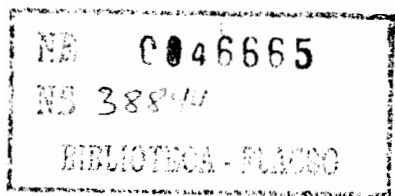


Jaime Erazo Espinosa
Coordinador

Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica



363 E
P 751 P 0



BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	27/02/2012
Compra:	\$ 15
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Librería Flacso

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-329-4
Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Índice

Presentación	7
Prólogo	
Nuestras pobres ciudades	9
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
Capítulo I	
Políticas públicas de vivienda y su financiamiento	
El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano	25
<i>Teolinda Bolívar, Hilda Torres e Iris Rosas</i> <i>(con la colaboración de Jesús Díaz)</i>	
El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile	47
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	
Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia	75
<i>María Cecilia Múnera y Liliana Sánchez Mazo</i>	
Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	

Capítulo II

Trabajo y políticas públicas de vivienda

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio	119
<i>María Carla Rodríguez</i>	

Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy	145
<i>Ana Raquel Flores</i>	

Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales	169
<i>Jos Demon</i>	

Políticas públicas y desarrollo en Uruguay	193
<i>María del Huerto Delgado y Enrique Gallicchio</i>	

Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia	213
<i>Carmen Ledo</i>	

Anexos

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte I	
<i>Mesas Trabajo y políticas de vivienda en el marco del Seminario Internacional Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina, Quito, 9 y 10 de julio de 2009</i>	253
<i>Jaime Erazo Espinosa y Betty Espinosa</i>	

Autores	261
----------------------	-----

Capítulo I
**Políticas públicas de vivienda y
su financiamiento**

El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano

Teolinda Bolívar, Hilda Torres e Iris Rosas
(con la colaboración de Jesús Díaz)*

Resumen

Responder desde Venezuela a la pregunta *¿cómo se reconfiguran las políticas laborales y las políticas de vivienda en la región en estos nuevos contextos?* requiere tomar como referencia lo que hasta ahora se ha ejecutado en el país, los mecanismos utilizados y las respuestas dominantes que ha dado la población para proveerse de un espacio individual y colectivo donde vivir. Asimismo, creemos necesario analizar lo que ha sucedido, y continúa sucediendo, en este ámbito, más allá de las apariencias; lo invisible. En el artículo establecemos una revisión de lo que ha pasado desde 1928 hasta 2009. Dividimos el lapso en cuatro períodos: Primero, desde 1928, creación del Banco Obrero, hasta inicio de la dictadura de Pérez Jiménez. Segundo, durante el gobierno de este último. Tercero, 1958 a 1998. Cuarto, el gobierno encabezado por Hugo Chávez. Interrogamos la situación actual, tratando de ir más allá de las apariencias y de lo que hasta ahora hemos podido visibilizar. En los aproximadamente sesenta años que abarcan los cuatro períodos analizados, se destaca la poca producción de viviendas por parte del sector formal (Estado y privados) y al mismo tiempo el crecimiento de los barrios y la resistencia a su Reconocimiento, tanto de los gobiernos como de la sociedad en general.

Palabras clave: Venezuela, política de vivienda, asentamientos informales, producción de vivienda.

Abstract

To answer the question from Venezuela about *¿how labour policies and housing policies in the region in these new contexts rewire?* It requires taking as reference that until now has been implemented in the country, the mechanisms used and the dominant responses given by the population to provide an individual and collective space to live. We also believe it necessary to analyze what has happened, and continues happening in this area, beyond the appearances; what it's invisible. In these papers we establish a review of what happened from 1928 until

* *Teolinda Bolívar Barreto:* arquitecta, Universidad Central de Venezuela (UCV) (1959), doctora en Urbanismo, París (1987), coordinadora del Centro Ciudades de la Gente de la Escuela de

2009. We divide the research in four periods: first, from arise of Banco Obrero in 1928 until beginning of Pérez Jiménez dictatorship, secondly during this period, thirdly from 1958 to 1998 and fourth the Hugo Chávez's government. We questioned the current situation, trying to going further of appearances, so far as we have been able to make it visible. In nearly sixty years analyzed, it stands the little housing production by the formal sector (public and private), at the same time the growth of informal settlements and the resistance to its' approval both governments and society.

Keywords: Venezuela, housing policies, informal settlements, housing production.

Introducción

Responder desde Venezuela a la pregunta *¿cómo se reconfiguran las políticas laborales y las políticas de vivienda en la región en estos nuevos contextos?* requiere tomar como referencia lo que hasta ahora se ha ejecutado en el país, los mecanismos utilizados y las respuestas dominantes que ha dado la población para proveerse de un espacio individual y colectivo donde vivir. Asimismo, creemos necesario analizar lo que ha sucedido, y continúa sucediendo, en este ámbito, más allá de las apariencias; lo invisible. Este acercamiento puede contribuir a encontrar nuevas pistas para lograr más y mejores soluciones habitacionales, adecuadas a seres humanos que viven en ciudades del siglo XXI, dentro de las limitaciones existentes. Para alcanzar ese resultado es imprescindible hurgar en el territorio construido, en sus relaciones económico-sociales y políticas, con el objeto de encontrar caminos hacia un orden en la situación existente. Así, teniendo en cuenta nuestro enfoque, podríamos recomendar nuevas políticas surgidas del análisis de la situación actual. En esto consistirá nuestro aporte.

Iniciamos con algunos datos generales sobre el país —demográficos, económicos, ingresos y precios de la vivienda en el mercado—, necesarios para comprender, someramente, lo macro a partir de lo micro. Luego nos

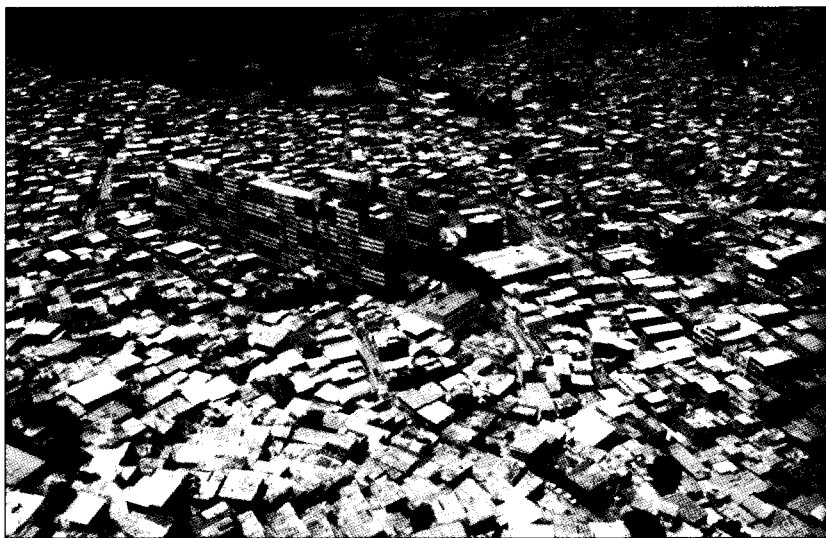
Arquitectura Carlos Raúl Villanueva (EACRV), FAU-UCV; *Iris Rosas Meza*: arquitecta, doctora en Arquitectura, profesora del Sector Estudios Urbanos (SEU), EACRV, FAU-UCV; *Hilda Torres Mier y Terán*: urbanista y especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad Simón Bolívar, magíster en Planificación Urbana, mención Economía y Estructura Urbana, investigadora del SEU, EACRV, FAU-UCV; *Jesús Díaz*: estudiante de la EACRV, FAU-UCV, asistente de investigación del Centro Ciudades de la Gente.

El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano

referimos a cuatro períodos en la política de vivienda en el país, a partir de la creación, en 1928, del Banco Obrero (BO). Los tres primeros son tratados en forma muy sucinta, analizando elementos que permitan comprender su evolución, y de esa manera poder abordar el actual gobierno presidido por Hugo Chávez, desde 1999 hasta la fecha. De allí extraeremos las principales improntas que observamos en las metrópolis y ciudades del presente siglo. Interrogamos la situación actual, tratando de ir más allá de las apariencias y de lo que hasta ahora hemos podido visibilizar.

Fotografía 1

Foto de la Vega: Los superbloques de La Vega en Caracas, construidos durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, actualmente están rodeados de viviendas autoproducidas por familias sin hogar



Fuente: Teolinda Bolívar, Caracas 2009.

Intentamos acceder a lo siempre escondido o camuflado por diversos factores, entre ellos las murallas de ladrillo y de cemento que constituyen el medio construido de la Venezuela contemporánea, con sus diferencias morfológicas, sociales y económicas, siempre presentes. En las pocas páginas de este artículo resulta un reto explicar lo que podemos atisbar en la

penumbra, aunque distintas investigaciones sin duda han contribuido a disipar la oscuridad. Estas visiones, sin embargo, con no poca frecuencia resultan opacadas por el reverberante sol tropical que obnubila: algunas veces podemos ver, otras estamos enceguecidos, y es urgente seguir buscando soluciones a la falta de vivienda urbana adecuada.

Venezuela en el mundo

Venezuela tiene una población actual de 28.384.132 habitantes (INE, 2009a), con una tasa nacional promedio de natalidad de 21,52 por mil habitantes, para el año 2007. La esperanza de vida al nacer es de 73,58 años (INE, 2009b) y la tasa de mortalidad infantil, de 16,14 por mil nacidos vivos, para el período 2002-2007 (INE, 2009c).

La región urbana o megalópolis del norte, en el eje norte costero, alberga la capital, Caracas. Hasta la década de 1990, ésta concentró aproximadamente el 30 por ciento de la población nacional; este porcentaje desciende a 20,6 en 2001, lo cual desmonta demográficamente la tesis de “ciudad primada”, desequilibrada para el país. Desde las primeras décadas del siglo XX, las metrópolis y ciudades intermedias, al norte del río Orinoco, tienden a restar importancia poblacional a la capital. Hacemos notar que la ocupación del norte del país da continuidad a ciertas pautas que han sido dominantes desde la época precolombina, y fueron reforzadas por la economía petrolera en el siglo XX, a pesar de insistentes políticas nacionales de desconcentración espacial, particularmente en la última década (Negrón, 2001; Rojas y Pulido, 2009). El porcentaje de población urbana del país se estima en 93 por ciento (Fondo de Población de las Naciones Unidas, Unfpa por sus siglas en inglés, 2007), el mayor de América del Sur y uno de los más altos del mundo.

El ingreso nacional bruto per cápita, en 2006, fue de 10.970 US\$, medido según la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), que toma en cuenta las diferencias de las monedas nacionales Unfpa, 2007). Se estima que 26,4 por ciento de las familias se encuentran en situación de pobreza y 7 por ciento en pobreza extrema (INE, 2009e). Para el primer semestre de 2009, el país presenta una tasa oficial de desocupación de 7,9 por ciento

y una tasa de ocupados en el sector informal de 44 por ciento, superior para la población en situación de pobreza y pobreza extrema. La tasa de desocupación para el primer quintil de ingresos o la población más pobre, es de 62,1 por ciento para el primer semestre de 2008 (INE, 2009c). El ingreso familiar promedio estimado para el segundo semestre de 2007 fue de Bs. 1.748,6 al mes, en tanto para las familias pobres y en pobreza extrema era de 742,3 Bs. y 400,5 Bs. respectivamente. Si se estiman los montos según la tasa de cambio oficial fija desde febrero de 2003 hasta enero de 2010 (2,15 Bs./US\$), esto equivale a 813,30 US\$/mes en el promedio nacional, 345,25 US\$/mes para las familias pobres y 186,27 US\$/mes para los más desposeídos. Sin embargo, si estos ingresos se estiman según la tasa de cambio que se mantiene en el mercado paralelo oficial de divisas en el país (bonos de inversión emitidos por Petróleos de Venezuela S.A., en 2009), que se acerca a 6,50 Bs./US\$ –cifra según la cual se financia parte significativa de las importaciones venezolanas–, los montos disminuyen dramáticamente a un ingreso promedio nacional de 125,12 US\$/mes aproximadamente.

La canasta básica y la canasta alimentaria muestran un valor de 922,44 Bs./mes para junio 2009 ó 429,02 US\$, y el salario mínimo urbano decretado por el Gobierno Nacional desde marzo de 2009 es de Bs. 959,08 /mes ó 446,06 US\$/mes, estimado a la tasa de cambio oficial controlado. El coeficiente de Gini, calculado según ingreso promedio mensual, es de 0,40 para el primer semestre de 2009.

En cuanto a la vivienda, los datos estadísticos oficiales indican que sólo 4,8 por ciento de la población total del país vive en “casa rústicas o ranchos”, y 77,9 por ciento en “casas”, y que el 94 por ciento tiene acceso al agua por acueducto. Sin embargo, otros estudios sobre el tema, incluso los nuestros, indican que muchos barrios autoproducidos, aunque poseen redes precarias, no gozan del servicio continuo de agua. Entretanto, más de la mitad de la población venezolana habita en barrios; en el caso de Caracas, esta proporción llega a 56 por ciento (Martín, 2006), situación que trae, entre otras consecuencias, inequidad y fragmentación urbana (Bolívar, 1998).

Vivienda y salarios en Venezuela

Aunque existen estudios parciales, no disponemos de éstos para todo el lapso considerado, 1928-2009, que nos permitan responder la pregunta central sobre políticas laborales y políticas de vivienda en Venezuela, razón por la cual sólo aportaremos algunas observaciones generales.

Para 2009 el ingreso familiar promedio actualizado¹ es de Bs. 2.854,50/mes ó 1.327,67 US\$/mes a tasa de cambio controlada. Para el estrato de población pobre, el ingreso equivalente, en 2009, es de Bs. 655,58 ó 304,92 US\$/mes.

Mientras una familia con ingreso promedio de 2.854,50 Bs./mes tendría acceso a una vivienda de Bs. 121.277,9,² según la legislación vigente en materia de política habitacional de subsidio financiero y subsidio directo a la demanda, una familia en el estrato pobre, con ingreso de Bs. 655,58, tendría posibilidad de acceder a una vivienda con un valor máximo de Bs. 59.188,9.³

Tomando en consideración el valor de la canasta alimentaria de 922,44 Bs./mes, para junio de 2009, es claro que la familia del estrato pobre no tiene posibilidad de pagar una vivienda en el mercado formal. Si además se tiene en cuenta el precio de una vivienda completa o aún sus costos de producción locales, superiores al monto de préstamo y subsidio accesibles ya señalados, resulta imposible a ambas familias sufragar una vivienda en el mercado formal. A esto debe agregarse la condición mayoritaria de los trabajadores del sector informal, quienes tienen muy bajos ingresos y están excluidos de la asistencia en materia de seguridad social. Lo antes expuesto coincide con lo analizado por Cilento (1999), en el lapso 1980-1994. Estamos conscientes de que esta situación no es exclusiva de Venezuela sino de América Latina y tal vez del tercer mundo. En nuestro país, la salida obligada de los excluidos del mercado formal de vivienda, decididos a vivir en ciudades, ha sido la producción de asentamientos hechos por los

- 1 Tomando como referencia el valor de la Unidad Tributaria (UT) fijado periódicamente por el Poder Ejecutivo con base en el Índice de Precios al Consumidor, para estimar las equivalencias
- 2 A través de un préstamo con fondos públicos y ahorro privado compulsivo, de 30 años de plazo, a una tasa regulada de 6,99 por ciento nominal anual y con un pago de cuotas mensuales de Bs. 605,00.
- 3 A través de un préstamo con fondos públicos y tasa nominal regulada de 4,66 por ciento y cuotas mensuales de pago de Bs. 121.

El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano

mismos usuarios, lo que llamamos barrios. Éstos se inician generalmente con un rancho o vivienda muy precaria y luego en el tiempo –imposible de prever al avance–, van mejorando y ampliando.

Esa manera de producir es lo que llamamos *cultura constructiva innovadora*, ampliamente estudiada en Venezuela, principalmente por Bolívar (1987), Ontiveros (1999) y Rosas (2004).

Diversas investigaciones –entre éstas Bolívar, 1977, 1979– han trabajado la existencia de los barrios en relación con los salarios e ingresos familiares en nuestro país. La mayoría ha llegado a la conclusión de que una de las causas principales de la existencia de los barrios es la imposibilidad de disponer de recursos económicos para comprar la vivienda necesaria, en el mercado formal. Los salarios no incluyen, en su mayoría, una parte que pueda ser invertida en su compra, ni siquiera a plazos. Esto quiere decir que en la reproducción de la fuerza de trabajo no está incluido el renglón vivienda, y la gente se ve obligada a *resolverse* como mejor puede.

Una periodización de las políticas de vivienda en Venezuela

Con objeto de ofrecer algunos elementos que permitan situar la política de vivienda en el presente siglo, vamos a referirnos a tres grandes períodos antecesores del actual. Éstos han dejado su impronta en los territorios construidos, y han sentado las bases de una compleja cultura socioeconómica-política de solución a la difícil cuestión de vivienda adecuada para toda la población.

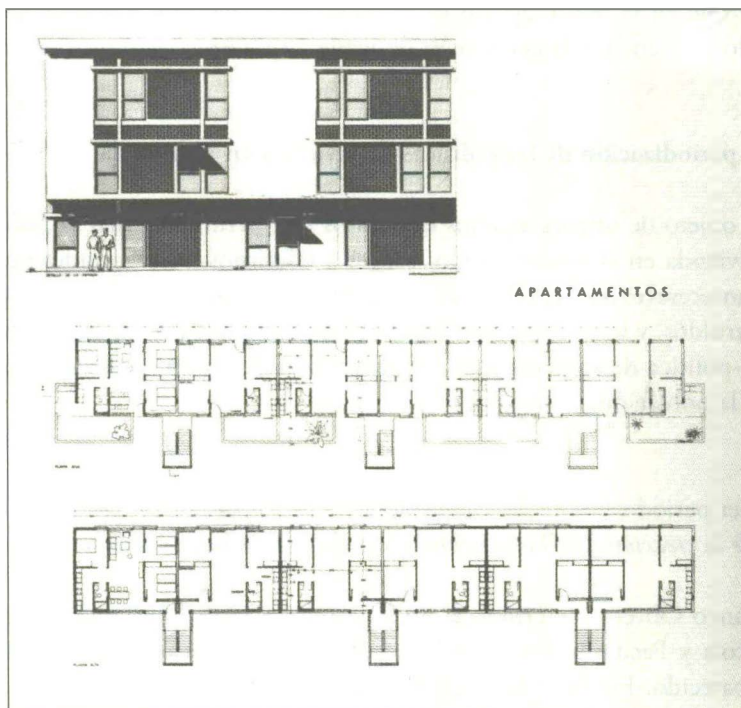
Primer período.

Desde la creación del Banco Obrero a la década de los cincuenta

El Banco Obrero fue creado el 30 de junio de 1928 junto con el Banco Agrícola y Pecuario. En 1936 es adscrito al Ministerio de Fomento, ya desaparecido. En 1975 fue transformado en el Instituto Nacional de Vivienda (Inavi), luego absorbido por la estructura del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, en 2004, que a su vez dio paso al

actual Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (Mopvi). El Banco Obrero fue creado como instrumento para proveer vivienda a los pobres urbanos. Durante los años treinta, Venezuela era todavía un país eminentemente rural, de pequeñas ciudades y pueblos. Como régimen político existía el gobierno dictatorial de Juan Vicente Gómez, un período en el que se hicieron algunos desarrollos de vivienda de interés social (Villanueva y Cepero, 1952). En este período sobresalen algunos hechos, como la reurbanización de El Silencio, obra de especial relevancia, en años de la segunda guerra mundial (De Sola, 1987); y en 1951 la creación del Taller de Arquitectura BO (TABO), con destacados arquitectos al frente (para más detalles véase Meza, 2007).

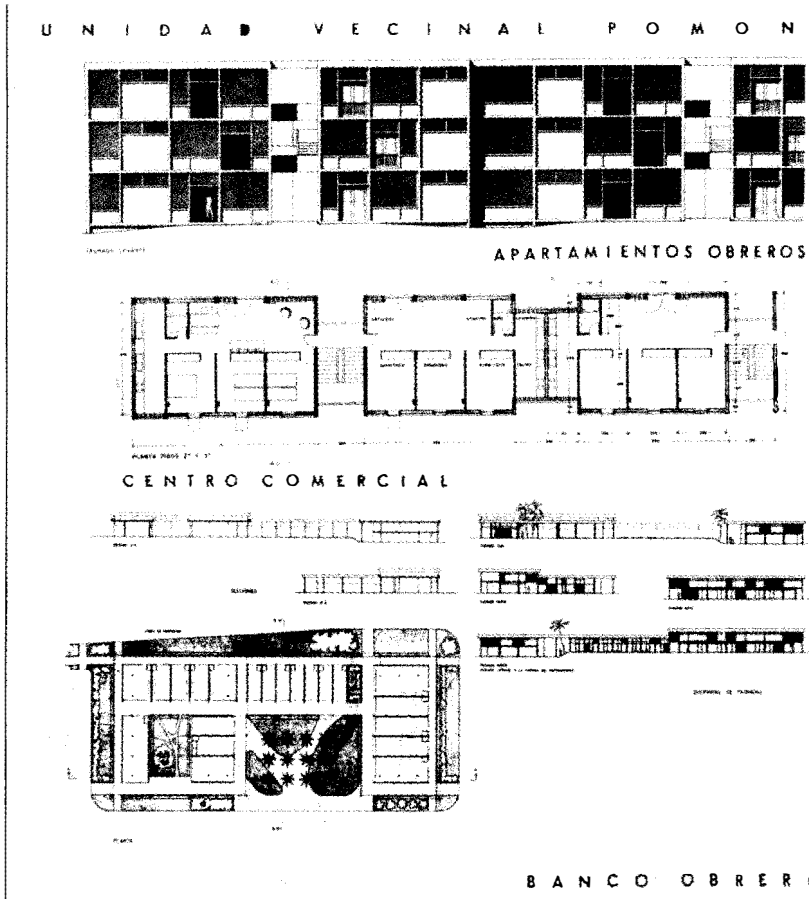
Plano 1
Unidad vecinal Pomona. Apartamentos



Fuente: Plan Nacional de la Vivienda

El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano

Plano 2
Unidad vecinal Pomona. Apartamentos obreros

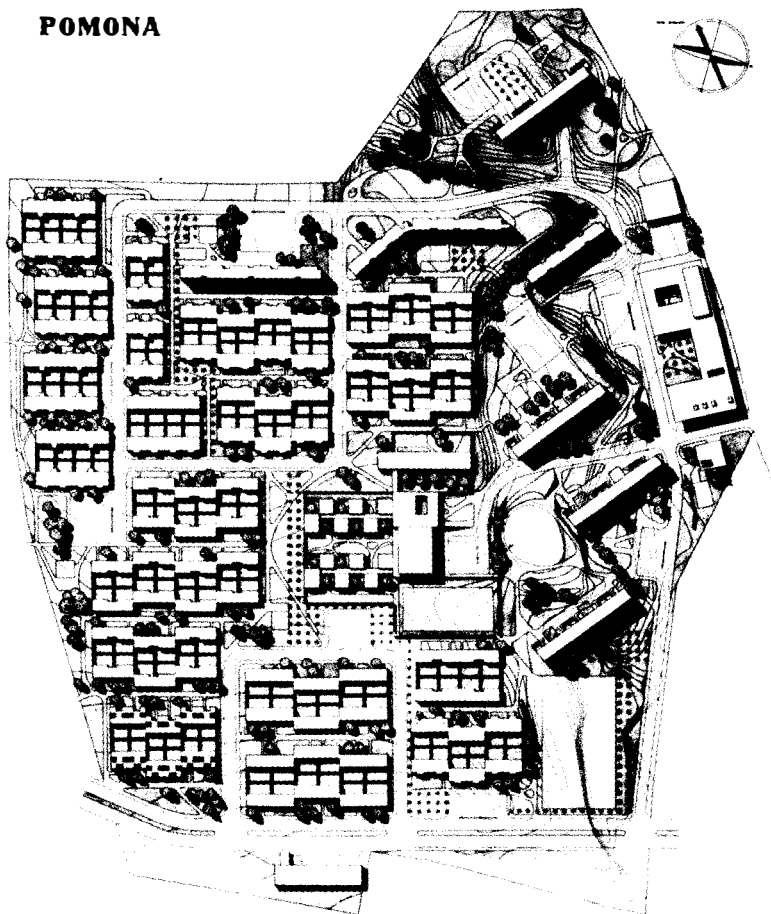


Fuente: Plan Nacional de la Vivienda

Teolinda Bolívar, Hilda Torres e Iris Rosas (con la colaboración de Jesús Díaz)

Plano 3

Conjunto, plantas y fachadas de edificaciones construidas durante la dictadura de Pérez Jiménez en La Pomona, Maracaibo, estado Zulia, Venezuela.



Fuente: Plan Nacional de la Vivienda

Segundo período.

La vivienda durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez

Esta forma de hacer al amparo de una institución gubernamental como el Banco Obrero permite, años más tarde, a otro dictador intervenir, de manera más audaz y con equipos profesionales, principalmente de la arquitectura e ingeniería, a través del TABO (1951-1958). De especial significado fue la búsqueda de modernizar la ciudad capital, eliminando de paso las barriadas populares que se habían ido conformando y contrariaban la belleza con la que soñaban quienes dirigían el país. Se pone en práctica la llamada *guerra a los ranchos*: se erradicaban éstos para construir en su lugar viviendas de interés social, los llamados *superbloques*, inspirados en la arquitectura de Le Corbusier ya utilizada en Marsella, al sur de Francia. De acuerdo con nuestras investigaciones, se desalojaba a la gente que vivía en barrios para utilizar los terrenos para hacer las nuevas viviendas, entre éstas la urbanización 23 de Enero.

Tercer período.

Los gobiernos democráticos, entre 1958 y 1998

Durante este período se alternan los gobiernos de los partidos Acción Democrática y la Democracia Cristiana: Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Rafael Caldera, Carlos Andrés Pérez, Luis Herrera Campins y Jaime Lusinchi.⁴

Es necesario subrayar el crecimiento no controlado de los *barrios de ranchos*. Muchas familias sin hogar se apropian de cualquier terreno, y así nacen cada vez nuevas barriadas. En Caracas, desde los años cincuenta sobresalen las construcciones autoproducidas en las colinas que rodean el valle mayor. Crean un hábitat sorprendente, peculiar y de una vasta magnitud. La represión del gobierno de Pérez Jiménez es sustituida por la tolerancia cómplice y algunas mejoras, entre éstas las de *maquillaje*, pues sólo tratan lo que se ve. Al mismo tiempo, en el TABO se hace un trabajo pro-

4 Tanto Carlos Andrés Pérez como Rafael Caldera gobernaron dos períodos de gobierno, pero no consecutivos.

fesional que pone especial empeño en introducir nuevas formas de producción y diseño de viviendas. Se utiliza la prefabricación y se construyen grandes urbanizaciones, no sólo en Caracas sino en ciudades del interior del país, como Maracaibo y Valencia. Se da un puesto especial al *diseño en avance*. Profesionales jóvenes, como Henrique Hernández (arquitecto), destacan en este proceso al asumir un liderazgo que dejó sus huellas en lo referido a soluciones habitacionales. Son años en los que se construyen algunas urbanizaciones de desarrollo y consolidación progresiva.

Una referencia ineludible es la aparición de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), en 1987 (República de Venezuela, 1987). Aunque tímidamente, ésta contiene, por primera vez, el *reconocimiento* de programas especiales de vivienda para las zonas de barrios auto-producidos. Otro hecho significativo es la promulgación de la Ley de Política Habitacional (LPH), de corte financiero, aprobada en 1990. Ambas leyes han sido modificadas, pero siguen siendo base de la actual concepción de la política de vivienda y hábitat en el país.

Sin subestimar el esfuerzo y éxito alcanzado por el trabajo realizado en instituciones gubernamentales, como el Banco Obrero, la producción formal –tanto la privada como la pública– no ha llegado a alcanzar el número de viviendas que demanda la población que viene a vivir en las ciudades. La vivienda autoproducida le ha ganado a la formal. Aunque la primera es subestimada, en la práctica es la que permite una solución a la penuria de vivienda para las familias de bajos ingresos, como muestran los datos (Villanueva, 2007: 287). En casi 75 años, la promoción pública de viviendas ha producido 700 mil unidades, y si sumamos la producción indirecta se puede llegar a un millón. Mientras los pobladores han producido 2,4 millones de unidades en desarrollos no controlados durante el mismo período.

Cuarto período. Actual.

El gobierno de la llamada Revolución Bolivariana 1999-2009

En materia habitacional se trata de un período de cambios complejos, no homogéneo en términos de la política y las acciones del sector público, caracterizado por la interrupción de los procesos de gestión institucional

y de los programas y proyectos emprendidos por ésta. Algunas experiencias en barrios populares, iniciadas antes de este período, continuaron bajo la tutela de líderes y organizaciones comunitarias, con escaso apoyo de profesionales y de los gobiernos locales. Surgen también reformas institucionales y nuevas leyes que regirán la política habitacional. Para una mejor comprensión, dividiremos la exposición de este período en lapsos.

Lapso 1999-2001. Al inicio del gobierno de Hugo Chávez, el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) promulga y reglamenta la nueva Ley de Vivienda⁵, surgida de un cúmulo de experiencias, aprendizajes y conocimientos compartidos entre investigadores académicos, técnicos y líderes comunitarios⁶.

La Ley de Vivienda de 1999 (República Bolivariana de Venezuela, 1999) constituyó un avance en la política habitacional, al reorientar la actuación del Estado y sus recursos a la atención y reconocimiento de los derechos de la mayoría de los venezolanos, tradicionalmente relegados y obligados a resolver por sí mismos el alojamiento necesario, principalmente a través de la construcción de barrios urbanos. En este lapso, la población que vive en barrios es de 13 millones, poco más de la mitad del total del país. Esta situación es plasmada en la Ley, que reorienta el paradigma “viviendista” de las políticas anteriores, y hace énfasis en el reconocimiento de los barrios autoproducidos, en las capacidades, dinámicas y emprendimiento de los hacedores y pobladores de escasos recursos para construir y gestionar su propio hábitat y vivienda. En el desarrollo de la política habitacional, el Conavi puso especial atención a la ejecución del Programa de Habilitación Física de Barrios Urbanos, generándose los mecanismos necesarios para otorgar y crear las condiciones físicas, sociales, económicas y legales requeridas para acondicionar el medio ambiente producido existente. Esto se realizó con recursos provenientes del fondo creado con los aportes presupuestarios fijos del sector público.

5 Se trata del Decreto con Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, emitido en el marco de la Ley Habilitante, en octubre de 1999.

6 Este intercambio se inspiró en parte en las declaraciones surgidas en dos encuentros internacionales por la habilitación de los barrios del tercer mundo, realizados en Caracas en 1991 y en Salvador de Bahía en 1993.

Un indiscutible precedente y avance en la visión del planeamiento urbano y la política de vivienda fue el Plan Sectorial para los Barrios Urbanos Caraqueños, elaborado en 1994. Éste fue realizado por un equipo de profesionales coordinado por los arquitectos Josefina Baldó y Federico Villanueva, por encargo del Ministerio de Desarrollo Urbano (Mindur). En el período 1999-2000 miembros de ese equipo dirigieron la gestión del Conavi, e iniciaron la implementación del Plan, lo complementaron con proyectos de diseño y obras de construcción en barrios de la capital y otras ciudades del país. Es importante destacar en este lapso de Gobierno, la actuación y aportes de expertos profesionales y técnicos en la realización de estudios y el despliegue de proyectos de diseño presentados en concursos, elaborados por primera vez para la habilitación de los barrios. Las obras propuestas se realizaron a través de distintos programas, entre éstos el Caracas Mejoramiento de Barrios (Cameba)⁷, puesto en marcha por el Gobierno Nacional a través de Fundacomun, en 1997. Éste se realizó con financiamiento multilateral del Gobierno de Venezuela y el Banco Mundial. La actuación de Promueba-Cameba se concentró en dos grandes zonas de la capital: los barrios de La Vega, al oeste de la ciudad, y los barrios de Petare Norte, al este. Otra de las formas para llevar adelante lo previsto en la Ley, fue la reconfiguración del sector público para actuar con los programas de atención habitacional, buscando descentralizar y transferir todo tipo de recursos a las gobernaciones y alcaldías, hasta llegar a las comunidades organizadas con la autogestión y el empoderamiento (Villanueva, 2007). La experiencia Catuche, en Caracas, fue un ejemplo de transferencia directa y manejo de recursos por la propia comunidad, organizada en un consorcio de asociación con equipos técnicos de profesionales que intervinieron en parte de la habilitación de los barrios de la quebrada Catuche (Martín, 2006).

7 El programa para los barrios de todo el país se llamó Promueba-Fundacomun. Como parte de éste, el proyecto de rehabilitación de barrios de Caracas se llamó Cameba, el cual se inició en octubre de 1998 con la firma de un convenio con el Banco Mundial. En 2002 intervinieron las comunidades facilitando información sobre cada sector. Cameba sería ejecutado en cinco años con una inversión de 150 millones de dólares: 61 millones de dólares se asignaron al sector La Vega y el resto a Petare Norte. El programa incluía mejoras de vialidad, sistema eléctrico, aguas blancas y negras, así como análisis de los componentes de riesgos hidráulicos; sin embargo, fue suspendido, sin concluir, el año 2006.

El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano

Lapso 2001-2004. El cambio de presidencia del Conavi en 2001 y la postura de sus nuevos dirigentes frente a la gestión anterior, conllevó, durante dos años, una revisión de muchos de los proyectos realizados. Con una visión más política, se comenzó a desestimar el papel de los profesionales asociados a las comunidades y la asistencia técnica dada por éstos en los estudios y proyectos.

Según datos oficiales, en el período 1999-2004 fueron nombrados y destituidos cinco presidentes del Conavi. Después de su reestructuración, en sustitución fue creado el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, que en su corto tiempo de vida (cuatro años) estuvo a cargo de siete ministros. El problema de la no continuidad se manifestó en la paralización de los programas y proyectos, e impactaron negativamente el desempeño público del sector vivienda. Una huella importante de este lapso fue el Decreto 1666 sobre la regularización de la tenencia de los terrenos ocupados por barrios, mecanismo que derivó en una Ley especial promulgada el año 2006. Este paso legal puede interpretarse como un reconocimiento que estableció nuevos derechos para los pobladores, quienes por más de medio siglo han construido y habitado en áreas urbanas. El mecanismo para incorporar la participación de las comunidades organizadas al proceso de regularización fue a través de los Comités de Tierras Urbanas (CTU), asignándoles responsabilidades y tareas técnico-jurídicas, muchas veces sin la preparación previa y acompañamiento necesario.

Lapso 2004-2006. A inicios de este período se crea el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (MVH), a fin de centralizar las competencias como organismo rector de los institutos autónomos existentes en materia de vivienda. El ministro del recién creado organismo, compartiendo la visión de la política establecida en la Ley de Vivienda de 1999, decide retomar el programa de habilitación de barrios existentes, el cual denomina *transformación endógena de barrios*. Los profesionales y técnicos con la experiencia de los años anteriores son convocados nuevamente. Su pronta destitución, nueve meses después, impide continuar con la política de atención a los asentamientos autoproducidos existentes.

Lapso 2006-2009. Este lapso corresponde a la creación y actuación de los *Consejos Comunales* (CC), mediante una ley que los legitima en el año 2006 (República Bolivariana de Venezuela, 2006a), cuya figura incorpo-

ra la participación directa de la comunidad organizada en la gestión de las políticas públicas, entre éstas especialmente las relativas a la formulación de proyectos comunitarios que contribuyan a la mejora de sus ámbitos territoriales, con el objeto de recibir los recursos ofrecidos por el Estado para su ejecución. Aunque los CC fueron concebidos con un carácter autónomo, y constituidos con nuevos actores protagónicos del llamado “poder popular”, éstos mantienen una estructura de tipo vertical y están adscritos a la Comisión Presidencial del Poder Popular.

En este lapso también se crea la Misión Villanueva, un programa donde el gobierno intenta solventar el problema de los barrios a través de la sustitución por nuevas urbanizaciones y viviendas, entre éstas las *petrocassas*⁸. Esta forma de intervención para eliminar los barrios fue superada en la democracia, después de la dictadura de Pérez Jiménez. Pensamos que la actual propuesta de la Misión Villanueva no sólo es una utopía sino una vuelta atrás al reconocimiento de los asentamientos autoproducidos.

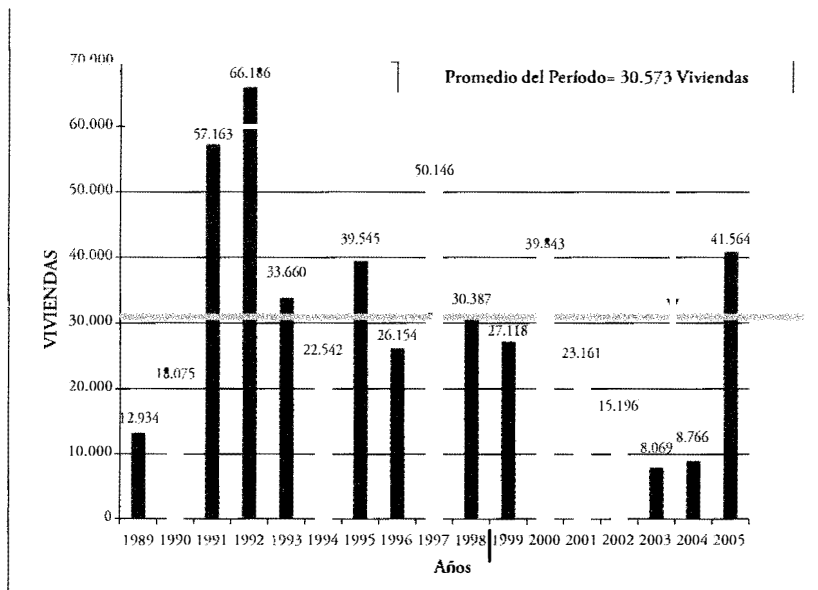
La actuación del Estado se concentra actualmente en los nuevos desarrollos de viviendas, se busca superar el déficit cuantitativo con nuevas viviendas completas, de producción masiva e industrializada, sin que los más pobres puedan acceder a ellas.

La situación del déficit habitacional se agudiza en el presente. Se estima que el déficit funcional de viviendas es de 1.900.000 unidades, con requerimiento de 200.000 unidades nuevas cada año, para poder cubrirlo a mediano plazo. No obstante, la producción de nuevas viviendas en los últimos 15 años da como promedio anual 30.573 unidades, como se ilustra en el gráfico siguiente.

8 Viviendas de PVC (cloruro de vinilo derivado del petróleo), que está siendo un modelo privilegiado para la sustitución de ranchos y nuevos desarrollos.

El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano

Gráfico 1
Desempeño del sector público durante el periodo 1997/2005.
Viviendas terminadas (a nivel nacional)



Fuente: Ministerio para la Vivienda y Hábitat

Queremos destacar en este lapso las modificaciones aparecidas en el Decreto N° 6.072 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Presidencial de Vivienda y Hábitat (República Bolivariana de Venezuela, 2008), relativas a la atención a los barrios. La regularización de la tenencia de la tierra y la necesaria atención integral a los barrios urbanos queda sujeta a la gestión y actuación de las comunidades organizadas en los CC y CTU como organizaciones reconocidas por el gobierno.

Las improntas de los diversos períodos. Diferencias y similitudes

Lo ocurrido en este período de diez años en materia de vivienda se puede calificar como una gran resistencia al reconocimiento del hábitat autoproducido en las ciudades venezolanas, a pesar de ser una de las formas dominantes y significativas de asentamiento. Recientemente se pasó de la generación de un programa de habilitación a la falta de atención, y al deseo, o sueño, de sustituirlos por nuevas urbanizaciones, en lugares fuera de la ciudad, apartados de las relaciones con los servicios y el empleo (semejante a lo realizado en tiempos del dictador Pérez Jiménez, véase segundo período).

El desmejoramiento del hábitat y la vivienda construida por los más pobres, es notorio. Los terrenos, que podían ser seguros al principio, se van degradando por el deterioro de algunos servicios que han sido construidos precariamente, sin los requerimientos técnicos.

Los programas de atención dirigidos a la entrega de materiales de construcción para la mejora y consolidación, principalmente de las viviendas, se convierten en paliativos asistencialistas y populistas. Las necesidades habitacionales de la población pobre aún no están resueltas. La política de habilitar los barrios venezolanos se ha enfrentado al rechazo por parte del gobierno para generar los proyectos y obras requeridas que reducirían la vulnerabilidad física de los asentamientos. A esto se agregan el hacinamiento, problemas familiares y entre vecinos, violencia, desempleo, exiguos o inexistentes salarios, condiciones ilegales, mantenimiento de relaciones clientelares y populistas con el gobierno; sólo por mencionar algunos de los graves problemas sociales, económicos, jurídicos y culturales que deben ser atendidos con una política pública.

Jurídicamente, la nueva ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra (República Bolivariana de Venezuela, 2006b) busca reconocer los derechos de propiedad o posesión de quienes han vivido por muchos años en los terrenos y las casas que han construido. Su implementación puede considerarse un avance en el reconocimiento de los barrios. Se han realizado entregas de títulos de propiedad de la tierra y de permanencia a las familias. No obstante, esto sigue siendo un problema sin resolver en la mayoría de los barrios en el país. Estas políticas de reivindicación y justicia social, como la citada Ley, han sido un gran paso para ir saldando la

deuda social de tener una vivienda sana y digna. No obstante, ha habido consecuencias negativas, entre éstas un desarrollo urbano de la ciudad con enormes extensiones y expansión de barrios en los últimos cinco años.

Algunas sugerencias surgidas del análisis realizado

Creemos necesario llamar a una reflexión que permita revisar la política actual en beneficio de todos los que todavía no tienen vivienda, o viven en barrios autoproducidos, disminuidos y desmejorados en permanencia, en gran parte por no recibir ayuda del Estado.

Recomendamos considerar los avances alcanzados a lo largo de los años, como por ejemplo el auge de las organizaciones comunitarias y el apoyo económico gubernamental a éstas.

Ante la complejidad del problema de la vivienda autoproducida, que como se ha señalado anteriormente, representa el grueso del patrimonio inmobiliario del país, y ante la diversidad de situaciones a atender en los barrios, insistimos en la necesidad de establecer alianzas y formas mancomunadas entre organizaciones comunitarias, entes públicos y profesionales que apoyen la elaboración y gestión de los proyectos, así como la ejecución de las obras requeridas de urbanización y mejoramiento de viviendas existentes y de nuevas viviendas adecuadas para los pobres. Es preciso que el deseo de hacer más viviendas nuevas tome en cuenta los usos y costumbres de la población, y la importancia que para ésta representan las localizaciones en las ciudades.

Bibliografía

- Bolívar, Teolinda (1977). “El sobretrabajo del poblador de barrios: deterioro del trabajador y ganancia empresarial”. Trabajo presentado en las IV Jornadas Venezolanas de Salud mental, 1 al 13 de diciembre en Caracas, Venezuela.
- Bolívar, Teolinda (1979). *Barrios de ranchos y reproducción de la fuerza de trabajo en Venezuela*. Caracas: Mecnografiado.
- Bolívar, Teolinda (1987). “La production du cadre bâti dans les barrios à Caracas... Un chantier permanent”. Tesis de doctorado. Universidad de París XII
- Bolívar, Teolinda (1998). “Contribución al análisis de los territorios auto-producidos en la metrópoli capital venezolana y la fragmentación urbana”. *Urbana* Nº 23 (julio-diciembre): 53-74
- Cilento, Alfredo (1999). *Cambio de paradigma del hábitat*. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico e Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción de la Universidad Central de Venezuela.
- De Sola, Ricardo (1987). *La reurbanización “El Silencio” Crónica. 1942-1945*. Caracas: Armitano.
- Martín, Yuraima (2006). “Ciudad formal-ciudad informal. El proyecto como proceso dialógico. Una mirada a las relaciones entre asentamientos urbanos autoconstruidos y los proyectos que proponen su transformación”. Tesis de doctorado. Universidad Politécnica de Cataluña.
- Meza, Beatriz (2007). “El Taller de Arquitectura del Banco Obrero (TABO)”. Tesis de doctorado en Arquitectura. Universidad Central de Venezuela.
- Negrón, Marco. (2001). *Ciudad y modernidad 1936-2000. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo-Comisión de Estudios de Postgrado de la FAU-Universidad Central de Venezuela.
- Ontiveros, Teresa (1999). *Memoria espacial y hábitat urbano. Doce experiencias familiares en torno a la casa de barrio*. Caracas: Faces-UCV; Editorial Trópykos.

- Rojas López, José y Nubis Pulido (2009). “Estrategias territoriales recientes en Venezuela: ¿reordenación viable de los sistemas territoriales o ensayos de laboratorio?”. *Eure*, Vol. XXXV, N° 104 (abril): 77-100.
- Rosas M., Iris (2004). “La cultura constructiva de la vivienda en los barrios del área metropolitana de Caracas”. Tesis de doctorado. Universidad Central de Venezuela.
- Villanueva, Carlos Raúl y Carlos Celis Cepero (1952). “La vivienda popular en Venezuela”. Trabajo preparado para la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela. Caracas: Ministerio de Obras Públicas y Banco Obrero.
- Villanueva, Federico. (2007). “La política de vivienda para Venezuela”. En: María José Castillo y Rodrigo Hidalgo (Eds.): 285-292. *1906/2006. Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Facultad de Arquitectura y Diseño UNAB - Instituto de Geografía UC GEOLibro.

Documentos

- República de Venezuela (1987). “Ley Orgánica de Ordenación Urbanística”. En: *Gaceta Oficial*, N° 33.868 (16 de diciembre). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia
- República Bolivariana de Venezuela (1999). “Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional”. En: *Gaceta Oficial Extraordinaria*, N° 5392 (22 de octubre). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia
- República Bolivariana de Venezuela (2006a). “Ley de los Consejos Comunales”. En: *Gaceta Oficial Extraordinaria*, N° 5806 (10 de abril). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia
- República Bolivariana de Venezuela (2006b). “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares”. En: *Gaceta Oficial*, N° 38.480 (17 de julio). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia
- República Bolivariana de Venezuela (2008). “Decreto N° 6.072 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat”. En: *Gaceta Oficial Extraordinaria*, N° 5.889 (31 de julio). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia

Enlaces

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) (2007). “Estado de la población mundial 2008”. Disponible en visitado 23 de agosto 2009.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009a). “Proyecciones de población (cuadro: Población total por sexo al 30 de junio de 2009, 1990-2015)”. Caracas. Disponible en . visitado 23 de agosto 2009.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009b). “Estadísticas vitales. Natalidad (cuadro: Tasa bruta de natalidad corregida, según entidad federal, 2002-2007)”. Caracas. Disponible en visitado 23 de agosto 2009.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009c). “Estadísticas vitales. Natalidad (cuadro: Esperanza de vida al nacer de ambos sexos, según entidad federal, 2002-2007)”. Caracas. Disponible en visitado 23 de agosto 2009.