

Capítulo 7

Introducción	265
¿Cuál déficit de vivienda?	266
La antipolítica del “déficit”	268
Alojamiento precario y vulnerabilidad	271
Una visión alternativa	273
Rehabilitación de barrios	274
Desarrollo anticipado de tierras	275
Recuperación de la ciudad existente	275
Vialidad y Transporte	276
Anotación final	277



Penuria habitacional y vulnerabilidad urbana. Una revisión necesaria

Alfredo Cilento Sarli

INTRODUCCIÓN¹

En esta misma década, el 50% de la población mundial llegará a estar viviendo en ciudades, serán más de 3.300 millones de habitantes urbanos. Por lo que toca a Venezuela, casi el 90% de la población estará alojada en ciudades grandes, medianas y pequeñas; más del 40% en ciudades mayores de 500.000 habitantes; y, cerca del 60% de las familias vivirá en barrios pobres de urbanismo precario, muy vulnerables, que alojarán mayoritariamente a la fuerza de trabajo del país. El gran reto es y será urbano, y el Estado venezolano tiene y tendrá que enfrentar las severas exigencias de garantizar a todos los ciudadanos alojamiento apropiado y oportunidades de trabajo, que detengan el progresivo empeoramiento de la calidad de vida de la población, cuyo deterioro se deja sentir ruidosamente en las calles de todas las ciudades venezolanas.

La ciudad es el más grandioso artefacto tecnológico y cultural inventado por el hombre. Ha sido fuente de civilización, de cultura, de educación, de salud, de prosperidad y de aprovechamiento del ocio; pero también ha sido fuente de grandes vulnerabilidades y riesgos. A medida que la población de las naciones crece, la gente tiende a ubicarse en los asentamientos urbanos mayores en busca de mejores oportunidades de trabajo o sustento, de estudio, de salud y de mejor calidad de vida. Las extensas zonas que ocupa la gente para su alojamiento hacen que la estructura que cobija a las familias -la vivienda- sea el objeto más conspicuo de las ciudades; pero ella no es un aparato autónomo, debe ocupar un terreno apropiado, debe ser accesible desde la red vial y de transporte público, debe conectarse a las redes de servicios públicos, debe estar en un entorno en el que se garantice el trabajo, la salud, la educación y la recreación de la familia ocupante. El deterioro de las condiciones de vida de la población se aprecia claramente, como una

¹ Se han eliminado expresamente las citas bibliográficas ya que esta revisión está apoyada en los escritos del autor que se señalan en las referencias incluidas al final del texto, en los que hay una abundante bibliografía sobre el tema.

fotografía, en el empeoramiento de las condiciones de alojamiento y del incremento de la vulnerabilidad urbana y los riesgos asociados.

Si no es posible garantizar esas condiciones para el habitar, tampoco será posible alcanzar una adecuada productividad de la fuerza de trabajo que contribuya a revertir los niveles de pobreza, y esto constituye un círculo perverso que profundiza la depauperación. Justamente la vulnerabilidad mayor es la pobreza, que asociada al subdesarrollo, resume todas las vulnerabilidades: desempleo, bajo nivel educativo y deserción escolar, mala atención médico-sanitaria, inseguridad de bienes y personas, des-institucionalización, inseguridad jurídica y pobreza ética de funcionarios, empresarios, sindicalistas, profesionales, militares.

En este capítulo se revisan y actualizan los planteamientos que hemos venido haciendo, desde los setenta, sobre la necesidad de enfrentar la penuria de alojamiento de la población venezolana y el crecimiento de la vulnerabilidad urbana liquidando viejos paradigmas, con un enfoque sostenible que pueda acabar con la improvisación, la demagogia y los planteamientos interesados, que han logrado el milagro de agravar la crisis, a pesar del incremento de los fondos asignados, evidentemente utilizados con poca eficacia y mucha ineficiencia y corrupción.

¿CUÁL DÉFICIT DE VIVIENDA?

En realidad, frente a tantas carencias, para los pobres urbanos, el llamado “problema de la vivienda” es totalmente secundario, ellos han aprendido a encontrar alojamiento cerca de los lugares de trabajo ya sean, alojamiento y trabajo, legales o no. Otras carencias y necesidades son más apremiantes y difíciles de resolver por sí mismas, para poder superar la depauperación: mejores oportunidades de trabajo o subsistencia, salud, educación, alimentación, seguridad de bienes y personas, seguridad social y jurídica, facilidades de desplazamiento, acceso a crédito costeable, reducción de la vulnerabilidad social, económica y física... Ese es el verdadero problema, por eso el llamado “problema de la vivienda” nunca ha encabezado ninguna encuesta en ninguna parte, salvo en coyunturas, como en la Venezuela actual que carga con decenas de miles de damnificados -homeless- de tragedias no atendidas oportunamente y apropiadamente: Vargas 1999, valle del Mocotíes y Santa Cruz de Mora, Vargas 2005, barrios de Gramoven y Nueva Tacagua.

Si analizamos desprejuiciadamente el asunto, encontraremos que la cuestión del “déficit de viviendas” es un mito, y que lo que existe es un enorme déficit de condiciones para que la gente pueda acceder a un alojamiento apropiado, en un entorno urbano asequible y ambiental-

mente sano. Esto implica: fuentes permanentes de trabajo, acceso a tierra urbanizada (agua potable, cloacas y drenajes), eficientes servicios de vialidad, transporte y comunicaciones, servicios educacionales y médico-sanitarios bien atendidos y equipados, seguridad de bienes y personas, seguridad jurídica, instalaciones recreativas, deportivas y culturales, entorno urbano sano y seguro.

La gente sabe construir su propio alojamiento con, e incluso sin la asistencia técnica necesaria, ya sea individualmente o a través de sus propias formas organizativas, como lo han demostrado por siglos, desde los primeros asentamientos humanos en el valle del Indo, hace más de 10.000 años. Lo que la gente no puede conseguir con su propio esfuerzo, son los servicios infraestructurales y comunales, así como los medios públicos de movilización desde y hacia su sitio de trabajo, de educación y salud, de cultura y recreación. Antes del inicio del siglo XX no existían instituciones públicas de vivienda, ni promotores mercantiles inmobiliarios, ni crédito de largo plazo. Estos aparecieron con el *socialstadt* y el *welfare state* al inicio de la primera posguerra. En Venezuela, el Banco Obrero (institución pionera en América Latina) fue fundado en 1928; la banca hipotecaria y las entidades de ahorro y préstamo (crédito de largo plazo) nacieron en 1960, y fue entonces cuando apareció la intermediación de los promotores privados mercantiles en la oferta de alojamiento en el mercado inmobiliario.

Pero, el problema de alojamiento de la población va más allá de la simple obtención de una vivienda completa (ahora llamadas “viviendas dignas”), porque las necesidades de las familias son dinámicas. Las familias se constituyen, crecen, se amplían, se contraen, modifican sus expectativas, se mudan, se trasladan, emigran... Por eso la gente está permanentemente reconstruyendo su hogar, puesto que no puede cambiarlo por otro, cada vez que tiene la necesidad. Y esa reconstrucción permanente es un proceso costoso, dispendioso en recursos y generador de desperdicios y escombros, que constituyen una enorme fuente de contaminación y agresión a la calidad de vida, es decir es insostenible.

Entonces, para que la vivienda pueda adaptarse a las necesidades y expectativas cambiantes de las familias, y para que su vida útil se prolongue, debe tener la capacidad de crecer, transformarse, restaurarse y mejorar su calidad y confort a lo largo del tiempo. Esas son las demandas a un nuevo enfoque tecnoeconómico y social del proceso de producción de alojamiento. Este es un planteamiento del problema completamente distinto al que orienta a los tradicionales luchadores contra el “déficit de vivienda”, que en resumidas cuentas no ha resultado más que en el aprovechamiento del supuesto déficit para hacer negocios rápidos con la construcción y venta de pseudo viviendas en “cualquier lugar de ninguna parte”, o para que los gobernantes de turno, o candida-

tos a gobernantes, anuncien grandes planes de construcción de “soluciones habitacionales” o “viviendas dignas”, con metas que jamás han sido o serán cumplidas.

LA ANTIPOLÍTICA DEL “DÉFICIT”

El negocio de construir-vender tales construcciones ha hecho que políticos, funcionarios nacionales e internacionales, promotores, constructores y comunicadores sociales se deslumbren con la idea de la existencia de un enorme “déficit de viviendas” que debe ser combatido construyendo instantáneamente nuevas viviendas completas, sin importar su calidad, ubicación o su eficacia como solución. Alojar apropiadamente a millones de familias, no es “el problema de vivienda”, ni se resuelve construyendo masivamente nuevas viviendas en cualquier lugar para eliminar el supuesto déficit. El llamado problema de vivienda es, en todo caso, un problema para muchos empresarios y políticos que perderían vigencia si no existiera.

El incumplimiento de todos y cada uno de los planes de vivienda formulados o imaginados por los gobiernos, de todos los países del mundo en subdesarrollo, no obsta para que se sigan estableciendo metas y plazos para resolver el déficit de viviendas del país o del mundo. En Venezuela, en menos de tres años, la dirigencia empresarial y los funcionarios del régimen de turno, han pasado de rendir tributo a un “déficit” de 1.200.000 viviendas a otro de 1.800.000 viviendas, y las imaginarias cifras, suma y sigue, continuarán creciendo con cada anuncio de un nuevo “plan”. Con esta apreciación, la gestión del Estado se concentra en tratar de inaugurar tantas nuevas unidades como puedan, para repartir contratos y cumplir (¿?) promesas electorales, independientemente de si solucionan un problema o crean otro mayor, propiciando, antes que evitando, la dispersión y desestructuración de los centros urbanos.

Con semejante déficit se pueden hacer promesas disparatadas, que lógicamente también serán incumplidas, como las de ofrecer a cada rato la construcción de 180.000, 200.000, 250.000... nuevas viviendas anuales, cuando los funcionarios del gobierno de turno ni siquiera se han planteado la necesidad de formular un Plan, técnicamente estructurado, para verificar si tales “metas” son alcanzables, con qué tipo de acciones y con cuáles recursos técnicos, materiales, gerenciales y financieros.

Así, la mala calidad y ubicación de muchos desarrollos habitacionales, públicos y privados, produce graves deseconomías generales, por ejemplo en la dotación y operación de 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 alojamiento, que la construcción de “viviendas dignas”, 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. Por ello, el déficit de viviendas, que es un *déficit expectante*, no disminuye y más bien continúa creciendo debido a la ineficiencia del gasto.

Charles Correa, un distinguido arquitecto indio, planteó la cuestión del déficit como una “trampa” en la que el primer paso es agregar la demanda, es decir, no sólo la demanda actual, sino también la acumulada y además la futura: “... los números a los que se llega son desde luego colosales y comienza ¡la adrenalina a fluir!. El próximo peligro es encargar a las grandes agencias centralizadas ocuparse de la demanda. Ahora la trampa se cerró. No importa si la agencia centralizada es gubernamental, o si es organizada por promotores privados. El resultado es el mismo: una filosofía mejor resumida por la vieja frase *cuenta las patas y divide entre cuatro*”.

De todas formas, es necesario ofrecer nuevas oportunidades de alojamiento, pero ello no indica que tal oferta deba ser de viviendas “completas”, puesto que los recursos necesarios (financieros y de insumos para la construcción) no alcanzarían ni siquiera para satisfacer el crecimiento vegetativo de la población, de un poco más de cien mil nuevas familias al año. Hay otras posibilidades ligadas a lo que siempre ha hecho la gente, a lo que saben hacer, es decir acceder a un terreno y proceder a la construcción progresiva de su hogar, en la medida en que crece la familia y mejoran sus condiciones de vida.

La visión parcial, populista y llena de demagogia de la “política del déficit” queda en evidencia en las grandes catástrofes cuando sufre graves daños el alojamiento de la población. En esos casos queda palpablemente demostrado que el problema de recuperar el alojamiento de la gente es un proceso progresivo, que implica la restitución de la accesibilidad y el transporte, la reconstrucción de las redes de servicios públicos, resolver los problemas sanitarios y de salud, ofrecer alojamiento provisional para los damnificados, recuperar el funcionamiento de hospitales y escuelas, e iniciar planes de realojamiento definitivo en zonas seguras, con viviendas de desarrollo progresivo.

El alojamiento no se resuelve buscando o construyendo seudo viviendas para trasladar la gente a cualquier lugar, bien lejos del sitio de la catástrofe y, por supuesto, de su trabajo y entorno. Eso fue lo que ocurrió con la tragedia del estado Vargas de 1999, cuando se ignoró por completo la *capacidad de resistencia de la gente* (o resiliencia, del inglés *resilience*), que es un recurso que tiene la sociedad para enfrentar desastres o situaciones precarias, como las que permanentemente se

presentan en los barrios. La capacidad de resistencia, en tanto que fortaleza de la población, es una especie de sustraendo social de la vulnerabilidad. En lugar de apoyarse en esa resiliencia, se optó por expulsar a la población de su ámbito, de su hábitat, de su lugar de vida, con la insólita idea de aprovechar la tragedia para “descongestionar al Área Metropolitana de Caracas”.

La ignorancia (el no saber) llega más lejos cuando, para resolver un problema de oferta de condiciones y opciones, se recurre al incremento artificial de la demanda mediante bonos, “certificados” o simplemente se regalan ingentes cantidades de dinero (50 millones de bolívares equivalentes a 20.000 dólares) para la compra de “viviendas dignas”, un producto muy escaso debido a la cuasi-desaparición de la oferta para el segmento de población mayoritariamente necesitado. Lógicamente, al incrementarse la demanda de un producto escaso, los precios se dispararon y los recursos financieros necesarios para atender la crisis se incrementaron. Hay que recordar que en 1969 (Decreto N° 60) se establecieron medidas de subsidios, desgravámenes y exoneraciones del ISLR para las viviendas con precios de venta inferiores a 100.000 bolívares (también equivalentes a 20.000 dólares); lo que ocurrió fue que todas las viviendas nuevas entraron al mercado con el precio de 99.000 bolívares y ya no hubo más viviendas con precios asequibles para las familias de menores ingresos. Por ello, los beneficiarios de los “certificados” o subsidios no encuentran hoy en día viviendas con precios de 50 millones de bolívares y los no beneficiarios de tales subsidios ahora quedaron totalmente excluidos del mercado. Hay que aprender de las lecciones del pasado para poder hablar de “exclusión”.

Pero la ignorancia y la ingenuidad generalmente van juntas: expropiar bienes escasos y “controlar” los precios y los alquileres sólo tiene como efecto incrementar la escasez y el subsiguiente malestar y protestas de los afectados, tanto productores como consumidores. A estas medidas desesperadas se suman otras insensateces como la de hacerle la guerra a la oferta de viviendas en alquiler, que en todas partes del mundo es una forma de atenuar las necesidades de alojamiento de la población, incluyendo el acceso a un lugar más cercano al lugar de trabajo, o a otro cuando se desea cambiar de barrio o ciudad. No hay que hacer profundos estudios sino percatarse del dinamismo del mercado inmobiliario de los barrios: viviendas de desarrollo progresivo, tenencia individual y colectiva, alquiler de viviendas, de cuartos y locales.

Incluso la imposición de “gavetas” de crédito forzoso a los bancos para financiar una oferta de viviendas que no existe por falta de condiciones, es una reedición de resoluciones del Banco Central de 1977, cuya efectividad fue de muy corto plazo.

ALOJAMIENTO PRECARIO Y VULNERABILIDAD

Hemos mencionado que si las condiciones de alojamiento de la población empeoran progresivamente, lo que viene ocurriendo en Venezuela desde hace más de veinte años y especialmente en los últimos siete años, la vulnerabilidad urbana crece aceleradamente, como lamentablemente lo estamos presenciando con el enorme incremento del número de damnificados por pérdida de sus hogares. La mayor parte de los asentamientos urbanos venezolanos, la población y el empleo, están ubicados en la franja andina-centro-norte-costera, eje tradicional de actividades productivas y de vinculaciones con los mercados externos; que, lamentablemente, se corresponde con las zonas de mayor riesgo sísmico e hidrometeorológico del país. Si a esto le agregamos la muy precaria situación en que se encuentra, por indolencia e ineficiencia, toda la infraestructura vial y de servicios del país, la evaluación de la situación de riesgos es crítica.

Analicemos brevemente el caso de la Área Metropolitana de Caracas (AMC), la cual se supone representa el mayor nivel de calidad de vida en Venezuela pero que, sin embargo, ha incrementado alarmantemente su vulnerabilidad frente a eventos atmosféricos o un sismo de intensidad media. Incluso, hoy en día los derrumbes y deslizamientos en los barrios ocurren a diario sin tormentas u otras causas presentes. La población que habita en barrios pobres alcanzaba en 1993 al 41,5% de la población total, casi el triple que cuando ocurrió el terremoto de 1967 y ocupaba casi la misma superficie, lo cual indica un elevado incremento de la densidad y, consecuentemente, un proceso acelerado de crecimiento de los riesgos. Mientras la población total del AMC se incrementó entre 1950 y 1990 en un 300%, la población en zonas de ranchos aumentó, en el mismo lapso, en un 878%. El número de ranchos se *duplicó* entre 1970 y 1990, y casi se *decuplicó* entre 1950 y 1990, en un lapso de 40 años, y ello ocurrió a pesar de la expansión económica habida entre 1968 y 1978 y como evidente reflejo de su distorsión. Entre 1990 y 2006, a pesar de que la población no ha crecido al mismo ritmo, tales condiciones han empeorado ostensiblemente.

La población colombiana de Armenia, afectada por un sismo el 25 de enero de 1999 envió, a través de las imágenes de la televisión, un severo alerta sobre la tragedia que un terremoto de intensidad media-alta puede provocar en cualquier ciudad, a pesar de que cuatro años atrás, el 4 de febrero de 1995, un sismo destructivo de 6,4 de intensidad había ocurrido en el mismo corredor Armenia-Pereira, donde también había ocurrido otro, de 6,5 grados, que provocó víctimas, el 19 de diciembre de 1991. Armenia es una pequeña ciudad de unos 300.000 habitantes y, sin embargo, las acciones durante y después del desastre fueron excesivamente lentas y dificultosas. El terremoto de Armenia produjo 1.000 muertos, 3.900 desaparecidos, 4.000 heridos y casi 50%

de la población damnificada en el eje Armenia-Pereira. En comparación, solamente en los barrios de Caracas viven más de 1,6 millones de personas (más de 400.000 familias) -cinco veces la población de la ciudad colombiana- y están alojados en zonas en general de muy alto riesgo, de difícil accesibilidad, y sin ninguna preparación para afrontar una tragedia de grandes dimensiones, como la que podría causar un terremoto de magnitud similar o superior a la del terremoto del 28 de julio de 1967.

La falla Tacagua-El Ávila es el accidente geológico más sobresaliente del valle mayor del AMC, y es una amenaza sísmica tangente, en toda su longitud, al límite norte de la ciudad y el sur del Litoral. La vía expresa que establece ese límite en la Cota Mil (Avenida Boyacá), del lado de Caracas, está ubicada directamente o a pocos metros de la zona de contacto de la falla del Ávila. En consecuencia, no sólo es inadmisiblesino sumamente peligroso permitir edificaciones en esa zona. A pesar de ello, esta precaución elemental ha sido totalmente irrespetada por los agentes del negocio inmobiliario y los profesionales que han sido responsables de la planificación y control urbano de la ciudad. Cuando ocurrió el terremoto de 1967, existían en Caracas un poco más de 120.000 apartamentos en edificios, mientras que en 1990 llegaron a unos 230.000, y en 2000 superaron los 400.000; al mismo tiempo y en el mismo período, el número de edificios altos de oficinas creció espectacularmente. Y como se puede apreciar a simple vista, y los especialistas han señalado con gran preocupación, el olvido de los efectos de un terremoto es evidente, y quizás no estamos tan lejos del próximo: el período de incubación de un terremoto en Caracas indica que podrá ocurrir dentro de los próximos veinte, a lo sumo treinta años.

Como está fresco el recuerdo, el AMC está permanentemente bajo amenaza del fenómeno de aludes torrenciales, el de 1999 afectó con mayor gravedad, en toda su longitud, el flanco norte de cara al mar de la serranía del Ávila. De ese lado, la altura y la pendiente son mayores que del lado sur, lo que implica mayor riesgo de aludes y más torrentosos. Del lado sur, con cara hacia Caracas, la altura es unos 900 metros menor y también lo es la pendiente, pero los riesgos de inundación en el valle mayor no son menores, debido a la posibilidad de confluencia de fuertes lluvias en la sierra y una creciente del río Guaire; la última vez que esto ocurrió fue el 4 de noviembre de 1949, hace un poco más de 50 años. Ese ciclo cincuentenario se cumplió puntualmente con los deslaves de diciembre de 1999, pero ello no significa que la amenaza para el AMC haya desaparecido.

Lo que sí es necesario establecer, de forma tan precisa como posible, es la probabilidad de que el evento de Vargas pueda repetirse en un lapso determinado. La incertidumbre de la respuesta puede ser muy impor-

tante en el momento, considerando la imprecisión y carencia de data disponible. Pero una cosa sí es segura: aun en el caso de una inundación significativamente menor que el evento de 1999, el riesgo es muy alto porque la vulnerabilidad del flanco norte del Ávila se ha incrementado considerablemente. La ocurrencia de un evento similar en el lado sur no es tampoco totalmente improbable. Este es el momento de prepararse para los próximos deslaves, desarrollando investigaciones y colectando la información básica que pueda mejorar el conocimiento de las condiciones de formación de tal fenómeno; y fundamentalmente atendiendo la precariedad de alojamiento de la población potencialmente en riesgo.

UNA VISIÓN ALTERNATIVA

Durante años hemos venido planteando que la cuestión primordial a resolver es la reducción de la vulnerabilidad general de las ciudades que incluye prioritariamente la vulnerabilidad física, de transporte, de servicios públicos y drenajes, y la seguridad de bienes y personas. Como hemos visto, nuestros asentamientos humanos son vulnerables en extremo y, por ende, altamente riesgosos. Esto se hace crítico en los barrios donde, adicionalmente, la accesibilidad vehicular es indispensable para poder atender las necesidades de la población más vulnerable: mujeres, niños, ancianos y personas discapacitadas, y para poder enfrentar las emergencias y catástrofes devenidas. Especialmente en los barrios ubicados en zonas de fuertes pendientes, donde muchos de sus habitantes tienen que subir (o bajar) hasta el equivalente a 30 o 40 pisos para acceder a sus hogares. En el AMC, decenas de miles de ancianos y discapacitados nunca más han podido bajar a las zonas planas de la ciudad, han olvidado o nunca han conocido la vivencia plena de vida urbana.

Muy poco ganamos con producir nuevos desarrollos o conjuntos habitacionales aislados, generalmente donde las tierras son más “baratas” y, por supuesto, más inservibles (literalmente y en términos de provisión de servicios), que no resuelven el problema de alojamiento, ni reducen la vulnerabilidad urbana, en las condiciones actuales de descuido y abandono en que se encuentran, no sólo nuestras ciudades, sino toda la infraestructura de vialidad y transporte del país. Por lo contrario, ya lo hemos señalado, estos desarrollos lo que hacen es aumentar la entropía urbana, es decir, la dispersión, aumentando la carga de problemas a las autoridades locales y a la propia gente. No es casual el incremento de la presencia de esa misma gente en las calles reclamando mayor diligencia, eficiencia y menos corrupción en la acción de gobierno en todos los niveles.

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Política Habitacional (LPH), sus distintas modificaciones y su sucesora la Ley actual, se ha seguido confiando la solución al “problema de la vivienda” a mecanismos de ingeniería financiera y a la captación o asignación de fondos. La realidad es que en los 15 años transcurridos desde 1990, cuando entró en vigencia la primera LPH, el alojamiento y la calidad de vida en las ciudades venezolanas ha empeorado a la vista de todos. Y esto es así porque el problema no es financiero, sino de la calidad y tipo de la oferta de alojamiento y de la pauperización de la demanda. Tampoco el problema se va a resolver “fugándonos hacia arriba” creando nuevos ministerios, nuevas leyes y decretos, sino se formaliza una estrecha vinculación entre los planes (si los hubiera) de desarrollo y equipamiento urbano y los de mejoramiento del alojamiento de la población.

Según nuestro criterio, el esfuerzo se debería concentrar, como lo hemos señalado muchas veces, al igual que otros que han estudiado el problema en sus raíces, en cuatro programas prioritarios:

REHABILITACIÓN DE BARRIOS

Formulación y ejecución de planes, concertados con el Poder Local y las comunidades, para la rehabilitación y revalorización de las condiciones de alojamiento en los barrios, que alojan más del 50% de la población venezolana, lo que básicamente implica reducir la vulnerabilidad y la infra-urbanización, proveer una red vial y de transporte básica que resuelva los problemas de accesibilidad cotidianos, y los que seguramente se presentarán en caso de una emergencia mayor, así como el equipamiento de servicios comunales del sector. Una mayor accesibilidad y servicios infraestructurales y comunales, probadamente revierten en un proceso de mejoramiento sustancial de las viviendas, que las familias llevan a cabo, con poco apoyo del sector público. La reubicación, dentro del mismo barrio o en la misma ciudad, de las familias en riesgo es una necesidad inaplazable, pero ello implica disponer de opciones planificadas y no improvisadas.

La rehabilitación de barrios ha estado presente en todos los anuncios de “planes de vivienda” desde inicios de los noventa, y antes también, con la Ley de Política Habitacional y ahora con la de Vivienda y Hábitat; la novedad es la incapacidad de los distintos gobiernos, especialmente al más alto nivel, para entender el significado social y político de ese programa, cuyo desarrollo epiléptico ha estado marcado por sucesivas suspensiones, clausuras y re-inicios, que sólo han generado pérdida de esfuerzos y recursos, así como desaliento, desconfianza y molestia en las comunidades.

DESARROLLO ANTICIPADO DE TIERRAS

Un plan nacional de urbanización básica anticipada de tierras, para reducir la presión de densificación sobre los barrios, las invasiones, y facilitar a la gente y sus organizaciones, así como a los promotores públicos y sociales, la construcción de urbanizaciones de desarrollo progresivo, apoyado con la asistencia técnica necesaria. Este es un programa emblemático para el ordenamiento del crecimiento de las ciudades que permita reducir la entropía; y, para ser concertado entre el Poder Nacional, el Poder Local y las organizaciones de la comunidad y promotores sociales. Adicionalmente, este programa permitiría mantener una reserva de tierras para los planes de alojamiento en situaciones de emergencia, lo que ayudaría a eliminar la improvisación y el “mientrastantismo” que impera en la atención de las grandes catástrofes y de las tragedias consuetudinarias, como los derrumbes y deslizamientos en los barrios, o las pérdidas de alojamiento por efecto de inundaciones y otras calamidades.

Pero, para que una acción de este tipo sea efectiva es necesario programar, diseñar y desarrollar grandes lotes de tierra urbana que alberguen 5000 o más familias, que permitan una reserva para cuatro o cinco años, de manera de garantizar una oferta continuada de parcelas y unidades básicas de viviendas (protoviviendas) y de servicios infraestructurales y comunales, en las escalas apropiadas. De esta manera se evitaría la dispersión y desestructuración del espacio urbano, y se garantizaría una efectiva programación. La cuenta es sencilla: para ofrecer 100.000 hogares en un año, es necesario entregar 200 conjuntos (etapas de desarrollos mayores) de 500 unidades, pero si se fracciona aun más el programa, por ejemplo 1000 grupos de 100 unidades, las dificultades crecen exponencialmente y la eficiencia se derrumba. Además, los grandes desarrollos permiten instrumentar programas de asistencia técnica local para que las familias participen en el proceso de desarrollo progresivo de sus hogares y de su entorno (áreas públicas y de condominio). La asistencia técnica a las familias sería equivalente a lo que se pretende con la llamada “Misión Barrio Adentro”, pero dirigida a apoyar el mencionado proceso de desarrollo progresivo del hábitat popular.

RECUPERACIÓN DE LA CIUDAD EXISTENTE

Recuperación de los espacios públicos para los habitantes de la ciudad, y rehabilitación de las urbanizaciones populares, barrios tradicionales o/y viviendas en centros históricos, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es fácilmente comprobable que la ciudad existente es capaz de generar una enorme oferta de alojamiento cuando crece la demanda insatisfecha, es lo que he llamado “oferta de viviendas por reproducción del stock”. Esta oferta se materializa en la construcción

de nuevas viviendas en intersticios urbanos de la ciudad, parcelas no construidas, división de viviendas de gran tamaño, construcción en terrazas y retiros mayores. Pero, para que ello sea efectivo y cumpla con los criterios de calidad y seguridad, es necesario crear ordenanzas y normas estimulantes, así como mejorar la calidad urbana de la ciudad, principalmente de los espacios públicos.

No es posible que se siga aceptando que los espacios públicos de la ciudad sean irresponsablemente privatizados o apropiados, mientras los ciudadanos se tienen que recoger en sus precarios espacios privados por el peligro que representa la calle. Seguridad pública, iluminación, rehabilitación, equipamiento y reactivación de los espacios públicos como plazas, bulevares y avenidas principales, es otra prioridad; y es una responsabilidad de las autoridades municipales que debe ser exigida con todo rigor. La revitalización de los espacios públicos en las ciudades venezolanas es una contribución decisiva para el mejoramiento de la calidad de vida urbana, es decir, para más del 80% de la población venezolana. Ello requiere mejoras drásticas en el equipamiento, seguridad y mantenimiento efectivo que contribuya a incrementar la presencia de la gente y el desarrollo de actividades recreativas, culturales, deportivas, e incluso generar empleo, incluyendo las horas nocturnas, en las que hoy nuestras ciudades lucen desoladas y de alta peligrosidad. Por supuesto, una mayor presencia de las familias en los lugares públicos de la ciudad ayuda a mejorar la seguridad, reducir el deterioro, a facilitar la convivencia y atenuar la agresividad.

VIALIDAD Y TRANSPORTE

La situación de abandono y precariedad en la que se encuentra la infraestructura vial del país conspira contra la posibilidad de movilidad de la población, que es una condición necesaria para mejorar su alojamiento y su acceso a mejores condiciones de trabajo o educación, particularmente en las grandes ciudades, en las que la gente debe buscar ubicación en la periferia o localidades vecinas. Basta ver la penuria que afecta diariamente a la gente que vive en el estado Vargas, el valle Guatire-Guarenas o en los Altos Mirandinos. Por ello, la penuria habitacional no es sólo la de falta de vivienda. Mejoras drásticas y mantenimiento apropiado de los sistemas de vialidad y transporte público que faciliten los desplazamientos de la gente hacia sus lugares de trabajo, educacionales, médico-asistenciales, culturales y de recreación es una necesidad imperiosa. En todas partes se ha comprobado que una eficiente red de vialidad y transporte público hace más por mejorar el alojamiento de la población, que la construcción de grandes conjuntos de pseudo-viviendas sin servicios, en lugares sin vinculación directa con las fuentes de trabajo y los centros de actividad de la ciudad que, como hemos dicho, a la larga representan una pesada carga para todos.

ANOTACIÓN FINAL

Lo que sigue también lo hemos mencionado y escrito en otras oportunidades. Desde el punto de vista territorial, es necesario incidir sobre los asentamientos más poblados, donde se han concentrado los mayores índices de desempleo y están empeorando aceleradamente las condiciones del hábitat, los riesgos y la calidad de vida. Hay que desmontar el discurso antiurbano que pretende condenar al abandono a la Región Metropolitana de Caracas y otras metrópolis de la región centro-norte-costera, Maracaibo y las deprimidas ciudades de la Costa Oriental del Lago, el área metropolitana de Barcelona-Puerto La Cruz-Guanta, entre otros asentamientos urbanos severamente castigados por más de un cuarto de siglo de recesión y descuido.

Esto es importante porque todavía existe, en la mente y planteamientos de muchos funcionarios, políticos y empresarios, la idea de que los pobres, que mayoritariamente habitan en barrios de las ciudades, de primero y segundo orden, deben ser deportados para el trabajo en el campo, a fin de abrir espacio para nuevos negocios inmobiliarios y lograr “ciudades limpias y ordenadas”. Este es otro mito; en la práctica, la gran mayoría de los centenares de miles de viviendas construidas o promovidas por el Estado, desde la fundación del Banco Obrero en 1928, no llegaron a las familias venezolanas más pobres que son parte importante de la fuerza de trabajo del país, y que debieron construir todavía centenares de miles más de viviendas precarias en terrenos invadidos. Acabar con ese patrimonio construido de la población, sin que medien situaciones graves de riesgo, sería un despropósito amén de impracticable.

En fin, la respuesta a los problemas de alojamiento y calidad de vida de la población urbana venezolana, no es ciertamente la construcción masiva de viviendas nuevas completas en cualquier lugar de ninguna parte, sino un conjunto de acciones coordinadas que creen condiciones para que la gente de menores ingresos pueda acceder al mercado del trabajo o desarrollar actividades productivas, acceder a la educación, salud, seguridad social, justicia oportuna, y pueda mejorar sostenida y progresivamente su calidad de alojamiento.

Esto es, definitivamente, materia de mediano y largo plazo y no de improvisados planes y misiones de corto plazo o político-coyunturales que ignoran el rol de las autoridades locales y las verdaderas necesidades de las comunidades. Pero, esta reingeniería de la política de alojamiento y de desarrollo urbano, habría que comenzarla de inmediato pues se han dilapidado demasiado tiempo y recursos. Para ello se requieren políticas, estrategias y acciones, planificadas y concertadas, que movilicen a toda la sociedad, profundizando la democracia política, la institucionalidad, la descentralización y la ética en todos los ámbitos del poder público; así como la exigencia de un mayor sentido de responsabilidad social, ambiental e igualmente ética a la empresa privada.

Referencias bibliográficas del autor

- Oferta de Viviendas por Reproducción del Stock (1998).
URBANA, 22, 45-58.
- Cambio de Paradigma del Hábitat* (1999).
IDEC-CDCH/UCV (ALEMO-CONAVI-FVP). Colección Estudios.
- Cilento, A. y V. Fossi. Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano en Venezuela (1928-1998): cronología crítica (1998).
Conferencia Central de Venezuela en Congreso Internacional de Urbanización y Vivienda, URVI-98/9^o Annual
Rinker International Conference on Building Construction. Proceedings: 23-41. *URBANA*, 23, 35-52.
- Retos del hábitat urbano venezolano (2000).
Espacio Abierto, 9(3), 101-117.
- "Vulnerabilidad y Sustentabilidad de los Asentamientos Humanos".
Seminario 2000: Desastres Sísmicos. IMME UCV-M.C.T-CONICIT-PNUD-OPS. 21 al 25 de febrero de
2000. Proceedings: VI1-VI12. También en: *Tecnología y Construcción*, 16-I, 93-102.
- Notas sobre la Política Habitacional (2001).
Tecnología y Construcción, 17-III, 75-78.
- Sobre un plan nacional de desarrollo urbano y vivienda (2003).
Editorial. *URBANA*, 30, 7-12.
- Sobre la Vulnerabilidad Urbana de Caracas (2002).
Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Caracas sus procesos y su gente, 8(3), 103-118.
- Hogares sostenibles de desarrollo progresivo (2002).
Tecnología y Construcción, 18-III, 23-38. Reproducido en: *Venezuela en perspectiva*
(2004), Carlos Genatios (comp.), Fondo Editorial Question, 308-330.
- Pobreza y vulnerabilidad.
Habitat en riesgo (2004). *Concienciactiva*, 5, 69-86.
- ¿Cuál política de vivienda? (2005).
Veintiuno, 2.03, febrero-marzo. Fundación Bigott, 26-29.
- Capacidad de resistencia, vulnerabilidad y cultura de riesgos (2005).
Espacio Abierto, 14(2), abril/junio, 265-278.