y personas cada vez menos “aceptables” o la urbanización y la vivienda popular construyéndose ella

misma en quebradas y cerros, confirmaron como pertinente el uso del abanico de ensayos seguidos en otras partes. Así, tanto las políticas sanitarias, de profilaxia social e inmobiliaria, como las políticas públicas de vivienda, con renovación urbana, embellecimiento, erradicación y segregación incluidas, pasando como era de esperarse por la planificación y el control del desarrollo urbano, hicieron carrera entre nosotros, y nuestra urbanización sin industrialización fue enfrentada por el sector público como si aquella fuese de ésta resultado. Cuando el preludio de la implantación industrial se fue asentando en el país, algunos de los efectos, ellos si asimilables, ayudaron a la confusión validando orígenes equivocados.

Lo que para los países capitalistas occidentales fue resultado de un complejo proceso —con depresiones, economías de guerra, desempleo y cambio tecnológico incluido— en el que convergieron desde las consecuencias sociales y económicas del desarrollo industrial en la vida urbana, en la congestión de usos, personas, flujos de bienes y transportes, hasta las deseconomías en la estructura productiva, el rendimiento de la mano de obra, el resguardo de los valores inmobiliarios o la moralidad, pasando por las reivindicaciones de los obreros organizados, ha sido para nosotros adopción de programas y leyes, normas, medidas e instrumentos, asimilación de debates y adscripción a tendencias, todo ello extraído de un proceso ajeno que había tenido, además, como resultado intelectual técnico, la definición, a partir de un grupo heterogéneo de vertientes, de una disciplina específica —*urbanisme, urbanistica, urbanismo, town and country planning, städtebau, city planning*— con la ciudad como objeto. A ello habían contribuido, desde los inicios del siglo XIX, ingenieros, médicos, sanitaristas, filántropos, economistas políticos, ... casi desde el mismo momento en que las consecuencias del desarrollo industrial se habían puesto en evidencia en las metrópolis capitalistas; desde que estallaron, junto al tejido urbano —superficial y subterráneo— y las edificaciones, las inocultables condiciones de vida de los sectores populares y las dramáticas consecuencias que éstas provocaban, extendiendo epidemias y enfermedades hacia el

resto de la ciudad, y más allá; poniendo en peligro la vida y los bienes de los que hasta ahora se sentían más resguardados.

Convertir, entonces, a la sociedad y a la ciudad en objetos de acción racional, acotar políticas para que al cambiar ésta se arrastre con ellas a la sociedad entera, constituye la matriz del corpus ideológico que los reformadores de comienzos del siglo XX comenzaron a desarrollar. En este proceso las ciencias –y las disciplinas y profesiones que se desprenden– asumieron un papel definitivo. Se segmentaron los problemas, se establecieron redes causales, se aislaron a voluntad cadenas de determinaciones hasta hacer de lo urbano cuestión específica. Así, si las condiciones higiénicas de la vivienda y la mortalidad apuntaban una correlación significativa, el hábitat popular urbano sería delimitado como objeto particular, pero reteniendo solamente la insalubridad, la ausencia de higiene y la promiscuidad en las viviendas, y relegando, o simplemente ignorando, otras relaciones causales igualmente determinantes, pero socialmente más comprometedoras (Topalov, 1990). Es el momento en que las oficinas públicas de asistencia, de inspección y control sanitario ponen en práctica, como instrumentos para la acción, las grandes encuestas en los barrios populares; la caridad se organiza, la filantropía se arropa con la ciencia. Mientras, por otra parte, se definen los nuevos aparatos estadísticos nacionales.

El mosaico de pobreza de los barrios populares, requiere, para que las intervenciones puedan ofrecer resultados, un esfuerzo taxonómico novedoso. La pobreza debe dejar de ser una delimitación vaga y general. Los pobres se clasifican por sexo y edad, por su calificación profesional, por la permanencia o la circunstancia de su situación; se distingue entre los pobres y los obreros regulares, los desempleados involuntarios y los consuetudinarios, todo ello en el objetivo central de encontrar medios para intervenir selectivamente entre el enorme contingente de las masas urbanas depauperadas. En este terreno, el plano de la pobreza de Londres que define Charles Booth en 1900, constituye, dentro de la tradición de superposición cartográfica de epidemias, mortalidad y

vivienda, un ejemplo singularmente innovador, por enfrentar a la ciudad como una unidad en la que, además, están presentes todas las plagas de la sociedad capitalista en un conjunto que relaciona las clases sociales y el espacio urbano (Topalov, 1991). Desde la perspectiva de un reformador, Booth adopta de las ciencias naturales la observación directa y los cuadros de clasificación de las especies como método positivo. Describir la pobreza, luego recetar: “para curar una enfermedad es necesario, ante todo, establecer los hechos relativos a su carácter, su importancia y sus síntomas”. Booth inventa el “standard of living” y la “poverty line”, dándole de este modo a la clasificación de la población una dimensión que trasciende la estadística. La pobreza puede, ahora, separarse en grados, clases y comportamientos, quedando libre la vía para acotar las políticas sociales, que aunque limitadas en la práctica, se presentan casi siempre como amplias y generales. Así, los obreros juzgados como respetables, estables, de empleo regular, los que temporalmente se encuentran sin trabajo, podrán ser atendidos prioritariamente frente a los que no cumplen con estos requisitos. El andamiaje de la seguridad social adquiere soporte, y con “la asignación en el plano, a cada parte del espacio, una categoría de población se está enunciando silenciosamente una relación entre las propiedades del ambiente construido y las de sus habitantes” (Topalov, 1991:28).

El desfase entre el crecimiento de la población urbana y la construcción de viviendas puso en evidencia el carácter de la escasez. Con las reglas del mercado inmobiliario operando en esta nueva gran ciudad, las posibilidades de una oferta de viviendas construidas por el sector privado se articulaba con toda claridad, y en primer lugar, a los tramos de ingresos de los sectores de población que podían asumir con mayor holgura y menor riesgo alquileres o cuotas. Antes de que el sector público enfrentase el elevado costo de los terrenos urbanos y las limitadas posibilidades salariales de los trabajadores –con densidades más altas, con reducciones en áreas y el confort de las viviendas, algunos sectores de la gran industria europea– fundamentalmente minería, metalurgia y

transporte— construyeron sus barrios obreros con el fin de procurarse la estabilidad y el control de sus obreros más calificados, y domeñar así la conflictividad social. Barrios privilegiados que constituyeron, junto con sociedades cooperativas y de socorro mutuo, los límites de las intervenciones de un sector privado ajeno al propiamente inmobiliario; barrios que estarán bien lejos de servir como modelo para resolver los problemas de vivienda y suelo urbano para los sectores de más bajos ingresos. Para que la industria de la construcción tuviese a bien acercarse con algún entusiasmo —beneficio— a los segmentos menos atractivos del mercado, aparecieron en el orden del día, créditos, exenciones fiscales, liberación de normas y leyes. A partir de aquí el interés será sólo público, y el ámbito social de su alcance estará encadenado a los ingresos municipales o estatales, a la política y la clientela, a las coyunturas. Aunque pareciera por momentos que los tercios vínculos estructurales de la cadena pudiesen romperse, la escasez crónica de viviendas para los más pobres ha desafiado —hasta nuestros días— la utopía de tales resabios.

Para que toda esta trama de actividades urbanas se pudiese desarrollar, la planificación fue entonándose con los planos reguladores en la mano, bajo el pretexto de hacer amainar las tensiones sociales y ordenar los excesos de la congestión funcional. Pero otros eran —y son— los objetivos económicos básicos del plano como instrumento de acción sobre el suelo urbano: salvaguardar y promover los valores inmobiliarios. Con la calificación de los terrenos, con la incorporación de nuevas áreas y la valoración que aporta la trama viaria, con la aplicación de la normativa edilicia residencial para impedir “la depreciación de unos por la prevaricación de otros” se terminará de “excluir definitivamente del mercado de la vivienda a las clases de renta inferior” (Piccinato, 1993:91-93).

Todos estos asuntos harán carrera entre nosotros, pocas veces acompañada en la práctica de exitosos resultados. Hoy, en momentos en los que las responsabilidades sociales, económicas y técnicas asumidas por el Estado están sufriendo

—en todas partes— involuciones significativas, en los que un *da capo* general renueva lo más vergonzoso del desarrollo capitalista, no parece estar demás acercarse a los orígenes en Venezuela del proceso seguido por el sector público hasta la confirmación de la construcción de viviendas como responsabilidad suya, justo cuando se está librando de ella.

Se define el interés: lo mismo a los ricos que a los pobres

Durante el período colonial, la limitada importancia económica de nuestro protopaís no fue motivo para dejar de estar sometidos, al igual que el resto del continente, a la férula de leyes, ordenanzas, reales cédulas y otras disposiciones, que aun dentro de lo precario del conocimiento científico y tecnológico, pretendían normar la salud pública en la ciudad. Es decir, el aseo de calles y plazas, el abastecimiento de agua, el control de epidemias. Claro que en Caracas debía resultar difícil, en 1751, dar cumplimiento, por ejemplo, a las disposiciones profilácticas de la ley de Fernando VI, cuando indicaba, para evitar un nuevo contagio, que debían “picarse las paredes, revocarse y blanquearse y enladrillar de nuevo el piso de la alcoba en que hubiera estado la cama” del enfermo fallecido de tisis (Archila, 1973:677). Pocas habitaciones con piso de ladrillo había entonces en Caracas como para que el Cabildo pudiese dar cumplimiento a la enérgica normativa. Esta disparidad entre la generalidad de la norma y la realidad del universo a la cual se aplica, es por lo demás bien contemporánea, los barrios populares de nuestras ciudades lo demuestran.

El siglo XIX venezolano fue violento; primero una guerra dio paso a la nación, para que luego, otra, intentara zanjar las demandas sociales insatisfechas; siglo también fundamental porque nos abrimos, —y nos abrieron a pesar de nuestra precaria valencia—, a otra Europa, a otro nivel de desarrollo económico, a otros intereses. Las ideas viajan rápido, sobre todo cuando quienes las promueven tiene claramente definida la colaboración posible entre la política y los negocios (González Deluca, 1991). Allí está como prueba Guzmán

Blanco, con el primer proyecto nacional de modernización capitalista en el que, junto a reformas legales e institucionales, contratos y concesiones de minas, de transporte, de inmigración, de servicios urbanos, permitieron explorar, construir o explotar el territorio nacional, a la vez que en Caracas se emulaba, a menos de veinte años de distancia, el inicio de la renovación urbana del centro de París, con un impresionante conjunto de edificaciones públicas que todavía hoy dan forma a nuestro modesto centro histórico.

Tan rápido viajan las ideas cuando hay interés de por medio, que el primer contrato para la construcción de casas económicas lo firman en Venezuela, en 1894, los ministros de Fomento y de Obras Públicas con un francés, declarando el Estado “de utilidad pública la empresa de construcción de casas económicas” (Acosta Saignes, 1967:771-772). El contrato para el alojamiento “cómodo, decente y salubre” de la “clase obrera” se firma el mismo año que en París se aprueba la ley en la que por primera vez se fijan en Francia las modalidades de ayuda del Estado a la promoción y construcción de viviendas baratas.¹ Y apenas cuatro años después de que Gran Bretaña promulgase la “Housing of the Working Classes Act” de 1890, en la que se fundía toda la legislación anterior sobre la salud pública y sobre la subvención del Estado a las viviendas de los trabajadores. Ciertamente lo de Caracas era apenas un contrato –que por otra parte no se cumplió– para construir un mínimo de 100 casas –a 20.000 bolívares cada una– en dos años; precio que, por otra parte, pone en duda lo económico, así como su destino social, pero nos reafirma, por más que se intente

1/ Conocida como Ley Siegfried. J. Siegfried había fundado en 1889, y presidía, la «Société Française des H.B.M. (Habitations Bon Marché)».

interesadamente decir lo contrario, que Venezuela entró en el siglo XX cuando todo el mundo lo hizo; bien abajo pero en la lista.

Para conmemorar el primer centenario del desencadenamiento oficial de nuestra independencia en 1811, Juan Vicente Gómez apenas estrenándose en la Presidencia de la República, si se compara con los 27 años que se quedaría en ella, nombra, en diciembre de 1910, a César Zumeta para dirigir los trabajos de la Comisión Preparatoria del “Primer Congreso de Municipalidades”. Lo que podía haber sido una efemérides tradicional con coronas, inauguraciones, discursos y banquetes se desborda hacia otros derroteros en manos de este personaje singular de nuestra historia.² La primera muestra está en la designación de Luis Razetti para que presida la Comisión Preparatoria, integrada por 30 miembros de similar calibre intelectual agrupados alrededor de seis temas: Sanidad y Régimen Hospitalario; Renta, Ejidos y Estadística; Judicial y Régimen Penitenciario; Obras y Comunicaciones; Escolar y Registro Civil (Pensamiento político venezolano del siglo XX, 1983). Cada Concejo Municipal recogió en todo el país la información necesaria para un diagnóstico que trascendiese los tres precarios Censos de Población –1873, 1881, 1891– levantados hasta la fecha, y permitiera conocer “el verdadero estado vital y económico de los municipios”. En uno de los discursos inaugurales del Congreso, el 19 de abril de 1911, se afirmó que el diagnóstico: “puede no resolver ni uno solo de los problemas cardinales de la situación municipal del País, y ser, sin embargo, fecundísimo, providente, nada más que con plantear esos

2/ Varias veces ministro, embajador, representante ante la Sociedad de las Naciones, escritor y ensayista, director de periódicos y revistas, fundador de partidos políticos tildados de progresistas y radicales. Los artículos de la revista *América*, editada en París en 1900, el plan económico que le presenta a Gómez al terminar la primera guerra mundial y el libro *El*

continente enfermo (1899) reflejan con claridad el pensamiento de un intelectual difícil de encasillar solamente bajo la etiqueta del positivismo; sobre todo, cuando en 1908, ante los protectorados norteamericanos en Cuba, Panamá, Puerto Rico, esgrimió: «Sudamérica para los sudamericanos, es la clave y la síntesis de nuestra política ... ».

problemas en forma concreta y destacarlos sobre relieves de libre examen y madura consideración”.

Pero más cercano a nuestros asuntos aquí, Luis Razetti se había adelantado a J.V. Gómez en la conmemoración del Centenario aludido promoviendo para ello desde junio de 1908, la celebración del “Primer Congreso Venezolano de Medicina”. Además de las patrióticas razones se argüía que un Congreso era fundamental para el progreso de la ciencia, para darle a ésta fisonomía nacional, para deducir conclusiones prácticas sobre higiene y patología regionales, para poner en orden las estadísticas (Razetti, 1908:105-106). Se estaban sintiendo en Caracas las primeras secuelas nacionales de las reuniones de la Convención Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas –la primera en Washington en 1905– promovidas por la Oficina Sanitaria Internacional, dependiente de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas.³ En la tercera reunión celebrada en Costa Rica en 1910, se recogen los informes sobre las medidas y las leyes sanitarias, las condiciones y el control sanitario de los puertos, el análisis de la mortalidad y sus causas, en cada país; así como lo relativo al control sanitario de las enfermedades endémicas americanas y al saneamiento de las ciudades. Estos dos últimos temas son destacados por Razetti en la prensa nacional como fundamentales, con una advertencia adicional que hace explícitas las razones e intereses de medidas, controles y leyes comunes: “debemos estar convencidos de que si nosotros no procedemos a sanear nuestras ciudades y puertos, los americanos nos lo impondrán, como lo están imponiendo ya a las naciones de Europa para sus colonias de América. Las

costas del mar Caribe deben estar saneadas antes de que el Canal de Panamá esté abierto al comercio universal”. Con el alerta en las negrillas, Razetti no deja dudas acerca del interés que se impone a nombre de la civilización: “el imperialismo yankee no enarbola la roja bandera de los conquistadores de otras épocas, sino la bandera de la sanidad y de la beneficencia” (Razetti, 1909:107-108). Beneficencia aparte, lo que sí es cierto es que el “Primer Congreso Venezolano de Medicina” tendrá como prioritario el estudio de nuestras tres grandes endemias: paludismo, anquilostomiasis y fiebre amarilla, y que Luis Razetti será encargado por el Comité Organizador de presentar en una memoria “la exposición razonada del estado sanitario de la ciudad de Caracas y de las medidas generales de saneamiento que sean indispensables para modificar su actual situación higiénica” (Razetti, 1911:3).

Amparado, en lo social, por el pensamiento de Disraeli y, en lo científico, por los principios fundamentales de la sanidad moderna, Razetti presenta, bajo el alerta “Caracas se despuebla”, un diagnóstico preciso de la situación demográfica de la capital, en el que una natalidad normal se enfrenta a una mortalidad que la sobrepasa significativamente. En un recorrido por las causas del alto coeficiente de mortalidad queda establecida la relación entre la ausencia de higiene pública y la insalubridad de Caracas. Así, “la infección permanente del subsuelo de la ciudad por estancamiento de los desperdicios de la vida y de la actividad humana”, “la escasez relativa de agua y su permanente contaminación, desde las fuentes hasta los tubos de distribución en la ciudad”, “la mala calidad de los alimentos, especialmente los de origen

3/ La Primera Conferencia Internacional Americana se celebró en Washington entre el 2 de octubre de 1889 y el 19 de abril de 1890, creándose la asociación denominada «Unión Internacional de Repúblicas Americanas»; la Segunda Conferencia en México en 1902 dio forma al primer organismo general interamericano con interés en una amplia gama de

temas: la “Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas”; en la Cuarta Conferencia, celebrada en Buenos Aires en 1910, la asociación y el organismo que la representa pasaron a denominarse «Unión de las Repúblicas Americanas» y «Unión Panamericana» respectivamente; y a partir de 1948 en Bogotá –con estructuraciones posteriores–

ambas englobadas bajo el nombre y funciones de «Organización de Estados Americanos» (Seara Vázquez, 1974: 831-843).

animal", y finalmente "el desaseo general de las habitaciones y sobre todo las casas de vecindad que constituyen focos permanentes de infección" son las cuatro causas fundamentales de la insalubridad de Caracas. Sin una red de cloacas, sin un acueducto con agua suficiente y "biológicamente pura", sin un control del transporte y la comercialización de los alimentos, sin una "reglamentación sanitaria científicamente organizada y sistemáticamente dirigida" que incluya a las "habitaciones en común, especialmente las casas de vecindad" no será posible un crecimiento poblacional ni Caracas será una ciudad moderna (Razetti, 1911:25-34).⁴

Luego del diagnóstico, la receta: "un plan general de saneamiento de la ciudad de Caracas, según los principios y reglas de la higiene moderna", que incluye la construcción de la red de cloacas, con un colector maestro para su posterior depuración; el cubrimiento de las calles con un pavimento impermeable y un servicio diario de lavado; la reconstrucción del acueducto, comenzando por la adquisición de los terrenos en donde nace el río Macarao, para asegurar una dotación, suficiente y convenientemente distribuida, de agua química y biológicamente potable; y finalmente, el estudio detallado del estado sanitario de las viviendas de la ciudad, reglamentando especialmente las posadas, las casas de huéspedes, los hoteles, las casas de vecindad. Con mayor o menor rapidez y éxito, los acuerdos del Congreso de Medicina, al igual que el de municipalidades, se fueron convirtiendo en acciones, por lo menos en el papel, en las normas, reglamentos, organismos. Con los médicos por un lado, y los ingenieros por otro, se

4/ Habitación es sinónimo de vivienda: «Las habitaciones se dividen en: habitaciones particulares y habitaciones colectivas. Nuestras habitaciones particulares, en general, no son insalubres (...) Pero entre las habitaciones colectivas, las casas que se 'alquilan por piezas' o 'casas de vecindad', que es la habitación común de nuestros

obreros y artesanos, son verdaderos focos de infección por el hacinamiento y la suciedad» (Razetti, 1911:32).

reprodujo en el país, en esta primera década del siglo XX, una articulación entre salud y ciudad, que dio paso a la legislación sanitaria y luego a la propiamente urbana, acompañada de las primeras encuestas.

La argumentación se apoyó en los mismos componentes que en otras latitudes, en los ejemplos de otras ciudades.⁵ Las medidas de saneamiento poseen un componente democrático esencial "porque sus beneficios aprovechan lo mismo a los ricos como a los pobres"; por más costoso que sea el saneamiento urbano, su productividad es determinante: "la población aumenta, disminuyen las enfermedades, se activa el trabajo, se economizan vidas interesantes", se desarrollan los negocios. Pero sobre todo la erradicación de los focos de infección, el control sanitario, la profilaxia, se presentan como el punto central de la salubridad pública: en las viviendas de los barrios populares, en las casas de vecindad viven "nuestras cocineras, lavanderas, costureras etc., que pasan el día en las casas de familia, duermen en estas casas y son portadoras permanentes de gérmenes de todo género". El interés social se hace manifiesto. No sólo se trata de despoblamiento y de las consecuencias económicas que conlleva, sino del peligro que corren los habitantes de toda la ciudad.

La cuestión sanitaria, la higiene y la salud públicas, tendrán, por exigencias internas y externas, un peso determinante en el desarrollo del proyecto nacional de modernización capitalista que relanzó en el país el gobierno de Juan Vicente Gómez desde finales de 1908. La premura es manifiesta: en marzo de 1909 se crea con carácter provisional mientras el Congreso

5/ Razetti cita el éxito, en el control de la fiebre amarilla, del Dr. Oswaldo Cruz en Rio de Janeiro desde 1903, que reseña el Dr. Marchoux del Instituto Pasteur en el *Tratado de Higiene* que han publicado en París.

aprueba una legislación apropiada, una Comisión de Higiene Pública para que “estudie y resuelva científicamente las cuestiones de higiene y salubridad públicas”; en mayo se establece una Reglamentación de la Policía Sanitaria Marítima “para impedir la transmisión e importación de las enfermedades infecciosas”.⁶ A la espera también de una organización institucional apropiada, se crearán en 1910 la Dirección de Higiene y Estadística Demográfica del Distrito Federal y la Dirección de Higiene y Salubridad Pública del Ministerio de Relaciones Interiores. De modo que la decisión oficial de convocar el congreso de los municipios del país y de la Academia Nacional de Medicina de hacer lo propio con los médicos, harán de 1911 un pivote significativo. Un Plan General de Estadística de la Nación, un Plan de Administración Municipal, varias ordenanzas sobre vías de comunicación y demás obras municipales, conservación y aumentos de las aguas y bosques se unirán al saneamiento de Caracas que presenta desde el punto de vista médico Luis Razetti, junto con el Plan General para la Organización de las Aguas de Caracas que propone el ingeniero Torcuato Ortega Martínez, en el que, después de establecer como significativa la relación entre la higiene de las ciudades y el mejoramiento de la salud pública, se encadenan las condiciones técnicas y constructivas para lograrlo: la conducción de aguas y la distribución de acuerdo a “un plan científico y económico determinado”, la necesidad de una ordenanza especial para las nuevas construcciones, la construcción de “una red de cloacas que obedezca a un plan científico”, la construcción de un “pavimento para las calles que facilite su aseo” (Pensamiento político venezolano del siglo XX, 1983:253-264).

82

6/ La primera visita formal para poner orden en los puertos la hará, en 1916, Thorndike Saville de la Comisión de la Fiebre Amarilla de la Fundación Rockefeller, ante la creciente preocupación de los Estados Unidos por una posible propagación de la enfermedad hacia el oriente, al haberse abierto el Canal de Panamá.

Los acuerdos no quedaron ahí. El primer paso fue la creación, en noviembre de 1911, de la Oficina Nacional de Sanidad, encargada de establecer las medidas de higiene necesarias “con perfecto rigor científico y práctico y de modo regular, estable y uniforme en todo el país”. Se adscribirá a esta Oficina un instituto de investigación y control con sus correspondientes laboratorios creado al efecto, además de “los Institutos de Beneficencia, las Leproserías, los Manicomios, Hospitales, Lazaretos, Acueductos, cloacas y pavimentos de calles”; la construcción, ensanche y modificación de estas últimas obras, además de cualesquiera otras del dominio de Ingeniería Sanitaria, puertos incluidos, quedarán bajo la responsabilidad de la Oficina a la cual, además, ministerios, concejos municipales y gobernaciones deberán consultar mientras se definen los reglamentos y ordenanzas necesarios. Pocos meses después se aprueba la primera Ley de Sanidad y en diciembre de 1912 el Reglamento de Sanidad Nacional. Catorce capítulos y más de trescientos artículos abarcarán en un intento por controlar, prohibir y penalizar todo lo que se refiera al aseo exterior e interior, a los productos alimenticios, a la profilaxia de las enfermedades transmisibles, a las características constructivas y de funcionamiento de los mataderos, mercados, panaderías, cafés, barberías y toda otra suerte de edificaciones urbanas. Lo comprensivo del reglamento queda evidente al abarcar desde el horario de regado y barrido de las calles hasta el frotado de los objetos de cobre con pomadas “una vez a la semana por lo menos”, pasando por los certificados médicos para trabajar en contacto con el público. Para un país en el que sólo Caracas tenía un Ingeniero Municipal –cargo creado en 1888– esta

reglamentación sanitaria, y la que se va definiendo en estos mismos años para la construcción de edificaciones ⁷ y su alineamiento en la vía pública, resulta de difícil aplicación, tanto desde el punto de vista punitivo como de la supervisión y control.

En el Reglamento de Sanidad Nacional de 1912 y en la Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal de 1910, la cuestión de la vivienda tendrá, tanto en la vertiente constructiva como en la sanitaria, una presencia significativa. Aparecerán allí por primera vez las bases legales para confirmar, validar, un proceso de renovación y segregación urbana al que años después el crecimiento urbano que generó la explotación del petróleo y el ingreso fiscal a mediados de la década siguiente, darían un impulso singularmente violento. Estas bases legales estarán acompañadas desde 1909 por una Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, ajustada nuevamente en 1912, para permitir que la sola declaratoria de utilidad por parte del ejecutivo o de los municipios permita "cualquiera otra obra relativa al saneamiento, ensanche o reforma interior de las poblaciones". Por el momento sólo se trataba de una normativa muy alejada de la realidad de nuestro precario patrimonio inmobiliario urbano pero sintonizada con los compromisos y acuerdos internacionales. Así, que ninguna casa pueda estar habitada por un número mayor de personas que el que esté en relación con un área de cinco metros cuadrados y veinticinco metros cúbicos de aire por individuo; que se declare perjudicial, peligrosa y prohibida toda casa no suficientemente ventilada, sin excusado, sin acometida directa a la cloaca; que sólo se permita echar la basura, recogida

7/ Después de las "Ordenanzas Municipales para el gobierno y policía de la muy ilustre ciudad de Santiago de León" aprobadas en 1820, un año antes del final de la guerra de independencia, y de prácticamente nula aplicación, será la "Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal" de 1910 el instrumento más completo aprobado para regir, también, en

Caracas; en el "Título II De la Policía Urbana. Capítulo I: De la arquitectura civil" se definen las reglas generales en cuanto a: permisos, alineamientos, tamaño de aceras, materiales prohibidos para la construcción de paredes y techos, excusados de agua, metros cúbicos y área mínima de ventilación por habitación, porcentaje de ubicación, altura

diariamente de las casas, en depósitos de cinc cuyos modelos se exhiben en la Oficina de Sanidad Nacional; que los pisos deban ser lisos, de piedra artificial, cemento romano o similares, quedando prohibida la tierra apisonada y el ladrillo sin revocar, componen un desideratum desmedido pero sin duda científica y técnicamente moderno. Sin embargo, con un cierto criterio de medida algunas de estas reglas deberán ser observadas cuando en lo sucesivo se construyan nuevas edificaciones, teniendo el Ingeniero Municipal que conocer los planos y supervisar las medidas sanitarias y constructivas.

Los alertas sobre el hacinamiento y la miseria de las casas de vecindad ya expuestos por Razetti: "casas que se alquilan por piezas y hasta por sitios, en las cuales en una misma, reducida húmeda y asquerosa habitación, viven en comunidad hombres, mujeres y niños, con atropello de la moral", serán recogidos en el Reglamento de Sanidad Nacional de 1912. Además, "la necesaria amplitud de patios, galerías y viviendas", el "número suficiente de excusados, baños, cocinas y lavaderos", la prohibición de "que cocinen ni laven en el interior de los cuartos" en las casas de vecindad será ampliada a "las casas de obreros [que] llenarán iguales condiciones", añadiendo que no se deberán usar "los cuartos para convertirlos en talleres de sus oficios ni en depósitos de utensilios, ni materiales". Si cruzamos lo prohibido y lo propuesto tendremos definidas las condiciones de la vivienda de los sectores populares en Caracas al comienzo de la segunda década del siglo XX.

Pero el interés tendrá otra cara, en el capítulo del Reglamento de 1912 denominado "habitaciones", allí se incluyen, en primer 83

mínima de las edificaciones, espesor de paredes, ancho mínimo de calles, chaflanes, empotramientos; se incluyen, también, los procedimientos previos a toda construcción o demolición y la normativa en higiene y salubridad de acuerdo con los distintos edificios públicos e infraestructura urbana.

lugar, las "higiénicamente aceptables", como excluyentes a los otros cinco tipos: "insalubres", "ruinosas", "peligrosas", "incómodas" e "inhabitables"; abarcando en el último a los otros cuatro, siempre que no se haya ejecutado ninguna reparación sanitaria y/o constructiva. Junto con la clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las habitaciones y la "demolición, previa expropiación legal", la medida más significativa es la "desocupación gradual, total o parcial, de barrios populosos o centrales que no llenen condiciones de sanidad y salubridad o limitación del número de habitantes". Están aquí los argumentos, las normas de clara diferenciación social, que años después, trasladadas en muchos de sus aspectos de la legislación nacional a las ordenanzas municipales, permitirán concretar, en 1941, el primer proyecto importante de renovación urbana de la capital.

Se enuncia la política "Dueños de sus viviendas"

Si 1911 constituye un año detonante para el relanzamiento del proceso de modernización de la sociedad venezolana en lo que respecta a la estructura legal que regirá el campo sanitario, a los reglamentos y ordenanzas de construcción a nivel nacional y municipal, a los procesos administrativos para la ejecución de las obras públicas y a la propia organización de la capacidad técnica del Estado, 1928 será otro año que marcará un giro importante. Ha sido difícil enfrentar la manipulación de una cierta historiografía que sitúa ese año como determinante por un grupo de incidentes políticos de oposición al gobierno de Juan Vicente Gómez, que llevaba para ese momento veinte años en el poder. Año definido, también, sesgadamente como

determinante, en el sentido de que fueron estos incidentes, básicamente estudiantiles en su origen, los que hicieron que el régimen, para acallar las protestas, y en un deseo de mostrar una cara progresista y conciliadora, tomase algunas iniciativas, entre ellas, la creación el 30 de junio de 1928 del Banco Obrero. El peso que los dirigentes estudiantiles de esas jornadas de movilización han ejercido en la vida política del país después de la muerte de Gómez —allí estarán los fundadores de la mayor parte de los denominados partidos modernos venezolanos— ha hecho mucho más difícil desmontar esta conseja; como lo ha sido hacerlo con aquella otra ya reseñada de que Venezuela entró en el siglo XX en 1936 con el fin de limitar de ese modo los 27 años del gobierno gomecista a cárcel y torturas.

Sin duda 1928 es un año especialmente significativo, y lo es para lo que aquí nos ocupa por la creación del Banco Obrero, pero razones distintas a las apuntadas serán fundamentales para esa decisión (García y López, 1989:39-41). Ya con el petróleo como primer producto de exportación, los ingresos del Estado venezolano eran para esa fecha cuatro veces mayores a los de 1908 cuando se inicia el gobierno de Gómez. Esta contundente situación fiscal va a fortalecer, a potenciar, el proyecto nacional de modernización que hasta ese momento había hecho de las obras públicas, y del papel del Estado su eje fundamental, hasta convertirlo progresivamente en hegemónico. Una renta de esa magnitud debía tener cauces de inserción en la estructura económica que no fuesen exclusivamente el gasto público directo. Dentro de esta perspectiva, y teniendo como objetivo el desarrollo del sector

público, se crearán simultáneamente dos bancos: el Banco Obrero y el Banco Agrícola y Pecuario, con el fin de dar al sector privado de la construcción incentivos y al de la producción agrícola y ganadera apoyo para salir del hundimiento en el que lo había sumido la explotación petrolera.

Aun cuando no se disponen de datos de población confiables⁸ que permitan apreciar un relativo éxito en las políticas sanitarias puestas en práctica desde 1909, lo cierto es que las primeras manifestaciones de ensanche de la capital comienzan en 1917 cuando el Concejo Municipal aprueba la extensión de la capital hacia el este, y en estos mismos años puede constatar una cierta presión sobre los ejidos con reiterados reclamos de presuntas propiedades por parte de particulares. Pero no será sino en 1924 cuando se apruebe una Ordenanza sobre Terrenos de Propiedad Municipal en la que se fijan los términos de los arrendamientos, el tamaño máximo de parcela, su vocación esencialmente residencial y las normas para su otorgamiento. Se confirma también el crecimiento de la población de Caracas, cuando en 1926, sea éste el argumento utilizado en el decreto de expropiación de la hoya hidrográfica del río Macarao para aumentar y controlar la producción de agua para la capital. Sin embargo, será el gasto público el responsable fundamental, tanto por las nuevas necesidades de empleo generadas por el crecimiento institucional del Estado, como por la renovación, ampliación y construcción de su patrimonio inmobiliario, de desatar en Caracas un proceso de urbanización todavía hoy incontenible. Las necesidades de suelo urbanizado, de edificaciones públicas, de vivienda,

fueron cubiertas con abierto interés por el sector privado; un nuevo mercado que, además del propio Estado, incluía a la creciente clase media urbana de origen civil y militar. Como era de esperarse, los sectores populares estaban fuera de ese mercado, quedando para ellos las casas de vecindad y las escasas viviendas de alquiler existentes; luego las quebradas y finalmente los cerros.

Entre 1911 y 1928 el interés público por la vivienda para los sectores populares estuvo limitado al otorgamiento de algunos contratos para la construcción de casas baratas o para obreros, a la concesión a nivel municipal de ejidos parcelados para viviendas y al establecimiento, dentro de la evolución seguida por la legislación sanitaria, de un Reglamento Sanitario de Casas de Vecindad separado como tal en 1919 del Reglamento de Sanidad Nacional de 1912; recibiendo sucesivas modificaciones, en 1921 y 1923. Las casas de vecindad están allí definidas como "una casa o parte de una casa que se alquila por departamentos o habitaciones, sin comida, o que se encuentra habitada por dos o más familias que viven independientemente unas de otras, con derecho común a pasillos, escaleras, patios, baños, azoteas, escusados, y que cocinan por separado en la misma casa". Luego de establecer las normas técnicas, de diseño, de construcción, de materiales y dotación, y las relativas a los permisos requeridos para construir, reedificar y modificar, dos artículos de la ley permiten intuir que existe un proceso de crecimiento urbano en marcha. "Cuando se desee convertir en casa de vecindad cualquier edificio destinado actualmente a otros usos" la construcción estará sujeta a la normativa que

8/ Según los especialistas, los Censos Nacionales de 1920 y 1926 tienen el primero omisiones y el segundo, abultamientos. Pero en todo caso puede afirmarse que para 1920 el Área Metropolitana de Caracas ya ha comenzado a librarse del alerta sanitario de despoblamiento de Razetti en 1911.

establece el propio reglamento para las casas de vecindad nuevas, y además deberá contar con la autorización previa del Servicio de Sanidad. Este proceso de densificación y cambio de uso irá progresivamente colmando las posibilidades de ubicación urbana de los sectores populares en el escaso patrimonio inmobiliario construido de la capital. “Que se prohíba absolutamente en lo sucesivo, las construcciones en los cerros y las quebradas” reclamarán las autoridades sanitarias nacionales a las municipales en Caracas, confirmando la existencia del proceso y las dificultades de controlarlo.

El 30 de junio de 1928 el Congreso Nacional sanciona la Ley de Banco Obrero. Su objetivo estará claramente enunciado: “facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas”. La definición de obrero estará recogida en el artículo siguiente, al indicar que se trata de los que “subsisten de su trabajo personal como artesanos, y que por título o por sus conocimientos y práctica puedan calificarse como profesionales en su respectivo oficio”. La definición de pobre es más ambigua, apenas reúne el requerimiento de “carecer de vivienda propia y de bienes suficientes para adquirirla”, con la “buena conducta”. Después de un conjunto de disposiciones de tipo financiero —capital, intereses, forma de la reserva de dominio, del pago de cuotas y de la amortización— quedan definidas como atribuciones del Banco las relativas a los “préstamos a obreros pobres destinados exclusivamente para la adquisición de casas de habitación urbanas” y a “la construcción y adquisición de casas de habitación urbanas, para ser vendidas a plazos a obreros pobres”; el arrendamiento aparecerá en la primera modificación de la ley en 1933.

Con evidentes deficiencias constructivas en algunos casos, en terrenos de difícil accesibilidad o en zonas para el momento periféricas, los urbanizadores privados propondrán de inmediato sus proyectos al nuevo banco, que los aceptará. 200 casas en San Agustín del Sur (1928-29) que ya estaban construidas, 95 en Agua Salud (1928-31), 38 en Barrio Obrero

Catía (1928-30) y 72 en Los Jardines de El Valle (1928-29) serán, en Caracas, los barrios obreros de esta primera etapa, con no muy halagüeños resultados; más que de barrios propiamente dichos se tratará de un conjunto de viviendas con una precaria inserción en el tejido urbano y sin los servicios que las dimensiones de la operación podrían indicar en cada caso (García y López, 1989:42-43).

Cuando en 1928 Juan Vicente Gómez había solicitado al Congreso la elaboración de la Ley de Banco Obrero para facilitar dinero “a los obreros y artesanos” a fin de que pudieran hacerse “dueños de viviendas propias”, estaba confirmando una de las matrices esenciales del pensamiento positivista, que lo acompañaría a lo largo de todo su gobierno, para impulsar el proyecto nacional de modernización. Los iluminados imponiendo desde afuera necesidades, prioridades y conveniencias a los sectores populares y, en primer lugar, la vivienda en propiedad. Desfases aparte —entre el modelo y la realidad— lo que sí es cierto que el discurso sobre el saneamiento, “la protección de las clases trabajadoras”, y su conversión “en propietarios por medio de la distribución equitativa y gratuita de las tierras baldías pertenecientes al Estado” estaba presente, antes del estallido petrolero, en uno de los textos fundamentales que habían dado cuerpo ideológico al “gendarme necesario” (Vallenilla Lanz, 1952: 227). De modo que a este primer momento en el que tierras baldías nacionales o ejidos municipales eran otorgados para la construcción de viviendas, se suma sin dificultad, en una coyuntura financiera favorable, el fomento directo del Estado al proceso de producción de viviendas completas. La creación para ello de un organismo *ad hoc*, que tuviese competencia en la promoción y supervisión de la construcción, en la selección de los beneficiarios, en el otorgamiento y el cobro de los créditos con las viviendas como garantía hipotecaria, le dieron al Banco desde un principio un perfil definidamente administrativo; afirmado, además, por la adscripción del organismo al Ministerio de Fomento y no al Ministerio de Obras Públicas, involucrado éste sí, por intermedio de su Sala Técnica, más directamente en los proyectos y la construcción

de la obras. Sin que se dispongan por el momento las pistas adecuadas, algunas de estas decisiones debieron estar influidas por las iniciativas francesas, más o menos contemporáneas, sobre la cuestión de las viviendas baratas (H.B.M.), que habían comenzado con la definición de un consejo general, seguido de las leyes y decretos sobre las oficinas públicas para la construcción y, después de la primera guerra mundial, con el otorgamiento de tierras del ensanche urbano para la producción de viviendas baratas, hasta el impulso definitivo de las operaciones al amparo de la Ley Loucheur de 1928.

Pero en Venezuela había razones para que el proceso apenas iniciado no tuviese éxito. Y ello, por más que, para ese mismo año de 1928, la industria de extracción había logrado convertir al país en el segundo productor mundial de petróleo, y estaba asegurado el carácter de apoyo financiero del Estado a la industria privada de la construcción al incluirse taxativamente en el Reglamento del Banco Obrero de 1928 que éste “en ningún caso, ejecutará directamente las construcciones”. Algunos de los errores de las experiencias iniciales van a acompañar una buena parte las sucesivas intervenciones del Estado venezolano en los proyectos y en la construcción de las viviendas obreras. La ausencia de un proceso de industrialización sostenido y en crecimiento que requiriese mano de obra calificada y estable, de una clase obrera propiamente dicha que reivindicase la vivienda entre sus conquistas sociales, directamente o por intermedio de partidos y sindicatos, limitaron la iniciativa del Estado venezolano en la vivienda al ámbito meramente económico-financiero. Habría que esperar a 1936, y de ahí en adelante, para que apareciese en los programas de los partidos políticos como una reivindicación y un reclamo “la efectiva mejora y saneamiento de las viviendas de las clases trabajadoras”. El gobierno de López Contreras, que siguió al de Gómez, esperó a 1938 para, en la presentación de su Plan Trienal, limitarse a señalar que se le asignaba importancia “a la edificación de casas para obreros y para la clase media”. Las escasas operaciones iniciales demostraron que las características del propio

mercado laboral excluían del acceso a la vivienda promovida por el Banco Obrero, a los obreros y artesanos a los cuales estaba en principio dirigida. Sería la clase media —empleados del Estado, de servicios y comercio— la que mayoritariamente podría optar a la adjudicación de las escasas viviendas construidas.

De modo que la lucha por una vivienda sana, la exposición de las ventajas científicas de la luz, el aire, la ventilación, correspondieron más al discurso oficial que a la posibilidad objetiva de que esas prioridades fuesen asumidas por los sectores populares que ante la insuficiencia del ingreso debían minimizar los gastos de alojamiento y transporte. Aun en el caso de una oferta significativa, unas viviendas cuyos plazos de amortización no podían pagarse mensualmente, alejadas de los lugares de empleo y de las rutas de transporte público, no eran competencia significativa para la autoconstrucción de barrios y viviendas en quebradas y cerros, o para las casas de vecindad del centro de la ciudad, mientras los emigrantes del interior estaban solos. Los Jardines de El Valle, y la ideología de ciudad-jardín, de vivienda sana, de aire y luz que encierra, sólo logrará captar a aquellos trabajadores que con empleo fijo, ingresos regulares y más elevados pudieran permitirse la vida en los suburbios. Después de 1936, con la muerte de Juan Vicente Gómez, al liberarse las tensiones y abrirse las compuertas de la actividad política, Caracas se convirtió en el epicentro definitivo del proceso migratorio interno; en la posibilidad para muchos de una sociedad que confirmaba, ahora sin la consistencia de la represión anterior, un nuevo estallido modernizador. A los dos meses apenas de la muerte natural del dictador se hace público lo que constituye uno de los primeros diagnósticos conocidos sobre el “lamentable estado sanitario de los barrios caraqueños”, que incluye un pormenorizado reclamo de las necesidades más urgentes. Amparado, en lo que a higiene pública y asistencia social se refiere, en el Programa de Febrero, que acababa de presentar el nuevo Presidente de la República, C.H. Reverón señala, en la carta que acompaña el informe, que el estado sanitario de la capital sería una maravilla si se comparase con el de los

barrios obreros. Después de recomendar a López Contreras que los recorra personalmente a pie como lo ha hecho él durante dos días para levantar la información y luego de un apunte socialmente positivo, “en todos los barrios obreros visitados no encontré un solo policía a pesar de lo cual el orden era perfecto”. Reverón presenta un listado de 45 barrios de Caracas,⁹ indicando en cada caso las necesidades totales o parciales de pavimentación de calles, sistema de cloacas, alumbrado público y agua. Algunos comentarios adicionales permiten informar al Presidente, “que seguramente no conoce por su larga ausencia de estos lugares”, si se trata de barrios en cerros o quebradas; así, en el Barrio Buenos Aires “los aires son buenos, pero desgraciadamente carece de todo lo demás, necesario para la vida”, o en el Barrio El Mamón, que además de la falta de calles, agua y luz “vive permanente amenazado de que en cualquier momento le aterrice encima un auto, camión o autobús por falta de defensa”. Las necesidades se transforman en obras, que incluyen además de las usuales –acueductos, cloacas, etc.– puentes y calles, sobre todo, aquellas que permiten incorporar los barrios y algunas urbanizaciones –El Recreo, La Florida, Country Club– al tejido urbano. Del diagnóstico final de toda la ciudad, se define como prioridad el saneamiento del río Guaire, cuyo colector parece no estar en funcionamiento (Reverón, 1936).

Así como el informe de Reverón cubre los denominados barrios obreros de la capital, la Dirección de Sanidad del Distrito Federal realizará por su parte, durante esos primeros meses de 1936, una primera encuesta para el registro y el estado de las casas de vecindad; este catastro permite

conocer, que de las 820 existentes, sólo poco más del 12% reúnen las características señaladas en el Reglamento –dormitorios de 20 metros cúbicos por persona; puertas de 1.20 x 2.50 y ventanas no menores de 1.50 metros; un baño de ducha para cada 25 personas; un WC por cada 15 y espacio independiente de cocina para cada habitación–, habiéndose librado al resto las correspondientes planillas de reparación previas a la clausura y al desalojo. Pero en los documentos oficiales se reconoce que los propietarios “no han colaborado debidamente en el propósito de mejorar el estado sanitario de los inmuebles” y, por otra parte, que “nuestra clase menesterosa, aquella cuyos jornales no le permiten vivir fuera de esos focos de infección” no puede ser desalojada “por la falta de locales en condiciones apropiadas para albergar a los inquilinos que desocuparan las casas de vecindad clausuradas, problema que agrava el estado de pobreza de la gran mayoría de los inquilinos, incapacitados para sufragar los gastos de mudanza y el depósito previo que exigen los arrendadores” (MSAS, 1937:415-416). La política de desalojo, en lo que respecta a las casas de vecindad, deberá esperar a la ejecución de la renovación urbana del centro de Caracas –El Silencio (1941-45)– válida de disposiciones sanitarias y apoyada en las expectativas generadas por el primer plan de urbanismo de la capital, el Plan Monumental de Caracas de 1939. Sin duda, será esta presencia latente del desalojo, en casas de vecindad y barrios, en cerros y quebradas, la que incorporará a la lucha partidista, social o sindical el problema de la vivienda urbana, como reivindicación a nivel municipal la dotación de servicios a los barrios y enfrentar, con su consolidación, el desalojo, o como reclamo directo, la construcción de viviendas baratas.

9/ Los barrios obreros son: Sabana del Blanco, Caserío Medina, Vallenilla, El Perú, Agua Salud, Agua Salada, Las Tinajillas, Norte de la antigua Alcabala de Catia, El Refugio, La Cortada, Obrero de Catia, Los Flores, Cañada de la Iglesia, Monte Piedad (incluyendo: El Carmen, El Limón, La Planicie, El Calvario), Colombia, San Agustín del Sur, La Ceiba y Marín, San

Isidro, Santa Elena, San Carlos, Cañada de Jesús, El Guarataro, Cerro del Obispo, Placer de Palo Grande, Los Amarillos, Nuevo Mundo, La Guairita, Buena Vista, Corso, Buenos Aires, Sarria, El Cenizo, El Portachuelo hacia el Cementerio, Prado de María, Rincón del Valle, Cármenes del Rincón, Nuevo Barrio del Prado, El Mamón, Chapellín, El Recreo,

Sabana Grande. No aparece en la lista Los Jardines de El Valle del Banco Obrero, construido a unos 12 kilómetros del centro en la parroquia foránea de El Valle y a escasos metros del núcleo urbano de ese pueblo.

Al igual que lo hizo en otros segmentos de la actividad del Estado, el gobierno de López Contreras abrirá también en el campo de la vivienda obrera y el urbanismo un importante abanico de contratación en el exterior de asesorías técnicas, de recursos humanos especializados, para trabajar en el país: Denis en Hacienda, Rotival y Lambert en Urbanismo, Alvarez Mendizábal en Agricultura, Santiago Ruesta en Sanidad, Vandellós en Estadística. Para el Ministerio de Fomento-Banco Obrero llegará el ingeniero belga Georges Poinçot. Sus informes técnicos sobre la "urbanización obrera", sobre las tipologías, las dimensiones, la composición de las viviendas; sobre la evaluación económica y funcional de los agrupamientos, en función del precio de los terrenos, el transporte de materiales o la estructura comunitaria; sobre los tipos de servicios urbanos necesarios, sus requerimientos de superficie y costo; sobre los tipos de plano general de la urbanización con la disposición de las viviendas, escuelas, campos deportivos, dispensario, guardería, lavandería colectiva, biblioteca, cooperativa de consumo y la cervecería¹⁰, tendrán rápidas consecuencias (Poinçot, 1938: 308-329); así como los informes elaborados por John G. Hegeman, presidente de la firma Hegeman & Harris de Nueva York, que vino al país como miembro de una comisión oficial de las promovidas por la Unión Panamericana para apoyo y orientación en la definición de políticas sociales, sanitarias y económicas, en este caso en relación a la cuestión de las viviendas económicas.¹¹

En 1937 se acepta en los Estados Unidos que la construcción de viviendas para los sectores de escasos recursos es un

10/ Recordemos la nacionalidad de Poinçot cuando afirma "será construida una gran cervecería donde el alcohol será prohibido. Pensamos que la mejor manera de hacer perder el hábito de uso excesivo del alcohol, es habituar poco a poco al consumo de otras bebidas poco alcoholizadas más sanas y a precios cómodos. En esta cervecería el obrero

encontrará juegos simples que podrá practicar con sus compañeros (dominó, billar, etc.)". No tenía idea Poinçot del éxito generalizado que alcanzaría su proposición.

11/ Hegeman & Harris C^o., Inc. es uno de los tres Contratistas Generales del Rockefeller Center.

problema del gobierno federal constituyéndose la "United States Housing Authority" amparada en la "Wagner-Steagall Housing Bill". En esta ley se reconocía que el sector privado era incapaz de resolver la escasez de viviendas –decentes, seguras, sanas–, aceptándose la subvención como una función del Estado, desde tres perspectivas en el caso norteamericano: subvención directa a la construcción, ayuda al propietario individual y a la construcción de casas de vecindad. No hay subterfugios en la enumeración de los peligros que el no hacerlo hubiesen acarreado; el discurso que relaciona pobreza, vivienda, promiscuidad, criminalidad, delincuencia, contagio, vicio, enfermedades y barrios insalubres se apoya en referencias europeas y norteamericanas en las que, bien alejadas de la filantropía, se destacan las pérdidas económicas, los riesgos para la salubridad general de los otros sectores de la ciudad y, sobre todo, el efecto que la eliminación de los barrios y la construcción de viviendas sanas se había demostrado tenía para mantener la estabilidad social. Con relación al programa británico de casas subvencionadas se afirma sin ambages que "estaba basado no tanto en un deseo abstracto de mejorar las condiciones de vida como en el reconocimiento, siempre creciente, de la amenaza de epidemias ..." (Hegeman, 1938:676).

Decíamos que estos puntos de vista tuvieron rápidas consecuencias, sobre todo si tenemos en cuenta que el organismo oficial para ocuparse de la cuestión existía en el país desde 1928; así, dos barrios, Bella Vista (1937-38) y Pro-Patria (1939-40), bajo la concepción de la ciudad-jardín reflejarán claramente el nuevo impulso del Banco Obrero. En el

caso de Pro-Patria es posible constatar la casi absoluta correspondencia de las ideas, características y el discurso de Poinçot, en las bases para la creación de un sindicato auspiciado por el gobierno bajo la denominación de Organización General Obrera Pro-Patria Venezolana (OGOPPV), en cuyos estatutos aparecerá por primera vez en nuestra historia sindical la construcción de casas baratas como piedra fundamental de la "acción liberadora de los obreros venezolanos". La "ciudad obrera", la "casa del obrero", la "cooperativa de consumo" y la "cooperativa de construcción" enumeradas por Poinçot estarán recogidas en la circular que la OGOPPV le dirige a sus compañeros afiliados, con idénticas características, programa, dependencias, funciones, así como similares señalamientos sobre el mejoramiento físico, intelectual y moral de los obreros, los peligros del alcoholismo, la conveniencia de los lazos de solidaridad que potencia un barrio socialmente homogéneo (OGOPP, 1938). De modo que desde el Banco Obrero se promoverá, para que aparezca la iniciativa sindical como propia, culminando en Pro-Patria, una de las operaciones más exitosas y completas realizadas durante esa primera etapa del Banco.

Mientras el Ejecutivo desarrolla estas estrategias, que se vinculan por otra parte a la participación venezolana en Buenos Aires en el Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular, a nivel municipal en Caracas se ejecutan obras y mejoras en los barrios ubicados en cerros y quebradas. Desde 1939, en total sintonía con el clamoroso triunfo de la oposición en las elecciones municipales de diciembre de 1938, se crean las primeras Juntas Pro-Mejoras parroquiales o por barrios y las Ligas de Colonos. Los futuros socialdemócratas fundan una caritativa Junta Pro-Habitantes de Puentes y Quebradas, a la vez que proponen la definición de "un estatuto municipal para la construcción en masa de viviendas baratas", en clara intención de deslindarse del Banco Obrero y su exitosa política. A finales del mismo año se discute, en el Concejo Municipal del Distrito Federal, la creación de un instituto de crédito para la construcción de viviendas populares, que toma forma de Ordenanza para la Caja Municipal de Habitación Popular,

transformada en 1941 en Caja Municipal de Crédito Popular; aparecen los créditos para la construcción y mejoras, y la clientela. En 1940, la Comisión de Catastro, Ejidos y Terrenos Municipales logra una clasificación de los terrenos que ocupan los barrios: en terrenos municipales en situación no legalizada por ocupar sin data, en terrenos de títulos dudosos y en terrenos nacionales, iniciando el municipio el rescate de estos últimos. De modo que junto con las evidentes manifestaciones del problema de la tierra en la ciudad, el debate político entre gobierno y la oposición, atrincherada en el Concejo Municipal más importante del país, va a girar con singular importancia alrededor del problema de la vivienda popular y las opciones posibles para enfrentarlo, adscritas según el caso al nivel nacional o municipal.

Así, para las elecciones municipales de 1942, la reurbanización de El Silencio del Banco Obrero y Villa Amelia, rebautizada como Urbanización Obrera Municipal Lídice, de iniciativa y construcción municipal, entran como tema en el debate electoral sobre el problema de la vivienda. La oposición denuncia que "las viviendas de El Silencio, sólo podrán adquirirlas empleados de sueldo medio y obreros de crecido jornal" y argumenta que "el pueblo está necesitado más que de viviendas suntuosas y locales, departamentos o como quiera llamárseles, que rindan gran provecho de alquileres mensuales, de tres o cuatro Villas Amelia más para sacar de debajo de los puentes y de entre las quebradas a quienes allí están siendo víctimas de la desnutrición y del abandono casi total".

Mientras la reurbanización de El Silencio representa la primera gran operación de renovación del centro urbano, de profilaxia social, de desalojo de las casas de vecindad, de segregación, Villa Amelia se convierte en la primera urbanización municipal obrera, en el precario símbolo, en el ejemplo que intentaba aproximarse al tramo más bajo del ingreso, subvencionando el valor de parcelamiento, las pilas públicas, la red de cloacas y el tendido eléctrico, para no sobrepasar los 2.700 bolívares, a pagar en 20 años, sin inicial y con una cuota mensual entre 15

y 20 bolívares. Para optar a esta vivienda de 2 habitaciones, 1 corredor, 1 wc, y la posibilidad de una habitación adicional, era necesario vivir, para el momento de adquirirla, "en sitios peligrosos bien sea por insalubridad o por no brindar garantías suficientes de seguridad, comprobada pobreza, ser padre de familia".¹² Las expectativas que genera el inicio casi simultáneo de estas dos operaciones y la confirmación que reciben en el primer plano de urbanismo de la ciudad, quedan definidas en las características, los alcances y las intenciones del interés social en el ya sin duda incontrolable problema de la vivienda.

Se estrena la planificación: la ciudad partida en dos

En medio de estos enfrentamientos: poder nacional-poder municipal, gobierno-oposición, clase media-obreros-pobres, los problemas generales de la ciudad, de su crecimiento, también concentraron alrededor de la planificación urbana, entre 1936 y 1941, otros antagonismos. Ya para ese momento los recursos fiscales de Venezuela y su potencial utilización en obras públicas territoriales y urbanas, han despertado el interés de las grandes empresas francesas de construcción que han enviado representantes a Caracas, vinculando la obtención de contratos de obras públicas con la formulación de proyectos urbanos. En 1936, Jacques Lambert y Maurice Rotival, vinculados cada uno por su lado a las empresas que negocian contratos de obras públicas, unen esfuerzos en París, con el apoyo de la Legación de Francia en Caracas, e inician los primeros contactos epistolares con el Gobernador del Distrito Federal, Elbano Mibelli, para proponerle un plan urbano para la capital. La desafortunada actuación de uno de

12/ El procedimiento para las solicitudes y las normas de los contratos, las adjudicaciones y otras disposiciones serán recogidas en la Ordenanza sobre la Urbanización Obrera Municipal Lidice. Varias veces será modificada, primero para vender sólo la construcción, y bajar aún más los precios, dejando el terreno con una data enfiteútica; más

adelante en 1946, cuando la propiedad del terreno y la administración pase a la Junta Pro-Vivienda, para impedir el negocio de alquiler y la venta. En 1951 Lidice pasará a ser patrimonio del Instituto de Crédito Popular.

los representantes de las empresas constructoras francesas abortó en ese momento la contratación de los técnicos urbanistas. La Asociación Venezolana de Ingenieros se apresuró a elaborar junto con el Ministerio de Obras Públicas un plan de desarrollo urbano para todo el valle de Caracas, que el Concejo Municipal utilizará como argumento para oponerse al Gobernador y a las contrataciones, exigiendo la licitación de las obras, y en el caso de que los proyectos se contratasen, asegurar que no se contraviniese la Ley de Ejercicio Profesional de la Ingeniería, Arquitectura y Profesiones Afines, y los técnicos extranjeros, además, se integrasen a un equipo nacional, ayudando de ese modo a la formación de recursos humanos.

A mediados de 1937, desvinculado de las empresas constructoras, Henri Prost reanuda la negociación encabezando una oficina de proyectos que incluye jerárquicamente a Lambert, Rotival y Wegenstein. El 23 de abril de 1938, Lambert y Rotival, ya en Caracas, firman el contrato con la Gobernación del Distrito Federal para "el programa de estudios y trabajos a emprender para la elaboración del Plan de Urbanismo de Caracas". Como paso previo, el 6 de abril de 1938 había sido creada una Dirección de Urbanismo adscrita a la Gobernación del Distrito Federal para desarrollar el proyecto e integrar a los urbanistas franceses a un equipo de técnicos venezolanos; será ésta la primera oficina pública de planificación urbana a nivel municipal del país.

En julio de 1939 el Plan Monumental de Caracas —luego

conocido como el Plan Rotival— es presentado ante el Concejo Municipal; será un plan de urbanismo, marcadamente orientado a la renovación urbana del centro de la ciudad. Rotival y Lambert desarrollaron, en el más clásico estilo del urbanismo colonial francés, “un conjunto arquitectural que presta a la ciudad un nuevo aspecto”; una suerte de Campos Elíseos tropicalizados, en la intención de reafirmar que “el carácter estético de todas las ciudades lo determina la ejecución de una porción de ella”. Importamos, en el momento en que Caracas comenzaba a recibir con fuerza el impacto de su crecimiento poblacional y cuando ya había consolidado su extensión hacia el este con nuevas urbanizaciones para los sectores de ingresos altos y medios, un proyecto de diseño urbano, cuando lo que parecía más necesario era un plan de desarrollo, un plano regulador. Pero el cada vez más rico Estado venezolano requería limpiar el centro urbano e imponer —en el mismo sentido que la ciudad administrativa de las capitales de las colonias francesas— un nuevo centro federal administrativo. Del Plan Monumental de Caracas de 1939, —y luego de múltiples escarceos—, el Concejo Municipal opositor aprobó, en 1940, sólo el plan director de calles y avenidas; sujetando su vigencia a reformas en las ordenanzas de construcción y a la presentación de un estudio financiero que lo avalase. El plan operó sin sanción legal efectiva, supeditado a la discrecionalidad de los funcionarios en lo relativo a ensanches, usos y alineamientos en la trama urbana del casco central. De este primer plan urbano quedó la difusión de precarios instrumentos de levantamiento de información y de análisis urbano; quedaron también los primeros elementos de confrontación entre la necesidad de controlar la intervención privada sobre la ciudad —el negocio inmobiliario— y la responsabilidad de la intervención pública sancionando la segregación urbana. Así, la proposición de un conjunto monumental de edificaciones públicas —Capitolio, ministerios, bonapartiano sarcófago para el Libertador— sobre el sector ocupado por las casas de vecindad y los burdeles, fortaleció los argumentos de la renovación urbana, aunque con el nuevo gobierno que se inició en 1941, una coyuntura —mundial, económica, política— distinta rescató otro uso, ya propuesto en

1936 por la Asociación Venezolana de Ingenieros, con el proyecto del Banco Obrero para la Reurbanización de El Silencio (1941-1945), sustituyendo los monumentos por vivienda, las clases populares y el lumpen por militares y clase media. Renovación urbana “ejemplarizante” como profilaxia social, como cirugía valorizadora del suelo urbano.

Lo precario de este primer plan urbano, de esta incursión formal, concreta y consciente del urbanismo en el país, se revelará cuando cloacas y acueductos, redes eléctricas y vialidad urbana, edificaciones escolares, de salud o públicas se implantaron en el tejido urbano sin definiciones expresas a las cuales remitirse, y en la mayor parte de los casos, solamente como consecuencia de contratos de obras públicas parciales, puntuales e inconexas. Pero el Plan Monumental de Caracas marcó también la partición de la ciudad en dos sectores, claramente definidos socialmente en el propio plano, cuando establece para la vivienda una clasificación por tipos —aislada, continua, múltiple— al este, mientras sanciona el oeste, en morado, la vivienda obrera. El espacio urbano de Caracas quedó desde entonces definitivamente segregado, con similares propósitos y resultados a los seguidos por la urbanización capitalista en cualquier ciudad del mundo. Años después, cuando un tejido urbano continuo abrazó unitariamente todo el valle, el extremo este hizo contrapeso al oeste en la masiva localización de los sectores populares.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA SAIGNES, Miguel (1967) "La vivienda de los pobres". UCV (1967): *Estudio de Caracas*, volumen II, tomo II, Caracas: Ediciones de la Biblioteca.

ARCHILA, Ricardo (1973) "La medicina y la higiene de la ciudad". *Revista de Indias* 131/138: enero 1973-diciembre 1974, pp. 654-685.

GARCIA, Noris y LOPEZ, Manuel (1989) "Vivienda obrera y gestión estatal (Esquema histórico del Banco Obrero, 1928-1958)". *Coloquio* 1, enero-abril 1989, pp. 37-58.

GONZALEZ DELUCA, María Elena (1991) *Negocios y política en tiempos de Guzmán Blanco*. Caracas: CDCH/UCV.

HEGEMAN, John C. (1938): "Viviendas económicas". *Revista del Ministerio de Fomento* 13, junio 1939, pp. 669-685.

MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL (1937) *Memoria*, Caracas: MSAS.

ORGANIZACION GENERAL OBRERA PRO-PATRIA VENEZOLANA (1938) "Carta fechada el 10 de mayo de 1938 dirigida a los compañeros de la Organización y firmada por M. Delgado Chalbaud". *Archivo del Concejo Municipal del Distrito Federal*, Caja 1-60, carpeta Urbanización General Obrera, 1939.

PICCINATO, Giorgio (1974) *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914*, Roma: Officina Edizione, edición en castellano de Oikos-Tau, Barcelona, 1993, en incompleta y lamentable traducción).

POINÇOT, George (1938) "Contribución al estudio de una Urbanización Obrera". *Revista del Ministerio de Fomento* 8; enero 1939, pp. 308-329.

RAZETTI, Luis (1908) "Lunes Científico. Congreso Médico". Razetti, Luis (1962): *Obras Completas. II Divulgación*. Caracas: MSAS.

RAZETTI, Luis (1909) "La Convención Sanitaria Internacional". Razetti, Luis (1962): *Obras Completas. II Divulgación*. Caracas: MSAS.

RAZETTI, Luis (1911) "Saneamiento de la ciudad de Caracas." *Primer Congreso Venezolano de Medicina*, Caracas, 24 de junio de 1911.

REVERON, C. H. (1936): "El lamentable estado sanitario de varios barrios caraqueños". *El Universal*, 4 de marzo de 1936.

SEARA VAZQUEZ, Modesto (1974) *Tratado General de la Organización Internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

TOPALOV, Christian (1990) "De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX". *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 125, setiembre, p. 344 (versión original en francés, 1988).

TOPALOV, Christian (1991) "L'enquête de Charles Booth et le peuple de Londres, 1886-1891". *Genèses* 5: septiembre, pp. 5-34.

VALLENILLA LANZ, Laureano (1952) *Cesarismo democrático*. Caracas: Tipografía Garrido (tercera edición).

VENEZUELA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1983) *Actas y Conclusiones del Primer Congreso de Municipalidades de Venezuela 1913*, tomo IV, nº 9. Pensamiento político venezolano del siglo XX. Documentos para su estudio. Caracas:

