

Ciudad y Ciudadanía*

Josefina Baldó Ayala**

Resumen

Venezuela no ha escapado de la problemática habitacional característica del proceso de urbanización del subdesarrollo que puede resumirse en una urbanización informal acelerada y en una creciente demanda insatisfecha de viviendas. La complejidad y magnitud de la problemática de vivienda existente en nuestro país y la deuda social acumulada que esta representa requiere la adopción de medidas enfocadas en un sentido amplio e integral que satisfaga la demanda de atención habitacional de la gran mayoría de la población, desde los pobladores de la calle hasta la clase media. Uno de los elementos indispensables para instrumentar con éxito los proyectos y programas a ejecutarse bajo esta visión global es su comprensión y participación activa en los mismos de la población hacia quienes van dirigidos. Colocar el énfasis en la autonomía para el poder de decisión de las comunidades organizadas territorialmente, en la gestión local, en la democracia participativa y en el aprendizaje de las experiencias. Objetivo que puede resumirse en construir ciudad formando ciudadanos.

Términos Claves: Ciudad, ciudadanía, venezuela

*En colaboración con: Mariadela Villanueva Brandt, Socióloga y Federico Villanueva Brandt, Arquitecto Urbanista

**Arquitecto Urbanista, Universidad Central de Venezuela, e-mail: josefinabaldo@cantv.net

Abstract

The city and citizenship

Venezuela has not been able to overcome the housing problems produced by the fast development of the informal urbanization due to the housing necessity. The complexity of this problem in our country asks for solutions to satisfy the request by most of Venezuelan population. One of the most important factors to achieve this goal is the understanding and active participation of the population. It is also important to put emphasis on the autonomy of the community, the democracy and learning from the experience.

Key Words: City, citizenship, Venezuela.

Antecedentes

Venezuela no ha escapado de la problemática habitacional característica de la urbanización del subdesarrollo, que puede resumirse en un proceso de urbanización informal acelerado y una creciente demanda insatisfecha de atención habitacional.

Hasta el año 1999, el Estado, a pesar de haber asumido la responsabilidad de solventar el problema y haber tomado algunas medidas adecuadas como la provisión de significativos recursos públicos y privados para el sector, no fue capaz de detener el deterioro de la situación habitacional. Ello debido a condiciones estructurales del país y a la adopción de políticas parciales y erróneas en la materia que no sólo no redujeron la problemática sino que facilitaron su incremento y generalización.

Los errores básicos cometidos, que deben ser evitados por cualquier país subdesarrollado con una problemática similar, fueron:

- Un concepto limitado de vivienda reducido a la casa de habitación, excluyendo la consideración del ambiente construido donde se inserta. Se enfocó el problema desde el punto de vista casi exclusivo de la producción pública de nuevas casas, utilizándose, además, como mecanismo para dar acceso a las mismas y a las nuevas viviendas de producción privada, el subsidio a la oferta a través de una tasa de interés reducida que no favoreció a las clases populares, por no tener acceso efectivo al sistema financiero.

- Desdeñar o no enfrentar estructuralmente la urbanización de los asentamientos informales o barrios, respuesta espontánea de la población para su atención habitacional. La intervención en los

asentamientos existentes se redujo a maquillajes puntuales, generalmente vinculados con la imagen del gobierno de turno y las campañas electorales.

-Descuidar las urbanizaciones populares construidas por el propio Estado.

-Enfocar el problema desde un punto de vista físico, de la construcción en sí, sin preocuparse por la participación efectiva de la población en la solución de su problemática.

-Las pocas urbanizaciones que se destinaron a las clases populares se ubicaron en su mayoría fuera de la poligonal urbana, y fueron construidas sin un buen urbanismo ni equipamientos comunales, presentando las casas condiciones cada vez más precarias.

-Dejar a un lado el problema de la tenencia de la tierra. No se adoptaron medidas para regularizarla, ni en las áreas invadidas, ni en el caso de viviendas construidas por el gobierno central o los gobiernos locales.

Venezuela, a diferencia de otros países, cuenta con ciertos recursos financieros para comenzar a solucionar el problema habitacional. Al sector se le asigna por ley el 5% del presupuesto nacional, directamente y por el situado constitucional. Adicionalmente, por la vía del ahorro institucional y a través de un mecanismo parafiscal, se capta el 3% de los sueldos de todos los trabajadores formales del país, para otorgar créditos para la construcción y adquisición de viviendas. Sin embargo, contando con estos recursos e incluso dentro de su óptica parcial, las políticas fracasaron.

Todo ello trajo como consecuencia la situación actual del sector, que puede resumirse de la siguiente manera:

- Un 51% de la población urbana habita en asentamientos informales o zonas de barrios, en terrenos invadidos y en condiciones habitacionales inadecuadas, que requieren ser intervenidos para equiparar sus condiciones con las de las urbanizaciones formales.

- Una demanda acumulada no satisfecha que comprende:

- Alrededor de 1.000.000 de viviendas inadecuadas o deterioradas que requieren de mejoras u ampliaciones, ubicadas en esas zonas de barrios, en urbanizaciones populares o asentamientos rurales construidos o financiados por el Estado durante los últimos 70 años y en áreas urbanas deterioradas por el proceso de crecimiento y urbanización de las ciudades. (62% del denominado déficit acumulado total) necesidad que reviste especial importancia porque estas viviendas, independientemente de sus condiciones, constituyen el único patrimonio

de la gran mayoría de las familias empobrecidas de la población.

-Alrededor de 620.000 nuevas viviendas (38% del denominado déficit acumulado total).

•Un alto porcentaje de las 650.000 viviendas producidas históricamente por el Estado, en condiciones de deterioro que suponen reparaciones y remodelaciones mayores.

•Una nueva demanda anual resultado del crecimiento vegetativo de la población estimada en alrededor de 102.000 nuevas unidades de vivienda.

•Un creciente número de «pobladores de la calle» desatendidos – niños, ancianos e indigentes – al cual se suman los damnificados, que requieren de albergues y residencias colectivas especializados para su atención habitacional.

•Un marco normativo, urbano y de tenencia de la tierra, obsoleto e inadecuado.

Política de Vivienda Vigente

Con miras a superar la situación antes descrita, la Ley de Vivienda y Política Habitacional vigente tiene como objetivo central favorecer a las grandes mayorías, es decir, contribuir a solventar la deuda social contraída con la inmensa mayoría del pueblo venezolano y promover su condición de ciudadanía a través de su participación efectiva en la solución de su problema habitacional.

La misma se sustenta en cinco aspectos fundamentales:

•Un concepto moderno de vivienda que incluye:

-la parte privada del habitat: la casa u apartamento

-todas las condiciones urbanísticas públicas y comunitarias del área donde está ubicada la edificación y

-la inserción del conjunto o urbanización dentro de la ciudad o medio rural que corresponda.

•Un enfoque global del problema que implica la atención en paralelo de:

-la población ya asentada en barrios y urbanizaciones populares y

-la nueva demanda de vivienda para evitar el incremento de los asentamientos informales.

•Para atender rápida y eficientemente al mayor número de familias posible, es imprescindible la sinergia optimizada de todos los agentes habitacionales actuantes o con potencial de actuación en el sector: gobiernos nacional, regional y local, incluyendo dependencias no dedicadas exclusivamente a lo habitacional, comunidades organizadas,

sector privado con fines de lucro, sector privado sin fines de lucro, profesionales, sector académico.

•La descentralización de la atención habitacional debe potenciarse al máximo, no sólo hasta el nivel municipal, sino también, como establece la Constitución, hasta las comunidades organizadas, con capacidades demostradas de gestión. Sólo así podrá lograrse una solución estructural, permanente y masiva del problema habitacional.

•La necesidad de regularizar la tenencia de la tierra y de las viviendas para consolidar el patrimonio de las familias.

La Ley de Vivienda y Política Habitacional incluye seis Programas; los cuatro primeros para la atención de personas o familias asentadas en condiciones inadecuadas y los dos últimos para atender la nueva demanda por vivienda.

•Atención a la población asentada: estos programas abarcan soluciones para cubrir las necesidades colectivas de vivienda de personas o familias para las cuales la palabra asentada resulta un eufemismo, pues habitan o han quedado en la calle; las necesidades comunales de las familias que habitan en barrios y urbanizaciones populares y las necesidades individuales de familias que requieren mejorar sus casas. A continuación se sintetizan los objetivos de estos programas:

-I. Atención a pobladores de la calle: por primera vez se toman en cuenta estos sectores de la población mediante la construcción de albergues o residencias colectivas a ser administrados por entidades privadas o públicas especializadas.

-II. Habilitación física de barrios: proyectos integrales, de elevada calidad técnica y con una participación creciente de la comunidad en su gestión, para intervenir urbanísticamente el interior de las zonas de barrios hasta equiparlos con urbanizaciones para personas con ingresos equivalentes y lograr su adecuada inserción a la ciudad formal.

-III. Mejoramiento, remodelación y ampliación de casas y apartamentos: para atender las necesidades individuales de familias residentes en zonas de barrios, urbanizaciones populares y cascos urbanos deteriorados; incluye, en caso de conjuntos, la organización de los residentes en condominios para que asuman la regulación de las áreas comunes y su mantenimiento.

-IV. Rehabilitación de urbanizaciones populares: Este programa tiene por objeto mejorar las condiciones de habitación de las personas que viven en estas urbanizaciones y regularizar la tenencia de las viviendas. Al igual que los demás, se lleva a cabo con un intenso trabajo social para garantizar la participación de los residentes y su organización en asociaciones para el manejo y mantenimiento de su propiedad.

•Atención a la nueva demanda: a través de estos dos programas se atiende a toda la población beneficiaria de la Política Nacional de Vivienda y de la Ley de Vivienda y Política Habitacional :

-V Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo: solución masiva para atender la nueva demanda por vivienda a través de la construcción de urbanizaciones de calidad y la entrega de una vivienda con proyecto para su ampliación y mejora. Bajo esta modalidad se pretende atender masivamente al 92% de los beneficiarios de la Ley, que devengan menos de 55 U.T. mensuales, compitiendo efectivamente con el surgimiento de nuevos barrios de ranchos.

-VI Urbanizaciones y viviendas regulares: este programa tiene por objeto atender la demanda de la población con ingresos entre 56 y 150 unidades tributarias a través de la construcción de viviendas para la venta o alquiler, con o sin opción a compra.

Una estimación reciente de los recursos requeridos para desarrollar proyectos en el marco de estos programas en los próximos 20 años, arrojó las cifras siguientes:

Programa	Denominación	Inversión
<i>(US \$ miles de millones)</i>		
I	Pobladores de la Calle	3.950
II	Habilitación Física de Zonas de Barrios	30.000
III	Mejoramiento y Ampliación de viviendas	12.723
IV	Rehabilitación de Urbanizaciones Populares	11.071
V	Nuevas Urbanizaciones de Viviendas progresivas	24.130
VI	Urbanizaciones de Viviendas Completas	5.750
Total		87.624

Tomando estos números como ciertos, se requeriría multiplicar por cuatro la inversión regular en vivienda presupuestada para el año 2000 (realmente, sólo por dos si también se consideran los recursos extraordinarios manejados discrecionalmente para este mismo año por FONDUR) y mantener éste nivel de inversión durante los próximos veinte años. Siendo esto materialmente imposible, es necesario:

-Establecer consenso de lo que debe ser la prestación de la asistencia habitacional y las prioridades de atención.

-Optimizar el uso de los recursos financieros disponibles.

-Aplicar adecuadamente las opciones de créditos multilaterales y bilaterales.

-Aplicar plenamente el marco constitucional y regulatorio existente para el sector:

Fortalecimiento del Poder Local por ser la instancia más próxima a la comunidad.

Potenciar la participación de la comunidad en la provisión de su propia asistencia habitacional.

Ciudad y Ciudadanía

El hacer ciudad debe conllevar el desarrollo de la ciudadanía, única manera de pasar de conglomerados contruidos con habitantes ajenos a su entorno humano y físico a asentamientos adecuadamente urbanizados, habitados por ciudadanos conscientes de su pertenencia a los mismos.

El fortalecimiento ciudadano en lo relativo a la atención habitacional tiene dos vertientes:

Por una parte, la consideración de que la propia pertenencia a lo urbano supone el reconocimiento positivo de la pertenencia de todos los demás, incluyendo aquí el respeto de la sociedad hacia las familias más necesitadas de asistencia habitacional y de menores ingresos. Por otra parte, supone la potenciación o «empoderamiento» de la comunidad para mejorar sus condiciones habitacionales.

•La primera vertiente implica, como mínimo, reconocer:

-La importancia de las zonas de barrios, las urbanizaciones populares y de las otras áreas deterioradas como partes fundamentales de la ciudad, así como el valor del papel que juegan sus habitantes en su economía y dinámica social en general.

-Al interior de las grandes áreas urbanas mencionadas, los derechos de las diversas comunidades e individuos que las habitan, con toda su diversidad y conjuntamente con las necesidades de toda la comunidad urbana en general. Se trata, ni más ni menos, del reconocimiento consciente de lo colectivo.

-La capacidad de respuesta de la población, particularmente en el caso de las zonas de barrios, para proveerse su propia vivienda ante la ineficiencia del resto de la sociedad para hacerlo. En Venezuela, cerca de 12 millones de personas habitan en viviendas autoconstruidas, ocupando alrededor de 150.000 Has. en las distintas ciudades del país. Se estima que por cada casa construida con apoyo del Gobierno, el sector informal construye tres.

-Que las viviendas informales y las deterioradas son el patrimonio fundamental de la gran mayoría de las familias venezolanas. De allí la importancia de proveerlas de un entorno construido apropiado, adecuadamente inserto en la ciudad y de mejorarlas, remodelarlas o ampliarlas para que tengan condiciones habitacionales cónsonas con el bienestar de sus residentes.

-Que los proyectos y construcciones destinadas a prestar asistencia habitacional a esa gran mayoría de la población urbana deben ser de alta calidad, elaborados y ejecutados por profesionales competentes. Ello, además de acabar con la odiosa discriminación entre ciudadanos de primera y de segunda, le da la oportunidad a los profesionales de distintas disciplinas de trabajar, por sus méritos, en una realidad con la cual generalmente no han tenido contacto.

-Los elementos habitacionales fundamentales para el desarrollo de la ciudadanía, que son los espacios públicos y semipúblicos. Los proyectos correspondientes a estos espacios son objeto de decisiones colectivas a favor de la comunidad que podrían afectar intereses individuales. Una vez construidos pasan a tener una importancia vital en la vida cotidiana de la comunidad y, por lo tanto, su uso adecuado propicia la convivencia entre personas con diferentes edades, creencias, gustos, niveles educativos, etc.

•La vertiente de potenciación de la comunidad, por su parte, supone considerar:

-Uno de los elementos indispensables para instrumentar con éxito los proyectos y programas a ejecutarse bajo una visión global es su comprensión por parte de las comunidades beneficiarias, así como su participación creciente y efectiva en la gestión y ejecución en los mismos. Cualquier acción que se tome para prestar atención habitacional debe poner énfasis en la autonomía de las comunidades territorialmente organizadas, en la autogestión local y en la transferencia de conocimiento de una experiencia a otra.

-La comunidad no debe percibir la asistencia habitacional como una dádiva del gobierno sino como un derecho en cuya prestación debe participar y aportar como beneficiario del mismo.

-La comunidad debe organizarse para lograr un objetivo común que beneficia al colectivo. Organizadamente debe participar en la gestión de los proyectos, de manera consorciada con los profesionales de distintas disciplinas que le prestan sus servicios para su concreción. Asimismo, deben organizarse en función de sus destrezas, para ser contratados durante la ejecución de las obras o para prestar servicios conexos.

-La participación efectiva de la comunidad en la prestación de asistencia habitacional, no es un proceso que se da de manera espontánea. La comunidad necesita reconocerse a sí misma y valorizar su cultura y experiencia para, a partir de allí, sistematizar criterios y desarrollar destrezas que le permitan asumir un liderazgo en la conceptualización y posterior ejecución de los planes de desarrollo de su hábitat y otras actividades de su interés.

Esta potenciación o empowerment requiere de un fortalecimiento social sostenido, que facilite y acelere el proceso. Las organizaciones o profesionales que asuman la tarea de apoyar a la comunidad en este desarrollo deben estar conscientes de su responsabilidad y de la transitoriedad de su participación en el mismo. Al igual que los profesionales en arquitectura, ingeniería y urbanismo responsables de los proyectos, deben ganarse el respeto de la comunidad y saber potenciar su capacidad de autogestión sin encasillarla en esquemas preconcebidos.

Un modelo de organización para lograr el empowerment de la comunidad, que se ha aplicado con bastante éxito en distintas partes del país, es la constitución de agencias autogestionarias de desarrollo urbano o consorcios para gerenciar proyectos de habilitación física de zonas de barrios y nuevos desarrollos de urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo.

Estos consorcios se conforman inicialmente por tres unidades: la de proyectos, responsable del proyecto físico de asistencia habitacional en sí; la social, responsable del fortalecimiento de las capacidades de la comunidad; y la de la propia comunidad organizada. Las tres unidades consorciadas, toman decisiones por consenso para desarrollar el proyecto y administrar los recursos.

A medida que transcurre el tiempo, la unidad social va perdiendo peso y la de la comunidad va asumiendo cada vez más responsabilidades. Para el momento en que concluye el proyecto de habilitación, la comunidad organizada gerencia las obras construidas, hace gestiones ante distintos entes para su mantenimiento y desarrolla nuevos proyectos para atender otras necesidades habitacionales. En los casos de proyectos muy complejos como los de zonas de barrios en pendiente y con una gran densidad poblacional, antes de la finalización del proyecto la unidad de la comunidad organizada y capacitada va asumiendo la gerencia integral del proyecto, contratando a los especialistas que requiera para culminarlo.

La potenciación masiva de las capacidades comunitarias requerirá, en los próximos años, una importante masa de recursos humanos y

materiales, que solían minimizarse en las programaciones de vivienda elaboradas por los distintos niveles de gobierno, así como en las iniciativas del sector privado. Apoyarse en el capital humano, en el patrimonio habitacional existente, en la capacidad de gestión y de ahorro de los habitantes y en las capacidades profesionales acumuladas en ciencias sociales y en diseño, es quizás la única posibilidad para satisfacer a mediano plazo las necesidades de asistencia habitacional.

Finalmente, un enfoque integrador e innovador del tema habitacional, el concurso armónico de los distintos entes públicos y privados involucrados en el sector, la participación de especialistas calificados en proyectos y trabajo social, más una asignación significativa y sostenida de recursos, constituyen elementos indispensables para que Venezuela logre superar adecuadamente su problemática habitacional. La potenciación de las capacidades comunitarias es elemento medular para la viabilidad y sustentabilidad del proceso y los proyectos. **PARA HACER CIUDAD ES NECESARIO DESARROLLAR LA CIUDADANIA.**