

# En los 30 años de Democracia

## La vivienda popular

Leandro Quintana Uranga

- \* En los próximos 15 años deberá darse alojamiento a 3.000.000 de familias, es decir, deben realizarse al menos 200.000 soluciones habitacionales por año.**
- \* Está en discusión al proyecto de "Ley Programa de Vivienda", que busca lograr una tregua de 15 años, para que los antagonismos absurdos se reduzcan, para que los recursos se obtengan, para que los programas se orienten en la dirección correcta y para que se elimine la irritante figura de familias sin techo.**

Escribir sobre los últimos 30 años de la Vivienda Popular en Venezuela en el breve espacio de 8 cuartillas, es a mi parecer, tarea difícil pues supone el resumir muchas experiencias, intentos, fracasos y éxitos, qué he tenido la gran suerte de conocer personalmente, desde mi entrada en 1964 al desaparecido Banco Obrero hasta que ocupara durante año y medio la presidencia del actual INAVI en 1980.

El problema habitacional del País está alcanzando cifras inaceptables: un déficit estimado en 860.000 viviendas en 1985 por el Censo General de Población y Vivienda y en 1.256.934 viviendas según un estudio conjunto realizado por CORDIPLAN, MINDUR, INAVI (1); cualquiera de las dos cifras indica que el País debe enfrentar este problema como un grave problema nacional.

Podemos apreciar en el gráfico 1 que desde la creación del Banco Obrero en 1928 hasta 1958, período fundamentalmente signado por dictaduras, solamente se construyeron 40.675 viviendas, y desde 1958 hasta 1988, es decir en los siguientes 30 años de gobiernos democráticos fueron construidas por el sector oficial, cerca de 775.000 viviendas. Se evidencia una gran diferencia en lo cuantitativo entre ambos períodos, pero esta diferencia es lógica en gran parte por las características tan diferentes del País entre ambas épocas. Pero también podemos establecer en función del gráfico 1, los enormes vaivenes que las políticas habitacionales han venido sufriendo. Analicemos brevemente en lo cuantitativo, lo sucedido en materia habitacional popular en los últimos 30 años:

### PERIODO 1928-1958

La dictadura de Juan Vicente Gómez inicia, con la creación del Banco Obrero, la construcción de viviendas populares oficiales en un país rural, pre-petrolero, con viviendas que seguían el trazado de damero colonial de las calles, con poca influencia del exterior (2).

Para 1941 y de acuerdo al "Plan Regulador" de 1938, el Banco Obrero inicia un vasto programa de renovación urbana en

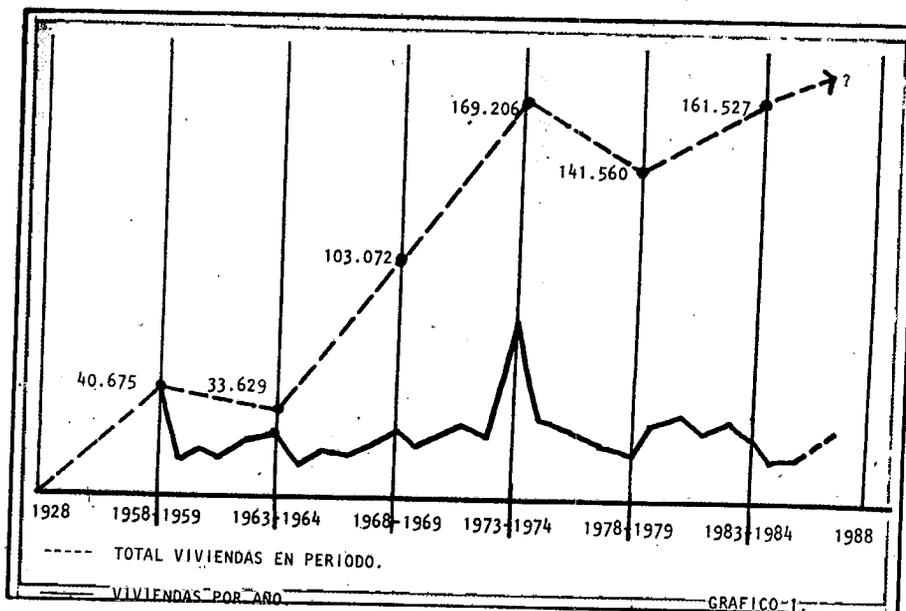
"El Silencio" en Caracas, experiencia pionera en América Latina, donde se utilizan criterios de gran validez para las agrupaciones residenciales: Plan de masas, alta densidad y baja altura, mezcla de usos, arcadas peatonales-comerciales, territorialidad, servicios comunales, etc. Tenía una evidente influencia europea, dada la formación francesa de su creador el Arq. Carlos Raúl Villanueva. Esta tipología urbanística lamentablemente no fue continuada en nuevos desarrollos.

Para 1950, con Ciudad Tablitas, Pedro Camejo, Delgado Chabaud, etc., se inicia la adopción de los criterios de las Unidades Vecinales, de Clarence Perry, desapareciendo las calles con vida, separándose el peatón y el vehículo, eliminándose la mezcla de usos; en definitiva se inició una tipología urbanística que marca la mayoría de las urbanizaciones populares en el país desde entonces y que desvirtuaron los urbanismos de tipo abierto que tenían nuestras ciudades coloniales. En la década de los años 50, se establece la política negativa de "Guerra al Rancho", con la pretensión de dotar de "viviendas higiénicas" a los moradores de los ranchos, concibiendo una renovación urbana con una experiencia inicial en Cerro Piloto donde aparece el "Superbloque" muy de moda en todo el mundo en esa década, influenciada en las teorías de Le Corbusier con su famosa unidad habitacional de Marsella. Ese criterio urbanístico tan negativo (3), que se halla en retroceso en la mayoría de los países del mundo, en Venezuela está siendo muy difícil hacerlo desaparecer.

Este era el escenario de vivienda popular que encuentra la democracia cuando se reinicia en 1958.

### PERIODO 1958-1963

En este difícil período de transición, se actuó en materia de vivienda popular con el loable intento de generar empleo para los desocupados, a través de programas paternalistas, como el Plan de Emergencia, fundamentalmente en la ciudad de Caracas, sin gran planificación. Este plan atrajo gran cantidad de población del inte-



rior hacia Caracas, e incrementó el problema de las invasiones de ranchos, se lograron producir 33.629 viviendas, de las cuales sólo el 6,5% fue construido en el Distrito Federal.

En 1959, se produjo un hecho de gran trascendencia con "La Evaluación de los Superbloques" (4), a través de una Comisión asesorada por la Unión Panamericana y el CINVA. Se recomendaba "suspender la construcción de superbloques hasta que la experiencia indicara la forma de hacerlo más equilibrante" y se concluía que "la estructura multifamiliar debería contener menos unidades". Esta importante recomendación originó que en los años sucesivos se construyeran edificios de baja altura, en conjuntos residenciales más humanos. Se creó el Programa Nacional de Vivienda Rural, de gran importancia para la vivienda campesina. En 1961 se inició la Oficina Central de Ahorro y Préstamo que dio origen al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Hacia 1962 se intentó, a través del Comité de Remodelación de Barrios, enfrentar la Remodelación de "las Barriadas de Ranchos en el Área Metropolitana", pero se dedicó fundamentalmente a la construcción de Conjuntos Habitacionales (Pinto Salinas, La Libertad, etc.) de baja altura; el plan fue paralizado y se trasladaron sus responsabilidades al Banco Obrero, organismo donde se estaban conformando cuadros profesionales de gran capacidad.

#### PERIODO 1964-1968

Este período tiene, a mi modo de ver, gran importancia en la acción sobre Vivienda Popular en los años sucesivos, por la consolidación de los cuadros profesio-

nales y técnicos capaces de enfrentar el reto habitacional existente. En 1964 se creó la Comisión Especial de Vivienda y Desarrollo Urbano; el Censo de 1961 había denunciado un déficit de 800.000 viviendas, con una población urbana de un 67,8% y con un 73,64% de las familias con ingresos inferiores a Bs. 1.000 al mes. Se estableció una política en donde el B.O. se orientó a las poblaciones mayores de 25.000 habitantes, con viviendas de costo no superior a Bs. 20.000, y la Vivienda Rural a las poblaciones menores de 10.000 habitantes, con viviendas de costo máximo de 5.000 Bs.

Se inició formalmente la investigación en vivienda a través de Diseño en Avance e Investigación en el B.O., promoviendo la utilización de sistemas prefabricados e industrializados de gran interés en años sucesivos.

Se inició la Autoconstrucción a través de experiencias con el CINVA, programas de Renovación Urbana que impusieron estructuras urbanas cuestionables (El Valle, etc.); y se realizaron grandes conjuntos urbanos: La Isabelica en Valencia, Caricuao en Caracas, donde lamentablemente reapareció el superbloque. Puede considerarse este período como de gran significación y se llegaron a producir 103.072 viviendas e iniciar la estructura organizativa de vivienda en el País.

#### PERIODO 1969-1973

Este período supone, a mi modo de ver, el de mayor importancia y trascendencia en materia habitacional en el País, toda vez que dando continuidad a la experiencia existente en el B.O., analizando la forma como el sector popular venía desa-

rollando sus soluciones de vivienda y analizando programas habitacionales que se desarrollaban en América Latina (especialmente la "Operación Sitio" chilena), fue establecida una política habitacional con soluciones para todos los sectores de la población; de acuerdo a MERCAVI 70, el 53,6% de la población tenía ingresos inferiores a Bs. 1.000 mensuales, con el 92,9% del problema habitacional del País. Así, para las familias de mayores ingresos se plantearon soluciones a través de la Banca Hipotecaria, Sistema de Ahorro y Préstamo, Desarrollos Mixtos, etc. Para los de ingresos medios, las viviendas convencionales, viviendas económicas, populares, etc. Pero donde considero se iniciaron programas de gran trascendencia y significación para la vivienda popular del país fue en la atención a las familias de menores ingresos (programas, que aún hoy marcan el camino a seguirse en esta materia): Las Urbanizaciones Populares, con las Unidades Baño, Núcleo y Completa; los créditos populares, las viviendas en pendiente; el programa de Equipamiento de Barrios; la revitalización de la Investigación (llegando a crearse la Oficina de Investigación y Difusión). Lograron, a través de la claridad de objetivos, poner a funcionar la estructura productiva de vivienda del País; se construyeron 169.206 unidades por parte del Sector Oficial y se llegó en 1973 a edificar la mayor cifra habitacional producida en año alguno en el País, y a dejar una estructura capaz de dar respuesta al reto habitacional existente.

#### PERIODO 1974-1978

Este período puede establecerse como de retroceso en materia habitacional, al no considerarse la vivienda como factor prioritario en el País. Fueron destruidos los cuadros profesionales que tantos años había costado conformar en el B.O., al permitirse la salida de esa institución de profesionales con gran experiencia; se destruyó la Oficina de Equipamiento de Barrios, y se desarrollaron programas paternalistas en los barrios, con lo que se destruyó la capacidad creativa de sus pobladores. Se eliminaron los programas de urbanizaciones populares, las viviendas en pendiente, etc. Se redujeron drásticamente los programas de investigación en vivienda y se retornó al preciosismo en materia habitacional, a las edificaciones de gran altura (dentro de un criterio absurdo de que la altura es prestigio). Se retornó a las Renovaciones Urbanas conflictivas: San José, La Pastora, etc.; reapare-



(3) CONJUNTO 23 DE ENERO. CARACAS.

cieron las barracas de cartón o metal con baños colectivos (Caucaguita, Tacagua, etc.); ante la incapacidad de aquella política errada, se transformó al B.O. en un Instituto Nacional de la Vivienda, de carácter presidencialista, que poco contribuyó a facilitar la tarea a realizar. Como resultado se redujo el número de viviendas construidas a 141.560 y aumentó notablemente su costo. Así cuando el país recibía sus mayores ingresos a través de la renta petrolera, el sector vivienda fue duramente golpeado.

#### PERIODO 1979-1984.

En este período, me correspondió iniciar como presidente del INAVI la gestión en Vivienda, labor extremadamente difícil dada la situación habitacional encontrada: muchas obras paralizadas, una programación desorientada y una estructura desarticulada y desmotivada. Pero a pesar de todo, en año y medio se logró la recuperación del sector: reaparición de los programas populares; las Soluciones Habitacionales; parcelamientos populares, Unidades Básicas de Vivienda, la Alta Densidad y Baja Altura (5); se reorientaron o detuvieron las renovaciones urbanas, desaparecieron las barracas, se crearon soluciones móviles para emergencias, programas de créditos populares, se reinició la investigación en vivienda. Pero, lamentablemente se regresó a la falta de continuidad, ya no entre períodos gubernamentales sino en un mismo período constitucional. Se suceden nuevos presidentes del INAVI, y esto, unido a la caída de los precios del petróleo, impide la recuperación definitiva del sector. Vuelve a entrar en crisis la producción habitacional,

a pesar de los intentos al final del período de reorientar los programas al criterio de Soluciones Habitacionales; se llegan a producir 161.527 soluciones en este período, que estimo debía y podía haber sido mucho más exitoso en este campo, toda vez que existía una experiencia acumulada y una clara dirección a seguir; pero la falta de continuidad y quizás de objetivos a seguir impidieron grandes realizaciones.

#### PERIODO 1985-1988

Llegamos al actual período, el cual se ve afectado también por la reducción de los ingresos petroleros. Este problema, paradójicamente, ayuda a que no se desorienten los programas habitacionales hacia el preciosismo (con excepciones como el caso Montalbán), toda vez que la carencia de recursos obliga a retornar a las Soluciones Habitacionales, aunque se les llame en formas diferentes (Urbanizaciones Populares = Programas de Habitación Progresiva; Equipamiento de Barrios = Consolidación de Barrios, etc.). Considero que estos programas se aproximan a las tipologías de programas adecuados a nuestra realidad, pero carecen en su forma de ejecución de verdadera participación de la población en la gestión de los mismos (como en el programa de maquila de los Barrios o el de los Créditos Populares que no son sino contrataciones directas). Se observa ya la tendencia a la reaparición de las edificaciones de altura. Todo ello, unido a la casi desaparición de la investigación en materia habitacional y a los graves conflictos institucionales MINDUR-INAVI, ha producido un descenso en la producción habitacional que in-

creiblemente se ve disfrazado por la propaganda oficial: "de que se han construido hasta el momento 200.000 viviendas" (?) por el gobierno. El año próximo, 1988, año en que cumple 60 años de existencia, el INAVI enfrenta una nueva crisis, desmotivado y desorientado.

#### HACIA EL FUTURO

El reto del país en materia habitacional es enorme: en los próximos 15 años deberá darse alojamiento aproximadamente a 3.000.000 de familias, es decir, deben realizarse al menos 200.000 soluciones habitacionales por año. Pero si continuamos con los vaivenes politiqueros que hemos observado en el análisis precedente, con la falta de metas y estructuras inadecuadas, difícilmente podremos hacer algo significativo. Por ello me ha agradado el haber podido participar en un esfuerzo realizado recientemente en el Congreso de la República: La discusión de la "Ley Programa de Vivienda", intento realizado por los principales partidos políticos del país, organizaciones obreras, empresariales, etc. Esta Ley, aunque imperfecta, tiene a mi modo de ver la virtud de que busca lograr una tregua de 15 años, para que los antagonismos absurdos se reduzcan, para que los recursos se obtengan, para que los programas se orienten en la dirección correcta y para que en el término de 15 años en Venezuela hayamos logrado eliminar la irritante figura de familias sin techo donde alojarse, y donde desarrollarse.

Este intento de Ley quizás no hubiera sido posible, sin pasar todos por el calvario descrito con anterioridad; deben buscarse las mejores soluciones y las personas idóneas, allí donde se encuentren; en 30 años de democracia hemos debido aprender la lección, sabemos cuales son las mejores soluciones, las más válidas para nuestra realidad. La tarea que resta no es fácil: hay que revisar normas, procedimientos, estructuras. Falta mucho trabajo, mucha dedicación y fe en el país. El Consenso y no el sectarismo permitirá tener éxito. Esperemos en Dios que se logre.

#### NOTAS

- (1) INAVI, Trabajo presentado en Foro Latinoamericano y del Caribe de la Vivienda Para Personas Sin Hogar. Año 1987.
- (2) BLAY, María Luisa. 30 Años del Banco Obrero.
- (3) 23 de enero. Caracas.
- (4) Proyecto de Evaluación de los Superbloques. Año 1962.