

En un país con cerca del 85 %
de población urbana,
el problema es, y seguirá
siendo urbano, es decir
de la calidad de vida
de los ciudadanos que habitan
las áreas urbanas del país.



Hacia una política de desarrollo urbano y vivienda

ALFREDO CILENTO SARDI

Las siguientes notas me fueron solicitadas para ser presentadas, en febrero de 1999, en un foro organizado por las "comisiones de enlace" del Gobierno, en aquel momento recién electo, en el cual participaron especialistas de las más variadas tendencias u orientaciones políticas. El texto que presento a continuación difiere apenas, en algunas frases no sustantivas, del texto con el que se inició el foro mencionado. Cuando me fue solicitada una colaboración para el presente número de SIC, me pareció oportuno publicarlo con los ajustes mencionados, dado que habiendo pasado un año mantiene su pertinencia.

Un breve diagnóstico de la situación

La Ponencia Central¹ de la Conferencia Internacional de Urbanización y Vivienda (URVI 98), celebrada en Barquisimeto entre el 5 y el 8 de octubre de 1998, concluye con los siguientes asertos:

"No podemos dejar de anotar que a lo largo de los últimos quince años se ha producido un severo deterioro de la calidad del espacio urbano de las ciudades venezolanas; de los servicios públicos, particularmente los de acueducto y alcantarillado; de la vialidad y el transporte urbano; de las edificaciones y servicios educacionales y medico-asistenciales; de la seguridad de bienes y personas; y, por supuesto, de la calidad y la asequibilidad de la vivienda. El hábitat de los venezolanos, en su concepción integral, se ha degradado ostensiblemente, y no sólo por la expansión y densificación de los barrios pobres, sino por las mismas causas, en las "áreas controladas" de nuestras ciudades. Concomitantemente, la vulnerabilidad de las estructuras urbanas y la de sus habitantes ha crecido aceleradamente, a pesar -y en algunos casos por causa- de los paliativos improvisados por los distintos ámbitos del Estado y por los propios particulares. Causa y al mismo tiempo consecuencia, la pobreza está afectando a una proporción alarmantemente creciente de la población; y, como es bien sabido, la mayor de las debilidades es justamente la pobreza.

En lo que atañe al campo de la vivienda y el desarrollo urbano, buena parte de los efectos degradantes antes men-

cionados han sido la consecuencia de desviaciones del sistema de decisiones públicas que han menoscabado la eficiencia de las intervenciones del Estado: excesiva fragmentación de responsabilidades atribuidas a los diferentes organismos, con el consecuente tratamiento parcelado de asuntos que deberían responder a una estrategia única de actuación; e incorporación de distorsiones conceptuales acerca del proceso de urbanización y metropolización, así como de los objetivos de la intervención pública para ordenar dicho proceso. Estas desviaciones han dado lugar, a su vez, a la proliferación de decisiones cortoplacistas e improvisadas, con escasa o ninguna referencia a los planes pertinentes, y a la sustitución gradual de intervenciones proactivas por cartabones regulatorios de corte burocrático. Esto es, la aplicación de normativas urbanísticas de carácter pasivo a secciones urbanas deprimidas o decadentes; regulaciones relativas a incentivos o subsidios con frecuencia contradictorios o de efectos regresivos; así como concesiones y liberalidades inequitativas o contra-productivas.

Las perturbaciones introducidas por esta forma de intervención son evidentes: el emplazamiento territorial de actividades urbanas en áreas no habilitadas oportunamente; la producción en serie de conjuntos habitacionales monótonos, sin identificación vecinal, ubicados en cualquier lugar, sin adecuada consideración de las determinantes urbanísticas y ambientales; la preeminencia de lo cuantitativo sobre lo cualitativo; la tradicional respuesta de la oferta, por los efectos de la inflación y el deterioro del salario, de viviendas mercancía cada vez más pequeñas y de menor calidad y durabilidad; entre otros varios factores.

A pesar de todo lo anterior, existen posibilidades de abrir nuevos caminos. Algunos de ellos ya han sido planteados en la Conferencia Hábitat II (Estambul), por el CONAVI, por Alemo y otras organizaciones no gubernamentales, por muchos investigadores y estudiosos del tema, entre ellos los autores de este ensayo; pero, lo realmente importante es entender que la cuestión fundamental no es la producción de viviendas-mercancía, sino la incorporación de los programas de vialidad, abastecimiento de agua, sa-

neamiento ambiental, desarrollo habitacional y equipamientos colectivos en una estrategia única de intervenciones públicas. Los problemas urbanísticos de nuestras ciudades y áreas metropolitanas son suficientemente complejos como para requerir un enfoque técnico y gerencial, donde el interés público (reducción de la pobreza y vulnerabilidad urbanas, mejoramiento progresivo de la calidad de vida en las ciudades y áreas metropolitanas, incorporación de las familias pobres a la estructura urbana formal) pueda ser preservado con mayor fundamento inclusive que otras actuaciones públicas"

En un país con cerca del 85 % de población urbana, el problema es y seguirá siendo urbano, es decir de la calidad de vida de los ciudadanos que habitan las áreas urbanas del país. En las actuales circunstancias, el "problema de la vivienda" es, entonces, un "problema" para los promotores inmobiliarios mercantiles, y para las instituciones de vivienda obsoletas en las que todavía se cree que "el déficit se resuelve construyendo nuevas "seudoviviendas" en cualquier lugar donde la tierra sea "más barata". El verdadero problema es el de las carencias urbanas: vialidad y transporte, agua potable continua, cloacas y drenajes, seguridad de bienes y personas, pésimos servicios sanitarios y de salud, ausentismo escolar y mediocre educación, tanto pública como privada. Y, construir "viviendas" o "soluciones habitacionales" en un entorno así, no resuelve ningún problema. De lo que se trata es de crear verdaderas condiciones para mejorar substancialmente la calidad del alojamiento de la población urbana.

Las Propuestas

1. Necesidad de concentrar todos los esfuerzos y recursos en tres programas paralelos:

- Desarrollo anticipado de áreas de expansión y de lotes intraurbanos, con infraestructura básica, a través de una estrategia única de actuaciones públicas, que sean creadoras de ciudad, de una manera estructurada y progresiva.
- Mejoramiento integral y aprovechamiento de la capacidad de reproducción de viviendas de las zonas residen-

ciales existentes: urbanizaciones populares, barrios de "viviendas públicas", áreas sub-utilizadas en los centros urbanos, cascos tradicionales y otras áreas con muy bajas densidades.

Atacar la infraurbanización de los barrios pobres (50 % de la población urbana). Prioritariamente crear accesibilidad (vialidad, transporte y comunicaciones) y servicios de infraestructura y comunales.

2. Profundizar la descentralización, con la transferencia de responsabilidades y de capacidades técnicas, financieras y fiscales, a gobernaciones y municipios.

3. Fortalecer las capacidades del Poder Nacional en el ámbito estratégico de las políticas y planes nacionales; y participación en la ejecución (solamente) de "obras de interés nacional": incorporación de nuevas áreas a las ciudades, vialidad de carácter nacional, ferrocarriles, puertos y aeropuertos internacionales. Dictar los instrumentos legales que delimiten las actuaciones específicas en los distintos ámbitos del Poder Público: nacional, estatal y municipal.

4. Integrar MINDUR, MTC y MARNR en un solo ministerio: Ministerio de Obras Públicas Nacionales y Ambiente, con las atribuciones básicas de formulación y control de planes y programas nacionales, ejecución de obras de carácter nacional y dictado de instrumentos normativos técnicos y de control.

5. Eliminar Fundabarrios e INAVI; y fusionar al Banap y FONDUR en un solo ente financiero, para manejar todos los recursos del Poder Nacional destinados a los tres programas prioritarios.

6. Revisar la Ley del Subsistema de Política Habitacional con el fin de eliminar la asignación del 5% del presupuesto para el Fondo de Vivienda del Sector Público, que sólo crea mayor rigidez en el uso de los fondos, o, en todo caso, asignar tal porcentaje a los programas que he señalado como prioritarios.

7. El Poder Nacional no debería promover directamente ni una vivienda más, y se concentraría en su participación en la producción de suelo urbano y de mejoramiento de lo existente. Gobernaciones, alcaldías, em-

presarios, promotores sociales, organizaciones de la comunidad y otros actores sociales, mediante asociaciones y consorcios, ejecutarían programas de viviendas de desarrollo progresivo, en las zonas asignadas por el Programa de Habilidadación de Suelo Urbano, o el de Mejoramiento y Optimación de lo existente. La otra función clave del Poder Nacional es la de gerenciar eficientemente los fondos nacionales destinados a los programas prioritarios.

8. Los subsidios directos se otorgarían a través de la asignación de tierra semiurbanizada, ya sea a las familias directamente o en el precio de las unidades básicas de desarrollo progresivo, o viviendas de que se trate. La plusvalía de los terrenos destinados a usos más rentables soportarían parcialmente el monto de los subsidios. Todos los préstamos que se otorguen para viviendas de desarrollo progresivo deberían ser de corto plazo y las cuotas corregidas con el índice local o regional de inflación.

9. El Ahorro Habitacional de la LPH genera un número muy limitado de viviendas, pero si el Fondo se expandiera, a través del desarrollo de un sólido mercado secundario, pudiera llegar a ser importante a largo plazo. La vinculación con la Política del Estado sería básicamente a través de la asignación de tierras para nuevos desarrollos privados, que podrían incluir subsidios directos en el precio del terreno.

10. Hay que revisar toda la normativa legal del desarrollo urbano y adaptarla a las nuevas situaciones y estructura institucional. Creo que la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987) no ha sido útil en términos de su contribución al mejoramiento de la calidad de vida urbana, ni al "ordenamiento urbanístico" de nuestras ciudades.

11. El nuevo ministerio del sector debe poner un especial énfasis en garantizar la implantación y mantenimiento de un sistema de indicadores de calidad urbana, y en lo relativo a la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las actividades de producción del medio ambiente construido².

12. Algunos voceros de la reciente modificación de la Ley de Política Habitacional³ siguen insistiendo en que se podrán construir más de 200.000 "viviendas-mercancías" por año con las nuevas disposiciones ba-

sadas en una tasa de "interés de mercado", cuestión que no voy a discutir en este escrito. Pero si ello fuera posible y el Estado venezolano no actúa en relación a la incorporación y control de nuevas áreas de expansión, en el mejoramiento de las existentes, y particularmente en la vialidad y transporte urbano y extraurbano, el caos que espera a nuestras ciudades será apoteósico. Tómese en cuenta que, entre 1990 y 1998, el número de viviendas promovidas por el sector público es, en promedio, de un poco más de 40.000 por año, y las provenientes del ahorro obligatorio apenas algunas más de 11.000 por año⁴.

Esta fue la propuesta formulada a principios del año 1999. Ha transcurrido un año y todavía siguen las indefiniciones y contradicciones entre las distintas instancias del sector público. Pienso que en lugar de "complejizar" el problema y las soluciones se debería, más bien, simplificarlos radicalmente. Si se hubiera dispuesto de tierras habilitadas y se hubiera establecido, a la brevedad, un programa especial de créditos, las familias afectadas por los aludes torrenciales de diciembre de 1999 estarían ya atendidas, o en vías de serlo, casi totalmente.

ALFREDO CILENTO SARDI

Profesor titular-investigador en el Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC) de la Universidad Central de Venezuela.

1 Cilentó A. y Fossi V. "Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano en Venezuela (1928-1997). Una cronología crítica". Conferencia Internacional de Urbanización y Vivienda, URVI-98. Barquisimeto, 1998. Proceedings, 23-41. URBANA 23:35-51

2 Compromiso adquirido por Venezuela en la Conferencia Habitat II, celebrada en Estambul en 1997. Ver: Cilentó A. "Construcción sostenible": de las declaraciones a la acción. *Tribuna del Investigador*, Vol.4, Número 2, 1997. 72-82.

3 Me refería al Decreto-Ley del 21 de Octubre de 1998.

4 En 1999 la producción fue aún mucho más baja.