

RETOS DEL HÁBITAT URBANO VENEZOLANO

Alfredo Cilento Sarli*

Resumen

A partir de una visión comprehensiva de la situación de los asentamientos humanos venezolanos a finales del siglo XX, en este ensayo se plantean una serie de retos, como lineamientos de política que deberían tener vigencia durante un lapso no menor de diez a quince años, dirigidos al logro de un hábitat urbano sostenible política, social, económica, técnica y ambientalmente.

Palabras clave: Hábitat, asentamientos humanos, política de vivienda, sostenibilidad, vulnerabilidad, calidad urbana.

Challenges Regarding Urban Habitat in Venezuela

Abstract

After making a comprehensive overview of the situation of Venezuelan human settlements at the end of the twentieth century, this essay outlines a series of challenges recommended as policy guidelines for the next ten or fifteen years for addressing the achievement of an urban habitat that would be sustainable from a political, social, economic, technical and environmental point of view.

Key words: Hábitat, human settlements, housing policy, sustainability, vulnerability, urban quality.

Recibido: 13-03-00 • Aceptado: 04-07-00

* Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción, IDEC-UCV. Caracas, Venezuela.
E-mail: acilento@reacciun.ve / acilento@idec.fau.ucv.ve

I. Introducción

El hábitat urbano venezolano, concebido de manera integral, se ha degradado ostensiblemente, y no sólo por la expansión y densificación de los barrios pobres, sino también por causas similares 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 la pobreza (Cilento y Fossi, 1999).

El presente ensayo recoge, de manera sumaria, una serie de planteamientos formulados por el autor en diversos artículos, y en su libro *Cambio de Paradigma del Hábitat* (Cilento, 1999a), destinados conformar lo que pudiera ser entendido como una visión de política de integral desarrollo urbano y vivienda. El planteamiento se ha formulado en dos capítulos: en el primero, con el título de “¿Cómo estamos ahora?”, se efectúa un diagnóstico comprensivo del problema; y, en el segundo capítulo, “Algunos retos urbanos para los próximos treinta años”, se desarrollan las propuestas que pudieran definir tal política.

2. ¿Cómo estamos ahora?

Se estima que a comienzos del nuevo siglo, es decir ya, por primera vez más de la mitad de la población mundial vivirá y trabajará en zonas urbanas; y, para el año 2025 (en apenas una generación más) el porcentaje de la población mundial en ciudades se acercará al 70%, con el mayor peso recayendo en las ciudades del mundo en desarrollo, especialmente en las de segundo rango. “Entre las regiones menos adelantadas, la de América Latina y el Caribe es la única donde las ciudades de más de 500.000 habitantes poseerán la mayor parte de la población urbana hacia 2015. Las ciudades que experimentarán mayor crecimiento serán las que posean de uno a cinco millones de habitantes, su cantidad aumentará de 32 a 69; también aumentará su número de habitantes, de 61 a 132 millones y lo propio ocurrirá en lo tocante a su proporción respecto del total de población urbana, del 19,4% al 25,2%” (FNUAP, 1996:31). Además de Caracas, todas las ciudades de segundo rango venezolanas sufrirán este proceso de crecimiento; también se pudiera esperar una cierta expansión en las poblaciones que serán estimula-

das dentro de la franja de las llamadas “ciudades desconcentradoras” que abarca el propuesto eje de desarrollo Oriente-Orinoco-Apure-Zulia.

La población de Venezuela se duplicó entre 1971 y 1996, y se incrementará en un cincuenta por ciento para el año 2025 cuando llegará a unos 34,8 millones de habitantes. La población rural se estabilizó en cifras absolutas, unos cuatro millones, en los últimos 10 Años. Seguramente muy pronto, en el próximo siglo, la población urbana venezolana llegará al 90% del total. Mientras tanto la tasa de crecimiento de la población del Arca Metropolitana de Caracas (AMC) está declinando desde la década de los setenta. Entre 1941 y 1971 el AMC creció al 6,08% interanual, mientras en los siguientes veinte años ese crecimiento fue del 3,16%. Pero, la población en barrios pobres se ha incrementado hasta alcanzar a más del 50 % de la población urbana. En el AMC la población que vive en barrios creció entre 1951 y 1971 a un ritmo interanual del 14,25%, mientras entre 1971 y 1990 ese crecimiento fue del 34,45%. Además la población en barrios se decuplicó entre 1951 y 1990, ocupando casi la misma superficie de terreno, es decir se incrementó abruptamente la densidad y se “macizó” el espacio construido (Bolívar, 1993). En consecuencia se incrementó la vulnerabilidad física y social de tales agrupamientos, altamente densificados, de viviendas precarias (Cilento, 1995).

La calidad de vida urbana en Venezuela se deterioró gravemente a partir de finales de la década de los setenta, cuando la inflación hizo su aparición con corrosivos efectos sobre los salarios reales de los trabajadores. La devaluación progresiva del signo monetario a partir de 1983 aceleró la pérdida de poder adquisitivo del salario: el precio Dólar pasó de Bs. 4,30 en Febrero de 1983 a Bs. 630 en Octubre de 1999, es decir una devaluación de 14.551% en 17 años.’ Los niveles de pobreza, medida a través de cualquiera de los indicadores que se usen, ascendieron progresiva y sostenidamente hasta el presente. El desempleo abierto y el subempleo son ahora los más altos de los últimos 50 años. Pero, lo que más afecta la posibilidad de reducir drásticamente la pobreza es el bajo nivel educativo de la población, la deserción escolar y la crisis terminal de los sistemas de educación y salud. La pérdida de calidad de vida urbana se acentúa porque la pobreza y el desempleo constituyen un factor de vulnerabilidad social aguda. Vulnerabilidad ésta, asociada a la aparición de muy graves situaciones de inseguridad de personas y bienes, y a fenómenos desconocidos en los primeros 70 años del siglo: el elevado número de muertes por y entre delincuentes, el terrible problema de las cárceles, los niños de la calle...

Consecuentemente, la calidad del hábitat y del alojamiento de los venezolanos ha empeorado. No sólo por la deficiencia en los servicios públicos y el transporte, así como en el acceso a escuelas y hospitales aceptablemente dotados, sino por el empeoramiento del propio alojamiento privado. La calidad de las “viviendas-mercancías” y de las “soluciones habitacionales”, ofrecidas por promotores mercantiles e instituciones públicas, ha disminuido ostensiblemente. Entre 1980 y 1994, las viviendas protegidas por el sector público, equivalentes al Área de Asistencia II (AAII) de la Ley de Política Habitacional (LPH), cuyo precio de venta se ubicaba entre 55 y 110 salarios mínimos, habían sufrido una reducción en área y calidad del orden del 70%. En el mismo período los salarios habían perdido el 51% de su capacidad adquisitiva, es decir que en lugar de aumentar el poder de compra y la calidad de vida, estos se habían reducido a la mitad (Cilento, 1996). Y no debe quedar duda de que entre 1994 y 1999 la situación antes descrita, lejos de mejorar, empeoró.

De hecho, durante la vigencia de la LPH, en el período 1990-1998, el promedio de “soluciones” ofrecidas, a los sectores de ingresos medios y bajos, unas 50.000 por año, representan algo así como el 50% del crecimiento vegetativo de la población, y apenas algo más de dos viviendas por cada mil habitantes. Esto hace de la LPH un instrumento complejo de muy baja eficiencia. En la práctica, lo que ha ocurrido es que el problema de la vivienda dejó de ser “el problema de los pobres” para transformarse en el problema de supervivencia de las instituciones de vivienda y de los promotores inmobiliarios. Lo cierto es que, con el 3% de los sueldos y salarios, de la población que aporta al ahorro habitacional obligatorio, no se pueden construir sino unas 10.000 a 12.000 viviendas, lo que puede ser cubierto por unos pocos promotores inmobiliarios eficientes, no más de una decena; por ello es un problema de supervivencia empresarial. Adicionalmente, los recursos que aportan los trabajadores y sus patronos, a través del Ahorro Obligatorio, iban al AAII y provenían del 80% de los trabajadores más pobres. Es decir que los más pobres subsidiaban a los menos pobres. Pero, como en el Área Metropolitana de Caracas no se construyen soluciones para los menos pobres, los pobres capitalinos subsidian a los menos pobres del resto del país.

La Ley fue modificada a finales de 1998, lo fue nuevamente en octubre de 1999, y todavía ahora, en febrero de 2000, se habla de nuevas e importantes modificaciones. Lo cual revela la reiterada tendencia a afrontar los problemas con actuaciones improvisadas, puntuales y cortoplacistas. Sin embargo, creo que

persistirán los componentes básicos de la Ley: el aporte del Sector Público del 5% del presupuesto ordinario de la Nación, y el 3% de los salarios destinados al Ahorro Obligatorio (Aporte de los trabajadores del 1% y de los patronos del 2%, de los salarios devengados). Por tales razones hay que insistir en lo que hemos señalado desde antes de promulgarse la Ley. Esto es, que dicha Ley es sólo un instrumento de captación de recursos; que una política de vivienda no se debe establecer a través de una ley; que el aporte obligatorio del 5% del presupuesto ordinario contribuye a rigidizar aun más al Presupuesto Nacional; y que el ahorro obligatorio del 3% no permite producir sino un número reducido de viviendas, con un mecanismo complejo y poco eficiente en términos sociales.

Frente a esta realidad la gente ha respondido afrontando, sin intermediación, sus propias necesidades de alojamiento, sin esperar por una vivienda-mercancía, siguiendo una impecable racionalidad de satisfacción progresiva de sus necesidades cambiantes. Sin dejar de reconocer que las viviendas autoproducidas, como parte del stock, también se transan en el submercado de los barrios, queremos destacar es que el alojamiento producido por los propios pobladores, a diferencia de la vivienda-mercancía que se produce para ser comercializada como cualquier otra mercancía, obedecen a una lógica de producción y consolidación que responde a las necesidades y expectativas cambiantes de la propia gente (Ver: Bolívar, 1987). Pero, ya la densificación y los conflictos de espacio en los barrios y en el resto de las ciudades comienzan ser críticos, y a producir efectos perniciosos sobre el hábitat en su conjunto. El caso de Caracas, es paradigmático en relación a la cuestión de la densificación y el “macizado” de los barrios (Ver: Bolívar, 1993). El siglo está finalizando con una fuerte presión por espacio en las ciudades, presión por tierra urbana que termina manifestándose, nuevamente, a través de las invasiones de tierras vacantes dentro del perímetro urbano, escogencia lógica dadas las penurias que acarrearán las ubicaciones extraurbanas.

No es necesario ningún poder paranormal para asegurar que en las décadas iniciales del siglo XXI, en Venezuela, y en general en el mundo “en desarrollo”:

La población urbana continuará creciendo...

Las ciudades seguirán siendo mayoritariamente construidas por la gente...

Las ciudades seguirán perdiendo calidad ambiental...

Las ciudades seguirán siendo muy vulnerables...

Las ciudades serán nodos de un sistema global interconectado...

Las ciudades seguirán siendo centros de cultura y de oportunidades...

Las ciudades serán, cada vez más, receptoras de migrantes pobres, desplazados, viajeros, negociantes y turistas...

Lo que nos lleva a la necesidad de establecer profundas reformas en "ció" a la gestión de las ciudades, y en las relaciones entre el Estado y la sociedad. De lo que se trata es de (re)construir una forma de actuación integrada de los sectores público, privado, académico, organizaciones de la sociedad civil y las propias comunidades que permita afrontar, en forma progresiva y altamente organizada, los enormes retos que plantean la recuperación y desarrollo de nuestras ciudades, en los primeros decenios del próximo siglo.

Por mi parte estoy perfectamente claro en que el ahora el problema no es el llamado "problema de la vivienda", del que me he ocupado durante más de cuarenta años. El gran problema -en las décadas finales del siglo XX y en las del comienzo del siglo XXI- es el de la pérdida acelerada de calidad de la vida urbana, cuyos efectos ya no son sólo tema de académicos, periodistas y políticos, sino que se están dirimiendo en conflictivas confrontaciones callejeras, en todas las ciudades del mundo en desarrollo (Cilento, 1999b).

3. Algunos retos urbanos para los próximos diez a quince años

Sostenibilidad de las acciones

El nuevo siglo se inicia para Venezuela con la necesidad de una profunda revisión de las formas como hemos construido (y destruido) al país: política, social, económica, técnica y ambientalmente. El hábitat de los venezolanos ha plasmado, con su huella delatora, los aciertos y los desaciertos de más de veinte años de políticas y actuaciones discontinuas, y las más de las veces sin objetivos ni visión de largo plazo. Peor no pudiéramos estar, aunque siempre queda capacidad para el asombro. Lo que debería ser un verdadero propósito de enmienda, es que lo que hagamos de ahora en adelante implique una estrategia que tenga efectos no sólo de corto plazo sino, principalmente, en el largo plazo. Eliminar de nuestro léxico y actuaciones el cortoplacismo, la provisionalidad, el "mientras-tantismo", los planes de emergencia, el derroche...

De lo que se trata es de promover una ideología, una mística si se quiere, que garantice que las actuaciones, de hoy y mañana, perdurarán en el largo plazo y serán un legado para las futuras generaciones de venezolanos. Es decir, que sean sostenibles política, social, económica, técnica y ambientalmente. Lo que implica una evaluación multidisciplinaria, de los resultados, efectos e impactos, de programas y proyectos; y una visión que privilegie la calidad antes que la cantidad. Lo anterior no quiere decir que los aspectos cuantitativos no se deban considerar, pues sería también un error, dadas las magnitudes de las necesidades insatisfechas de la población. Pero la calidad puede alcanzarse progresivamente y no de inmediato, y puede perdurar, si se adopta una estrategia de largo plazo de provisión de bienes y servicios urbanos, en forma progresiva y sostenida. Es decir, un enfoque que permita al mismo tiempo aumentar el número de familias atendidas inicialmente y, progresivamente, en un plazo determinado, digamos en un proceso de diez años, complementar y mejorar el servicio básico suministrado inicialmente. Se trata de dosificar la medicina a medida que se aumenta su potencia: más cantidad y más calidad en forma progresiva.

Reforma del Estado: descentralización

La necesidad de concertar a todos los actores del proceso de producción y mejora de espacios habitables, es decir de ciudad, implica el reconocimiento de las particularidades sociales, históricas, económicas y geoambientales de cada región y localidad. Ello significa el respeto a la heterogeneidad, a la diversidad, a las tradiciones; y la eliminación de la generalizada heteronomía en las actuaciones del Poder Nacional, que decide que, cómo, dónde y para quien ejecutar obras y servicios, a lo largo y ancho del territorio nacional, y hasta para la menos trascendente de las decisiones, ignorando o desestimando las peculiaridades y capacidades locales. Tal forma de actuar ha congestionado la labor de todos los organismos del Poder Nacional, hasta hacerlos casi totalmente impotentes e ineficientes. Una verdadera reforma del Estado debe profundizar la descentralización y reconocer las particularidades regionales y locales, así como priorizar la necesidad de fortalecer las capacidades gerenciales, técnicas y fiscales de las regiones y municipios. En un mundo donde las tecnologías de información y comunicación (TIC) están al libre alcance de cualquier institución, pública o privada, la construcción de capacidades en los municipios y organizaciones de las propias comunidades, es objetivo alcanzable en el corto-mediano plazo.

Pero, las áreas metropolitanas, constituidas por más de un municipio, vienen reflejando deficiencias de gobernabilidad, que afectan claramente la presta-

ción de servicios, tales como el transporte, la disposición de desechos sólidos, la seguridad de personas y bienes, lo que acentúa los factores de vulnerabilidad urbana (Ver: Vallmitjana *et al.*, 1992 y Negrón M, 1996). La creación de estructuras funcionales de ámbito metropolitano, como los Distritos Metropolitanos, es materia que deberá ser resuelta para abordar al nuevo siglo puesto que en Venezuela “las áreas metropolitanas engloban al menos 27 de las 31 ciudades que en 1990 contaban con una población superior a los 100.000 habitantes, representando unos 12 millones de habitantes equivalente al 60% de toda la población nacional de aquel año” (Negrón, 1999).

Prioridad para los más débiles

La reducción del nivel de pobreza de la población venezolana deberá ser objetivo fundamental de la política económica y social del Estado venezolano, al inicio del siglo XXI. Pero, este objetivo está severamente afectado por el comportamiento e la inflación y de variables exógenas, como la deuda externa y los precios del petróleo; y por la baja productividad del aparato industrial venezolano, consecuencia de las deficiencias del sistema educativo, la baja calificación de la fuerza de trabajo; y por la obsolescencia de la infraestructura productiva del país, debida a los efectos del cambio del paradigma tecno-económico. Paralelamente al manejo de los aspectos macroeconómicos de nuestro atraso, en cuanto al hábitat se refiere, al Estado no le queda más opción inmediata que dar máxima prioridad a las políticas, planes, programas y proyectos, dirigidos a los sectores más débiles de la población. Y, de la misma manera que la ciencia y la tecnología, así como la cuestión ambiental, son variables que deben ser consideradas en la formulación de planes y programas, con tanta o más razón, debe serlo la evaluación de los proyectos en función de sus impactos sobre los sectores más débiles de la población. Un reciente estudio de la Universidad Católica Andrés Bello revela que aun si en Venezuela “las remuneraciones crecieran en 10% anual en términos reales, al cabo de 10 años el nivel de pobreza sería de 22% y de esa forma se necesitarían cerca de 15 años para eliminar la pobreza” (Riutort, 1999) se tomaría alrededor de veinte años para eliminar los niveles actuales de pobreza. El dato es revelador de la necesidad de centrarse, al menos durante 10 a 15 años, en las capas más débiles de la población.

Asignar prioridad a los más débiles significa una doble exigencia a los programas públicos, y a los programas privados apoyados por el Estado; esto es, que el fin de las acciones no deberá ser sólo el de resolver una necesidad o servicio de-

ficitario, sino también su contribución a la lucha contra el desempleo y la pobreza. Este doble enfoque tiene implicaciones muy importantes en aspectos como la definición de las tecnologías a utilizar, el entrenamiento y capacitación en obra de la fuerza de trabajo y la ruptura del mito según el cual el empleo de más mano de obra y de menos capital reduce la productividad. Ahora se trata de producir con más productividad empleando más mano de obra, para lo cual será necesario considerar esta ecuación como una condición del proceso productivo de bienes urbanos. Por supuesto, la reducción de la pobreza y el desempleo pasa por la reforma del sistema educativo y la eliminación de la deserción escolar; así como por el mejoramiento sustancial de los servicios sanitarios y de salud, y de las condiciones de alojamiento de los venezolanos. Desde este punto de vista, el problema habitacional, más que un déficit de “viviendas”, implica la carencia de condiciones para el desarrollo de una mejor calidad de vida urbana, lo que incluye diversas formas de alojamiento.

Reducir la infraurbanización de los barrios

Como se ha señalado, el cincuenta por ciento o más, de la población venezolana, se aloja precariamente en barrios pobres urbanos, donde la accesibilidad y la existencia y/o funcionamiento de los servicios públicos y comunales, son las mayores deficiencias. Pero, los habitantes de los barrios han probado, en todas partes, que pueden mejorar su alojamiento, si se les apoya efectivamente con la dotación de vialidad vehicular, de las redes de infraestructura y con los servicios comunales, indispensables para el logro de una cierta calidad de vida. Para el resto de las actividades de la llamada “ciudad formal”, los pobladores de los barrios son la fuerza de trabajo, generalmente barata y dispuesta, cuya necesidad de alojamiento ha pasado a un segundo plano -y ha sido resuelta precaria o definitivamente por ellos mismos- por lo que no constituye un componente muy alto de su costo de vida, que en caso contrario tendría que estar incluido en el salario.

Por tales razones es una responsabilidad del Estado la incorporación al pleno disfrute de la ciudad, a quienes han resuelto con su propio esfuerzo lo que de otra manera sería exigible al gobierno y patronos. Y ello implica, adicionalmente, la preservación de quizás el único patrimonio de los pobres urbanos, y una contribución invaluable para la reducción de la vulnerabilidad de las ciudades. Esta situación señala que la necesidad de rehabilitar urbanísticamente a los barrios tiene una alta prioridad y una responsabilidad que envuelve a todos los ámbitos del Poder Público.

Vialidad, transporte y comunicaciones

Al terminar el siglo XX uno de los problemas característicos de los centros urbanos venezolanos es la situación crítica del sistema vial y de transporte urbano e interurbano, y las deficiencias en las comunicaciones en general, lo cual conspira contra la calidad de vida, la productividad y la competitividad. La existencia de un eficiente sistema de transporte público es un factor determinante de la calidad de vida; y, en muchos casos, más importante, para resolver el problema de alojamiento de la población de menores ingresos, que la construcción de seudoviviendas y “desarrollos habitacionales”, carentes de servicios y equipamiento y deslocalizados en la aislada periferia de las ciudades. Este tipo de “soluciones habitacionales” crean, a los habitantes y autoridades locales, muchos más problemas de los que resuelven. Las redes de vialidad y transporte son los componentes urbanos más claramente estructuradores de la ciudad; por ello, mejorar los sistemas de transporte y comunicaciones tendrá una elevada incidencia sobre las condiciones de alojamiento de la población y la calidad de vida urbana.

Rellenar las ciudades y defender sus bordes

Durante muchos años hemos insistido en que el problema habitacional no se resolverá con intervenciones aisladas, desarrollando y/o promoviendo, autorizando y financiando proyectos sin ninguna vinculación con una estrategia de ordenamiento del territorio y desarrollo urbano. La tolerancia cómplice en la desordenada ubicación de los conjuntos de viviendas, en cualquier lugar de la ciudad o en una periferia sin límites, es lo que permitía asegurar a los promotores inmobiliarios que *el problema de la tierra no es ningún problema* y que ellos estarían en capacidad de adquirir la tierra necesaria ... claro, mientras la ubicación fuera un factor secundario y manipulable con las autoridades locales. Lo cierto es que el menor costo aparente de la tierra en zonas “rururbanas” finalmente se traduce en mayores costos reales e ineficiencias, que terrenos intraurbanos de mayor precio, pero mejor ubicados.

Para los próximos años prioridades fundamentales son, entonces, las que hemos planteado muchas veces: (1) un programa de desarrollo anticipado de tierras con infraestructura básica, a través de una estrategia única de actuaciones de los distintos ámbitos del poder público, que sean creadoras de ciudad, de una manera estructurada y progresiva; y (2) un programa de mejoramiento integral y de aprovechamiento de la capacidad de reproducción del stock, de las zonas residenciales existentes en barrios tradicionales, barrios de “viviendas públicas”,

áreas sub-utilizadas, cascos tradicionales y otras áreas intraurbanas desaprovechadas. Ambos programas deben tener entre sus objetivos defender enérgicamente los bordes de las ciudades frente al crecimiento anárquico, e impedir invasiones de tierras de cualquier naturaleza. El desarrollo en paralelo de estos dos programas es condición básica para que un programa de rehabilitación urbanística de los barrios pueda ser llevado a cabo sin presiones endógenas y exógenas de densificación extrema.

Más espacios públicos

Si hay algún indicador urbano que refleje mejor la anarquía que se ha apoderado de las ciudades del mundo en desarrollo, lo es la reducción progresiva de la cantidad y calidad de los espacios públicos. En Venezuela, salvo en las ciudades que tienen acceso a frentes marinos, playas mayoritariamente contaminadas, el espacio público está severamente racionado por efectos de escasez; por la inseguridad de las calles, avenidas y lugares abiertos, como parques y jardines; y por la apropiación-privatización practicada por comerciantes y vecinos, con la permisividad cómplice de las autoridades locales. Seguramente el siglo que se avecina deparará para Venezuela un importante auge en la industria del turismo, que puede ser factor empleador de gran importancia; pero, a un país caribeño, cuyo mayor atractivo es el de su frente marino, no le será posible competir ni satisfacer adecuadamente las demandas de los visitantes, y los propios venezolanos, si se mantiene la criminal irresponsabilidad cuyo resultado es la severa contaminación de las playas. Los habitantes de la Venezuela del siglo entrante tienen que disponer de más espacios públicos de mejor calidad y, fundamentalmente, de playas habilitadas y descontaminadas, por su carácter de espacio público nacional por excelencia.

Reducir la vulnerabilidad urbana¹

La reducción de la vulnerabilidad urbana es otro objetivo fundamental para las ciudades venezolanas del siglo que comienza. Ya he señalado el tema de la pobreza y el desempleo, lo menciono nuevamente porque la pobreza es, justamente, la mayor de las vulnerabilidades del venezolano de hoy. Además de ella,

1 La primera versión de este ensayo fue terminada en octubre de 1999, tres meses antes de ocurrir los aludes torrenciales del Estado Vargas y Caracas.

no se trata sólo de la vulnerabilidad física, asociada a los riesgos sísmicos, de derrumbes, inundaciones o tormentas, incendios y explosiones; o los riesgos sanitarios asociados a la insuficiencia de agua potable, cloacas, drenajes y disposición de basuras; sino también a los riesgos derivados de la grave falta de seguridad de personas y bienes, que sufren todas nuestras ciudades. De hecho, el resultado finalmente se traduce en que culturalmente seamos también muy vulnerables. En todo caso, frente a los riesgos físicos, sanitarios y de seguridad, será necesario sustituir definitivamente los devaluados planes de emergencia, por verdaderos planes de contingencia, incorporados a la planificación y gestión urbanas, y en los planes operativos y presupuestos de las distintas instituciones. Hay que tener presente que Venezuela seguramente sufrirá un gran sismo en la primera mitad del nuevo siglo. La reducción de los factores de vulnerabilidad de las ciudades es también más efectiva, para mejorar las condiciones de alojamiento de la población, que la construcción de aberrantes “urbanizaciones para pobres” que, muy frecuentemente, contribuyen a aumentar los factores de riesgo.

Alojamiento en forma progresiva

Arquitectos e ingenieros, funcionarios y promotores, deberán asumir seriamente la responsabilidad ética de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente construido en general, lo que implica fundamentalmente una visión de largo plazo. El concepto de construcción progresiva garantiza alcanzar más espacio adecuado y de mayor calidad, en forma gradual en etapas futuras, en lugar de desechar lo construido, total o parcialmente, por su mala calidad o inadecuación presente. La progresividad es la forma más diligente de alargar la vida de las construcciones y preservarlas para las generaciones futuras; al fin y al cabo, así se construyeron todas las ciudades y pueblos que perduraron, antes de que en este moribundo siglo se crearan las instituciones de vivienda y, junto a los profesionales y promotores, inventaran el término “vivienda”, es decir la “mercancía-vivienda”. De lo que se trata ahora es de obtener la mayor calidad y cantidad de alojamiento en forma gradual, lo que permitiría financiar las sucesivas etapas con pequeños créditos de corto plazo.

Pequeña escala y refuerzo a los factores locales de producción

Otro mito que congeló la actuación local, de las propias comunidades y grupos de familias, en la gestión de su hábitat, fue el originado por la destrucción

masiva de alojamientos en Europa, a consecuencia de la II Guerra Mundial. Se adoptó, y exportó a todas partes, la idea de que la producción masiva de viviendas-mercancías sólo se podía lograr con operaciones de gran escala, institucional o empresarialmente centralizadas, y con técnicas de alta mecanización, lo que implicaba un enorme consumo de capitales. Lo que ahora estamos viendo, y con más peso en los próximos años, es que se puede producir masivamente con muchas operaciones de pequeña escala, en lugar de producir masivamente con unas pocas actuaciones de gran escala. La pequeña escala implica menores dificultades de gestión, menor consumo de capital, mayor versatilidad de producción, máxima posibilidad de adaptación a las condicionantes sociales, económicas, técnicas y ambientales locales, y mayor posibilidad de empleo, es decir mayor sustentabilidad. Y muy fundamentalmente, producir en forma progresiva e incorporar promotores sociales, además de los promotores mercantiles. Una red local de promotores de pequeña escala también se puede beneficiar de las ventajas de las más avanzadas tecnologías de información y comunicación, para el desarrollo proyectos y programas, compras seriales y gestión en general. El desarrollo masivo de proyectos en pequeña escala permite garantizar mayor calidad progresivamente, y una mayor heterogeneidad que seguramente también generará progresivamente mejores prácticas.

El máximo aprovechamiento de los factores locales de producción: materiales, componentes y mano de obra local, técnicas predominantes, equipos y maquinaria disponible, y otros recursos de la propia comunidad, además de generar empleos localmente, permite una reducción en los costos asociados al desplazamiento de bienes y personas, y a los costos de transporte en general, que continuarán creciendo aceleradamente. La reducción de costos es uno de los factores de lucha contra la pobreza, y el empleo de más recursos y mano de obra local una arma fundamental en la lucha contra el desempleo. La utilización de los factores locales de producción deberá ser, como las variables ambientales, otra condicionante de los proyectos urbanos.

Alargar la vida de las construcciones, reuso y deconstrucción

No es posible que en adelante se sigan construyendo soluciones habitacionales, escuelas o ambulatorios “desechables” debido a las fallas de calidad y especificaciones inapropiadas que los hacen vulnerables desde el inicio. El empeoramiento progresivo de la calidad de todo lo que ha construido el sector público

en los últimos veinte años, ha hecho de las obras públicas venezolanas *insustentables* económica, social, técnica y ambientalmente. Prueba irrefutable de ello es el daño que ocasiona cualquier sismo mediano a las escuelas públicas, o las cíclicas crecientes de los ríos a los puentes. El problema actual de centenares de puentes dañados, y en peligro de derrumbe, es realmente grave. Es urgente romper el mito de que *lo económico no puede ser sino de mala calidad*. El reto del siglo XXI, para todos los actores envueltos en los procesos de producción de edificaciones y de urbanismo, es decir de ciudad, tiene que ser *construir bien desde el inicio y producir con más calidad y a precios asequibles* a los sectores de menores ingresos.

La necesidad de alargar la vida de las construcciones y de eliminar la *desechabilidad*, está asociada al concepto de reusarlas, de reciclar sus desechos o residuos, o de *deconstruirlas*. El objetivo es el de reciclar materiales, productos y espacios construidos, para reducir el consumo de materiales, el desperdicio y el bote de escombros, lo que tiene una alta significación económica y ecológica. Esto implica un enfoque distinto en las fases de proyecto, ingeniería y construcción, que permita incluso *deconstruir* las edificaciones, en lugar de demolerlas, lo que nos lleva a la necesidad de concebir las edificaciones de otra manera, a la necesidad de diseñar para el cambio y la transformación.

Si hay algo que está afectando al borde y entorno inmediato de nuestras ciudades, es el desconsiderado tratamiento de los desechos de la construcción, responsabilidad de los constructores, profesionales y autoridades locales, que permiten su vertido salvaje en cualquier lugar, a lo largo de las vías de acceso a las ciudades o en cualquier terreno desocupado. Esto revela una falta de ética profesional, que sólo es atribuible a la deplorable indiferencia de autoridades, universidades y gremios profesionales. Pero, no se trata solamente del bote de escombros, sino de la irresponsabilidad, asociada al derroche de materiales y mano de obra, vinculada al enorme desperdicio que se produce en el proceso constructivo, por fallas en el diseño y en las prácticas de construcción, resultado de deficiencias en la formación universitaria y técnica, y en la práctica profesional. En los años venideros, otra tarea prioritaria será la lucha contra los desperdicios en la construcción y a favor del reciclaje y gestión integral de los que no pudieran evitarse, aun *construyendo bien desde el inicio*.

Regulaciones simples y estimulantes

El Poder Público siempre ha tendido al establecimiento de regulaciones y normativas complejas y restrictivas, en lugar de normas estimulantes y sencillas.

llas para facilitar y ordenar el desarrollo urbano y garantizar calidad y sostenibilidad. El resultado es que las normas son, en general, inefectivas pues sólo pueden ser cumplidas por muy pocos; lo que propicia una generalizada corrupción en el otorgamiento de permisos y autorizaciones. En realidad si se analiza la cuestión con objetividad y racionalidad, se concluiría que más vale establecer normas que *proscriban* lo que no se desea que suceda, y no que prescriban lo que se debe hacer. Las normas prescriptivas siempre tendrán el efecto de frenar la innovación y, por tanto, el avance del conocimiento y de las soluciones a los problemas. Esto es aplicable no sólo a las normas de construcción sino a la normativa para el desarrollo urbano, y a muchas otras regulaciones relacionadas con la calidad de vida.

Investigación y desarrollo: impactos ambientales y ciclo de vida

En concordancia con buena parte de lo que he planteado en los párrafos anteriores, tengo que señalar también que en los próximos años la investigación y desarrollo, en el campo de la vivienda y del urbanismo, deberá superar las cuestiones puramente tecnológicas y de diseño, y las relativas a los aspectos socioeconómicos y financieros. Los problemas relacionados con los impactos ambientales y el consumo energético, la energía incorporada en los procesos, la reducción del uso de materiales por metro cuadrado construido, y la evaluación de tales factores a todo lo largo del ciclo de vida de los productos y procesos de la construcción y el urbanismo, serán factores críticos para garantizar la sostenibilidad de las actividades de producción del medio ambiente construido y la preservación del medio natural.

El ciclo de vida global del producto vivienda tiene fases específicas: extracción de materia prima - producción de materiales básicos - producción de materiales de construcción - producción de componentes y accesorios de construcción - obras de construcción - vida en uso de la obra (funcionamiento, mantenimiento, reemplazo) - obras de demolición - reciclaje en bucle abierto (el producto reciclado puede ser usado en otro proceso). La duración de la vida es muy larga, difícil de prever y está influenciada por factores económicos vinculados a la calidad de los productos. Por tales razones, el estudio del ciclo de vida de los insumos y productos asociados a la producción de viviendas y *protoviviendas* (células básicas de viviendas de desarrollo progresivo), es una actividad fundamental para garantizar la sostenibilidad de los programas (Cilento, 1998).

Asistencia técnica, información y difusión

En la medida en que se descentralizan las actividades de producción del medio ambiente construido hacia las municipalidades y la propia comunidad, y se asigna prioridad a los programas de rehabilitación de barrios y de vivienda progresiva, la asistencia técnica, la información oportuna y la difusión de técnicas, materiales y prácticas, entre otras informaciones, se convierten en instrumentos principalísimos de la gestión. Aquí vale señalar, que las tecnologías de información y comunicación, no sólo son útiles sino indispensables, para garantizar que la operación masiva, a través de múltiples actores de pequeña escala, se convierta en una verdadera red, que se alimenta y complementa, con la heterogeneidad y multiplicidad de experiencias y prácticas, adecuadamente asistidas y documentadas. La asistencia técnica, información y difusión en el campo del desarrollo urbano-habitacional, para la gestión integral, con un enfoque como el que he señalado, debe ser estructurada al más alto nivel tecnológico disponible y asequible.

Construir indicadores de calidad urbana

La formulación de políticas, la planificación y programación, la gestión pública, así como la necesaria transparencia de las acciones, no pueden seguir basándose en la conducta del ciego, es decir del tanteo, o en la filosofía de “a como vaya viniendo le vamos dando”. Es indispensable que el nuevo siglo sea estrenado con un sistema de medición de la calidad urbana y de la efectividad de las acciones, públicas y privadas, necesario no sólo para formular políticas y planes, sino para medir la eficiencia de la gestión en sus distintos ámbitos y garantizar la concertación de esfuerzos.

Mayor participación democrática

Todo lo planteado anteriormente implica una ruptura con la tradicional conducta del venezolano del siglo XX, que ha esperado que el gobierno de turno, por obra y magia del ingreso petrolero, resuelva los problemas que lo han aquejado incrementalmente, favoreciendo el paternalismo, el clientelismo y la corrupción de funcionarios, máculas de la vieja forma de hacer política. Quisiéramos creer que tal forma de actuación se acabó, que ahora la construcción de un hábitat mejor será tarea de todos, de autoridades nacionales, regionales y locales, de empresarios, de las comunidades, de los académicos, de las organizaciones no gubernamentales y de las mujeres, hombres y niños que habitan en el país. Esta labor participativa no podrá ser realizada sino con mayor democracia,

es decir con una gestión pública transparente, deslastrada de populismos y autoritarismos, basada en una estrategia y una política de Estado concertada con todos los factores de la sociedad, sin exclusiones y para el largo plazo; lo que también implica la necesidad de profesionalizar y garantizar estabilidad, continuidad y equilibrio en la gestión pública.

Bibliografía

- BOLÍVAR, T. (1987). "La production du Cadre Bâti dans les Barrios a Caracas ... un chantier permanent". Tesis de Doctorado. Universidad París XII, París.
- BOLÍVAR, T. *et al.* (1993). "Densificación y Vivienda en los Barrios Caraqueños". CONAVI.
- CILENTO, A. (1999a). **Cambio de Paradigma del Hábitat**. Caracas: CDCHIDEC/UCV.
- CILENTO, A. y FOSSI, V. (1999). "Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano en Venezuela (1928-1997). Una cronología crítica". **Urbana** 23: 35-51.
- CILENTO, A. (1995). "Vulnerabilidad metropolitana: el caso de Caracas". **Urbana** 16/17: 138-149.
- CILENTO, A. (1996). "Mitos que se derrumban: el cambio del paradigma de la vivienda". **Tribuna del Investigador**, Vol. 3, N° 2: 99-116.
- CILENTO, A. (1999b). "El Hábitat Venezolano en el Siglo XXI". Foro **El Hábitat del Venezolano**. Caracas: Comisión V Centenario de Venezuela-ALEMO, Versión en CD.
- CILENTO, A. (1998). "Tendencias tecnológicas en la producción de viviendas". **Interciencia**, Vol. 23 N° 1: 26-32.
- FNUAP (1996). **Estado de la Población Mundial**. New York: Naciones Unidas.
- NEGRÓN, M. (1996). "La planificación urbana local y el contexto metropolitano", **Urbana**, Vol. 1, N° 19.
- NEGRÓN, M. (1999). "¿Y las áreas metropolitanas?". **El Mundo**, 07/10/99:4.
- RIUTORT, M. (1999). **Inflación, desempleo y pobreza en Venezuela**. Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB.
- VALLMITJANA, M. *et al.* (1992). "El Ordenamiento Territorial y Urbano: reasunción de un poder perdido". En: **Descentralización-Gobernabilidad-Democracia**. R de la Cruz (coord.). Caracas: COPRE-PNUD. Ed. Nueva Sociedad.