

BORRADOR

VENEZUELA
INFORME NACIONAL
“Habitar Dignamente la Ciudad”



Ministerio del Desarrollo Urbano
Consejo Nacional de la Vivienda





Comisión Nacional Preparatoria

Coordinación:

Leandro Quintana Uranga
Presidente del Consejo Nacional de la Vivienda

Miembros:

David Gouverneur
Ministerio del Desarrollo Urbano
Luis Niño
Ministerio de Relaciones Exteriores
Oscar García
Oficina Central de Estadística e Informática
Marco Negrón
Universidad Central de Venezuela
Jacobo Rubinstein Gelman
Organizaciones No Gubernamentales
René Tineo
Cámara Venezolana de la Construcción.
Nicolás Díaz
Representante de las Organizaciones Comunitarias
Arnaldo Arocha
Presidente Asociación Nacional de Gobernadores
Fernando Chumaceiro
Presidente Consejo Nacional de Alcaldes

Colaboradores

Ministerio del Desarrollo Urbano
Ministerio de la Familia
Oficina Central de Coordinación y Planificación, CORDIPLAN
Dirección Nacional de Defensa Civil

Comisión Técnica

Arq.Urb. Marco Negrón
Arq. Alfredo Cilento Sari
Ing. Pedro Paul Bello
Eco. Irene Layrisse de Niculescu
Arq. Beatriz Sornes de Fernández
Arq.Urb. Olga Briceño
Urb. María Elena De Oliveira
Arq. María del Carmen Portela

Equipo de Organización y Redacción

Soc. Emma Pérez de Ghinaglia
Coordinación

Arq. Mildred Salazar
Soc. Verónica Silva
Urb. Gloria Granados
Arq. Margarita Castro B.
Econ. Clory Sauma



Reconocimiento y Reseña de Autores:

Especial reconocimiento a los autores de los documentos que sirvieron de base a este informe:

Arq.Urb. Marco Negrón

Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Documento:

- "Situación y Perspectivas de las Políticas Territoriales y Urbanas en Venezuela: Un Diagnóstico de los Últimos Veinte Años (1976-1996) y Plan de Acción". Agosto, 1995

Urb. Susana Teruel Levitsky

Oficina de Estudios Económicos, Financieros y Urbanos. Caracas.

Documentos:

- "Diagnóstico de la Situación de la Vivienda en Venezuela". Noviembre, 1995
- "Venezuela: Programa de Indicadores". Diciembre, 1995

Arq. Alfredo Cilento Sarli

Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción, IDEC
Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Asesor del Consejo Nacional de la Vivienda

Documentos:

- "Producción Habitacional". Agosto, 1995
- "Actuaciones relevantes desde Habitat I al Hábitat II. Tema: Vivienda". Marzo, 1995

Econ. Irene Layrisse de Niculescu

Urb. Tani Neuberger

Instituto de Urbanismo

Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Miembro del Directorio del Consejo Nacional de la Vivienda

Documento:

- "Financiamiento Habitacional". Septiembre, 1995

Soc. Emma Pérez de Ghinaglia

Asesora del Consejo Nacional de la Vivienda

Documento:

- "Organización del Sector". Septiembre, 1995

ÍNDICE GENERAL

| | |
|-------------------------------------------------------|-------------|
| PRESENTACIÓN | i |
| PREPARACIÓN DEL INFORME | ii |
| LAS MEJORES PRACTICAS. LA EXPERIENCIA NACIONAL | ii |
| DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS | iv |
| INTRODUCCIÓN | viii |

I DIAGNOSTICO URBANO HABITACIONAL

| | |
|------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. ANTECEDENTES | 1 |
| 1.1 ENTORNO URBANO AMBIENTAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO | 1 |
| 1.1.1 ASPECTOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS Y TERRITORIALES | 1 |
| 1.1.2 ASPECTOS ECONÓMICOS, URBANÍSTICOS Y SOCIOPOLÍTICOS | 3 |
| 1.2 LA NORMATIVA TERRITORIAL | 6 |
| 1.2.1 LOS PLANES DE LA NACIÓN | 7 |
| 1.2.2 LAS POLÍTICAS URBANAS | 8 |
| 1.2.3 LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA | 10 |
| 1.2.3.1 Una Visión Retrospectiva | 12 |
| Arranque (1928-1945) | 13 |
| Construcción masiva (1945-1958) | 13 |
| Organización del sector (1958-1974) | 13 |
| Soluciones habitacionales y financieras (1974-1989) | 15 |
| Ley de Política Habitacional y descentralización (desde 1990) | 19 |
| 1.2.3.2 Relación entre Políticas de Vivienda y HÁBITAT | 22 |
| 1.3 MODALIDADES PROGRAMÁTICAS Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA | 25 |
| 2. SITUACIÓN ACTUAL | 30 |
| 2.1 ENTORNO SOCIOECONÓMICO | 30 |
| 2.2 GESTIÓN URBANA | 32 |
| 2.2.1 SISTEMAS URBANÍSTICOS | 33 |
| 2.2.2 CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS URBANAS APLICADAS | 34 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.3 EL AMBIENTE URBANO | 36 |
| 2.3.1 LOS ASENTAMIENTOS URBANOS NO REGULADOS, AUNR | 36 |
| 2.3.2 EL SUELO URBANO | 39 |
| 2.3.3 INTEGRACIÓN VIVIENDA - CIUDAD | 39 |
| 2.4 SITUACIÓN HABITACIONAL | 40 |
| 2.4.1 LEY DE POLÍTICA HABITACIONAL | 42 |
| 2.4.2 PRODUCCIÓN Y FINANCIAMIENTO | 42 |
| 2.4.3 DESCENTRALIZACIÓN | 43 |
| 2.4.4 INFORMACIÓN | 44 |
| 2.4.5 MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR VIVIENDA - DESARROLLO URBANO | 45 |
| 2.4.5.1 Organismos Públicos Nacionales | 45 |
| 2.4.5.2 Organismos Públicos Estatales y Municipales | 47 |
| 2.5 PROBLEMAS, RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES | 50 |
| 2.5.1 EN RELACIÓN A LA GESTIÓN URBANÍSTICA | 50 |
| 2.5.2 EN RELACIÓN A LA GESTIÓN HABITACIONAL | 52 |
| 2.5.3 EN RELACIÓN A LA PRODUCCIÓN Y EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL | 53 |

II PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

| | |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| 3. PREMISAS Y CRITERIOS | 56 |
| 3.1 PREMISAS | 56 |
| 3.1.1 EL SISTEMA DE NECESIDADES | 56 |
| 3.1.2 ENTENDER LO SOCIAL COMO PARTE INTEGRANTE DE LA REALIDAD | 57 |
| 3.1.3 LA UNIDAD DE LAS ACTUACIONES URBANAS | 57 |
| 3.1.4 EL SISTEMA ESPACIO - COMUNIDAD | 58 |

VENEZUELA. INFORME NACIONAL: "Habitar Dignamente la Ciudad"

HÁBITAT II. Estambul, junio de 1996

| | |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.1.5 EL PAPEL DEL ESTADO | 58 |
| 3.1.6 SISTEMA VIVIENDA | 59 |
| 3.1.7 RELACIÓN VIVIENDA - FAMILIA - COMUNIDAD | 59 |
| 3.2 CRITERIOS GENERALES | 60 |
| 3.2.1 SUBSIDIARIDAD | 60 |
| 3.2.2 SINERGIA | 60 |
| 3.2.3 INTEGRALIDAD | 60 |
| 3.2.4 RESPONSABILIDAD | 61 |
| 3.2.5 INTEGRACIÓN DE ORGANIZACIONES Y COMUNIDADES | 61 |
| 3.2.6 INSTITUCIONALIDAD | 61 |
| 3.2.7 DESARROLLO AUTÓNOMO SUSTENTABLE | 61 |
| 3.2.8 REPETIBILIDAD | 62 |
| 3.2.9 PARTICIPACIÓN | 62 |
| 3.2.10 ORGANIZACIÓN | 63 |
| 3.2.11 INTERDISCIPLINARIEDAD | 63 |
| 3.2.12 FORMACIÓN | 63 |
| 3.2.13 RECURSOS CONVENCIONALES Y NO CONVENCIONALES | 64 |
| 3.2.14 ARTICULACIÓN DE LOS NIVELES MICRO - MACRO | 64 |
| 4. LÍNEAS DE ACCIÓN | 64 |
| 4.1 ACCIONES URBANÍSTICAS | 66 |
| 4.1.1 HACIA UNA ESTRATEGIA URBANÍSTICA NACIONAL | 66 |
| 4.1.1.1 Ordenación de la Expansión y Densificación de las Ciudades | 68 |
| Política de Tierras | 68 |
| Sistema Nacional de Catastro | 68 |
| Infraestructura Urbana | 69 |

VENEZUELA. INFORME NACIONAL: "Habitar Dignamente la Ciudad"

HÁBITAT II. Estambul, junio de 1996

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.2 ACCIONES HABITACIONALES | 69 |
| 4.2.1 PRODUCCIÓN | 70 |
| 4.2.1.1 Producción de Materiales y Componentes de Bajo Costo | 71 |
| 4.2.2 ACCIONES VINCULADAS AL SUBSECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN RESIDENCIAL QUE INCIDEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA | 72 |
| 4.2.2.1 La Construcción y Mantenimiento de Infraestructura, Como Generadora de Empleo | 73 |
| 4.2.2.2 Aspectos Relacionados con el Programa 21 de la Conferencia de Río (CNUMAD, 92) | 74 |
| 4.2.3 PREVENCIÓN DE DESASTRES | 74 |
| 4.2.3.1 Análisis de Vulnerabilidad y Planes de Contingencia | 75 |
| 4.2.3.2 Mejoramiento de la Construcción Existente | 75 |
| Barrios - Reducción de Riesgos | 75 |
| 4.2.3.3 Alojamiento Después de Desastres | 75 |
| 4.2.4 FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA | 76 |
| 4.2.4.1 Expansión y Diversificación de la Oferta de un Esquema Progresivo | 76 |
| 4.2.4.2 Diversificación de las Fuentes y de los Mecanismos de Financiamiento | 77 |
| 4.2.4.3 Ajuste de las Condiciones de Producción y Financiamiento Habitacional | 78 |
| 4.2.4.4 Sistemas de Crédito Comunitario: Fomento del Capital de la Comunidad Para la Autogestión | 78 |
| 4.3 ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN | 79 |
| 4.3.1 GESTIÓN URBANA | 79 |
| 4.3.1.1 Estructuración Espacial para la Participación Comunitaria | 81 |
| 4.3.2 GESTIÓN HABITACIONAL | 83 |
| 4.3.2.1 Factores que Posibilitan la Ejecución de las Acciones | 83 |
| Aspectos políticos e institucionales | 84 |
| Aspectos organizativos y comunitarios | 84 |

VENEZUELA. INFORME NACIONAL: "Habitar Dignamente la Ciudad"
HÁBITAT II. Estambul, junio de 1996

| | |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 4.3.2.2 Condiciones para la Participación de los Actores | 85 |
| Proceso de promoción de organizaciones de la sociedad civil | 86 |
| Constitución de una red para la participación en vivienda | 88 |
| <u>Sistema Nacional de Asistencia Técnica</u> | 89 |
| <u>Sistema de información para la gestión habitacional local</u> | 91 |
| 4.3.2.3 Acciones Estratégicas | 92 |
| Promoción de actores | 92 |
| Organización de la gestión habitacional | 92 |
| Fortalecimiento institucional | 93 |
| 4.3.3 PAPEL DE LOS ACTORES | 93 |
| 4.3.4 INSTRUMENTOS DE APOYO AL PROCESO DE GESTIÓN | 94 |
| 4.3.4.1 Investigación | 94 |
| 4.3.4.2 Información | 96 |
| 4.3.4.3 Normativa | 96 |

BORRADOR

PRESENTACIÓN

La decisión de las Naciones Unidas de celebrar en Estambul la "Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos" (Hábitat II), al cumplirse dos décadas de la celebrada en Vancouver en 1976, por la importancia universal del tema, cuenta con el respaldo de todos los Estados Miembros los cuales, en virtud de los ingentes problemas que cada uno confronta frente a la necesidad del desarrollo sustentable, a la mejora de la calidad de vida y al logro de condiciones propicias para la realización de la persona humana, cifran grandes esperanzas en los resultados y propuestas de ese evento. Es de señalar lo acertado de la escogencia de la sede, pues fueron las antiguas Bizancio y Constantinopla centro geográfico e histórico de confluencia secular de civilizaciones, como ahora a la moderna Estambul le corresponde, en las postrimerías del siglo, reunir las voces de los pueblos que claman por paz, equidad y desarrollo.

Durante los veinte años transcurridos desde la Conferencia Mundial de Vancouver, Hábitat I, Venezuela no ha dejado de compartir sus logros y fallas con el movimiento mundial generado en esa Conferencia, ánimo con el cual ha estado presente en diversas reuniones internacionales de la Región, así como en las preparatorias de la Conferencia Hábitat II, cumpliendo diversas tareas entre ellas la elaboración de este Informe Nacional, de acuerdo a lo establecido en la Declaración del Comité Preparatorio en su Primer Período de Sesiones Sustantivo en Ginebra en abril de 1994.

El Informe Nacional de Venezuela es verdaderamente representativo, pues procura exponer, de manera objetiva no solamente la visión del gobierno nacional sobre la situación del país y el proyecto que sobre la materia se propone, sino la más amplia de la sociedad civil, conscientes de las dificultades del presente pero decididos a establecer las bases de un futuro mejor para sucesivas generaciones. El citado Informe recoge también las posiciones sostenidas por Venezuela durante el Proceso Preparativo de la Conferencia, tanto en Nairobi, como París y Nueva York, siempre con el propósito de contribuir de manera positiva, al alcance de un Plan de Acción viable y humano para todos los habitantes de la Tierra.

Venezuela no cesa en reiterar la tesis de la justicia social internacional como imperativo para todos los miembros de la comunidad internacional en vista del alcance del bien común universal y que implica de todos ellos, pero en particular de los países más ricos y prósperos, la grave obligación moral, y por tanto humana, de aportar todo lo posible y necesario para que los pueblos menos aventajados puedan realizar los planes indispensables para su desarrollo armónico y sustentable.

No dudamos que la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos a celebrarse en Estambul significará un importante avance en tal sentido y que las Naciones Unidas, en el 50º Aniversario de su constitución, harán ver, ante todo el mundo que no puede haber desarrollo sin justicia, ni sin ésta paz.

PREPARACIÓN DEL INFORME

A mediados de 1994, se constituyó el Comité Nacional de Hábitat II (PRECOM), con el objeto de coordinar el Plan General de Acción en el área de los Asentamientos Humanos, a partir de la formulación de una estrategia de acción integral, considerando los diversos factores, actividades y actores que intervienen en el habitar.

Dentro de esta orientación se procuró una integración del Comité, con representación de todos los sectores: público (organismos sectoriales, de estadística e información y de relaciones internacionales, representantes de los gobiernos estatales y municipales), privado (empresarial), organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, sector académico y representantes de organismos legislativo, bajo la coordinación del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), como punto focal de Hábitat.

Para la realización de las actividades programadas se conformó un Comité Técnico responsable de la coordinación de grupos de trabajo por aspectos y áreas temáticas:

El primer grupo de trabajo elaboró un informe sobre el diagnóstico de la situación de la vivienda y el equipamiento urbano y un análisis retrospectivo de las políticas y sus resultados, a partir de la Conferencia del Hábitat I (1976) y de la Estrategia Mundial de la Vivienda (1988); además un conjunto de indicadores del sector vivienda y del sector urbano; actividad laboriosa de ejecutar, por la dificultad de disponer de información estadística apropiada.

El segundo grupo de trabajo, realizó estudios sobre las áreas temáticas que integran el plan de acción: lo urbano ambiental, la producción, el financiamiento, la organización del sector y la participación de los actores. Cada una de estas áreas temáticas estuvo a cargo de un coordinador experto en el área. Sobre las mismas se completaron informes referidos a la determinación de aspectos críticos de las oportunidades y restricciones que se presentan para su ejecución, así como las principales líneas de acción para alcanzar los objetivos propuestos.

Este material fue presentado a un grupo de expertos y actores claves, durante la celebración de un Taller de Consulta, realizado en la primera semana de octubre, en el denominado Mes del Hábitat.

Como resultado de esta revisión y discusión se elaboró la primera versión del Informe Nacional, la cual fue sometida a la consideración de los representantes del Comité Técnico y Comité Nacional Preparatorio, procediendo a la redacción final del Informe.

LAS MEJORES PRACTICAS. LA EXPERIENCIA NACIONAL

Como parte de los preparativos del encuentro La Cumbre sobre las Ciudades (Estambul, 1996), Venezuela, a través del CONAVI, hizo un llamado a las organizaciones públicas y privadas que han tenido experiencias exitosas en el campo de la vivienda y de desarrollo urbano, enmarcadas en los criterios de participación de los usuarios en los aspectos organizativos y en las acciones que aseguren su sustentabilidad, para ser

reseñadas como ejemplo de las Mejores Prácticas, realizadas en el país por diversos actores.

Al respecto se seleccionaron cuatro (4) prácticas valiosas, como son: el Programa de Clínicas Móviles, en Maracaibo; el Programa de Autogestión en Vivienda Popular y Hábitat, de la Fundación de la Vivienda Popular; el Desarrollo Urbanístico y Ambiental de la Quebrada Catuche, realizadas por el Consorcio Catuche; y el Sistema Nacional de Asistencia Técnica, diseñado e instrumentado por el Consejo Nacional de la Vivienda, desde el año 1991 y actualmente en funcionamiento.

BORRADOR

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS

La República de Venezuela, como nación latinoamericana y del Caribe:

- I. Cuenta tenida de su pertenencia a esta realidad geopolítica y de las específicas condiciones de los asentamientos humanos en la Región, así como de las tendencias y cambios en materia de desarrollo urbano, políticas habitacionales y de asentamientos humanos que en las dos últimas décadas se han producido en este espacio de la tierra;
- II. Ante la incontrovertible realidad de la inequidad social, con sus elementos de segregación en la sociedad y en el espacio, de coexistencia de calidades de vida extremadamente diferentes, de pobreza en todas sus expresiones económicas, culturales, políticas, jurídicas, estéticas y morales;
- III. Constatada la inexistencia o insuficiencia de planes y políticas eficientes y eficaces en materias de ordenamiento territorial; ordenamiento urbano; preservación ambiental; coordinación de las inversiones; gestiones sociales y urbanas sostenibles, participativas y eficientes;
- IV. Con conciencia clara de que la organización de la sociedad es acción prioritaria y previa de toda política de asentamientos humanos y de desarrollo sustentable que pretenda conjugar crecimiento económico y equidad y que se apoye en la participación y autogestión de los ciudadanos, como gestores de su propio destino y ni en el tradicional y fatídico paternalismo estatal;

Presenta, ante las Naciones reunidas en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de Estambul (Hábitat II), la siguiente Declaración de Principios:

- 1º.- El desarrollo personal de cada ser humano es la razón de ser de la vida social y el centro y objetivo de toda Sociedad Nacional y de la Comunidad Internacional.
- 2º.- Tales razón y finalidad no se realizan ni alcanzan, ni permanecen las situaciones que mantienen en condiciones de pobreza crítica y de pobreza extrema a grandes números de personas abrumadoramente mayoritarios en los países menos desarrollados, pero importantes también en las Regiones económicas y tecnológicamente más avanzadas. Por lo tanto, en toda la Tierra, la lucha para erradicar la pobreza es la prioridad fundamental para crear, mediante enérgicas acciones nacionales apoyadas en la cooperación internacional, un ambiente cultural, económico, social y político que signifique, en todos los niveles, el desarrollo sustentable centrado en la persona humana.
- 3º.- La única manera de erradicar la pobreza es la de acumular riqueza en manos de los pobres. Riqueza entendida como acumulación de capital, pero también y no colateralmente, como desarrollo de capacidades intelectuales, estéticas, morales, técnicas, etc. que son inherentes a la condición humana y que, por tanto se oponen y son incompatibles con toda idea o intento de segregación, sea por motivos de razas, credos, ideas, sexos o edades.

- 4°.- En la lucha para erradicar la pobreza, el hábitat, entendido como lugar particular de la persona, tiene significado e importancia relevantes. Se trata del conjunto de condiciones físicas que, asociadas a un espacio, condicionan y hasta pueden determinar las relaciones del ser humano con su entorno y de manera especial con sus semejantes. Pero, como la experiencia social de la persona se inicia, se desarrolla y se mantiene con la familia y por la familia, el hábitat, además de lugar de la persona es, principalmente, lugar de la familia.
- 5°.- Dentro de las condiciones físico-espaciales que significa el hábitat, es evidente que la más importante es la vivienda o morada, puesto que allí "vive y mora" la familia. La casa es el centro físico donde se asientan las relaciones familiares y desde donde se desarrollan las relaciones sociales en general, que de alguna manera son condicionadas e influidas por el mismo hábitat. En particular, en los sectores pobres de países subdesarrollados, la vivienda y el urbanismo progresivos son formas de soluciones habitacionales que favorecen, mediante la gestión de los interesados, un proceso de educación de la persona para el ejercicio de la vida en democracia.
- 6°.- El desarrollo del hábitat, como lugar propio de quienes allí moran, debe abrir amplio espacio a esas poblaciones de manera que, debidamente organizadas y asistidas puedan asumir la responsabilidad de autogestionar su propio destino. Esta participación social, activa y eficaz, de los ciudadanos interesados en los asuntos de su propio medio, tiene como elemento aglutinador a las familias que, de esta manera, constituyan las unidades elementales de las comunidades organizadas. Se trata de asumir un compromiso de solidaridad social que comienza por elevar la capacidad de organización de la población desasistida y desarrolla la promoción de las organizaciones de la comunidad, a fin de que alcance, esa población la posibilidad de tener su parte en la propiedad del producto social.
- 7°.- Para posibilitar la participación de las organizaciones familiares de los grupos pobres de la población, es menester dotarles de facilidades de créditos con garantías no convencionales y de poner en sus manos, con la asistencia debida, recursos que les permitan gerenciar sus propios asuntos, lo que redundará en una educación para la vida y en la dignificación de la condición de persona de los ciudadanos, a tiempo que descarta toda forma de paternalismo y clientelismo que han sido obstáculos fundamentales para el desarrollo de los pueblos.
- 8°.- Lo urbanístico es la expresión territorial más significativa de las actividades de una Nación contemporánea y resume todas las manifestaciones sociales, económicas, políticas, tecnológicas y culturales de éstas. Más allá de la vieja limitación a las ciudades, lo urbanístico se refiere a una red dinámica y compleja, conformada por ciudades, canales de comunicación y áreas productivas. por ello la ordenación urbanística del territorio tiene, en el presente, un carácter estratégico que no se reduce a la regulación cualitativa y cuantitativa del espacio habitable, sino que incluye una gestión que se traduce en rentabilidad social, económica y política del desarrollo integral y sustentable. En tal sentido, es menester articular la gestión de los organismos responsables en los niveles nacional, regional y local, de manera de coordinar las políticas, planes y programas que se formulen.

- 9°.- La comunidad es el objeto y sujeto de la gestión urbanística y debe participar activa e intensamente en las instancias correspondientes de planificación. Es necesario, para ello, superar la separación y contradicciones entre los sistemas urbanísticos y las divisiones políticas territoriales de la Nación, puesto que dificulta la descentralización impidiendo así la participación de las comunidades, condición básica para la realización de una verdadera democracia social.
- 10°.- Se hace necesario suprimir agentes y competencias propias de los Estados centralizados, para dar paso a nuevas estructuras descentralizadas regional y localmente. La descentralización, entendida como transferencia de funciones, prestación de servicios y manejo de recursos de acuerdo con las competencias propias de cada nivel de gobierno, permite obtener el desarrollo de los niveles de menor extensión y evita la descomposición de los de mayor rango. Para el sector social significa rediseñar toda su configuración organizativa para adaptarla a los nuevos espacios de decisión, así como también ajustar los programas y proyectos a las nuevas condiciones generadas por la apertura hacia las instancias locales de gobierno y a la participación de las comunidades organizadas.
- 11°.- En la producción y operación de servicios urbanos y viviendas, el sector privado tiene un papel muy importante. En tal sentido, es menester establecer un marco normativo claro y estable para el funcionamiento de los mercados y la regulación de la competencia, de manera que puedan desarrollarse relacionadamente, con el propósito de impedir la segregación social y atender, especialmente, la demanda potencial de los sectores pobres de la población. De manera particular destaca la importancia de las ONGs en la solución de los problemas habitacionales de los sectores de menores recursos de la población.
- 12°.- En materia de vivienda de interés social, el Estado tiene la responsabilidad de atender las necesidades de los sectores menos favorecidos económicamente, perfeccionando la asignación de subsidios con criterios de sustentabilidad fiscal, progresividad y focalización de programas, favoreciendo la gestión de los recursos por parte de las comunidades organizadas y procurando las ofertas de soluciones habitacionales acorde con las necesidades y posibilidades actuales y futuras de los distintos estratos.
- 13°.- Es imperativo fortalecer la capacidad administrativa, técnica y financiera de los gobiernos locales en todos sus niveles y de otras instancias administrativas, en el marco de una gestión local democrática que privilegie la participación de los habitantes en las decisiones que conciernen a su hábitat, con respeto de las diversidades culturales, étnicas y las identidades propias de los centros urbanos y rurales.
- 14°.- Se considera indispensable integrar los programas de asistencia social, en todos sus aspectos (educativos, de salud, de alimentación, deportivos, culturales, etc.) teniendo las familias como centro fundamental de atención, en conjunción con los programas de organización comunitaria y de ejecución de viviendas provistas de los servicios correspondientes.

- 15°.- En la lucha contra la segregación social es menester contrarrestar las perversas consecuencias de la división económica y social del espacio mediante políticas de reforma urbana que permitan el acceso a la tierra adecuada y la conexión con las redes de servicios de la ciudad de todos los asentamientos marginales existentes y de los nuevos asentamientos que habrán de establecerse para atender las necesidades de la población de menores recursos.
- 16°.- El desarrollo con equidad implica, además, que las grandes mayorías de la población puedan encontrar vías de ascenso social mediante el acceso a las diversas formas de tecnologías existentes y la capacitación para el trabajo que signifique desarrollo del potencial de la persona humana y favorezca la competitividad interna y externa de la Nación.

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene por objeto poner de manifiesto principios y criterios que ordenen y orienten las acciones de los diversos actores involucrados en la gestión urbano habitacional en todos los ámbitos de ejecución: comunitario y municipal, estatal, regional y nacional.

Contiene este Informe un diagnóstico de la situación urbano habitacional que abarca una visión retrospectiva del sector, antes y después de la celebración de HÁBITAT I (Vancouver, 1976), hasta el análisis de la situación actual, pasando por la revisión de las políticas aplicadas en el país y sus repercusiones veinte años después del referido evento.

Culmina el diagnóstico con la determinación de áreas-problema, distinguiendo aquellas que presentan mayores dificultades para su atención y que por tanto pueden considerarse como **restricciones** para las que se requiere de acciones especiales; al mismo tiempo se plantean los factores que en el momento actual pueden constituir **oportunidades** para la ejecución de las acciones en tanto pueden facilitar el logro de los objetivos propuestos.

La determinación de problemas, restricciones y oportunidades permitió centrar y priorizar las propuestas para atender las necesidades y requerimientos de los diversos sectores sociales y ámbitos de ejecución, y estructurar así un Plan de Acción Nacional aplicable por todos los actores que intervienen en el sector urbano habitacional.

El Plan de Acción tiene como propósito establecer líneas maestras de alcance nacional, que convoquen a todos los actores: sector público, privado - empresarial y solidario - académico, comunitario, para que asuman la responsabilidad de diseñar y ejecutar sus proyectos de acuerdo a las especificidades y posibilidades de cada uno; para así realizar en conjunto acciones coordinadas que posibiliten el objetivo de construir ciudades integradas, que ofrezcan niveles de vida satisfactorios a todos los ciudadanos a fin de que todos podamos vivir la ciudad con dignidad.

Se estructura este Plan de acuerdo a un eje conductor representado por los aspectos sectoriales de la vivienda y el desarrollo urbano, entrecruzado por otras dimensiones que tienen como escenario lo espacial urbano, como son las económicas, socioculturales, políticas e institucionales. Todas ellas constituyen una dinámica interrelacionada que opera de manera simultánea, por lo que es preciso entenderla en su integralidad.

Se asume en este Plan que la unidad de las actuaciones viene dada por el habitar, es decir, por las actividades humanas que convergen en la ciudad, entendida ésta como el escenario espacial y social que concentra actividades humanas diversas, que aloja grupos sociales heterogéneos, donde necesariamente se generan problemas complejos; empero, significa el ámbito idóneo para ofrecer oportunidades de desarrollo de todas las potencialidades humanas, así como el marco para el ejercicio de la democracia participativa, que facilite un desarrollo productivo sostenible con justicia social.

BORRADOR

I. DIAGNOSTICO URBANO HABITACIONAL

1. ANTECEDENTES

Se presenta en este aparte, una síntesis de la situación del sector urbano habitacional, vista en retrospectiva. Se trata de ubicar los principales hechos y factores que han signado la ocupación territorial del país, en las últimas cinco décadas, e incidido en la conformación del sistema de ciudades actual. Igualmente se reseña la evolución de las políticas habitacionales y sus efectos en la solución de las necesidades de vivienda de los diversos estratos familiares.

Además, se analizan las políticas adoptadas por el sector y su relación con los planteamientos y elaboraciones de Hábitat I, Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 y la Conferencia 21.

Finalmente, se complementa el análisis con una descripción de los rasgos que han caracterizado la participación comunitaria en la búsqueda de soluciones a sus problemas residenciales.

1.1 ENTORNO URBANO AMBIENTAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO

A continuación se describirán los diversos factores de índole social, económico y político, que han caracterizado el proceso de urbanización y ocupación del territorio.

1.1.1 Aspectos Socio-Demográficos y Territoriales

Los orígenes del proceso contemporáneo de urbanización en Venezuela están asociados al surgimiento de la actividad exportadora de petróleo como dinamizador de la economía, el cual claramente se ubica en la década de 1920, en la cual se produce el cambio de una economía agrícola a una dependiente del petróleo, constituyendo el eje fundamental del proceso de migración rural-urbana.

El proceso de integración del territorio venezolano ocurre en forma tardía ya que, para 1920 únicamente la región que comprendía los puertos de La Guaira y Puerto Cabello y las ciudades de Caracas y Valencia tenía una adecuada infraestructura vial, constituida por carreteras pavimentadas y ferrovías, que garantizaba su integración interna.

Las vinculaciones con el resto del país eran virtualmente inexistentes: las regiones permanecían aisladas entre sí o débilmente comunicadas por medio de escasos y precarios caminos de tierra y vías acuáticas; en algunas de ellas existían ferrocarriles aunque se adolecía de un sistema ferroviario, por lo que su incidencia en el territorio fue de muy bajo impacto.

Al inicio de esa década ninguna ciudad venezolana alcanzaba los 100.000 habitantes y sólo siete superaban los 10.000, representando el 8,5 % de la población nacional; Caracas, la aglomeración principal, representaba el 3,72 % con poco más de

92.000 habitantes mientras que la población urbana¹ apenas alcanzaba al 16,4 por ciento de la total.

A partir de la década de 1930 comienza la transformación de las variables demográficas de la sociedad venezolana a través de un proceso de migración rural-urbana: la población cesante de la actividad agrícola se moviliza a las ciudades y centros petroleros principales en la búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida. De esta manera, la población urbana pasa del 15% en 1926 al 39% en 1941, dentro de un proceso de crecimiento más acelerado de la población, 0,4% entre 1891 y 1920 vs. 2,1% entre 1920 y 1941.

Además de los factores económicos anotados, existen factores de orden geográfico y sanitario que han influido en la desigual ocupación del territorio venezolano. Las variables geográficas han inducido la formación de tres grandes regiones geoeconómicas: la Costa-Montaña, integrada por Los Andes, la cuenca del Lago de Maracaibo, la Cordillera del Norte y la costa Caribe; los Llanos, constituida por la formación de sabanas y mesas del centro de Venezuela; y la Región de Guayana, conformada por los territorios al Sur del Orinoco que incluyen la selva amazónica.

En la Región Costa-Montaña, que incluyendo las islas comprende el 20% del territorio nacional, se localizan las tierras agrícolas más fértiles del país, lo que ha influido en que en ella se localicen también, ya desde el período colonial, las principales ciudades. En la Región Los Llanos, que comprende el 35% del territorio, ha predominado tradicionalmente una actividad ganadera de tipo extensivo, caracterizada por su elevada demanda de tierras, baja demanda de fuerza de trabajo y escasa compatibilidad con la presencia de aglomeraciones urbanas. Por último, la Región de Guayana, que abarca el restante 45% del territorio, es una región rica pero compleja, cuyo potencial se centra en las actividades extractivas y de generación de energía de origen hidráulico, valorizadas especialmente a partir de la segunda mitad de este siglo, con escasos asentamientos humanos de significación que han tendido a localizarse a lo largo del río Orinoco, sin duda a causa de las ventajas de transporte.

El otro factor que influyó en las características poblacionales del país fue de carácter sanitario-ambiental. Hasta la década de los cuarenta los principales problemas ambientales de Venezuela eran de orden sanitario y nutricional.

A comienzos de los años treinta, sobre una extensión total de cerca de 916.000 Km², más de 600.000 Km² estaban afectados por la malaria, erradicándose en forma definitiva en 1945 con la introducción del DDT.

Cabe destacar la forma como se enfrentó el problema de salubridad en Venezuela. Si bien se contaba con los recursos provenientes de la actividad petrolera que permite al país disponer de tecnología de primera, lo determinante fue su enfrentamiento como un problema de índole social, donde se destaca la penetración de profesionales y técnicos a los sitios más apartados de la geografía venezolana (la selva). Se lleva a cabo mediante la aplicación de un programa de carácter integral, tomando en cuenta las variables sanitarias,

¹ Residente en centros con población mayor de 2.500 habitantes.

nutricionales, habitacionales, complementado con programas educativos y de saneamiento ambiental.

El proceso de integración territorial comenzará con la expansión de la economía petrolera y, para 1947, puede hablarse de la existencia de un sistema nacional de vialidad, aunque todavía la mayoría de las carreteras seguían siendo no pavimentadas y los precarios ferrocarriles habían sido abandonados.

1.1.2 Aspectos Económicos, Urbanísticos y Sociopolíticos

Durante la década del cuarenta y mediados del 50 se mantiene el proceso de crecimiento económico, en especial el desarrollo del sector industrial, impulsado por la mayor participación en las utilidades de la explotación petrolera, llegando a alcanzar en 1957 el 70% de los ingresos fiscales. Por primera vez, se comienza a separar Venezuela del resto de los países de América Latina.

El gasto y la inversión pública se incrementan aceleradamente, con efectos expansivos en la economía interna, en el poder adquisitivo de la población y, por lo tanto, en los niveles de consumo mínimo. Sin embargo, la orientación de la inversión pública a actividades no productivas se traduce en consumo de importaciones.

El periodo entre 1958 y 1973 ha sido caracterizado, desde el punto de vista económico, como el *agotamiento del modelo de acumulación*, las medidas de reajuste de la economía interna y la necesaria reducción en la construcción causó una fuerte depresión en todas las actividades económicas en los años iniciales (1959-1961).

Durante el período las actividades productivas internas son de escasa significación relativa en la dinámica económica venezolana y en todo caso dependen estrechamente de la dinámica de las exportaciones petroleras. La construcción se concibe como el gran reactivador de la economía, llegando a representar hasta el 44% del presupuesto nacional; de su total, la construcción pública representaba el 75%.

Todo ello se refleja en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, medida a través del acceso a los servicios básicos: para 1961 el 62,4% de las viviendas disponían de agua potable por acueducto o tenían acceso a una pila pública, y un porcentaje similar disponía de las aguas servidas mediante sistemas de cloacas, sépticos o letrinas; la esperanza de vida al nacer aumenta de 46,7 años en 1941 a 65,6 años en 1961; la tasa de mortalidad infantil se reduce de 121,2 por mil a 52,9 por mil en el mismo período. Es importante señalar que estas mejoras se logran con elevadas tasas de crecimiento de la población (3,0% para 1941-1950 y 4,0% para 1950-1961).

Durante este proceso el Estado comienza a actuar como productor directo en sectores básicos de la economía, configurándose como un Estado social, intervencionista y prestador de servicios. El modelo adoptado por los sucesivos gobiernos democráticos son francamente populistas, donde destaca la Reforma Agraria iniciada en 1958 con resultados muy reducidos y la adopción de una política proteccionista para el sector industrial basada en el esquema de sustitución de importaciones de boga en el momento.

Desde la década del 60 comienzan a manifestarse y a agudizarse los principales conflictos provocados por un rápido crecimiento económico y demográfico; conflictos que afectaron principalmente la calidad de la vida urbana, los bosques, los suelos, las cuencas altas y al sistema hidrográfico, tanto en la calidad del agua como en el régimen hidrológico.

La concentración urbana continua acrecentándose; para 1971 el 77,2% de la población es urbana y prácticamente el 50% se ubica en ciudades de más de 100.000 habitantes. La población se concentra no en los centros más directamente vinculados a la extracción de los hidrocarburos sino en la capital, lugar donde se asienta el Ejecutivo nacional y donde se decide la distribución del valor retornado de las exportaciones.

En los años setenta y ochenta comienza a manifestarse un fuerte interés y una decidida acción del Estado en la regulación urbanística para lograr metas de un desarrollo sustentable y una eficaz protección de los ecosistemas naturales, donde destaca la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) y la constitución de un marco jurídico clave: la Ley Orgánica del Ambiente (1976) y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983).

El violento incremento en los precios del petróleo en 1974 y la nacionalización de esta industria y la del hierro, permite la realización de importantes proyectos de inversión y se diversifica la capacidad productiva, pero al mismo tiempo se intensifica la dependencia con el exterior, al incrementarse tanto el endeudamiento externo como la necesidad absoluta y relativa de bienes importados de producción y consumo. El crecimiento económico alcanzado por Venezuela hasta este período estuvo sustentado en la generación de altas tasas de ahorro e inversión. En el quinquenio 1974-1978, la inversión creció a una tasa media anual cercana al 28%.

Los efectos del desbordamiento fiscal en estos primeros años, producido por un incremento de los precios petroleros (llamado primer boom petrolero) de US\$ 3,71 por barril en 1974 a US\$ 10,53 en 1975, se reflejan en el valor de la construcción residencial, en los recursos captados por el sistema financiero y la cartera de créditos de las instituciones hipotecarias. Esta última se incrementa, a precios constantes 1993, de US\$ 4.632 en 1974 a US\$ 14.399 en 1982, cuando alcanza su mayor valor; se produce una importante expansión de la actividad inmobiliaria, especialmente la privada, que tuvo entre sus consecuencias la elevación de los precios de los suelos y las viviendas. Los Planes Reguladores, redactados por el Ministerio de Obras Públicas, introducen por primera vez metas de tipo económico y abarcan un ámbito más amplio que el área urbana propiamente dicha. Sin embargo, no habiéndose acompañado de políticas concretas terminaron como simples planos de zonificación.

Durante la década de los ochenta la economía venezolana se ha visto significativamente afectada por la caída progresiva de los precios del petróleo, fuente fundamental de ingresos de la economía venezolana, y se ha caracterizado por una fuerte rigidez del gasto público. La contracción del mercado internacional de créditos, producto del alto nivel de endeudamiento que se mantuvo hasta los años ochenta, agotó la posibilidad de acudir al mercado externo para financiar los déficits generados.

De igual manera, se deterioran los indicadores generales de calidad del entorno urbano, medidos a través del acceso a los servicios básicos, mientras los centros urbanos llegan a concentrar el 84,1% de la población total del país.

Estas circunstancias condujeron a la aplicación de una serie de programas de ajustes económicos que, hasta ahora, no han logrado revertir la situación de contracción de la economía, aceleración de la inflación, contracción del mercado de trabajo, reducción significativa de los salarios reales y, por consiguiente, la caída significativa del nivel de vida de la población venezolana.

A continuación se enumeran los principales aspectos que caracterizan el entorno social, político y económico del período 1983-1994²:

1983: Se devalúa la moneda, se establece un sistema generalizado de controles de precios y se adopta un programa de reducción del gasto fiscal.

Resultados: continua el estancamiento económico y se mantienen altos niveles de desempleo y empleo informal. El ajuste se produjo por vía de la recesión a través de la reducción del gasto público.

1986: Se retoma la política de recuperación de la economía a través de la expansión del gasto público, caen los precios del petróleo y se reducen las exportaciones; se mantienen los controles de precios.

Resultados: con esta política se logra que en los años inmediatos crezca el producto interno bruto y se reduzca el desempleo, sin embargo, se incrementa la inflación, se agotan las reservas internacionales y aumenta el déficit fiscal.

1988: Por primera vez se eligen uninominalmente a Gobernadores y Alcaldes.

1989: Se adopta un programa de estabilización macroeconómica y ajuste estructural, se liberan el tipo de cambio, las tasas de interés y los precios de bienes y servicios, se propone la reestructuración del sector público a nivel de reforma tributaria, privatizaciones y racionalización, y mayor eficiencia del gasto público, se establece un nuevo acuerdo de refinanciamiento de la deuda externa; se aprueba la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Resultados: en el año 1989 la inflación alcanza su nivel más alto (84,5%), el Producto Interno Bruto se contrae en un 7,9%, los niveles de pobreza se duplican con respecto a 1981 y estalla la violencia social. En 1990 la inflación se desacelera, el producto crece en los años 1990 y 1991 y los déficits comerciales y fiscales desaparecen; sin embargo, persisten graves problemas sociales.

1992: Se producen dos intentos de golpes de Estado.

1993: El Presidente de la República es suspendido de sus funciones por cargos de corrupción. Se elige nuevo Presidente Constitucional en diciembre de 1993.

² Venezuela ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Comisión Nacional para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague 1995.

1994: Toma posesión el nuevo gobierno. Se intervienen algunos de los principales grupos financieros del país. Se inicia un nuevo programa de estabilización y recuperación económica.

1.2 LA NORMATIVA TERRITORIAL

Durante mucho tiempo no existió una reflexión teórica de las especificidades de los fenómenos territoriales y urbanos en Venezuela. Los diagnósticos solían limitarse a los aspectos cuantitativos de los fenómenos observados, sin un intento de conceptualización de las causas que los originaban; la tendencia era adoptar patrones de organización y estándares extraídos de las experiencias consideradas exitosas de otros países, especialmente de los más desarrollados.

El énfasis de la acción planificadora nacional ha estado orientado hacia los aspectos globales y sectoriales contenidos en los Planes de Desarrollo de la Nación, incidiendo en la esfera del desarrollo regional y la ordenación del territorio.

Aunque en 1937 el Ministerio de Obras Públicas formula el primer plan urbano realizado en Venezuela para la construcción de una nueva ciudad³, es con el Plan Monumental de Caracas de 1939 que se inicia la tradición de la planificación urbana moderna en el país. Esta tradición será retomada, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, por la Comisión Nacional de Urbanismo, hasta su desaparición en 1957. A partir de esa fecha la formulación de los planes urbanos queda en manos de la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, es solamente en 1958, con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), que la planificación se establece como responsabilidad sistemática del Estado, exigiéndose de cada administración la formulación del Plan de Desarrollo de la Nación con una duración quinquenal que debe ser sometido a la aprobación del Congreso, en el que establecen acciones prescriptivas para el sector público e indicativas para el privado.

No puede decirse que en Venezuela haya existido una política urbana nacional en sentido riguroso. El sistema venezolano de planificación en materia territorial está constituido por un sistema jerarquizado de planes, que incluye entre otros: El Plan Nacional de Ordenación del Territorio; los Planes Regionales de Ordenación del Territorio; los Planes de Ordenación Urbanística; y los Planes de Desarrollo Urbano Local.

En marzo de 1988 entra en vigencia una ley específica reguladora de la materia urbanística, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), a la cual se le han formulado diversas críticas entre las que destacan sus excesos centralistas y reglamentistas y la ausencia de previsiones para los casos de áreas metropolitanas constituidas por más de un municipio. En ella se definen las competencias en materia urbanística de los distintos ámbitos de gobierno, más específicamente del Ejecutivo

³ Se trata del plan de Ciudad Ojeda, en la costa oriental del Lago de Maracaibo, proyectada para sustituir Lagunillas, devastada por un incendio (v. CORDIPLAN, 1983:XVII).

Nacional, que actúa a través del Ministerio del Desarrollo Urbano, MINDUR, y los municipios.

Al primero corresponde en efecto, entre otras tareas, formular y ejecutar la política de ordenación y desarrollo urbanístico, establecer los instrumentos de la ordenación urbanística nacional y coordinar las actuaciones urbanísticas; su acción se ha concentrado en la definición de los Planes de Ordenación Urbanística (POU) de diversas ciudades.

La elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL), que deben enmarcarse dentro de los primeros, corresponde a los gobiernos locales; en la práctica, por la debilidad de los municipios, también esta tarea ha sido asumida en muchos casos por el ministerio. La semejanza de contenidos entre el POU y el PDUL hace que la distinción entre esos dos niveles de la planificación resulte irrelevante.

Los planes urbanos elaborados hasta finales de los ochenta concluyeron en simples ordenanzas de zonificación, que tal vez lograron establecer un cierto orden en el desarrollo de las áreas controladas de las ciudades; sin embargo, de ellos no se deduce la existencia de una orientación general de políticas, y en particular, tampoco deriva una incidencia significativa ni en el control ni en la ordenación de los asentamientos espontáneos, pese a que ellos alojan alrededor del 50 por ciento de la población urbana venezolana.

1.2.1 Los Planes de la Nación

El Plan de la Nación constituye el instrumento que establece las orientaciones básicas de la planificación física y espacial nacional y asegura la coordinación de las políticas regionales y urbanas.

El V Plan de Desarrollo de la Nación (1976-1980) marca una transición importante en materia de políticas territoriales, por cuanto es el primero en apoyarse, en un esfuerzo de interpretación de la especificidad de la dinámica territorial venezolana, formulándose una propuesta de superación de los desequilibrios regionales a partir de una estrategia de desconcentración dirigida de la actividad manufacturera.

Sus recomendaciones consistían en lo siguiente:

- a. Prohibición de localización de nuevas industrias en el Área Metropolitana de Caracas; traslado de algunas industrias existentes que generaban altos niveles de contaminación.
- b. Otorgamiento selectivo de financiamiento público y eventual exoneración del Impuesto Sobre La Renta a las nuevas industrias a localizarse en el eje Tejerías-Maracay-Valencia-Puerto Cabello, incluida la sub-región del Tuy Medio comprendida en la Región Metropolitana de Caracas.
- c. Concentración de los esfuerzos del Estado en el estímulo al desarrollo industrial de cinco centros regionales prioritarios: Barquisimeto, Maracaibo, San Cristóbal-La Fría, Barcelona-Puerto La Cruz-Cumaná y Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar.

El VI Plan de Desarrollo de la Nación (1980-1985) ratifica esa orientación y procura consolidarla mediante el fortalecimiento de los organismos regionales de desarrollo y la formulación de planes regionales.

El VII Plan de la Nación (1985-1990), aunque mantiene la misma orientación estratégica, introduce un cambio relevante: abandona la política de fortalecimiento de los organismos de desarrollo regional desplazándola hacia las gobernaciones estatales.

El VIII Plan (1990-1995), llamado "El gran viraje", plantea corregir los desequilibrios regionales, introduciendo formalmente la idea de la desregulación de la economía y, en consecuencia, la proposición de dejar al libre juego de las fuerzas del mercado la conducción del proceso de desarrollo, limitando la intervención del Estado a casos excepcionales.

Para corregir los desequilibrios territoriales plantea eliminar las ventajas artificiosas del centro para poner en valor las ventajas de otras regiones. Se postula igualmente el fortalecimiento del potencial de estas últimas como resultado de la apertura económica, lo que favorecería la atracción de inversiones hacia otras regiones distintas de las tradicionalmente más dinámicas.

También enfatiza el fortalecimiento de las autonomías regionales, centrado fundamentalmente en las reformas que proponen la elección directa de gobernadores, alcaldes y parlamentarios, la transferencia de competencias del gobierno central a los estatales y locales, y la reforma del situado constitucional.

El IX Plan de la Nación (1995-2000) plantea una nueva estrategia en la que "el propio funcionamiento del aparato productivo debe generar una mayor equidad" y recoge como uno de sus elementos fundamentales "el Compromiso de Solidaridad Social"⁴.

1.2.2 Las Políticas Urbanas

Aunque las políticas reseñadas se han orientado fundamentalmente a la ordenación del territorio nacional como un todo, no dejaron de tener una influencia significativa, aún cuando indirecta, en las políticas de ordenación urbanística, especialmente las relativas al Área Metropolitana de Caracas.

Desde el I Plan de Desarrollo de la Nación (1960-1964) se encuentran, en todos ellos, planteamientos relativos a la ordenación territorial, a las políticas regionales e incluso a problemas relacionados específicamente con la concentración de población y actividades en las grandes ciudades. Desde ese primer ensayo, un objeto central de preocupación es lo que se considera el tamaño excesivo del Área Metropolitana de Caracas (AMC), la mayor aglomeración urbana del país, y la necesidad de repartir más justamente los beneficios del desarrollo entre las distintas regiones. Para ello se proponen instrumentos que van desde la reforma agraria y la creación de industrias motrices en las regiones de la periferia (los llamados polos de crecimiento) hasta la descentralización de la administración pública y el financiamiento del desarrollo regional.

De la preocupación expresada en los planes por frenar el crecimiento de las áreas metropolitanas surgió la tesis de que los problemas de las ciudades grandes y en especial del Área Metropolitana de Caracas y su zona de influencia se resolvían fuera de ellas. De

⁴ Venezuela ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Op-cit, 1995.

hecho, en 1986 el Ministerio del Desarrollo Urbano, a través de su Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico, llegó a elaborar un anteproyecto de desconcentración de Caracas, que proponía la reubicación fuera de ella de casi medio millón de habitantes, equivalente al 40% de la población residente en áreas urbanas informales.

Aunque la aplicación de las políticas de desconcentración no siempre fue realizada dentro de una lógica de continuidad y coherencia, empero algún efecto han tenido en el crecimiento del sistema de ciudades. Un estudio reciente que analiza el comportamiento de las 40 aglomeraciones mayores entre 1936 y el 2000, concluye en que la distribución rango/tamaño del sistema de ciudades venezolano asume la forma de una curva log-normal. Vale la pena observar que el Área Metropolitana de Caracas, que en los años 70 por su tamaño excesivo se perfilaba como ciudad primada⁵, ocupa apenas el octavo o noveno lugar por tamaño poblacional entre las metrópolis latinoamericanas, mientras que el país ocupa el sexto lugar (Negrón 95).

La importante capacidad de intervención autónoma que durante un tiempo la renta petrolera posibilitó al Estado, permitió a éste solventar, al menos puntualmente, muchas situaciones urbanas críticas, dotar a algunas ciudades de equipamientos razonablemente modernos y eficientes, desarrollar una importante infraestructura territorial e incluso emprender nuevos proyectos (es el caso de Ciudad Guayana) en la ambiciosa tarea de planificar y construir una nueva ciudad⁶. Ello no bastó sin embargo para que pudiera controlar el crecimiento de las ciudades, incluida la nueva.

Es evidente que los planes urbanos tuvieron poca incidencia efectiva sobre el gobierno de las ciudades y la gestión de su crecimiento. De ese modo, el crecimiento de las ciudades fue dejado, en lo esencial, en manos de la especulación inmobiliaria y de la iniciativa espontánea y fuertemente desorganizada de los estratos de menores ingresos en acelerada expansión, interviniendo en general el sector público de manera esporádica y descoordinada para tratar de corregir situaciones coyunturales de emergencia.

El resultado fue que las ciudades grandes siguieron expandiéndose, pero de manera crecientemente caótica, especialmente en lo referente a la localización residencial de los sectores de ingresos más bajos, generándose los llamados asentamientos urbanos no regulados de crecimiento espontáneo (los barrios).

Por lo general, para ellos no existían ni áreas ni políticas que permitieran su localización, por lo que, en la medida en que seguían llegando a esas ciudades o se expandían en razón de su crecimiento vegetativo, la respuesta fue la intensificación de la ocupación ilegal de nuevas áreas, supuestamente no susceptibles de desarrollo, y de la densificación de las ya existentes.

⁵ Los términos "primacía urbana" y "ciudad primada" hacen referencia a sistemas de ciudades donde el tamaño poblacional de la aglomeración principal es significativamente mayor que el de las que le siguen en rango; por el contrario, la distribución log-normal corresponde a sistemas más equilibrados en términos de tamaño poblacional (v. Berry, 1965).

⁶ Lo que pudiera llamarse el espíritu de los tiempos lo ilustra el hecho de que, entre los sesenta y finales de los setenta, llegaron a desarrollarse en Venezuela al menos otros cuatro proyectos, con sus respectivos planes, de nuevas ciudades.

La dinámica de estos procesos es conocida: la ocupación ilegal ocurre en una primera fase sin servicios y con la erección de estructuras habitacionales precarias. Con el paso del tiempo, estas últimas se van consolidando a la vez que el Estado, de buen grado o no, se ve obligado a intervenir, contrariando con frecuencia su discurso formal, para proveer los servicios urbanos básicos.

Esa dinámica tiene dos consecuencias que interesa destacar: por una parte sanciona lo que formalmente se había pretendido negar, mientras que por la otra induce a una inversión seguramente mayor de la que se hubiera requerido si se hubiese permitido que tales procesos se condujeran en el marco de la legalidad. Adicionalmente plantea una situación en la cual se fomenta la consolidación de esos asentamientos en áreas en las cuales no siempre la estabilidad de los terrenos está garantizada y donde casi nunca están asegurados los derechos de permanencia de los pobladores.

1.2.3 Las Políticas de Vivienda

Es a partir de la década de los 20, con el acelerado proceso de urbanización generado por la migración rural-urbana, que se incorpora a las responsabilidades del Estado venezolano la solución del problema de la vivienda.

Las políticas de vivienda han pasado por diferentes énfasis, durante la década del 50 las acciones se limitan a la producción masiva de viviendas en las principales ciudades, dentro del marco de una programación previa, con metas establecidas para cada una de ellas. Durante este lapso se desarrolla, a través del Banco Obrero, una política denominada Batalla contra el Rancho, orientada a la sustitución de los ranchos por viviendas salubres, lo que representaba el desalojo compulsivo y masivo de ranchos y la construcción de viviendas suficientes para alojar a aproximadamente 18.000 habitantes, al tiempo que se respondía a la demanda generada por el crecimiento poblacional. Paralelamente, se contempla la diversificación de la actuación del Banco Obrero, de manera de otorgar créditos a la clase media para adquirir, refaccionar o ampliar la vivienda.

Al margen de la planificación urbana y la producción de viviendas controladas surgen nuevos asentamientos. Debe señalarse que el número de viviendas improvisadas aumentó de 419.323 unidades en 1950 a 493.587 en 1961 evidenciándose que los desalojos masivos realizados tuvieron como efecto solamente la reubicación de la población en otras áreas no controladas.

Los efectos más resaltantes de esta política ocurren en el Area Metropolitana de Caracas, donde se inicia un proceso de segregación físico-espacial de la ciudad, localizándose hacia el oeste de la ciudad el mayor volumen de viviendas de interés social construidas (los llamados super bloques) y la localización de asentamientos precarios espontáneos.

Las políticas de vivienda aplicadas desde sus inicios, se han diferenciado según el grupo de atención al que se dirigen: población de menores ingresos y clase media.

Las políticas, para la población de menores ingresos, han evolucionado incorporando elementos fundamentales que reconocen la realidad del problema, donde

figuran de manera protagónica la capacidad de mejoramiento progresivo, demostrada por la población de menores ingresos, la importancia de la integración de la población en la solución del problema habitacional y, por lo tanto, de acercar su solución a las comunidades mediante el fortalecimiento de las capacidades de los entes y organizaciones locales. En relación a la población de ingresos medios, las iniciativas del Estado se orientaron a fortalecer el sector privado de la construcción y a generar un sistema de financiamiento hipotecario.

Las políticas de viviendas del período 1958-1973, cuando se inicia y se consolida la democracia representativa en el país, se orientaron a lograr la organización y conformación actual del sector, que, por primera vez, se insertan en la política de desarrollo integral del país. En tal sentido, en el mismo se sientan las bases para la industrialización y modernización del sector privado de la construcción, se crea el sistema de financiamiento hipotecario y se inicia la transformación del sector público de la construcción.

El sector privado de la construcción, que en el período anterior representaba el sector no petrolero de mayor rentabilidad, continua su proceso de modernización, adquiriendo progresivamente una mayor participación en la ejecución de las políticas de vivienda. A fin de promover esta participación, el Estado inicia su política *de estímulos a la producción privada de viviendas de interés social*, representadas fundamentalmente por exoneraciones al impuesto sobre la renta y el compromiso de adquirir las viviendas no colocadas directamente en el mercado en un tiempo prudencial, complementado por la creación del sistema de financiamiento hipotecario habitacional, que garantizaba la existencia de fondos suficientes para desarrollar la actividad. Así mismo, se crean programas de financiamiento preferencial para viviendas *de interés social*, para lo que el Estado refinancia a las instituciones hipotecarias con la adquisición de cédulas hipotecarias.

A partir de los estudios sobre los procesos de marginalización urbana, en América Latina, se produce un cambio en la política habitacional del país que reconoce la existencia y crecimiento acelerado de las áreas marginales, la mayoría sin servicios básicos, y se definen programas orientados a atender esta necesidad.

Por primera vez se plantea la atención del problema de los asentamientos urbanos no regulados en sus manifestaciones urbanísticas y sociales, a través de la creación del Programa de Urbanización y Equipamiento de Barrios en el Banco Obrero, que se inicia en el Área Metropolitana de Caracas y en otras ciudades (Maracaibo, Valencia y Barquisimeto). En éste se adelantan las primeras iniciativas de programas relacionados con el mejoramiento de las áreas marginales, a través de la construcción de obras de infraestructura y servicios básicos, complementados con programas educativos, a través de la participación de grupos comunitarios, al tiempo que se crean otros programas como son los de dotación de parcelas con servicios básicos, donde el adjudicatario construye su vivienda en forma progresiva, siempre con la asistencia técnica del Estado, y construcción de viviendas de mejoramiento progresivo. A pesar de este cambio en la orientación de las políticas, la inversión se concentra en la construcción de viviendas completas.

En líneas generales, las políticas ensayadas atacan aspectos específicos aislados,

producción, financiamiento, mejoramiento de viviendas existentes, etc., sin una visión de continuidad. Las políticas de vivienda y el énfasis otorgado están identificados con los diversos periodos gubernamentales, donde los cambios generalmente responden a la necesidad de diferenciarse del gobierno anterior. A pesar de ello, es posible identificar una *filosofía general* o concepción del problema que es compartida entre los gobiernos, aun cuando las soluciones particulares difieran entre sí.

En este sentido, es importante destacar las particularidades propias de la economía venezolana que propiciaron el desarrollo de una visión de la solución de la vivienda a través de la inversión en construcción, que aún persisten.

A pesar de los importantes volúmenes de inversión destinados a la solución del problema habitacional no han tenido un efecto significativo en la disminución de las necesidades de vivienda o en el mejoramiento de las condiciones del inventario de viviendas existente.

Recientemente es que se ha intentado concebir una estrategia global de vivienda a través de la Ley de Política Habitacional, cuyos aportes fundamentales pueden resumirse en dos: la creación de fuentes permanentes para vivienda, diferenciadas según el segmento de población a atender, y la visión del largo plazo (15 años).

1.2.3.1 Una Visión Retrospectiva

A fin de realizar un verdadero diagnóstico de la situación de la vivienda en Venezuela, resulta conveniente analizar con un mayor grado de profundidad las soluciones ensayadas y sus efectos reales. Para ello, se agrupan las políticas de vivienda en cinco etapas fundamentales:

1. ***Arranque*** o primeros intentos (1928-1945), que agrupa los primeros años del Banco Obrero, desde su creación hasta la introducción de esquemas de planificación en el problema de la vivienda.
2. ***Construcción masiva*** (1945-1958), que coincide con la dictadura y la política de sustitución de viviendas ubicadas en áreas marginales por construcciones ejecutadas por el sector público en las principales ciudades.
3. ***Organización del sector*** (1958-1974), caracterizada básicamente por tres elementos: industrialización del sector de la construcción, creación y desarrollo del sistema de financiamiento hipotecario y transferencia progresiva de la solución de la vivienda de la población de ingresos medio, primordialmente, al sector privado.
4. ***Soluciones habitacionales y financieras*** (1974-1989), abandono del esquema tradicional de construcción de vivienda por una visión más urbanística del problema, al tiempo que se ensayaban diversas opciones de financiamiento preferencial para la clase media, basados en esquemas de subsidio y se adaptaban programas de desarrollo progresivo, incorporándose el concepto de solución habitacional.
5. ***Ley de Política Habitacional y descentralización***(1990-a la fecha), que corresponde a la etapa actual, donde el énfasis está centrado en soluciones de largo plazo,

resumidas en la Ley, y la reorganización del sector inserta en la política de descentralización que se inicia en todos los estadios de la actuación pública.

Arranque (1928-1945)

El problema habitacional ha sido una preocupación permanente del Estado Venezolano. Aun con el desarrollo incipiente del sistema de ciudades se crea, en 1928, el Banco Obrero, actualmente Instituto Nacional de la Vivienda, con el objeto de "facilitar a los *obreros pobres* la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas". En principio, la acción del Banco Obrero se limita a la compra/venta de inmuebles ya construidos, para dar paso, en la década de 1940, a la construcción de viviendas por cuenta propia. Se trata, en cualquier caso, de iniciativas aisladas sin una programación o plan previo, que se limita a las ciudades principales del país.

Construcción masiva (1945-1958)

A partir de entonces, y hasta finales de los años cincuenta, las acciones se limitan a la producción masiva de viviendas en 23 ciudades (ya para 1961 existían 16 ciudades con más de 50.000 habitantes), dentro del marco de una programación previa, con metas establecidas para cada una de ellas. Los objetivos de esta política se traducían en la sustitución de los ranchos por viviendas salubres (*Batalla contra el Rancho*), lo que representaba el desalojo compulsivo y masivo de ranchos, y la construcción de viviendas suficientes para alojar a aproximadamente 18.000 habitantes, al tiempo que se respondía a la demanda generada por el crecimiento poblacional. Paralelamente, se contempla la diversificación de la actuación del Banco Obrero, de manera de otorgar créditos a la clase media para adquirir, refaccionar o ampliar la vivienda.

Los efectos de esta política pueden evaluarse a través de su ejecución: 38.210 viviendas construidas con una inversión de US\$ 1.500 millones y 1.429 créditos otorgados por US\$ 35 millones, a precios 1993. Sin embargo, debe señalarse que el número de viviendas improvisadas aumentó ligeramente de 419.323 en 1950 a 493.587 en 1961 y los desalojos masivos realizados tuvieron como efecto solamente la reubicación de la población en otras áreas no controladas.

Organización del sector (1958-1974)

Vistas en retrospectiva, las políticas de viviendas del período 1958-1974, cuando se inicia y se consolida la democracia representativa en el país, se orientaron a lograr la organización y conformación actual del sector, que, por primera vez, se insertan en la política de desarrollo integral del país. En tal sentido, en el mismo se sientan las bases para la industrialización y modernización del sector privado de la construcción, se crea el sistema de financiamiento hipotecario habitacional (banca hipotecaria en 1959 y entidades de ahorro y préstamo en 1961) bajo el modelo de banca especializada y se inicia la transformación del sector público de la construcción, donde destaca la aparición del Programa de Vivienda Rural (1958) y la conversión del Banco Obrero en Instituto Nacional

de la Vivienda (1975), éste último con el objeto de agilizar y adaptar su actuación a las nuevas exigencias de la población.

El sector privado de la construcción, que anteriormente representaba el sector de mayor rentabilidad luego de la industria petrolera, continua su proceso de modernización, adquiriendo progresivamente una mayor participación en la ejecución de las políticas de vivienda, en especial de construcción. A fin de promover esta participación, el Estado inicia su política de *estímulos a la producción privada de viviendas de interés social*, representadas fundamentalmente por exoneraciones al impuesto sobre la renta y, en algunos casos, el compromiso de adquirir las viviendas que no pudiesen ser colocadas directamente en el mercado en un tiempo prudencial, complementado por la creación del sistema de financiamiento hipotecario habitacional, que garantizaba la existencia de fondos suficientes para desarrollar la actividad. Así mismo, se crean programas de financiamiento preferencial, para viviendas de *interés social*, para lo que el Estado refinancia a las instituciones hipotecarias con la adquisición de cédulas hipotecarias, instrumentos que a la fecha eran de difícil colocación en el público por sus bajos rendimientos, en comparación con otros instrumentos de corto plazo.

Asimismo, se produce un verdadero cambio en la política habitacional que reconoce la existencia y crecimiento acelerado de las áreas marginales, la mayoría sin servicios básicos y, por lo tanto, la necesidad de atender las necesidades derivadas de esta realidad, que se refleja en la creación del Programa de Urbanización y Equipamiento de Barrios en el Banco Obrero.

Así, en éste se adelantan las primeras iniciativas aisladas de programas relacionados con el mejoramiento de las áreas marginales, tanto sobre el caso de la vivienda como, más importante aún, la dotación de los servicios urbanos, al tiempo que se crean programas de dotación de parcelas con servicios básicos, donde el adjudicatario construye su vivienda de manera progresiva, contando siempre con la asistencia técnica del Estado, y construcción de viviendas de mejoramiento progresivo.

A pesar de este cambio en la filosofía de atención del problema de la vivienda, la inversión se concentra en la construcción de viviendas completas. En el período se construyen 317.970 viviendas con una inversión aproximada de US\$ 3.440 millones, a precios de 1993. En este sentido, es conveniente resaltar la participación creciente del Programa Vivienda Rural desde su creación, representando en promedio el 41,4% de las viviendas construidas con una inversión de US\$ 546,4 millones, a precios de 1993. Dentro de ello, debe destacarse el elevado número de viviendas e inversión destinada en el último año del período 1969-1973, como producto de las promesas electorales de la campaña del momento, 70.641 viviendas y US\$ 561,1 millones a precios 1993, tal como se observa en el siguiente gráfico (N° 01):

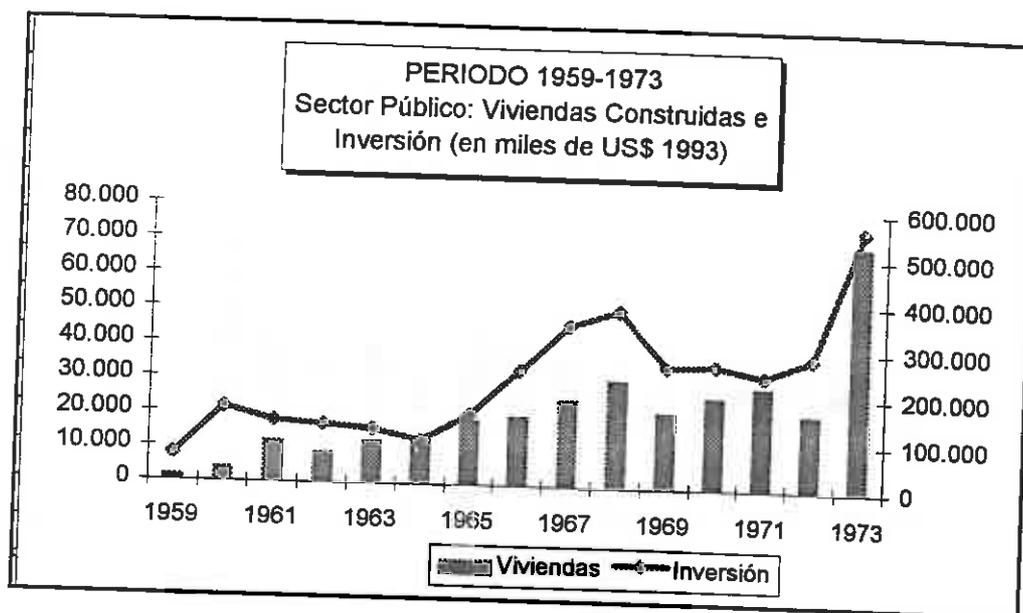


GRÁFICO N° 01

Soluciones habitacionales y financieras (1974-1989)

La situación de la economía se refleja, aunque no de manera inmediata, en la industria de la construcción, que a partir de 1978 inicia un ciclo depresivo, producido por el incremento en los costos de construcción y financieros, así como la contracción de la demanda ante el deterioro en los niveles reales de ingreso, y agravado por la elevada inversión en capital fijo. Sin embargo, el período de maduración de los proyectos inmobiliarios no permite percibir este impacto de manera inmediata, el número de viviendas construidas continuó creciendo aceleradamente entre 1978 y 1982, cuando alcanzó su punto más elevado (48.729 viviendas terminadas vs. 24.373 en 1974).

Es ante esta realidad, que gran parte de los esfuerzos de política del sector público se orientan a desarrollar esquemas de financiamiento que apuntalen a la industria de la construcción y la capacidad de pago de la demanda. En este sentido, el período se caracteriza por el desarrollo de modelos de subsidio (ver Gráfico N° 02).

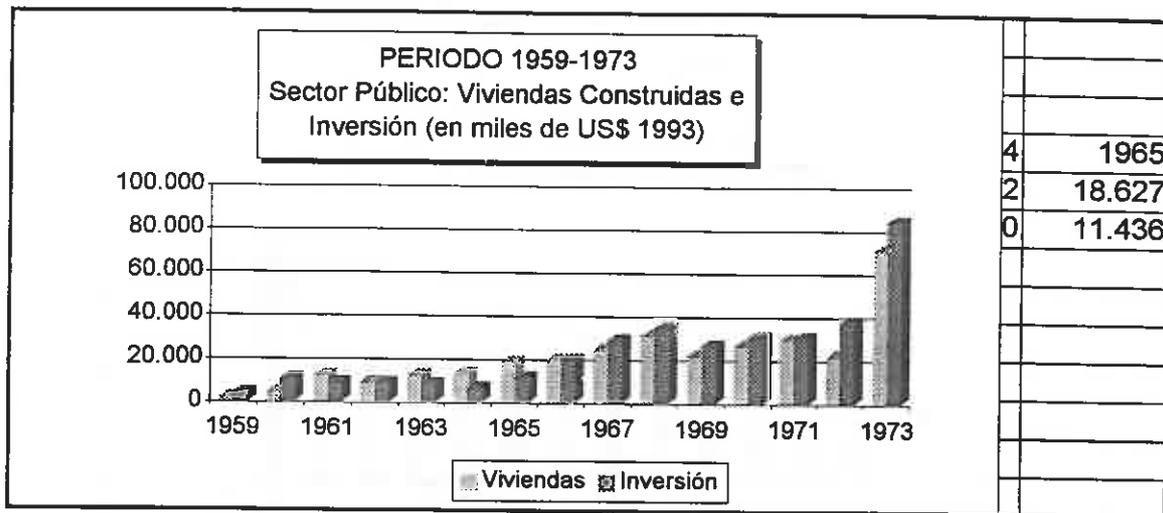


GRÁFICO N° 02

- **Subsidio a las tasas de interés (1986):** ante el fracaso del modelo anterior y la crisis del sistema de financiamiento hipotecario, se destinan aproximadamente US\$ 450 millones (equivalentes a US\$ 545,4 millones a precios de 1993), para la concesión de préstamos para la adquisición y construcción de viviendas *dé interés social* a una tasa fija del 9%; la tasa activa era del 13% y la inflación en 1987 alcanza al 28,1%. Los fondos requeridos son aportados por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), ente encargado de la seguridad social de los trabajadores (atención médica y planes de pensión y jubilación). Este esquema de funcionamiento tuvo una vigencia y alcance limitado.
- **Ley de Protección al Deudor Hipotecario (1989):** la liberalización de la economía, en especial de las tasas de interés, conduce al gobierno a diseñar una fórmula que reduzca el riesgo real de incremento de la mora en los créditos hipotecarios, ante el descenso en los salarios reales. De esta manera, fija las tasas de interés máximas a ser cobradas en los préstamos otorgados con anterioridad a su promulgación; la tasa máxima que podían cobrar las instituciones hipotecarias alcanza al 18,5%, cuando las tasas activas promedio se mantuvieron sobre el 30% y llegaron al 60% en 1993. La diferencia entre ambas tasas sería cancelada por el Estado, promesa que se hizo efectiva de manera tardía ante las restricciones presupuestarias existentes, elemento que paralizó la concesión de nuevos créditos y contribuyó a la situación crítica de las instituciones hipotecarias.

Las instituciones hipotecarias se ven afectadas profundamente por el desequilibrio de la economía, por la contracción de la industria de la construcción y la mermada capacidad de pago de la población.

Por otra parte, los grandes proyectos de vivienda iniciados en la época del boom petrolero y la falsa ilusión de reactivación de la economía que se produce en 1980 con el

incremento de los precios del petróleo, producen, a partir de 1981-1982, un elevado stock de viviendas por vender, que ante la contracción general de la demanda, no encuentran salida en el mercado, generando el fenómeno de las *viviendas frías*, que para 1983 alcanzan a 80.000, lo que contribuye a la progresiva paralización del sector de la construcción. Ante esta realidad, el Estado desarrolla mecanismos para solucionar este problema, que no es más que la aplicación del esquema **desubsidio habitacional** (Decreto 69 sobre el "Régimen de Estímulos para la Fluidez del Mercado Habitacional" en 1984).

La creciente inflación y su impacto en los costos de construcción producen una tendencia creciente en los precios de venta de los inmuebles, que habían sido controlados entre 1978 y 1981 con el requisito de calificación de los proyectos por FONDUR para optar a créditos preferenciales. El incremento de los precios de venta supera, de manera considerable, el efecto de la inflación, reflejando la posición de los constructores de ubicarse en las categorías superiores de protección oficial y la incertidumbre generada en las instituciones financieras de la capacidad de pago real de pago de la población de menores ingresos.

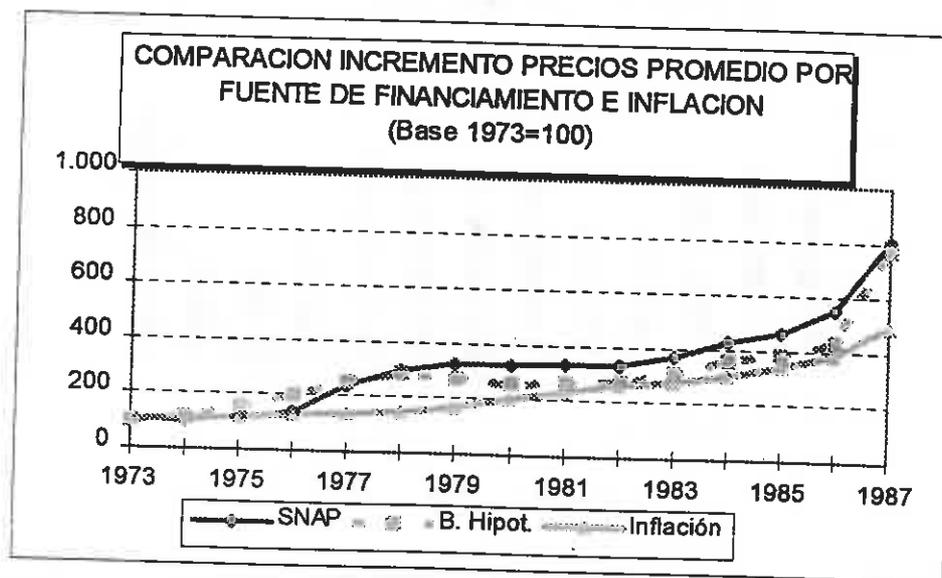


GRÁFICO Nº 03

El sector público, por su parte, continúa con el proceso de organización, con la concreción del cambio del Banco Obrero en Instituto Nacional de la Vivienda; la creación de FONDUR en 1975, ente especializado para la adquisición y habilitación de tierras urbanas, con un éxito muy limitado, ante la modificación de su propósito original al encargarse de la administración del subsidio habitacional; y la reestructuración del

Ministerio de Obras Públicas en ese mismo año⁷. Este período también constituye el primer intento de normar la participación de los organismos centrales y los municipios con la Ley Orgánica de la Administración Central, en 1976, y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en 1978.

Sin embargo, la transformación más importante se manifiesta en el papel central asignado a los programas progresivos de vivienda, salvo en el primer período de abundancia de recursos: habilitación de parcelas con servicios básicos y construcción de módulos básicos de vivienda, que responde a la concepción del problema de la vivienda como un servicio urbano, bajo el esquema *desolución habitacional*⁸, de manera de enfrentar el bajo rendimiento de la producción de viviendas completas, reducir los costos y albergar a un número igual o mayor de familias con menor inversión. De esta manera, los programas de mejoramiento, como son créditos habitacionales, parcelas con servicios básicos y viviendas ampliables, llegan a representar el 53,0% de las viviendas ejecutadas y el 47,8% de la inversión.

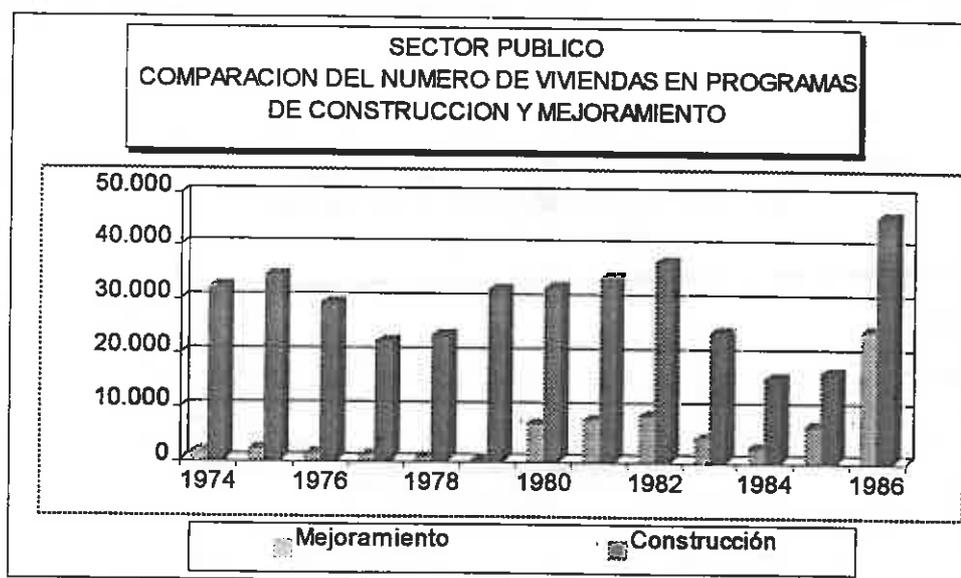


GRÁFICO N° 04

Contrariamente a lo que pareciese indicar la descripción de las políticas ejecutadas del período, no existe una continuidad en los programas o líneas de acción desarrolladas. Entre los diversos períodos presidenciales e incluso dentro de ellos mismo con el cambio

⁷ El Ministerio de Obras Públicas (MOP) se segmenta en tres Ministerios especializados: Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR), encargado del problema urbano y al que se adscriben INAVI, FONDUR y FUNDACOMUN; Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARNR); y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)

⁸ SOLUCIÓN HABITACIONAL: se refiere a la gama de opciones que incluye desde parcelas con servicios básicos hasta la construcción de viviendas completas, donde se considera como elemento fundamental el mejoramiento continuo de las unidades por parte de sus habitantes hasta alcanzar los estándares considerados como *adecuados*.

de las autoridades en los organismo ejecutores, se producen modificaciones sustanciales en los programas considerados prioritarios o la concepción de cada uno de ellos.

Ley de Política Habitacional y descentralización (desde 1990)

Como respuesta a este panorama francamente restrictivo, la política habitacional a partir de 1990 presenta una modificación sustancial: la **Ley de Política Habitacional**, la cual se enmarca en los lineamientos de la Estrategia Mundial de Vivienda de 1988. En el VIII Plan de la Nación, correspondiente al período gubernamental 1983-1989, se considera a la acción habitacional como uno de los seis proyectos estratégicos: *El Compromiso Social*, con el que se persigue "mejorar la calidad de vida de los venezolanos con la participación de todos los actores sociales".

Las metas establecidas en la Ley de Política Habitacional consideran la producción de aproximadamente tres millones de soluciones habitacionales en sus quince años de vigencia, teniendo como antecedente una década con tendencia creciente en la producción pública. Sin embargo, esta meta conlleva la introducción de cambios sustantivos que sobrepasan la adecuación y reforzamiento de la infraestructura productiva; se requiere, además, revisar y readecuar la manera de concebir e instrumentar una atención habitacional diversificada, dirigida a los distintos estratos poblacionales, que, en forma diferenciada, presentan las graves dificultades socioeconómicas que afectan al país. Es por ello que el cumplimiento de estas metas cuantitativas solamente serían posibles dentro de un marco mayor de reformas, donde destacan el mejoramiento en la distribución del ingreso, la regresión de la tendencia inflacionaria y la progresividad en la generación de empleos estables.

De esta manera, la Ley de Política Habitacional persigue dos objetivos fundamentales: garantizar la disponibilidad de recursos suficientes y recurrentes para atender la situación habitacional; y fijar los incentivos dirigidos a estimular la participación de los diferentes sectores involucrados; todo ello bajo un marco integral y de largo plazo.

Se definen dos fuentes básicas de recursos, de acuerdo a la población a atender y sus niveles de ingreso:

- Presupuesto Nacional Anual, donde se establece la obligatoriedad de destinar el 5% de los ingresos ordinarios, una vez aplicadas las deducciones legales pertinentes, incluyendo el Situado Constitucional⁹; y,
- Ahorro Habitacional Obligatorio, producto del aporte del 3% de la remuneración mensual básica de los empleados y obreros, tanto del sector público como privado (este aporte se distribuye en un 2% que corresponde al patrono y un 1% al trabajador).

Se establece una diferenciación de la población según su capacidad de pago y acceso a la vivienda, estableciendo tres áreas de asistencia:

Area I ingreso familiar hasta 3 salarios mínimos mensuales (smm), a ser atendida con recursos del sector público;

⁹ El Situado Constitucional es la proporción del Presupuesto Nacional que se distribuye a los Estados y Municipios.

Area II ingreso familiar entre 4 y 7 smm, atendido con recursos del Ahorro Habitacional Obligatorio, administrado por el sistema privado de financiamiento hipotecario (banca hipotecaria y entidades de ahorro y préstamo) respondiendo a los estímulos establecidos por el sector público (condiciones preferenciales, en especial la tasa de interés, tanto a la construcción como adquisición de viviendas);

Area III ingreso familiar entre 7 y 10 smm, atendida con fuentes diferentes a las provenientes del sector público y el Ahorro Habitacional Obligatorio, más los rendimientos de los encajes no colocados de este Ahorro; y

Area IV atendida totalmente por el sector privado, en las condiciones de financiamiento del mercado.

La Ley de Política Habitacional crea al Consejo Nacional de la Vivienda como ente coordinador de la definición de la política habitacional y los programas que se deriven de ella, así como vigilante de su ejecución y la adecuada utilización de los fondos de la Ley.

La Ley de Política Habitacional se concreta en el Plan Quinquenal, que incluye cinco proyectos estratégicos, que atacan las áreas vitales de transformación:

- Reorientación de la estructura organizativa y funcional del sector vivienda (promover el enfoque del Estado facilitador).
- Incremento de la oferta.
- Diversificación de la producción de soluciones.
- Mejoramiento de la calidad de vida residencial.
- Ampliación de la capacidad de autogestión de la población.

Los resultados obtenidos de la aplicación de la Ley de Política Habitacional pueden medirse, de manera inmediata, en el repunte en la producción pública habitacional entre 1991 y 1992, particularmente en los programas de mejoramiento (consolidación de barrios, parcelas con servicios básicos y viviendas ampliables), con lo que se logra un mayor equilibrio entre estos programas y los de construcción:

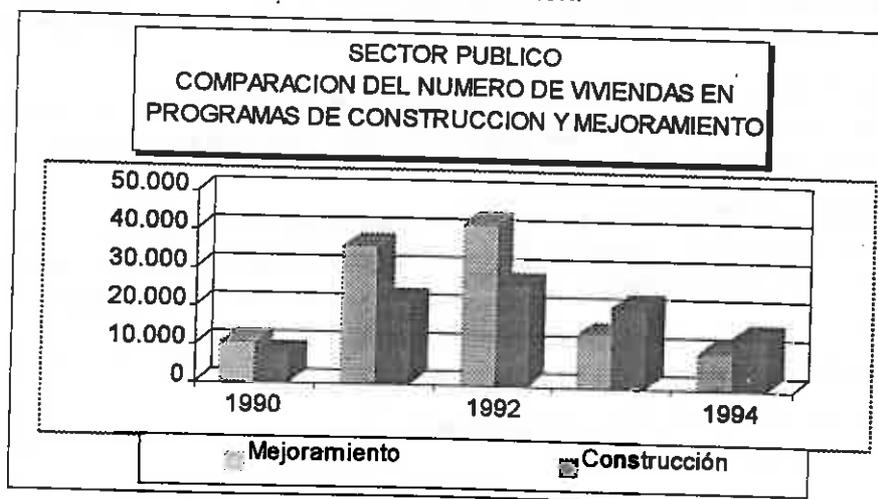


GRÁFICO Nº 05

Por otra parte, la Ley de Política Habitacional ha resultado un puntero fundamental para las instituciones hipotecarias, especialmente ante la crisis que venía experimentando por la caída de la demanda y la contracción de la industria de la construcción. Los recursos captados en sus primeros cuatro años de ejecución a través del Ahorro Habitacional alcanzan a US\$ 617,2 millones, a precios constantes de 1993. En algunas instituciones el saldo de la cartera de créditos provenientes de Ley de Política Habitacional supera su cartera de crédito tradicional.



GRÁFICO Nº 06

Sin embargo, los elevados niveles de inflación afectan negativamente el volumen de recursos disponibles para la ejecución de programas de vivienda, tanto en materia de asignaciones presupuestarias como la masa de recursos administrados por las instituciones hipotecarias (Ahorro Habitacional y recuperación de los créditos otorgados). A manera de ejemplo, vale la pena señalar la reducción experimentada en la inversión ejecutada por el sector público en US\$ constantes, a precios de 1993, que pasa de 448,3 millones en 1990 a 136,6 millones en 1993, a pesar de lo cual se incrementa el número de soluciones, como consecuencia de una mejor distribución de los recursos por programa.

Respecto a la descentralización del sector vivienda se tiene que entre las competencias concurrentes entre los niveles del Poder Público que serán progresivamente transferidos a los Estados se incluye "la vivienda popular, urbana y rural". A tal fin, desde la promulgación de la Ley, los Estados y algunos Municipios han creado o transformado organismos especializados para atender el área habitacional, los denominados Institutos Regionales de la Vivienda (INREVI), algunos de los cuales aprovecharon para reestructurar instituciones existentes para asignarles las funciones expresas de la atención habitacional en el marco de la Ley de Política Habitacional, sin detrimento de las otras funciones de su competencia.

Este tipo de entes, por lo tanto, tienen estructuras organizativas que responden a una actuación que trasciende al ámbito de la vivienda. Sin embargo, a la fecha, los

esfuerzos se han centrado hacia la conformación de su estructura organizativa, la definición de los programas hacia los cuales debe orientar su gestión y la especificación de las características y énfasis con los cuales puede actuar. No es, por lo tanto, sino hasta 1993 que puede decirse que operan institutos regionales de vivienda en todos los estados y que puede iniciarse una evaluación representativa de su actuación.

El tipo de soluciones habitacionales responde tanto a las estimaciones de necesidades como a las prioridades definidas en la política nacional: 23,5% viviendas ampliables, 17,7% parcelas con servicios básicos, 13,6% viviendas completas y 7,9% viviendas rurales. Igualmente tienen una demanda significativa los programas de mejoramiento y sustitución de barrios, aun cuando son pocos los institutos regionales que la atienden, casi siempre bajo un enfoque tradicional, dirigida a la dotación aislada de servicios de infraestructura. En este sentido, no existe la concepción de una acción integral que redunde en el mejoramiento global de las necesidades del barrio o asentamiento.

Si bien la intención de creación de los institutos regionales de vivienda responde a la necesidad de acercar la solución habitacional a la población que lo demanda, la falla principal que persiste en este modelo de descentralización es la reproducción del modelo de actuación utilizado por los organismos nacionales, por lo que se repiten los defectos existentes en estos: se pretende abarcar todas las etapas de producción; muchos de los problemas directamente vinculados a la vivienda, especialmente los servicios, no son atendidos por los institutos regionales.

Existe un marcado énfasis hacia la producción de nuevos desarrollos, mientras que la atención de la población ya asentada se limita al otorgamiento de créditos y programas de autoconstrucción; y, más grave aún, la participación del beneficiario se limita al proceso de autoconstrucción, el cual es visto como único medio para el abaratamiento de los costos de producción, son pocos los institutos que han iniciado programas de incorporación de organizaciones comunitarias en la gestión habitacional.

La programación muchas veces no responde a lineamientos de planificación estratégica global para la atención integral habitacional; las acciones que necesariamente deben complementarse con los entes nacionales, otros estatales y, en algunos casos, las alcaldías no siguen un plan estatal o presentan coherencia o coordinación.

Sin embargo, muchas de estas fallas se están atacando a través del programa de asistencia del Consejo Nacional de la Vivienda y, en algunos casos, asesorías de entes de investigación especializados en la materia, donde destacan las Universidades, de manera que puede preverse que progresivamente mejore la actuación de los institutos regionales de vivienda.

1.2.3.2 Relación entre Políticas de Vivienda y HÁBITAT

La realización de la Conferencia Hábitat I en Vancouver en 1976 se realiza en un momento histórico propicio para Venezuela, ya que se había acumulado una experiencia importante en el desarrollo y ejecución de políticas habitacionales, y las tendencias que se

estaban configurando en Venezuela coincidían con los planteamientos que se discutieron en Hábitat I. Así, y tal como se desprende de la descripción realizada en el capítulo anterior, la posición inicial de circunscribir el problema de la vivienda a la construcción de una nueva unidad *adecuada* se sustituye gradualmente por la necesidad de lograr el equilibrio entre la construcción y el mejoramiento del stock existente, no sólo desde el punto de vista del casco, si no, más importante aún, la dotación de los servicios ambientales y el mejoramiento del entorno.

De igual manera, el papel del Estado venezolano se ha transformado desde el proveedor directo de los servicios a su papel de facilitador, creando las condiciones necesarias para promover la participación del sector privado y las comunidades, aún cuando todavía se reserva, de manera casi exclusiva, la solución de la vivienda para la población de menores ingresos. Esta orientación responde a dos factores fundamentales: el importante papel que, aún en condiciones de crisis económica, mantiene el Estado como generador de ingresos a nivel nacional, por la vía de los ingresos petroleros, y el escaso interés manifestado por otros sectores para asumir esta responsabilidad.

Algunas de las orientaciones señaladas, en especial lo relativo a la organización e institucionalización de la solución del problema de la vivienda se acogen en las políticas venezolanas incluso con anticipación a la formulación de este Plan de Acción.

En tal sentido, vale la pena señalar la creación del Banco Obrero en 1928 y su orientación paulatina a la construcción de urbanizaciones integrales, con la totalidad de los servicios requeridos, así como la incorporación del problema de la vivienda a los planes nacionales económicos y sociales en el V Plan de la Nación (1973).

Las políticas ensayadas, prácticamente desde sus inicios, consideran no sólo la población de menores ingresos, si no la población de ingresos medios, para lo que el Estado promueve y sostiene un sistema de financiamiento hipotecario privado, al tiempo que crea los estímulos requeridos para la producción privada de viviendas, lo que se refleja en la actualidad en una industria de la construcción altamente tecnificada y de gran capacidad instalada.

Sin embargo, no es sino hasta 1978, con la introducción del concepto *de soluciones habitacionales*, es decir, la aceptación de la solución progresiva de la vivienda, que abarca tanto el problema de la estructura de la vivienda en sí misma, pero, más importante aún, la dotación de los servicios ambientales básicos y la conformación de *un entorno urbano adecuado*.

El desarrollo del concepto *de solución habitacional* responde a la aceptación de los asentamientos no controlados y la capacidad demostrada por la población de mejorar progresivamente su *solución de vivienda* y, por lo tanto, la importancia de incorporarlos, de manera activa, en la construcción y mejoramiento de esa solución. La evidencia más cabal de ello es que los programas de mejoramiento: dotación de parcelas con servicios básicos y construcción de unidades de *viviendas básicas* o de crecimiento progresivo, han llegado a representar más del 50% de las soluciones producidas por el sector público.

De igual manera, vale la pena destacar otra diferencia sustancial con los enfoques anteriores del problema de la vivienda: el logro de un enfoque equilibrado entre el mejoramiento de la vivienda, que constituye el patrimonio de los habitantes, y la construcción de nuevas unidades. Ello conduce a la aceptación y atención de los asentamientos no controlados.

La Estrategia Mundial (1988) enmarcada en HÁBITAT mantiene los principios básicos de integración de la estrategia de vivienda en la estrategia macroeconómica, la participación comunitaria, la gestión de la tierra y la información como base de la acción pública y privada.

Los principios orientadores contenidos en la Estrategia Mundial de la Vivienda y, de manera todavía más directa, la experiencia desarrollada en el país por la implementación de diversos programas diferenciados para la población de menores ingresos y la clase media, marcan la transformación que se materializa en la Ley de Política Habitacional.

La Ley de Política Habitacional, por lo tanto, en realidad solamente viene a formalizar y organizar planteamientos ya incorporados en la política de vivienda que se venía desarrollando. Tal como se describe en el capítulo anterior, los aportes fundamentales de la Ley pueden resumirse en dos aspectos: la estratificación del problema de la vivienda (según la capacidad de pago real de la población), por una parte, y, por la otra, la identificación de fuentes de recursos permanentes para cada uno de los estratos.

Asimismo, la política propuesta en la Ley asigna el énfasis central a las soluciones que tiendan al mejoramiento de las viviendas existentes, en especial del entorno urbano, como respuesta a las necesidades estimadas para los estratos de menores ingresos.

Paralelamente y como parte de la modernización del Estado, se adelanta el proceso de descentralización. Si bien la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo no arrojó los resultados esperados, la verdadera descentralización se materializa en 1989 con la promulgación de la Ley de Transferencia de Competencias, como respuesta a la decisión de elecciones directas de Alcaldes y Gobernadores a nivel nacional.

En materia de vivienda, la descentralización se manifiesta en la rápida creación de Institutos Regionales de Vivienda. En un plazo menor a tres años, la totalidad de los estados han constituido o transformado de organizaciones existentes, entes especializados en la atención del problema de la vivienda, con la asesoría directa del Consejo Nacional de la Vivienda o de las diversas instituciones especializadas existentes, donde tienen una importancia fundamental las Universidades y sus cuerpos de investigación.

La Agenda 21 representa un complemento de la Estrategia Mundial de la Vivienda, partiendo del principio de la meta de una vivienda adecuada para todos en el año 2.000. Constituye un Plan de Acción para alcanzar el desarrollo sustentable¹⁰, donde el aporte principal está en la preocupación por la conservación del ambiente, en especial considerando que los problemas críticos del ambiente se concentran en las ciudades cuyas

¹⁰ Proceso mediante el cual se formulan las políticas económicas, sociales, ambientales, físicas, comerciales y tecnológicas mutuamente benéficas y de tal índole que den lugar a un desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable

manifestaciones más evidentes son la pobreza crítica y las áreas de desarrollo no controlado.

Las políticas y estrategias propuestas para lograr este desarrollo sustentable y enfrentar los conflictos ambientales presentes en las ciudades venezolanas no han tenido prácticamente ningún impacto en la realidad. Se mantiene el divorcio entre la ejecución de los programas de vivienda y dotación de servicios de las políticas de ordenación del territorio, de conservación ambiental o incluso de los planes urbanos, de manera tal que, en la práctica, podría decirse que constituyen compendios técnicos de manifestaciones de *buena voluntad*.

El reforzamiento del papel de los entes locales, mediante la descentralización efectiva ya iniciada, y el acercamiento de este tipo de soluciones a las comunidades, debería otorgar un mayor énfasis a los problemas ambientales y de los asentamientos no controlados.

En tal sentido, el IX Plan de la Nación (1995-2000) plantea una estrategia centrada en la transformación competitiva del país en el marco del desarrollo sustentable y equitativo, asignado una importancia fundamental al ordenamiento territorial y la conservación del ambiente, destacando, no obstante, que el principio de apoyo a la competitividad exige optimizar el juego de economías y deseconomías de aglomeración dentro del sistema urbano.

En síntesis, las políticas de vivienda aplicadas en Venezuela, desde que se inserta la solución del problema de la vivienda en las acciones del Estado y con carácter prioritario, responden a los planteamiento de HÁBITAT, adelantándose incluso en algunos casos. Sin embargo, dos grandes áreas, centrales y permanentes en la preocupación de HÁBITAT, no han sido resueltas de manera satisfactoria: los problemas ambientales y la gestión de la tierra. De igual manera, son muy limitados los adelantos alcanzados en materia de información en vivienda y su contexto urbano, en especial para apoyar el proceso de toma de decisiones del nivel local; la información sigue manteniendo un nivel de agregación nacional que no responde a las necesidades de las Gobernaciones, Alcaldías o Institutos Regionales de Vivienda.

Estas fallas constituyen las principales áreas que pretende atacarse con el reforzamiento de los poderes locales, orientación fundamental de la política económica, urbana y de vivienda actual.

1.3 MODALIDADES PROGRAMÁTICAS Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

La orientación de los programas de intervención social en las comunidades ha pasado por diversos períodos que pueden distinguirse de acuerdo a los objetivos planteados, la organización promovida y las características de la participación de la población.

A manera de síntesis se pueden destacar algunos rasgos que han caracterizado la evolución de esas formas de intervención.

De acuerdo a los objetivos, la orientación inicial de los programas de intervención social que se ejecutan durante la década del 60, aunque comprenden los aspectos sociales del desarrollo de la comunidad, dirigen su énfasis a incorporar a la población residente en las comunidades rurales y urbanas a la ejecución de tareas y obras físicas requeridas por esas comunidades.

Se promueven organizaciones de base polivalentes (concentración de todas las áreas problemas de la comunidad en un solo ente). Permanencia de líderes autocráticos sustentados en el poder de relación con los agentes externos (organismos de servicios, partido de gobierno, gobierno local). Manipulación de las organizaciones de base, por los agentes externos. Capacitación concentrada en los líderes.

En una segunda etapa que se desarrolla en el lapso 1969-1973, se definen programas específicos para atender el problema de los asentamientos urbanos no regulados, enmarcados dentro de los planteamientos de las teorías de marginalidad predominantes en toda América Latina; se plantean programas orientados a atender tanto los aspectos sociales como los urbanísticos; se busca promover la participación de las comunidades en el análisis de sus problemas y en el diseño de soluciones a través de diversidad de técnicas de promoción; se realizan propuestas de programas de concientización de la población, observándose dificultad para vincularlos con la práctica social de las comunidades. Estos programas fueron experimentales y se realizaron en el Área Metropolitana de Caracas y en cuatro ciudades del país.

En 1974 se creó, por Decreto Presidencial, la "Comisión para el estudio y formulación de un programa de ordenamiento de las áreas ocupadas por los barrios pobres de las ciudades del país". Se le asigna la responsabilidad de la coordinación y ejecución a FUNDACOMUN. A partir de este lapso (1974-1979), el énfasis en la concepción de los programas se dirige al ordenamiento físico de los barrios populares y a la búsqueda de la coordinación de los recursos para la ejecución de los servicios básicos. Por otra parte, se reconocen las organizaciones de base de las comunidades sin evaluar su idoneidad ni su representatividad. En la realidad, estos programas tuvieron un efecto bastante limitado.

En esta etapa, se inicia el diseño de los planes maestros y de los planes integrales de ordenamiento de las zonas de barrios. Puede observarse que la tendencia hacia la atención de los aspectos físicos ha prevalecido hasta ahora.

A partir del inicio de la década de los 80, la aparición de las Asociaciones de vecinos como fórmula legalizada de organización tiende a disminuir la importancia relativa de otros tipos de organizaciones. Estas Asociaciones se desarrollan en ambientes sociales diversos (barrios y urbanizaciones) y tienden a incluir en su acción todas las necesidades de quienes habitan en el territorio en el cual existen.

Posteriormente se puede observar una tendencia dirigida a nuclear la población alrededor de problemas más específicos, entre otros, el de la vivienda y los servicios urbanos, a través de programas realizados por iniciativa de fundaciones privadas (ONG's) que desarrollan Programas de Promoción y Organizaciones Pro-Vivienda en los barrios.

En resumen, se puede anotar que se han registrado cambios en la participación, motivados por las diversas formas de intervención: por un lado, un proceso que se expresa en la ampliación y en la restricción del número de personas involucradas, según el papel social que desempeñan en las comunidades, a manera de pulsaciones que se producen a lo largo de los últimos treinta años, y que también se producen en cada una de las etapas anotadas anteriormente.

Adicionalmente, todas las intervenciones persiguen formalmente la participación de los ciudadanos en el área en la que se desarrollan; sin embargo, en la práctica el éxito alcanzado es muy variable, prevaleciendo las situaciones en las que la participación es puntual e inestable, sin continuidad temporal, no aparecen claramente definidos los factores y condiciones requeridos para su realización.

Es evidente que se impone un cambio en el patrón de las relaciones que se establecen entre los agentes externos y las comunidades. En este sentido, es importante destacar los postulados expresados en el documento presidencial "Mi compromiso de solidaridad social" (1994), en el que se establece el inicio de una nueva relación entre el ciudadano y el Estado, en la que prive la cooperación ciudadana y el compromiso responsable de todos los factores sociales; al respecto señala: "...confiamos en que las comunidades organizadas asuman a plenitud estas acciones sociales y se conviertan en vigilantes de su aplicación, reduciendo a su mínima expresión hechos de corrupción, así como el sabor clientelar y asistencialista de algunas acciones en el pasado...".

En la actualidad, se viene desarrollando un conjunto de experiencias en relación a modalidades de atención en los Asentamientos Urbanos No Regulado, AUNR, que apuntan en la dirección de diseñar programas integrales que reconocen tanto los factores socio-culturales como los urbanísticos.

En este sentido destacan las iniciativas del Sector Público rector de la planificación urbanística. El MINDUR, quien contrató a un grupo de investigadores especializados en el área, la elaboración de un "Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de Barrios del Área Metropolitana de Caracas y de la Región Capital (Sector Panamericana y los Teques)". El referido Plan presenta los programas de actuación urbanística para todas las zonas de barrios del Área Metropolitana de Caracas y de la Región Capital. Este Plan Sectorial plantea urbanizar 4.600 hectáreas de terreno, durante un periodo de 15 años, para atender a una población de 1.200.000 personas, que representa el 40% de la población de la ciudad.

Destaca igualmente la creación, por Decreto Presidencial en 1994, de la Comisión de Equipamiento de Barrios, integrada por organismos nacionales descentralizados y representantes de los gobiernos estatales y municipales bajo la coordinación del MINDUR, y que tiene como misión propiciar y asegurar el crecimiento progresivo y sostenido de la calidad de vida de la población residente en barrios, mediante la coordinación de los recursos y acciones de los distintos organismos nacionales, tanto públicos como privados en la participación en barrios.

Tiene como premisa fundamental que las estrategias para alcanzar el objetivo de propiciar la efectiva integración de los barrios a la estructura formal de las ciudades son la gestión urbana, la actuación urbanística y la participación de las comunidades organizadas.

En la actualidad existen cien Comités de Participación solidaria, los cuales son instancias de participación y coordinación de acciones entre las instituciones y la comunidad ejecutores de los proyectos.

Los principales criterios en los que se fundamenta la Comisión son el enfoque urbanístico integral, en lugar del enfoque aislado del barrio, y la articulación y coordinación de las actuaciones de los actores, de acuerdo a lo contemplado en los planes de ordenación de las ciudades, enmarcados en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Sus objetivos son:

- * Propiciar la efectiva incorporación de las zonas de barrios de las áreas urbanas de las ciudades a la estructura urbana, mediante el establecimiento de actuaciones urbanísticas a corto, mediano y largo plazo.
- * Incidir en la eliminación progresiva de riesgos de la población residente.
- * Organizar las actuaciones urbanísticas en forma de proyectos a los fines de obtener el máximo de recursos, tanto internos como externos.
- * Estimular y facilitar la participación de las comunidades organizadas, como aspecto potenciador de las actuaciones urbanísticas.

Aunque los objetivos y premisas suscritos por este programa plantean la intervención de los asentamientos urbanos no regulados dentro de una concepción urbanística integral, sin embargo persiste la tendencia de los organismos nacionales de centralizar la ejecución de estos programas, teniendo como norte la coordinación de los recursos, modalidad que ya había demostrado su ineficacia en experiencias anteriores (1974-1975).

Es evidente que siendo el problema de los asentamientos urbanos no regulados, de características esencialmente urbanas, corresponde al MINDUR la responsabilidad de formular los lineamientos, políticas y planes para la urbanización de estas áreas, además de la evaluación de sus resultados. Sin embargo la experiencia reseñada anteriormente, sobre las modalidades de actuación puestas en práctica por los organismos nacionales para atender el problema de los barrios, indica la conveniencia de que tanto el diseño como la ejecución sean asumidos directamente por los ámbitos descentralizados, especialmente las Alcaldías, Parroquias, Asociaciones de Vecinos y organizaciones especializadas en atender estos problemas.

En este sentido es importante destacar algunos programas adelantados por asociaciones de la sociedad civil, como es la experiencia piloto desarrollada en el Barrio Catuche, mediante la modalidad del Consorcio, que combina la participación del sector privado profesional con ONG's, Gobierno Municipal y las comunidades. Consiste en un proyecto urbanístico integral que comprende saneamiento de quebradas, control de áreas públicas y privadas, infraestructura de servicios y vivienda. Es una experiencia de carácter

experimental que requiere ser evaluada con miras a su extensión y masificación.

Por otra parte conviene destacar la experiencia acumulada por diversos sectores públicos y privados en la ejecución de programas de participación y organización comunitaria en el área de la vivienda y el urbanismo. Algunas fundaciones privadas ONG's han realizado experiencias exitosas con programas de Asociaciones Civiles de viviendas en los barrios populares, destacándose como pionera la Fundación de la Vivienda Popular.

Con respecto al sector público es importante reseñar el Programa que viene desarrollando el Consejo Nacional de la Vivienda, mediante la instrumentación del Sistema Nacional de Asistencia Técnica (SNAT), que ha logrado transformar la tradicional y poco eficiente actuación del Estado, al asumir responsabilidades de orientador y soporte para facilitar la actuación de otros actores y generar condiciones para la participación y autogestión comunitaria.

Este programa tiene como propósito solventar el problema habitacional, mediante la promoción y apoyo a la actuación coordinada de entes públicos y privados, así como de la sociedad civil, como instancias de participación colectiva en el proceso de generación, desarrollo, uso y mantenimiento de las soluciones habitacionales.

Con respecto a la participación comunitaria en vivienda, se puede señalar la experiencia iniciada por algunos organismos públicos descentralizados (los INREVI's), que actúan en el ámbito estatal, se trata del programa que adelanta el FUNREVI en el Estado Sucre; este organismo viene desarrollando proyectos de ordenamiento urbanístico y equipamiento urbano en zonas de barrios, donde se destaca la participación de los vecinos en el proceso de diagnóstico y diseño del proyecto de obras, y la constitución de Organizaciones Comunitarias de Vivienda, OCV, que responden a los lineamientos del Sistema Nacional de Asistencia Técnica, promovidos por el CONAVI.

Estas organizaciones además de participar en el proceso de gestión correspondiente a la sustitución y mejoramiento de sus viviendas, participan además en programas de carácter socio-económico y culturales, lo que les permite potenciar las capacidades locales y asumir en forma autogestionaria el manejo de fondos financieros para el desarrollo comunitario, lo que puede significar en el mediano plazo, perspectivas de implementar programas integrales que posibiliten la conformación de un capital rotatorio para el logro de un desarrollo equitativo de las comunidades.

2. SITUACIÓN ACTUAL

En este aparte se presentan los principales factores y tendencias que caracterizan la situación urbano habitacional actual. Comprende indicadores cualitativos y cuantitativos de carácter socioeconómico, urbano-ambiental, habitacional e institucional.

Se completa este análisis con la determinación de los principales problemas, restricciones y oportunidades derivados del diagnóstico realizado.

2.1 ENTORNO SOCIOECONÓMICO

El impacto mayor de la crisis que atraviesa la economía venezolana puede medirse en el incremento de la tasa de desempleo abierta, sin tomar en cuenta el sector informal. En 1987 el 62,6% del empleo se ubicaba en el sector formal y el 37,4% en el sector informal, en tanto que en el presente, el empleo informal alcanza el 50%.

El desempleo se concentra básicamente en actividades económicas de la construcción y de la industria manufacturera del sector privado, actividades que tradicionalmente habían sido los mayores generadores de empleo.

De igual manera, el salario real presenta un acelerado proceso de deterioro a partir de 1983, contribuyendo a la situación de pobreza de amplios sectores de la población. Así mismo, se ha duplicado en seis años el esfuerzo familiar para cubrir la canasta de alimentos y se ha elevado en un 38% para cubrir los gastos totales.

Para 1987, el 20% más rico de la población recibía el 60% del ingreso total, mientras el 20% más pobre recibía menos del 11% del mismo. Ello se manifiesta en el incremento de la pobreza, que, considerando la metodología de Líneas de Pobreza, incluso señala un crecimiento más acelerado de la población en pobreza extrema. En 1984, aproximadamente un tercio de los hogares se encontraba en pobreza, siendo los hogares en pobreza extrema el 11%. En los años noventa, la pobreza total casi duplica el valor de 1984 y la pobreza extrema se triplica:

CUADRO N° 01
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA
AÑOS 1984 - 1993. II SEMESTRE

| | Pobreza Extrema | Pobreza Total |
|------|-----------------|---------------|
| 1984 | 11% | 36% |
| 1985 | 16% | 46% |
| 1986 | 23% | 52% |
| 1987 | 16% | 47% |
| 1988 | 14% | 46% |
| 1989 | 30% | 62% |
| 1990 | 33% | 67% |
| 1991 | 34% | 67% |
| 1992 | 28% | 62% |
| 1993 | 33% | 62% |

Fuente: Agroplan, con base en OCEI y costo de la Canasta Normativa de Alimentos y Bienes y Servicios

Como es lógico suponer, la recesión económica y social ha repercutido directamente en la educación y la salud. Respecto a la educación, la masificación de la misma durante las últimas décadas permitió incrementar el nivel educativo de la población en general. Sin embargo, recientemente han aparecido signos negativos en el proceso educativo venezolano: descenso en las tasas de matriculación en los niveles de educación primaria y secundaria, aumento en tasas de deserción en educación media y de repitencia en educación básica.

Por su parte, en cuanto a la salud, el efecto más importante se evidencia en la situación nutricional. Las características nutricionales de los venezolanos mejoraron paulatinamente desde los años 50 hasta alcanzar un máximo de 2.650 calorías por persona por día hacia finales de la década del sesenta. Durante la década de los ochenta estos niveles descendieron a 2.050 calorías/persona/día. Considerando que los requerimientos energéticos de los venezolanos se estiman en 2.420 calorías/persona/día, se calcula que durante parte de la década, los niveles calóricos de parte importante de la población han estado por debajo del mínimo requerido⁹.

⁹ Tomado de "Venezuela ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social", Copenhague 1995.

CUADRO N° 02
 DATOS NUTRICIONALES BÁSICOS (EN CONSUMO POR PERSONA DIARIO)

| | CALORÍAS (Total) | PROTEÍNAS (Gramos) |
|--------|---------------------|-----------------------|
| 1980 | 2.516 | 66,8 |
| 1981 | 2.599 | 72,4 |
| 1982 | 2.408 | 68,7 |
| 1983 | 2.469 | 66,9 |
| 1984 | 2.587 | 69,1 |
| 1985 | 2.486 | 67,1 |
| 1986 | 2.267 | 59,9 |
| 1987 | 2.418 | 64,3 |
| 1988 | 2.584 | 69,6 |
| 1989 | 2.057 | 55,4 |
| Mínimo | 2.420 | 47,4 |

Fuente: OCEI, Índice de Bienestar Social. Enero 1992

Este proceso se debe fundamentalmente al encarecimiento de los alimentos que han sufrido un aumento de precios a nivel de consumidor del 1.500% acumulado en la década de los ochenta. Este aumento es muy superior al registrado para el promedio del índice de precios al consumidor (800%), lo que implica que los alimentos han crecido de una manera significativamente más rápida que el resto de los bienes de consumo familiar. Esto a su vez ha conducido a que las diferencias proteico/calóricas sean muy diversas en los distintos estratos de la población. Las familias de más bajos ingresos son afectadas más que proporcionalmente por la inflación en este rubro, debido a que dedican mayor proporción de su presupuesto al gasto en consumo de alimentos.

De igual manera, la crisis de la atención médico hospitalaria se acentuó, especialmente por problemas gerenciales y presupuestarios, al tiempo que se encarecen y escasean los medicamentos y han reaparecido enfermedades ya erradicadas.

2.2 GESTIÓN URBANA

Hasta ahora, la gestión urbanística local se había reducido al tratamiento del espacio, lo que ha impedido asumir lo urbanístico con una visión integral social del sistema espacio-comunidad, y que ha contribuido considerablemente a la fracturación de la ciudad en dos ciudades desarticuladas entre sí: la llamada ciudad formal y la ciudad informal, ambas desarticuladas y con grandes fallas en sí mismas, aunque presentando cada una sus propias peculiaridades.

Además, el tratamiento de este espacio se ha realizado mediante la aplicación del programa de actuaciones urbanísticas, el cual se reduce básicamente a un listado de obras; y al uso de herramientas de control pasivas y obsoletas como la ordenanza de zonificación, en lugar del diseño urbano, que permite una gestión proactiva.

Estas ordenanzas de zonificación han generado, en lugar de ordenamiento y desarrollo urbano, ciudades anónimas o anodinas, convertidas en simples aglomeraciones de edificaciones y personas, desarticuladas, que crecen por agregación en lugar de estructuración, y por lo tanto con graves fallas de funcionamiento y bajo nivel de calidad de vida, generándose a su vez la pérdida del patrimonio cultural natural, así como la pérdida del sentido de pertenencia territorial, de identidad y en síntesis del sentido de comunidad.

La aplicación de estos instrumentos pasivos, en lugar de adoptar una gestión proactiva, ha contribuido a la proliferación de áreas no controladas en las principales ciudades del país, al ignorar el proceso de invasiones en estas áreas y carecer de una adecuada respuesta urbanística para localizar y organizar estos asentamientos, en función de una estructura urbana que facilite su integración a las ciudades, y propicie un desarrollo progresivo que le permita alcanzar un nivel mínimo satisfactorio de calidad de vida a su población.

Hasta ahora, la imagen del organismo planificador del desarrollo, Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR) se asocia básicamente con la de una gran empresa constructora nacional, que construye desde grandes complejos educacionales, asistenciales, hasta reparaciones menores de edificaciones de carácter local.

Esta situación ha sido el resultado, por una parte, del modelo centralista que ha prevalecido en nuestro país, y por la otra, de un enfoque erróneo de los fines, alcance y contenido de la materia urbanística, que ha relegado al MINDUR a una gestión urbanística local, que lo obstaculiza para asumir plenamente su rol de organismo rector a nivel nacional.

En cuanto a la regionalización ha derivado en una simple delimitación administrativa, sin considerarse las regiones como ámbitos de planificación económica, social y urbanística, que permitan desconcentrar las funciones del nivel central. Esto explica en buena parte, su debilitamiento y la poca importancia que se le ha dado a la regionalización en el proceso de reforma del Estado.

2.2.1 Sistemas Urbanísticos

El violento proceso de urbanización y modernización que ha experimentado el país en las últimas cinco décadas ha transformado la débil red urbanística de una Venezuela rural, conformada por sistemas urbanísticos incipientes, confinados en las entidades federales, cuyos límites en esencia se han mantenido, convirtiéndola en una red urbanística estructurante de todo el territorio nacional, con los dinámicos sistemas actuales de ciudades que la conforman y que al igual que todos los países que han experimentado este proceso violento de urbanización, ha desbordado los límites estatales y municipales, los cuales han permanecido en Venezuela casi inalterados.

Para citar sólo dos de los principales ejemplos de esta aseveración están los casos del sistema urbanístico conformado por Caracas, Tuy Medio, Guarenas-Guatire, Litoral Central, y el sector Panamericana-Los Teques, así como el eje La Victoria - Maracay - Valencia, cuyas relaciones entre los centros poblados que conforman estos dos sistemas urbanísticos son de frecuencia diaria y de una gran intensidad de actividades, que la convierten en una unidad urbanística, pero están fracturados por varias entidades federales que hacen cada vez más difícil su adecuada administración.

En el caso del sistema urbanístico de Caracas la situación es aún más dramática, pues la línea divisoria de dos entidades federales pasa por la propia ciudad.

Los cinco intentos de regionalización que se han producido en Venezuela en las últimas tres décadas han obedecido en buena parte a la necesidad de desconcentrar el nivel nacional de planificación económica y social, privando en ellos criterios básicamente geográficos y de áreas homogéneas, que no se sustentan en el nivel de integración, ni en el grado de funcionalidad de los sistemas urbanísticos.

Este hecho no descalifica la necesidad de dichos ámbitos, sino que plantea su reestructuración a partir del análisis de su funcionamiento actual.

2.2.2 Cambios en las Políticas Urbanas Aplicadas

Es importante destacar el cambio que se ha dado en materia de políticas urbanas. En diciembre de 1994 son promulgadas, a través de la Gaceta Oficial, las "Directrices y Criterios para el Ordenamiento Urbanístico y el Desarrollo Urbano" (MINDUR, 1993), las cuales pretenden dar una orientación homogénea a la formulación de los Plan de Ordenación Urbanística.

Esto responde, entre otras razones, a que si bien la formulación de tales planes es competencia del MINDUR por mandato legal, en la mayoría de los casos han debido ser contratados a entes externos en consecuencia de la insuficiencia de los recursos humanos del Ministerio para enfrentar esa tarea.

De ellas cabe destacar las siguientes:

- Se establece la micro-región urbanística¹⁰, la cual es definida como la "unidad primaria de ordenación urbanística del nivel nacional de planificación".
- Las prioridades para la ordenación urbanística nacional corresponderán a aquellas micro-regiones definidas como estratégicas en función de su dinámica política, económica y social y de su complejidad urbanística, así como a aquellos espacios

¹⁰ Ésta se define como "un conjunto de ciudades y otras áreas urbanas fuera de éstas (industriales, recreacionales, etc.) que se estructuran en torno a una ciudad cabecera o principal (100.000 o más habitantes), conformando un sistema urbanístico. Este sistema, por la intensidad y carácter cotidiano de sus relaciones residencia-trabajo-servicios, cuya mayor distancia a la ciudad cabecera no sobrepasa los 30 minutos por vía carretera, constituye una unidad urbanística, aunque ello no implique la presencia de un continuo urbano" (MINDUR, 1993).

mineros, fronterizos o turísticos sujetos a cambios con implicaciones urbanísticas de interés nacional.

- Se establece la consulta con la comunidad durante el proceso de elaboración del plan como insumo básico para los entes planificadores.
- Aunque se reconoce que el énfasis de la planificación urbana debe colocarse en la organización físico-espacial de los sistemas urbanos, se destaca que el concepto de estructura urbana debe tomar también en consideración los aspectos políticos, económicos y sociales, los cuales conforman los rasgos culturales de la sociedad y condicionan la organización espacial de los sistemas urbanos.
- Se reconoce que la vialidad, tanto entre ciudades como dentro de éstas, constituye un elemento estructurante fundamental de los sistemas urbanísticos, por lo que su estudio y diseño deben realizarse estrechamente relacionados con los otros elementos de la estructura urbana.

Como se señaló, el Plan de Ordenación Urbanística (PLAN DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA), cuya elaboración corresponde por mandato legal al MINDUR, se debe desarrollar a través del Plan de Desarrollo Urbano Local (Plan de Desarrollo Urbano Local), el cual deberá ser elaborado por el organismo municipal de planificación o, en su defecto, por quien designe el Concejo Municipal. Entre los contenidos de aquel se destaca (LOOU, Art. 34):

- Identificación de las áreas de desarrollo urbano no controlado, con indicación de las características a corregir a fin de incorporarlas a la estructura urbana.
- Establecimiento de las áreas que deberán desarrollarse mediante la modalidad de urbanización progresiva¹¹.
- Pese a que la política de descentralización está en marcha desde hace seis años, la transferencia de competencias desde el poder nacional hacia los estatales y municipales ha avanzado con suma lentitud, a la vez que estos dos últimos siguen dependiendo excesivamente del primero en lo referente a la disponibilidad de recursos financieros.
- En general, los gobiernos locales enfrentan una auténtica penuria en cuanto a la disponibilidad de personal calificado en materia de planificación y gestión urbanas, lo que evidentemente incide en reforzar su dependencia del centro. A este respecto se dispone solamente de información cuantitativa para el A.M. de Caracas y otras once áreas metropolitanas de primera importancia. Se desprende que solamente las Áreas

¹¹ "Los desarrollos de urbanismo progresivo tienen por objetivo ofrecer soluciones de habitación para la población de menores recursos, acordes con su poder adquisitivo y dentro del régimen legal vigente, a fin de canalizar las iniciativas individuales o colectivas de los usuarios para el mejoramiento progresivo de la urbanización y de las unidades de vivienda, a medida que lo permita la situación económica de los grupos familiares" (LOOU, Art. 70).

Metropolitanas de Caracas¹², Valencia y Barquisimeto disponen de una planta idónea de personal adscrito a esas funciones. Dada la importancia de las áreas metropolitanas incluidas en el citado estudio y su relativamente alta disponibilidad de recursos es posible inferir que, con las raras excepciones mencionadas y al máximo otras tres, en todo el territorio nacional los gobiernos municipales están totalmente desprovistos del personal mínimo requerido para encarar las labores de ordenación urbana.

- Debe señalarse, por último, que los gobiernos estatales, que constituyen el nivel intermedio entre el nacional y el local, no tienen asignadas responsabilidades expresas en el campo del ordenamiento urbano, por lo cual no cuentan con personal para atenderlas; no obstante, son ellos los ejecutores principales de las obras públicas de interés estatal y municipal.
- Pese a la amplitud del concepto de estructura urbana expresado en las "Directrices y Orientaciones", los planes que se han elaborado no han logrado en general superar el tradicional enfoque de ordenación físico-espacial, a la vez que tienden a resultar en proposiciones rígidas, de carácter normativo, escasamente compatibles con una dinámica de lo real signada por la incertidumbre.
- Con respecto a la vialidad, además de la necesidad de ser entendida como elemento estructurante fundamental de los sistemas urbanísticos, deberían comprender las modalidades y los sistemas de transporte en sentido amplio.

2.3 EL AMBIENTE URBANO

En la actualidad, los problemas ambientales más graves relacionados con la ecología humana y de más difícil solución en Venezuela, son la marginalidad urbana y la pobreza crítica. Venezuela es un país predominantemente urbano; el proceso de urbanización ha sido tan rápido que todas sus ciudades mayores, especialmente el Área Metropolitana de Caracas, presentan situaciones de abundante marginalidad, deseconomías de aglomeración, saturación estructural de los servicios públicos y un crecimiento incesante de los costos unitarios de ampliar estos servicios. De esta manera, destacan como problemas ambientales la ocupación de zonas insalubres y fisiográficamente peligrosas, la carencia de adecuados servicios públicos y espacios para la recreación y altos índices de contaminación.

En tal sentido, el IX Plan de la Nación (1995-2000) plantea una estrategia centrada en la transformación competitiva del país en el marco del desarrollo sustentable y equitativo, asignando una importancia fundamental al ordenamiento territorial y la conservación del ambiente, destacando, no obstante, que el principio de apoyo a la

¹² Para la fecha del estudio, en el caso de esta área metropolitana el personal estaba adscrito a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU), una oficina creada bajo régimen de Mancomunidad y que fue desmantelada con posterioridad, siendo sustituida parcialmente por Oficinas Locales de Planeamiento Urbano (OLPU) o similares adscritas a cada uno de los municipios que la integran.

competitividad exige optimizar el juego de economías y deseconomías de aglomeración dentro del sistema urbano.

2.3.1 Los Asentamientos Urbanos No Regulados, AUNR

Uno de los más evidentes problemas que confrontan las ciudades venezolanas es el acelerado crecimiento de sus áreas marginales: para 1960, la población asentada en barrios pobres urbanos correspondía al 22% de la población urbana, en 1977 alcanza el 48%, y ya para 1987 sobrepasa el 50%.

Esta situación puede explicarse por el atractivo que irradia la economía urbana, al concentrar la mayor oferta de trabajo; asimismo, la posibilidad de alcanzar un mayor nivel de vida es un privilegio que ofrece la ciudad a sus pobladores, lo que explica las preferencias de la población para insertarse en ellas. Sin embargo, en el mercado de trabajo urbano prevalece una sobre oferta de mano de obra (con escasos niveles de capacitación formal) que aunada a una demanda deficitaria, configura una pirámide de distribución de ingresos donde predominan los estratos medios y bajos, especialmente los provenientes de actividades económicas informales.

Es evidente que existen desigualdades en el acceso a los medios para satisfacer las necesidades residenciales del hombre urbano, lo que genera diferencias en las condiciones de vida de los estratos sociales que habitan la ciudad. Tales diferencias tienen sus raíces en la estructura misma de la sociedad y su expresión espacial se objetiva en la forma como los diferentes grupos sociales dan respuesta a sus necesidades residenciales.

Esto genera el que grandes sectores de la población carezcan de los recursos requeridos para satisfacer todas sus necesidades, entre ellas la residencial, la que se vuelve crítica por los altos costos de la tierra urbana.

Es así como la conformación de las principales áreas metropolitanas del país han estado marcadas por un proceso de segregación física y social que se manifiesta en el número creciente de población urbana que debe recurrir al asentamiento no planificado (Barrio) como fórmula para proveerse de un medio residencial.

Sin lugar a dudas, éste es el gran desafío de las ciudades venezolanas: lograr condiciones de urbanización equitativas para todos los sectores poblacionales que habitan la ciudad, donde sea posible vivir dignamente y disponer de un hábitat residencial propicio para el desarrollo integral de las familias.

Como respuesta a las limitaciones del ingreso y a la inadecuación de la oferta, las familias de bajos ingresos continúan incrementando la oferta de nuevas soluciones informales (sub-standard) y mejorando el stock existente en los barrios. Persiste sin embargo un nivel de infraurbanización en las zonas de barrios que no puede ser resuelto por los habitantes sin la participación del poder público.

La oferta de los servicios de redes y equipamiento de las ciudades ha sido estimada para la población asentada en zonas planificadas; sin embargo, el proceso de ampliación del espacio residencial urbano surgido al margen de los planes urbanísticos

(barrios populares), ha ocasionado un déficit acumulado de estos servicios. Aún cuando se han realizado inversiones importantes en estos asentamientos (luz, agua, cloacas) se hace necesario entender que el barrio es un proceso de carácter dinámico en constante ampliación y densificación sin ninguna orientación urbanística, como consecuencia las ciudades se han desintegrado peligrosamente ofreciendo dos imágenes, la formal y la informal, con estándares opuestos acusando un deterioro progresivo de la calidad de vida de toda la población urbana.

Es necesario entender que los asentamientos urbano no regulados surgen imponiéndose a las "normativas" que no comprenden o más bien ignoran la dificultad que se les presenta a la mayoría de los estratos poblacionales urbanos para acceder a un terreno urbanizable, crecen bajo la negligencia de los órganos del Estado que no intervienen de acuerdo a la lógica de proteger y orientar su desarrollo, sino que, por el contrario, lo hace a posteriori, presionado por las circunstancias coyunturales (desastre, presión pública, elecciones, etc.). Es así como los habitantes de los barrios viven en constante lucha: para instalarse, para obtener algunos servicios, para acceder a los bienes de la sociedad urbana, etc.

Lo común es que todos los habitantes de los barrios comparten la dificultad para obtener un nivel básico de servicios y equipamiento urbano. El acceso a los servicios está marcado por la marginalidad: son discontinuos, desfasados, inconclusos, inadecuados, deficientes, en fin, son informales.

El prevaleciente estereotipo que de los barrios maneja la ciudad formal, asigna estas deficiencias exclusivamente a los aspectos físicos; sin embargo, al profundizar en el análisis del proceso Barrio, la educación formal resulta ser el aspecto que presenta las mayores carencias: no existen locales adecuados, ni su dotación, ni sus contenidos, ni el cumplimiento en impartirlos llegan a ser medianamente satisfactorios, se educa marginalmente, por lo que es muy difícil salir de esa condición. Los planes parciales, estancos, que se elaboran, no suelen considerar los aspectos socio - culturales, sino como algo adicional, como otro aspecto, sin percibir que constituyen lo determinante de cualquier plan.

Esta condición representa su mayor desigualdad: la falta de acceso a los medios socio-culturales de variada índole que los capacite, es decir, que los provea de un instrumental idóneo para incorporarse plenamente a las actividades productivas que la ciudad como un todo requiere.

No concebir planes integrales para la ciudad, no entender que la ciudad está constituida por todos sus estratos poblacionales (bajos, medios y altos), suponer ingenuamente que al no ofrecer oportunidades de enfrentar las necesidades residenciales a las familias no solventes (para el mercado organizado de la vivienda), éstas decidirán trasladarse al interior, es ignorar las razones que mueven a la población para asentarse en las ciudades.

Una consecuencia de este planteamiento es que la ciudad seguirá creciendo desordenadamente, saturando su capacidad de ofrecer servicios, mientras continúan desarrollándose viviendas de alto costo que no responden a las necesidades de la

mayoría sino a un mercado especulativo, donde el criterio predominante es el del valor de cambio de la vivienda.

Es evidente que las grandes ciudades no dejarán de tener exceso de población y por supuesto exceso de problemas, pero las ciudades, como productos de la creación humana y asiento de actividades diversas de recursos, sujetas a procesos de ordenación urbanística, son capaces de enfrentar y resolver sus problemas, incluso los más difíciles; entonces se impone, a los planificadores urbanos de Venezuela, estudiar la estructura del tejido urbano de nuestras ciudades, entender su dinámica, para ordenar su crecimiento a partir de sus potencialidades actuales, con miras a generar un hábitat urbano armónico con diversidad de ambientes óptimos para el desarrollo humano, que faciliten la relación vivienda, familia, comunidad, ciudad, trabajo, educación, recreación.

2.3.2 El Suelo Urbano

El problema constituido por el crecimiento de las necesidades de vivienda es, en Venezuela, un problema típicamente urbano, y es un problema crítico. Desde hace tres décadas la población rural no crece en términos absolutos y todo el incremento de la población se ha concentrado en asentamientos urbanos, estimándose que en 1994 la población urbana alcanzaba el 85,68% de la población total. La cuestión relativa al suelo es, entonces, una cuestión urbana y no es problema fundamental en el medio rural.

Por otra parte, la valorización derivada de las inversiones públicas no revierte en beneficio de las ciudades y los ciudadanos y, en todo caso, el suelo urbano está afectado por niveles de precios derivados de su condición de bien escaso.

Una falla común a las políticas habitacionales ensayadas es el poco éxito alcanzado por las políticas de adquisición y habilitación de tierras. Los intentos de planificación, regulación y control sobre el suelo urbano han devenido en casi todas partes en esfuerzos poco menos que inútiles, en cuanto a la ordenación de la oferta de suelo urbano; y los mecanismos de expropiación son casi impracticables por las demoras procesales y los costos de indemnización resultantes.

2.3.3 Integración Vivienda - Ciudad

Un concepto reconocido desde hace mucho es el de que la vivienda no puede ser entendida exclusivamente como la estructura física que aloja las actividades cotidianas de las familias, sino que debe concebirse integralmente, junto con los servicios infraestructurales y comunitarios propios de la vida urbana moderna. Sin embargo, esta concepción ha estado enmarcada, al menos implícitamente, dentro de la idea de que esos servicios pueden ofrecerse en las inmediaciones de la residencia y de que prevalece una baja movilidad laboral. Incluso, no es raro encontrar todavía planteamientos que propugnan el objetivo de reducir al mínimo los desplazamientos a través de procurar el máximo acercamiento entre vivienda y trabajo.

Particularmente en el caso venezolano estos enfoques chocan con la realidad de la dinámica de la vida en las áreas metropolitanas, caracterizada en general por una relativamente alta movilidad laboral opuesta a una baja movilidad residencial. A ello se suma una desigual distribución territorial de los servicios en esas mismas áreas metropolitanas, resultando notoriamente deficitarios los sectores de residencia de los ingresos más bajos. Por último, la búsqueda de una adecuada relación calidad-precio en determinados servicios, especialmente en los educacionales, lleva muchas veces a las familias a desechar los que se ofrecen en las inmediaciones de la vivienda pese a la consiguiente necesidad de realizar desplazamientos mayores.

Ciertamente, una adecuada política urbana (y desde luego habitacional) recomienda dotar a las áreas residenciales de servicios comerciales y comunales accesibles, particularmente de aquellos de uso más cotidiano y de los que interesan directamente a quienes tienen mayores dificultades de desplazamiento, como los niños (en especial en lo referente a recreación y educación) y los ancianos. Sin embargo, las observaciones que se acaban de hacer indican que, incluso en la mejor de las hipótesis, la integración vivienda-servicios-empleo será siempre inadecuada si además no se ofrecen las máximas facilidades para el desplazamiento de las personas, un aspecto que en la experiencia venezolana ha sido especialmente descuidado: es un hecho que, con la aislada aunque importante experiencia del Metro de Caracas, durante el período analizado las políticas urbanas venezolanas nunca han incluido políticas de transporte público. La consecuencia ha sido un transporte público no estructurado como sistema, caótico, escasamente confiable, de baja calidad y eficiencia, que cubre sólo las rutas donde la demanda es muy alta y que se presta a través de supuestas cooperativas o asociaciones civiles constituidas por pequeños propietarios privados con baja capacidad de acumulación y, consecuentemente, de innovación técnica y organizativa.

A lo anterior se suma la desordenada localización de las áreas residenciales de bajos ingresos a través de la construcción de lo que se ha definido como la ciudad informal y cuyas causas han sido analizadas en capítulos precedentes; un rasgo preponderante de estos desarrollos ha sido la total ausencia de planificación y, entre otras consecuencias, la falta de previsión de espacios para los servicios comunitarios más indispensables y de una vialidad mínimamente adecuada. La inclusión en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de la posibilidad de intervenir a través de los llamados desarrollos de urbanismo progresivo abre una posibilidad cierta de abordar más eficazmente ese tipo de problemas que en una medida tan alta inciden sobre el deterioro de la calidad de vida de las ciudades venezolanas, pero naturalmente ello exige tanto la provisión de tierras urbanas adecuadas a ese fin como su inclusión explícita en los planes urbanísticos.

No obstante, el abordaje de estos problemas parece menos complicado en la teoría de lo que efectivamente resulta en la práctica: en ésta, a la descoordinación frecuente entre los organismos públicos responsables del urbanismo, los responsables de los servicios de infraestructura y los responsables de la vivienda se suma la descoordinación entre los distintos organismos públicos con competencias en estos últimos aspectos.

2.4 SITUACIÓN HABITACIONAL

Del análisis de los datos censales del 1990, se observa una elevada proporción de viviendas que requieren de mejoramiento, en especial desde el punto de vista de dotación de los servicios:

CUADRO N° 03
VIVIENDAS OCUPADAS SEGÚN CONDICIÓN ESTRUCTURAL
Y DOTACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS
CENSO 1990

| | Sin deficiencias | Mejorables | Inaceptables |
|--------------|------------------|----------------|----------------|
| Nivel 1 | 1.854.543 | 199.289 | 45.275 |
| Nivel 2 | 459.593 | 163.500 | 141.933 |
| Nivel 3 | 267.447 | 124.070 | 276.469 |
| TOTAL | 2.581.583 | 486.859 | 463.677 |
| Nivel 1 | 52,5% | 5,6% | 1,3% |
| Nivel 2 | 13,0% | 4,6% | 4,0% |
| Nivel 3 | 7,6% | 3,5% | 7,8% |
| TOTAL | 73,1% | 13,8% | 13,1% |

Notas:

Nivel 1: Todos los servicios; Agua, electricidad y sanitarios;

Nivel 2: { Agua y sanitarios
Agua y electricidad
Electricidad y sanitarios

Nivel 3: Sin servicios

De esta manera, los requerimientos habitacionales para el quinquenio 1994-1998, tomando en consideración los requerimientos acumulados a 1993, el incremento poblacional y el deterioro por vida útil, alcanza a 1.441.009 nuevas unidades y 1.165.343 unidades adicionales corresponden a requerimientos de mejoramiento de las condiciones físicas de la vivienda y dotación de servicios públicos.

La situación actual de la vivienda se encuentra afectada por las circunstancias económicas del país: la caída del ahorro interno y su reflejo en la limitación de recursos para la inversión, el deterioro progresivo y sostenido de los ingresos reales de la población, la inflación y su efecto sobre el rendimiento de los recursos, así como las dificultades que enfrenta la industria de la construcción.

Desde el punto de vista de la demanda, los efectos de la inflación en el deterioro del salario real fueron, además regresivos, siendo mayormente afectada la capacidad de pago de los estratos de menores ingresos, en los cuales se concentran los requerimientos habitacionales. El 76% de estos requerimientos se localizan en el Área de Asistencia I de la Ley de Política Habitacional, correspondiente a familias con ingresos inferiores a 3 salarios mínimos mensuales (smm)¹³; el 19% en el Área de Asistencia II, ingresos entre 4 y 7 smm; y la diferencia, apenas 5%, en el Área de Asistencia III, a familias con ingresos superiores a 7 smm.

Las proyecciones a corto y mediano plazo del comportamiento de la economía y, por lo tanto, la situación social, permiten prever el mantenimiento de estas tendencias, en especial lo relativo a los niveles de inflación y deterioro de los ingresos. El efecto más inmediato de ello, en materia de vivienda, es la profundización de la brecha entre demanda y oferta, que obligaría a mantener esquemas compensatorios mientras perdure esta situación.

2.4.1 Ley de Política Habitacional

La Ley de Política Habitacional tiene como objetivo central asegurar la disponibilidad de recursos financieros que permita garantizar la continuidad y desarrollo de los programas sociales habitacionales en el largo plazo. Si bien la Ley previó aportes recurrentes del Sector Público y a través del Ahorro Habitacional, inclusive indexados al 5% del Presupuesto Fiscal y del Situado Constitucional y al 3% del salario, respectivamente, la evolución desfavorable del contexto macroeconómico y ciertas rigideces en la instrumentación de la Ley, ocasionaron un desenvolvimiento inadecuado de los programas de vivienda en los años recientes.

Así se tiene que el único factor de estabilización y mantenimiento del sistema hipotecario reside en la Ley de Política Habitacional que garantiza la afluencia de montos importantes de recursos, sin costo alguno para la institución, con una rentabilidad cierta, ya que los niveles de morosidad en este tipo de préstamo son prácticamente inexistentes. La demanda de créditos hipotecarios a tasas de mercado, a pesar del descenso experimentado en las tasas de interés, que nuevamente se ubican en niveles reales negativos, sigue siendo escasa, acudiendo los compradores con capacidad suficiente al expediente de las compras de contado o al financiamiento por parte del constructor.

2.4.2 Producción y Financiamiento

La industria de la construcción es altamente tecnificada y capacitada para atender las necesidades de viviendas, aun cuando no debe desestimarse las dificultades provenientes del aumento en los costos de la construcción. En tanto no se revierta la tendencia de deterioro de los ingresos en términos reales, el ajuste de los precios de venta ocasionados por incremento en los costos solamente contribuirá a aumentar la brecha entre demanda y oferta.

¹³ El Salario Mínimo Mensual (SMM) en Venezuela es de \$US 88.

La persistencia de elevadas tasas de inflación genera graves distorsiones en la evolución de los precios relativos, como son los salarios, tasas de interés, costos de insumos y terrenos, precios de venta, han afectando sensiblemente el desenvolvimiento del financiamiento y la producción de viviendas. Los precios de la oferta crecen continuamente afectados por los costos de los insumos y la tierra urbanizada, disminuyendo la accesibilidad a la vivienda, mientras la demanda solvente se restringe.

En los cinco años de aplicación de la Ley de Política Habitacional se ha construido un total de 330.000 unidades de vivienda, de éstas fueron producidas por el sector público un total de 240.000 y 90.000 por el privado, teniendo un promedio aproximado de 66.000 unidades anuales.

En el caso de las viviendas contempladas en la Ley de Política Habitacional, el alza en los precios de venta, sin embargo, fue frenada por la indexación de los precios máximos al salario mínimo, lo que condujo al desmejoramiento de la calidad de las soluciones ofrecidas y/o la concentración en los límites superiores de las Áreas de Asistencia, favoreciendo a las familias más solventes. En este sentido, es necesario recordar que la vigencia del Régimen de Prestaciones Sociales, inadecuado en un contexto inflacionario, incidió en la evolución rezagada del salario mínimo y en general de los salarios nominales.

Este panorama altamente restrictivo para la producción formal de viviendas, se complementa con los elevados costos y limitada accesibilidad de la población a los créditos otorgados por el sistema financiero, profundamente afectada por la crisis que atraviesa a partir de 1994. No debe perderse de vista que más del 80% de la población es urbana, concentrada en las ciudades principales, y que alrededor del 50% se localiza en asentamientos urbanos no controlados. En consecuencia la demanda por soluciones públicas se hace mayor, cuando el sector público atraviesa una grave limitación de recursos para enfrentar el problema y una baja eficiencia en su aplicación.

En tal sentido, resulta fundamental mencionar la disminución de los aportes del los recursos del sector público en términos reales, la deficiente recuperación de los créditos y la regresividad del esquema de subsidios generado en el esquema actual de la Ley de Política Habitacional. El Ahorro Habitacional disminuye ante el deterioro de los salarios reales, al igual que los aportes del sector público destinados a vivienda, en su sentido más amplio, como consecuencia de la disminución de los ingresos fiscales de origen petrolero y el alto servicio de la deuda, agravado por los requerimientos que suponen otros gastos sociales en educación, salud o salubridad y de inversión en infraestructura.

El mecanismo de financiamiento establecido, basado en cuotas fijas y tasas de interés preferenciales, no discriminadas por estrato de ingreso y con un importante diferencial con respecto a las tasas de mercado, implicó elevados niveles de subsidio (no cuantificados) y una recuperación deficiente de los créditos difícilmente sostenible en el largo plazo. La ausencia de una diferenciación adecuada de las condiciones del financiamiento condujo, además, a que este esquema de subsidio fuera netamente regresivo: mayor monto de subsidio a las viviendas más costosas, orientadas a la población de mayores ingresos.

2.4.3 Descentralización

Si bien los primeros intentos de descentralización se materializan con la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, no es sino con la política de fortalecimiento de las gobernaciones estatales, presente en el VII Plan de la Nación (1985-1990), que comienzan a vislumbrarse efectos reales, cuyo proceso culmina con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en 1989.

En materia de vivienda, la descentralización ha conducido a la constitución de Institutos Regionales de la Vivienda en todos los estados del país y en un número importante de las principales ciudades del país (Alcaldías), que replican los problemas de los entes nacionales encargados de la materia, donde destacan el énfasis en la ejecución, relegando a un segundo término las funciones de planificación e investigación, la concentración de las soluciones en la construcción de viviendas completas y la baja atención a los barrios, la carencia de recursos técnicos, económicos y financieros. Sin embargo, se trata de un proceso gradual, que requiere de cambios por parte de los actores y su preparación para adoptar las nuevas responsabilidades asignadas.

El proceso de descentralización ha potenciado y facilitado la tendencia creciente de participación de nuevos agentes que tradicionalmente se mantenían al margen de la solución del problema de la vivienda como son la sociedad civil, el sector profesional y técnico que actualmente apoya a los grupos organizados que surgen de esta y el reforzamiento de las Organizaciones No Gubernamentales que actúan en vivienda.

Así mismo, el sector privado empresarial comienza a percibir a las organizaciones comunitarias como otra modalidad de atención al problema de la vivienda en el que tienen un papel que desempeñar en este proceso, por cuanto estas organizaciones constituyen un cliente potencial, organizado y participativo, con capacidad para aglutinar recursos y demandar sus servicios.

La estructura organizativa del sector vivienda, sin embargo, no está preparada para responder a las demandas y exigencias de los diversos sectores, ya que presenta un corte marcadamente centralista en las decisiones, actividades y recursos, lo que se manifiesta en la saturación de la capacidad de ejecución, la dificultad para generar relaciones autónomas entre los usuarios-clientes del sector y la resistencia para delegar y transferir funciones, recursos y responsabilidades a los otros actores del proceso habitacional, especialmente al sector privado solidario y al sector comunitario. Además, persiste el desconocimiento, a nivel nacional, de las diferencias propias de las diversas localidades, generando, por lo general, soluciones altamente estandarizadas.

Es necesario superar las deficiencias que se generan de las actuaciones parceladas que caracterizan a los organismos del sector público, tanto a nivel nacional como local, con la consecuente dispersión de recursos y duplicación de esfuerzos, así como los conflictos de competencias presentes.

2.4.4 Información

Resulta conveniente destacar las dificultades y fallas existentes en los sistemas de información existentes. La información está referida casi exclusivamente a la producción de viviendas del sector público y privado, solamente en aquellos aspectos que requieren de un control por parte de las autoridades gubernamentales, como es el caso de la Ley de Política Habitacional y los créditos otorgados por el sistema hipotecario.

En este sentido encontramos que el nivel local como las Gobernaciones y Municipios, no cuentan con información detallada relativa a las características de la demanda y sus requerimientos habitacionales para su ámbito de actuación.

Adicionalmente, existe una falta de homogeneidad y coherencia en las diversas fuentes de información donde se generan, salvo el caso de indicadores macro relacionados con los Censos de Población y Vivienda, las Encuestas de Hogares o los sistemas de indicadores macroeconómicos del Banco Central de Venezuela.

Evidencia de ello es la dificultad experimentada para recabar la serie histórica que sirvió de base para este diagnóstico y, más aún, los indicadores clave en vivienda requeridos por HÁBITAT desagregados para una muestra de ciudades dentro del Programa de Indicadores. Así, información fundamental como la relación entre niveles de ingresos y precios de la vivienda o alquileres, información de transporte o gestión ambiental, sólo puede obtenerse, en el mejor de los casos, como una estimación gruesa, basada en el criterio de especialistas.

2.4.5 Marco Institucional del Sector Vivienda - Desarrollo Urbano

2.4.5.1 Organismos Públicos Nacionales

- **Ministerio del Desarrollo Urbano (1975):** es el responsable de la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector del urbanismo, que comprende los programas de desarrollo urbano y financiamiento y construcción de viviendas. Actualmente se encuentra en proceso de reestructuración, hacia la conformación, conjuntamente con otros Ministerios, del Ministerio de Infraestructura.
- **Consejo Nacional de la Vivienda** se crea, por disposición de la Ley de Política Habitacional en el año 1990, adscrito al Ministerio del Desarrollo Urbano, cuyas funciones son: asesorar y contribuir técnicamente en la definición de la política habitacional, coordinar, supervisar, evaluar y controlar su ejecución.

El Consejo Nacional de la Vivienda tiene las siguientes atribuciones: asesorar en la definición de la política habitacional, formular los planes quinquenales y anuales de vivienda, coordinar la participación de los entes ejecutores y hacer seguimiento y control de la aplicación de la Ley de Política Habitacional.

Está conformado por un Directorio designado por el Presidente de la República, la Secretaría Ejecutiva a la que le compete la implementación de las directrices que

establezca el Directorio y la Oficina de Inspección de la Ley de Política Habitacional que ejerce las funciones de inspección, control y fiscalización de la aplicación de la Ley por parte de todos los sujetos de obligaciones legales.

- **Junta de Vigilancia del Consejo Nacional de la Vivienda** es un cuerpo colegiado de carácter ad-honorem, integrado por representantes institucionales del Ministerio del Desarrollo Urbano, Congreso Nacional, Confederación de Trabajadores e instituciones gremiales privadas del sector financiero hipotecario y de productores de viviendas.

Esta Junta tiene como objeto ejercer la vigilancia de las actuaciones del Consejo Nacional de la Vivienda, a fin de garantizar que se cumplan con los objetivos de la Ley, atender y tramitar cualquier observación y denuncia que se le formule, así como efectuar proposiciones y recomendaciones al Consejo para el perfeccionamiento de los programas y planes de vivienda que le corresponda formular.

- **Instituto Nacional de la Vivienda (1975)** :El Banco Obrero, Instituto Autónomo creado en 1928 se transforma en el Instituto Nacional de la Vivienda en el año 1975 y está adscrito al Ministerio del Desarrollo Urbano.

De acuerdo a lo que establece su Ley de creación el Instituto Nacional de la Vivienda es un "organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social" y "tendrá por principal objeto atender el problema habitacional de la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeto de protección especial en la dotación de vivienda" ¹⁴.

Actualmente este Instituto recibe una alta proporción de recursos del sector público previstos la Ley de Política Habitacional para la construcción de nuevas soluciones habitacionales, así como otorgamiento de créditos para mejoramiento, ampliación y sustitución de viviendas existentes y dotación de obras de urbanismo en barrios (asentamientos urbanos no regulados de crecimiento espontáneo), asistencia técnica, asistencia a damnificados, dirigidas a las familias de protección especial en las áreas urbanas, y apoyo financiero a Organizaciones Intermediarias de Vivienda, OIV, y Organizaciones Comunitarias de Vivienda, OCV.

- **Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (1975)** adscrito al Ministerio del Desarrollo Urbano que, de acuerdo a su Ley de creación, "tiene por objeto promover a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole: el desarrollo habitacional, el desarrollo inmobiliario a los fines de desconcentración industrial, el fortalecimiento de la estructura turística y el fortalecimiento de la estructura inmobiliaria de los servicios asistenciales, educacionales y otros de carácter público.

Actualmente el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano financia, en condiciones preferenciales con recursos de la Ley de Política Habitacional, a promotores privados para la construcción en áreas urbanas, de nuevas soluciones habitacionales dirigidas

¹⁴ Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinaria de fecha 23/05/75.

a familias sujetas de protección especial (con ingresos hasta tres salarios mínimos mensuales)

- **Servicio Autónomo Programa Nacional de Vivienda Rural** adscrito al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que tiene por objeto la ejecución de los programas de acueductos y cloacas rurales y dotación de viviendas rurales en poblaciones menores de 20.000 habitantes.
- **Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, FUNDACOMUN** (1962), tiene como misión prestar asistencia técnica a las municipalidades con el fin de promover el desarrollo integral de los Municipios y sus comunidades. Brinda asistencia en el área administrativa y asistencia legal.

Por estar vinculado con las Alcaldías del país, FUNDACOMUN ha sido encargado por el Ministerio de la Familia para impulsar la participación comunitaria en la búsqueda de soluciones a problemas de infraestructura, vivienda y servicios.

- **Fundación para el Equipamiento de Barrios** (1994) adscrito al Ministerio del Desarrollo Urbano, cuyo objeto es la promoción y construcción de viviendas populares, la construcción de servicios de infraestructura en barrios y la elaboración y ejecución de programas de acción social para las comunidades, para asegurar el crecimiento progresivo y sostenido de la calidad de vida residente en barrios.

2.4.5.2 Organismos Públicos Estatales y Municipales

- **Comités Estatales de Vivienda** se crean, a partir de la reforma de la Ley de Política Habitacional en 1994, con el objeto de apoyar el proceso de descentralización y transferencia de competencias en materia de vivienda a los gobiernos estatales y locales y reforzar las actividades de planificación y coordinación de la actuación de los diversos agentes habitacionales que participan a nivel nacional, estatal y local.

Estos Comités apoyan a las Gobernaciones de Estado y al Consejo Nacional de la Vivienda en aquellas actividades vinculadas al proceso de formulación de políticas y elaboración de planes estatales de vivienda y de seguimiento y control de la actuación de los diversos agentes en el ámbito estatal.

Estos Comités están integrados en cada estado por representantes de la Gobernación y de los Municipios y por personas de reconocida experiencia en la materia; sus gastos dependen de las Gobernaciones de Estado.

- **Institutos Regionales y Municipales de Vivienda, INREVI e IMUVI:** Tradicionalmente la responsabilidad de la atención habitacional del sector público estuvo centrada en organismos ejecutores nacionales como los señalados anteriormente. Sin embargo, el proceso de descentralización y delimitación de competencias en materia de vivienda ha generado una nueva responsabilidad para los gobiernos estatales y locales en la ejecución de los programas habitacionales y por consiguiente, aparecen recientemente, por iniciativa de los gobiernos estatales y municipales, nuevas estructuras ejecutoras de carácter local, denominados Institutos Regionales y Municipales de Vivienda (1990-1994).

- *Comisiones Estatales de Equipamiento de Barrios* (1994), en los 23 estados federales se crean estos organismos para la atención del problema de barrios, que busque priorizar las actuaciones urbanísticas para efectivamente, incorporar a los barrios a la estructura de las ciudades.

2.4.5.3. Organizaciones Privadas y Comunitarias

- *Instituciones Financieras Privadas:*

- ♦ Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (creado en 1960 y reformado en 1993), está conformado por las Entidades de Ahorro y Préstamo (E.A.P): sociedades civiles o cooperativas de ahorro y préstamo, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP) como ente regulador del funcionamiento de las E.A.P. y la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo como ente supervisor de las E.A.P., recientemente fusionada en la Superintendencia de Bancos y otros Institutos de Crédito.

La reforma de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo convierte a las Entidades de Ahorro y Préstamo, en sociedades de capital de riesgo, lo que les da la posibilidad de prestar apoyo financiero para el equipamiento del hogar, pequeños comerciantes e industriales, profesionales, entre otros, sin afectar su función inicial de financiamiento habitacional.

Actualmente existen 20 Entidades de Ahorro y Préstamo distribuidas en todo el territorio nacional y de actuación predominantemente regional, que participan en la Ley de Política Habitacional a través de la captación y colocación del Ahorro Habitacional y eventualmente en la administración, a través de fideicomisos, de la ejecución de desarrollos habitacionales con recursos del Sector Público.

El Banco Nacional de Ahorro y Préstamo es hoy un organismo facultado para actuar como asegurador de hipotecas de préstamos otorgados por las entidades, bancos hipotecarios y otros entes similares y de acuerdo al convenio establecido con el Ministerio del Desarrollo Urbano, es actualmente responsable de la administración de los Fideicomisos de Inversión conformados por los recursos no colocados del Ahorro Habitacional de las E.A.P. y de algunos Bancos Hipotecarios y los Fideicomisos de Inversión de algunos organismos públicos. Adicionalmente el BANAP administra los Fondos de Garantía y Rescate previstos en la Ley de Política Habitacional.

- ♦ Bancos Hipotecarios (1958), se crean dentro del esquema financiero organizativo de la banca especializada, con el objeto de estimular la inversión privada para el desarrollo de viviendas mediante la canalización de recursos por intermedio de la Banca Hipotecaria

La reciente crisis del sistema financiero venezolano ha afectado al sector hipotecario, "a septiembre de 1995 han sido intervenidos 13 grupos financieros, que concentraban más del 60% de los activos bancarios de los cuales los tres mayores fueron estatizados para evitar mayor desconfianza por parte del

público. La concesión de auxilios financieros a estos grupos, previa a la decisión de intervención, fue la vía concebida para evitar la quiebra total del sistema, ante retiros masivos de los ahorristas producto de la ola de rumores desatada¹⁵.

Actualmente existen siete Bancos Hipotecarios afiliados al Ahorro Habitacional, que operan a nivel nacional y seis en proceso de desafiliación por estar afectados por medidas de intervención.

- ♦ Bancos comerciales, sólo participan en la Ley de Política Habitacional como fiduciarios de los fondos no colocados del Ahorro Habitacional y de los recursos del sector público.
- Promotores y constructores privados, son responsables de la promoción y construcción de desarrollos habitacionales con recursos del Ahorro Habitacional, de otras fuentes de recursos y de aquellos recursos del sector público dirigidos a prestar apoyo financiero a desarrollos de sector privado ubicados en el Área de Asistencia I. Asimismo, la ejecución de los programas habitacionales de los organismos públicos se sustenta en la figura de la contratación directa de la construcción de las obras, lo que permite la incorporación de empresas de construcción de mediana y pequeña escala en la producción habitacional.
- Asociaciones de Vecinos, son movimientos sociales urbanos con pluralidad funcional; tienen por objeto la representación de los vecinos y la defensa de los intereses vecinales ante las autoridades municipales y la administración de la ciudad; Comprenden diversidad de aspectos, como son las relaciones urbanas, servicios públicos, defensa de valores históricos y tradicionales, colaboración con la planificación urbana.
- Comités de Participación Solidaria (1994), se crean en los barrios como instancias de participación y coordinación de acciones entre las instituciones y la comunidad para la ejecución de los Proyectos destinados a la incorporación de estas áreas. Actualmente existen cien (100) Comités de Participación Solidaria.
- Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIV): adicionalmente a los actores tradicionales que actúan en la atención habitacional, participan en la Ley de Política Habitacional las fundaciones y organizaciones sin fines de lucro, denominadas Organizaciones Intermediarias de Vivienda, que tienen como objeto la promoción, constitución y capacitación de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV), así como el seguimiento de su actuación. Asimismo, a estas organizaciones les compete el diseño, promoción y ejecución de programas integrales de asistencia técnica habitacional integral para la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas de estas OCV.
- Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV): están formadas por grupos de familias con necesidades habitacionales que se conforman en asociaciones civiles o cooperativas de vivienda responsables de la atención de las necesidades individuales

¹⁵ Teruel, Susana, Hábitat II, Diagnóstico de la Situación de la Vivienda en Venezuela, Consejo Nacional de la Vivienda, Caracas, agosto 1995.

de vivienda, mediante la conformación de asociaciones provivienda orientadas a la producción de nuevas soluciones habitacionales y mejoramiento y mantenimiento del hábitat residencial.

2.5 PROBLEMAS, RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES

2.5.1 En Relación a la Gestión Urbanística

La experiencia venezolana ha demostrado que el excesivo centralismo del Estado se ha constituido en un obstáculo insuperable para alcanzar las metas de la ordenación urbanística. Se ha visto cómo las políticas territoriales de ámbito nacional predominantes hasta finales de la década pasada contribuyeron a debilitar gravemente las acciones específicamente urbanas, incidiendo en el deterioro creciente de las aglomeraciones y la sordidez ambiental de los nuevos espacios urbanos, incluso los controlados.

La reforma política que se adelanta desde finales de los años ochenta, con la ampliación de la autonomía de los poderes estatal y municipal y la creación de la figura de los alcaldes de elección directa como brazo ejecutor de este último, abre, en la medida en que contribuye a quebrar el centralismo excesivo, una posibilidad cierta para adelantar políticas urbanas más efectivas, más acordes con las reales posibilidades y necesidades de las correspondientes comunidades y en las que la preocupación por la calidad ambiental ocupe la elevada jerarquía que le corresponde.

Sin embargo, el aprovechamiento de tal posibilidad no es un hecho automático: para ello es preciso vencer un conjunto de obstáculos y resistencias, que van desde la renuencia del poder nacional a abandonar sus antiguas prerrogativas hasta la persistencia de la debilidad política, financiera y técnica de los poderes locales, además del predominio en todos los niveles de la administración pública de una mentalidad anclada en la ineficaz tradición normativa de la planificación urbana.

Al respecto es posible identificar obstáculos de carácter político, financiero, técnico y metodológico, que a veces se entremezclan haciendo difícil dilucidar a cuál categoría pertenecen. En cualquier caso es posible señalar los siguientes como los más relevantes¹⁶:

- La estructura actual del gobierno nacional y la forma en que se distribuyen las competencias hacen que, pese a las responsabilidades formalmente asignadas al MINDUR como órgano rector en materia de ordenación urbanística, la responsabilidad directa en algunos aspectos fundamentales recaiga sobre otros ministerios, en particular el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y el Ministerio del

¹⁶ Se extraen de los resultados del estudio encargado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) para evaluar los problemas y obstáculos confrontados por la descentralización en materia de ordenamiento territorial y urbano (v. Vallmitjana et al., 1994).

Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARNR)¹⁷. La necesaria coordinación entre esos despachos es obstaculizada por la persistencia entre ellos de rivalidades y divergencias conceptuales.

- El MINDUR concentra todavía un número excesivo de responsabilidades en materia de ordenación urbanística, lo que no sólo implica los riesgos habituales de distorsión inherentes a la visión desde el centro y dificultades para la efectiva participación de la comunidad, sino limita el ejercicio de una supervisión adecuada. Además, como la definición de contenidos del PLAN DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA establecida por dicha normativa lo hace virtualmente indistinguible del PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL (que, como se ha dicho, es responsabilidad municipal), resulta que los contenidos de este último vienen ya predeterminados por decisiones tomadas en el centro, mediatizando así la aspiración a la autonomía del gobierno local.
- El concepto de micro-región urbanística establecido en las "Directrices y Orientaciones" del MINDUR es perfectamente pertinente y útil en la realidad urbana de la Venezuela actual y su actuación parece posible con base en lo estipulado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1978, bajo la forma "fuerte" de los Distritos Metropolitanos o la "débil" de las Mancomunidades (Art. 21 al 29)¹⁸.

Cabe destacar que a pesar de que existen problemas estructurales, operativos, de naturaleza técnica y de personal calificado que impiden que los esfuerzos en materia de planificación urbanística lleguen a los potenciales usuarios y les permitan ejercer una gerencia urbana más acertada, en años recientes se han introducido cambios que han contribuido a mejorar el ejercicio de las atribuciones del Estado venezolano en materia urbana, entre los que destacan:

Concientización de que la actividad fundamental del Ministerio es la planificación urbanística y no la construcción de obras.

En la actualidad el Ministerio del Desarrollo Urbano se perfila como el ente que fija los criterios y la política urbanística del Estado Venezolano, pudiendo servir de facilitador de las relaciones interinstitucionales para la normalización, planificación y programación de las actuaciones urbanísticas, en los casos en que se requiera la coordinación entre el nivel nacional, regional y local. De igual manera, puede tener un papel importante en el adiestramiento técnico gerencial para el mejor desempeño de la actuación urbanística de las Gobernaciones y Municipios.

Reconocimiento por parte de los Alcaldes de la importancia de los estudios urbanos para orientar su actuación, señalar prioridades, programar y localizar obras de

¹⁷ Desde hace algunos años viene planteándose con insistencia la necesidad de una reforma ministerial, dirigida en este caso a la creación de un único ministerio para la ordenación territorial y la infraestructura, pero hasta la fecha ella no se ha concretado.

¹⁸ Los Distritos Metropolitanos son "entidades públicas de carácter local" creadas en definitiva por la Asamblea Legislativa estatal, aunque la iniciativa para su creación puede partir tanto de ésta como de los mismos Concejos Municipales interesados. Esto les otorga más fuerza que a las Mancomunidades, que son asociaciones voluntarias de dos o más Municipios o Distritos Metropolitanos.

infraestructura y equipamiento como promocionar y controlar la iniciativa privada y de la comunidad.

El deterioro creciente de la calidad de la vida en las ciudades condujo al surgimiento de un amplio espectro de movimientos urbanos de base radicados en los sectores residenciales de clase media cuyo estímulo a la puesta en ejecución de las políticas de descentralización y a la atención de los problemas urbanos específicos, incluidos los ambientales, tradicionalmente descuidados, no puede desestimarse. Aunado al agotamiento de la capacidad de intervención autónoma del Estado, ese fenómeno constituye tal vez una de las explicaciones claves del nuevo rumbo que, en un contexto de alta incertidumbre política y económica, parecen tomar las políticas urbanas en la década de los noventa.

En este espacio sociopolítico las asociaciones de vecinos tienen un papel importante que desempeñar, siempre y cuando se corrijan las deficiencias acumuladas en su actuación, que les ha dificultado tener el carácter genuino de representación vecinal; al adolecer de procesos de formación ciudadana para la participación sociopolítica, se han restringido las condiciones para hacer efectiva una real participación de los ciudadanos en los asuntos que le atañen.

Sin embargo, estas debilidades pudieran ser rápidamente solventadas mediante la puesta en marcha de programas de capacitación de los vecinos que puedan ser desarrollados conjuntamente por las Alcaldías, FUNDACOMUN y las comunidades.

2.5.2 En Relación a la Gestión Habitacional

Los elementos más importantes en materia de organización de la gestión habitacional son: la descentralización y la participación popular, que suponen oportunidades y restricciones.

La descentralización per se representa una de las oportunidades más importantes en la solución de los problemas residenciales especialmente vivienda y servicios: la elección uninominal y directa de gobernadores y alcaldes y la transferencia de los recursos a los gobiernos estatales y municipales acerca a las comunidades la solución de sus problemas y la posibilidad de presionar para una respuesta apropiada.

Sin embargo, la estructura existente no está preparada para responder a estas demandas y exigencias, ya que fue diseñada para actuar en otros escenarios con marcadas tendencias de centralización y concentración de las decisiones, actividades y recursos, lo que se manifiesta en: saturación de la capacidad de ejecución de los organismos nacionales, dificultad para generar relaciones autónomas entre los usuarios y la resistencia a delegar y transferir funciones, recursos y responsabilidades a otros actores en el proceso.

A este problema debe agregarse las deficiencias y debilidades de los organismos que actúan en el ámbito local, - carencia de recursos humanos, técnicos, económicos y financieros, que limitan las posibilidades de asumir las nuevas responsabilidades derivadas del proceso de descentralización, argumento que esgrimen los entes

nacionales para justificar su resistencia a concretar la transferencia efectiva, en especial de los recursos.

Sin embargo, se sabe que éste es un proceso gradual que requiere cambios por parte de los actores y su preparación para adoptar las nuevas responsabilidades asignadas.

Otra restricción, que rápidamente podría potenciar las oportunidades asociadas a la descentralización, es el manejo de la información.

El nivel local, Gobernaciones y Alcaldías, no cuenta con información detallada relativa a las características de la demanda y sus requerimientos residenciales para su ámbito de actuación.

La información de gestión disponible está referida casi exclusivamente a la producción de viviendas del sector público y privado, y de éstos, solamente en aquellos aspectos que requieren de un control por parte de las autoridades gubernamentales, como es el caso de los créditos otorgados por el sistema hipotecario en la Ley de Política Habitacional.

Se requiere con urgencia de sistemas de información locales, que apoye el proceso de transferencia de responsabilidades y sustente el sistema de planificación residencial: no puede lograrse una solución efectiva y real a los problemas residenciales sin disponer de la necesaria información actualizada y organizada que aporte a los planificadores y ejecutores un conocimiento sistemático y actualizado de las reales necesidades y posibilidades de la demanda local en términos de servicios de infraestructura, equipamiento y vivienda; así como también de los procesos de participación y organización comunitaria.

La participación de los grupos comunitarios especializados en vivienda, todavía no alcanza a ser significativa en la producción de viviendas. La falta de recursos y preparación de sus miembros no les permite competir con los promotores privados quienes las perciben como lentas e ineficientes. De igual manera, las organizaciones comunitarias tradicionales están escasamente estructuradas.

Sin embargo, los cambios incipientes registrados en algunos institutos regionales de vivienda, como es el caso de FUNREVI (Fundación Regional para la Vivienda del Estado Sucre) apuntan en la dirección de una toma de conciencia de la población hacia la necesidad e asumir la dirección y control del proceso de gestión habitacional en sus comunidades, igualmente, se empieza a destacar el papel que los actores del sector público pueden desempeñar en este proceso actuando como facilitador y "precipitador" de la ejecución de proyectos autogestionables comunitarios.

Estas experiencias adelantadas por los organismos ejecutores, bajo la orientación del Consejo Nacional de la Vivienda y las actuaciones de las Organizaciones No Gubernamentales demuestran la conveniencia de ampliar el Sistema Nacional de Asistencia Técnica, programa que está en proceso de instrumentación.

2.5.3 En Relación a la Producción y el Financiamiento Habitacional

La producción y financiamiento de la vivienda se han visto restringidas por la situación actual del desequilibrio macroeconómico, caracterizado por tasas de inflación, escaso crecimiento económico, salarios reales deprimidos, devaluación de la moneda, una fuerte deuda externa y crisis del sistema financiero. Esto incide negativamente en la capacidad de ahorro, reduciendo la disponibilidad de recursos y, por lo tanto, la magnitud del financiamiento habitacional.

La capacidad del sector privado para atender con recursos propios a los sectores de menores ingresos es muy limitada. Por lo tanto, corresponde al Estado suministrar los recursos necesarios para atender a esta población, desarrollando los programas que permitan maximizar el uso eficiente de estos fondos. En este sentido, es necesario señalar nuevamente la disminución, en términos reales, de los recursos disponibles, tanto por vía presupuestaria como los provenientes del Ahorro Habitacional.

En materia de financiamiento, factor íntimamente ligado con la producción, la Ley de Política Habitacional, responde a las necesidades actuales fundamentales: definición de recursos estables y permanentes para financiar la solución del problema habitacional, diferenciando las fuentes y actores por segmentos de la población, en función de los niveles de ingresos. Sólo resta por resolver el problema de la pérdida del valor de los recursos recuperados y del propio Ahorro Habitacional, mermados por las altas tasas de inflación.

El mecanismo de financiamiento establecido basado en cuotas fijas y tasas de interés preferenciales, no discriminadas por estrato de ingreso y con un importante diferencial con respecto a las tasas de mercado, implicó elevados niveles de subsidio y una recuperación deficiente de los créditos, difícilmente sostenible en el largo plazo.

Por otro lado, la persistencia de la brecha entre oferta y demanda, producto del deterioro sostenido del nivel de ingresos de la población y el acelerado incremento de los costos de la construcción, obliga al desarrollo de esquemas que permitan mitigar esta diferencia, especialmente compensando a la demanda. Estos esquemas, en principio, debieran ser transitorios, hasta tanto mejore la situación de la economía del país.

Así mismo, no puede dejar de mencionarse la difícil situación que atraviesa el sistema financiero. La intervención y estatización de un grupo importante de instituciones financieras en los últimos dos años y la permanencia de las condiciones que obligaron a esta decisión, ausencia de opciones de colocación de los recursos captados, disminución del diferencial financiero, baja demanda de créditos, arroja una sombra sobre el futuro del sistema, realidad de la que no escapa el sistema de financiamiento hipotecario.

La reforma reciente de la Ley de Política Habitacional ha introducido modificaciones que contemplan la posibilidad de superar la mayoría de las restricciones aquí identificadas. La nueva ley constituye efectivamente un marco flexible que puede responder a los nuevos requerimientos del contexto macroeconómico, si se incorporan ajustes, precisiones y nuevas disposiciones en las Normas de Operación, enmarcados

en una estrategia integral de financiamiento a la oferta y demanda de soluciones habitacionales.

Las políticas habitacionales ensayadas, aún de manera discontinua y parcial, han permitido alcanzar logros importantes, tanto a nivel de la magnitud y calificación del problema, como de las oportunidades presentes para atacar el problema habitacional, en particular la existencia de la Ley de Política Habitacional y los mecanismos desarrollados a través de ella. Sin embargo, resta todavía un largo camino por recorrer, especialmente en lo que a organización, descentralización, desarrollo de capacidades locales y de participación comunitaria se refiere.

Las experiencias reseñadas indican que la gente ha descubierto o reafirmado las posibilidades de un proceso de producción habitacional local autogestionario, caracterizado por la progresividad: construir en el largo plazo, por etapas; y costear ese proceso en sucesivas secuencias de ingresos de corto plazo.

Constituye una oportunidad viable en el corto plazo el hecho de que las comunidades puedan administrar fondos comunitarios autogestionarios, disponiendo de una supervisión especializada, ello significa un aprendizaje importante para las familias, por cuanto combina cambios socioculturales y económicos, acercando a la población organizada la posibilidad de acumular un capital para el desarrollo comunitario autogestionario.

En este sentido, cabe señalar que la sinergia de los métodos empleados puede ser un factor decisivo para constituir un círculo virtuoso que impulse el desarrollo comunitario autosostenido y romper así el tradicional círculo vicioso de la pobreza. Se impone reconocer y aprovechar esta realidad, mientras se completa el proceso de recuperación económica del país.

Las oportunidades presentes se manifiestan en la presencia de un sector de la construcción con capacidad instalada y trayectoria para ejecutar la producción requerida, en los procesos más recientes de descentralización y en el incremento de la participación de la comunidad organizada.

De igual manera, vale la pena señalar las oportunidades representadas por el reforzamiento de las Organizaciones No Gubernamentales que actúan en vivienda, que han incrementado su volumen y participación mediante la realización de programas exitosos no tradicionales, unido a la acción concertada del Estado que se concreta en el proceso de instrumentación de un programa nacional de apoyo a todos estos actores, a través del Sistema Nacional de Asistencia Técnica.

II PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

El Plan de Acción Nacional plantea como objetivos:

- Definir criterios y lineamientos generales orientados a producir en los diversos actores y ámbitos una unidad en las actuaciones, que haga efectiva sus participaciones.
- Generar las condiciones organizativas, socioeconómicas, socioculturales, normativas e institucionales que permitan a cada uno desempeñar una acción productiva que posibilite obtener en el mediano plazo condiciones satisfactorias de habitabilidad que garanticen el desarrollo personal, familiar y social.
- Ofrecer instrumentos de apoyo para fundamentar la estructuración de la participación de la sociedad civil y habilitar los ámbitos de actuación estatal, municipal y comunitario para hacer efectiva la descentralización del proceso urbano habitacional.
- Constituir una guía para que cada uno de los actores involucrados en la gestión urbano habitacional, pueda diseñar sus proyectos de acuerdo a sus reales necesidades, requerimientos y posibilidades, y para que estén en capacidad de comprometerse en el seguimiento y control de las ejecuciones y en la evaluación de sus resultados.

3. PREMISAS Y CRITERIOS

En este capítulo se plantean, en primer lugar, algunas ideas con respecto a las premisas y criterios considerados necesarios para sustentar las líneas de acción que se formulan y orientar el desempeño de los actores del sector. Los elementos que aquí se señalan tienen la finalidad de generar, en los diversos ámbitos de actuación, una unidad en la ejecución de las acciones que se emprendan y posibilitar la necesaria evaluación y retroalimentación que deberá estar presente en todas las fases de ejecución del proceso de gestión urbano habitacional.

3.1 PREMISAS

Se señalan aquí algunas premisas de carácter general, con la finalidad de ubicar la atención de las necesidades residenciales en un marco conceptual amplio, que además de constituir las bases para la formulación de las políticas, le impregnen significado a las múltiples y variadas actuaciones que se realizan en el sector urbano habitacional.

3.1.1 El Sistema de Necesidades

El alojamiento residencial constituye una de las necesidades fundamentales que presentan las familias, en tanto es requerido para el desarrollo de sus integrantes, como individuos y como seres sociales participantes del desarrollo de la sociedad.

Es evidente que la satisfacción de la necesidad vivienda compite con otras necesidades perentorias de las familias: alimentación, salud, educación, por lo que su atención debe ser vista como parte integrante del sistema de necesidades fundamentales para el desarrollo humano.

Como sistema las necesidades se interrelacionan e interactúan; además, constituyen una dinámica caracterizada por la simultaneidad, la complementariedad y las compensaciones; por consiguiente, los niveles de satisfacción se enmarcan dentro de un proceso gradual y progresivo.

La atención de las necesidades humanas requieren ser enfrentadas en forma armónica; es sabido que la sobreatención de alguna de ellas, vista de manera aislada, parcelada y tratada en forma singular, sin conexión con el resto de las necesidades, puede acarrear desbalances que afecten el equilibrio del sistema, lo que repercutirá en el desarrollo de la persona como ser individual y social.

Tal enfoque expresa la complejidad del sistema de necesidades, por lo que se requiere una atención integral mediante acciones de carácter sinérgico; asimismo el reduccionismo y los especialismos e impone la transdisciplinariedad e integralidad.

Plantea un desafío en el desempeño del rol de los diversos actores sociales: políticos, planificadores, usuarios, legisladores, promotores, investigadores, en tanto requiere de un modo de interpretar la realidad que supone la redefinición de roles de los profesionales y técnicos y la asunción de responsabilidades en la ética profesional, lo que significa comprometerse, tanto por las acciones que se diseñen como también por la reacción o consecuencias que tales acciones generen en el sistema como totalidad, es decir, en el desarrollo integral de las personas.

3.1.2 Entender lo Social Como Parte Integrante de la Realidad

Cualquier proyecto, de carácter físico, económico, tecnológico o ambiental, independientemente de su naturaleza y del área de conocimiento que trate, tiene en esencia un carácter social, por cuanto involucra una actividad humana que incidirá positiva o negativamente en el desarrollo del hombre como ser biológico y como ser social.

Por consiguiente, "lo social" no es algo que está fuera, encima, al lado, al inicio o al final del asunto; lo social está inserto en el proyecto, en todo proyecto, por tanto su atención no compete de manera exclusiva a los especialistas de las ciencias sociales ni puede ser restringida a una unidad administrativa específica, sino que es una responsabilidad que debe ser asumida por todas las disciplinas y compromete el desempeño del rol de todos los actores, en cualquier ámbito y/o esfera administrativa en la que se desempeñe.

3.1.3 La Unidad de las Actuaciones Urbanas

Significa entender la ciudad como una unidad conformada por diversos elementos que, aunque heterogéneos, expresan un modo de ser y de hacer la ciudad por los distintos grupos sociales que la habitan; cada uno a partir de sus percepciones, recursos y conocimientos hacen la ciudad.

3.1.4 El Sistema Espacio - Comunidad

Consiste en la visión integral de lo urbano, a partir del sistema espacio-comunidad, el cual se fundamenta en que el hábitat o espacio habitable, básicamente la ciudad, es el resultado de la integración de las actividades humanas económicas, sociales y políticas con el medio geográfico correspondiente.

De acuerdo con este enfoque, la ordenación urbanística se orienta por la unidad urbana constituida por el sistema espacio-comunidad que representa la referencia básica para la organización política, social y económica de la comunidad, condición fundamental para el logro de una efectiva participación de los ciudadanos.

3.1.5 El Papel del Estado

Dado que en la producción de bienes y servicios residenciales están comprometidos variedad de actores de la sociedad, como son la familia, como primer agente responsable de atender sus necesidades, los diferentes grupos organizados de la sociedad civil y el Estado, se requiere encauzar y apoyar sus participaciones para que en conjunto logren el objetivo de la sociedad como totalidad: que todos sus integrantes tengan la posibilidad de atender, de manera gradual, sus necesidades residenciales como condición indispensable para realizar el derecho de todos los ciudadanos de habitar la ciudad en condiciones humanas dignas. Posibilitar los medios para que todos los estratos alcancen ese objetivo es responsabilidad del Estado.

El papel del Estado deberá orientarse a conformar, con la participación de todos los sectores, una estrategia urbanística nacional que comprenda acciones integradas (espacio-comunidad) que ofrezcan oportunidades de alojamiento adecuado a todos los estratos sociales que habitan la ciudad.

Dentro de esta estrategia el Estado asume un papel facilitador al centrar sus decisiones en los propios individuos según las necesidades y prioridades que ellos mismos definan, mediante su participación estructurada en diversas organizaciones de la sociedad civil especializadas en atender las necesidades residenciales de los asentamientos humanos; asegurando la ejecución efectiva de los proyectos, a través de la incorporación ordenada de grupos de apoyo de la sociedad civil que desarrollan su acción dentro de un esquema de cooperación solidario, orientado y apoyado por el Estado.

Estas organizaciones orientan su acción en función del desarrollo de los grupos más necesitados, asumiendo así un rol intermediario entre el Estado y las comunidades, encontrando su justificación en valores sociales compartidos, dentro de los cuales se encuentra la necesidad de que los sectores más débiles de la vida social asuman un papel protagónico, que les permita desarrollar sus potencialidades con apoyo del resto de la sociedad, sin convertirse en rémora o en carga que impida la atención posterior de otros sectores aún más débiles.

Esos valores que legitiman la acción promocional comunitaria no se agotan en la solución de un problema puntual, y tampoco pasan por una pretensión de apropiación de todos los bienes de la sociedad por parte de un grupo actualmente poderoso por su

ubicación social, por sus recursos económicos, por su poder o por el acceso que han tenido a algún saber técnico; por el contrario, tales valores promueven la participación de todos los ciudadanos en los beneficios disponibles en el estado actual de la sociedad, y en su consecución o construcción.

Dentro de este esquema de cooperación solidario se inscribe el enfoque facilitador del Estado que, aunque centra la atención en los estratos de bajos niveles socioeconómicos y culturales, tiene por objetivo atender a todos los sectores de la demanda, fundamentado siempre dentro de los principios de equidad y justicia social

La estrategia facilitadora le impone al Estado la creación de marcos legislativos, institucionales y financieros que permitan a los sectores empresariales, estructurados y no estructurados, a las organizaciones no gubernamentales y a los grupos comunitarios, aportar contribuciones óptimas al desarrollo.

3.1.6 Sistema Vivienda

Significa entender la vivienda dentro de un enfoque sistémico de una realidad, constituida por partes interrelacionadas que conforman una unidad. La vivienda constituye un medio para satisfacer múltiples necesidades en el ámbito de lo familiar, lo comunitario, lo urbano.

Su carencia es la expresión síntesis de la marginalidad tanto en su manifestación individual y familiar, como social y comunitaria; de allí que el concepto integral de vivienda trasciende la noción física de "casa", en tanto está vinculado a actividades propias del habitar, como lo son el trabajo, los servicios, la recreación, los desplazamientos, el equipamiento urbano, las relaciones con los próximos.

Así deviene en el hogar, entendido como espacio familiar, sede para el desarrollo de la persona. Es por ello que la vivienda constituye un factor decisivo en la calidad de vida de la población y determinante en el equilibrado desempeño de las actividades particulares de los centros urbanos.

3.1.7 Relación Vivienda - Familia - Comunidad

La vivienda tiene la capacidad de satisfacer simultáneamente varias necesidades, de allí que suele entenderse como la necesidad básica del grupo familiar.

Si la participación de la necesidad vivienda se plantea como un proceso gradual e integral, que exige la incorporación responsable de las familias y su participación estructurada en organizaciones comunitarias, entonces la necesidad vivienda puede constituir el motor del desarrollo personal y social, en tanto es capaz de motivar, comprometer y movilizar a las familias, quienes ante la necesidad de actuar como sujetos activos participantes de las decisiones que afecten su hábitat residencial, requieren desarrollar habilidades y obtener conocimientos que los capacite para asumir tales responsabilidades.

Es válido suponer, que la estimulación de la necesidad de saber, de conocer, de ser y hacer, generará una dinámica en el núcleo familiar que necesariamente repercutirá

en su desarrollo personal y social de todos sus miembros y que puede convertirse en el eje fundamental para incidir en los niveles de pobreza que concentran nuestras comunidades, cuyo origen fundamental es de carácter sociocultural.

En resumen, disponer de un espacio residencial habitable (servicios y equipamiento urbano básico) posibilita la constitución de una estructura familiar integrada, permite obtener condiciones higiénicas para asegurar la salud de sus miembros, igualmente les facilita el acceso a los medios y servicios educativos necesarios para formarse y capacitarse y poder incorporarse de manera productiva a la vida social de una ciudad integrada, que ofrece posibilidades de desarrollo a todos sus habitantes, visto dentro de una perspectiva social justa, es decir que estimula las acciones que preservan el bien común y favorece a los más débiles ofreciéndoles oportunidades para su fortalecimiento y desarrollo personal, familiar y comunitario.

3.2 CRITERIOS GENERALES

Aquí se explicitan las ideas que sirven para la definición de las propuestas que se desarrollan más adelante. Estos criterios tienen como propósito la orientación de las acciones desde el momento de su diseño hasta la evaluación de sus resultados.

3.2.1 Subsidiaridad

Este criterio ordena la acción de los agentes sociales de mayor jerarquía en su relación con los de menor capacidad. Transitoriamente, el Estado está en el deber de proteger a los sectores más débiles y a los más vulnerables, fortaleciéndoles en su capacidad para que asuman decisiones autónomas y se comprometan en la responsabilidad de resolver sus problemas.

3.2.2 Sinergia

La acción que se propone debe producir satisfactores que, a la vez que cooperan en la satisfacción de una necesidad determinada, potencian la solución de problemas relacionados, lo que les confiere carácter sinérgico. En este sentido, los métodos que se apliquen deben ser en sí mismos generadores de efectos múltiples. Por ello se plantea la aplicación de metodologías apropiadas para compatibilizar las diversas perspectivas, necesidades y propuestas que surjan de las diversas instancias y ámbitos. Tales métodos se caracterizan por su aplicabilidad en los espacios locales, por ser de fácil apropiación por los distintos actores que participan en las diferentes fases del proceso de promoción, y por ser creativos, educadores y participativos.

3.2.3 Integralidad

Toda acción destinada a la solución de un problema debe ser comprendida en sus diversas perspectivas, las cuales se influyen mutuamente: debe considerarse los factores económicos, socioculturales, sociopolíticos, físico-constructivos, urbanísticos, ambientales, jurídicos, institucionales y administrativos que operan en la generación del problema, y que tienen que entenderse para solucionarlo. El éxito de las intervenciones depende, en mucho, de la posibilidad de prever sus consecuencias, de percibirla como

parte de un conjunto que le da sentido y unidad a las acciones, aún cuando estos factores sean atendidos en forma gradual.

La estrategia urbanística que se formule en el plan de acción deberá concebirse dentro de un sistema integral, cuyo marco de referencia viene dado por la ciudad como totalidad; tales acciones comprenderán desde las destinadas a rescatar y conservar el patrimonio natural, histórico, cultural y residencial de las áreas controladas y no controladas, hasta la producción de nuevos desarrollos así como diversas alternativas de acceso a los medios satisfactores de las necesidades residenciales, laborales, formativas y recreativas.

3.2.4 Responsabilidad

La responsabilidad de la solución de los problemas recae en primer lugar en quienes los padecen. La responsabilidad de los otros agentes sociales debe orientarse a la habilitación de los afectados por esos problemas para que tengan la capacidad necesaria para enfrentarlos. El Estado como conductor de la sociedad en general, tiene el papel de crear las condiciones para que cada uno pueda asumir su responsabilidad en forma autónoma, y no puede pretender sustituir la acción de las personas o de las organizaciones sociales que ellas forman para satisfacer sus necesidades.

3.2.5 Integración de Organizaciones y Comunidades

La perspectiva social que prevalece en esta propuesta la orienta a propiciar la conformación de diversos grupos especializados en el área de la vivienda y el urbanismo, en los cuales los ciudadanos se incorporen para canalizar la solución de sus necesidades. La sociedad está conformada por diversidad de asociaciones intermedias que posibilitan a las personas el logro de fines que individualmente no pueden obtener, y que les permiten participar con su aporte en los procesos decisorios sobre las cuestiones que los afectan.

3.2.6 Institucionalidad

Es necesario un marco normativo estable que ofrezca seguridad a los diversos actores para facilitar la continuidad de sus acciones, la racionalidad de la utilización de los recursos y, por ende, el logro de efectos permanentes.

La eficacia de la estrategia facilitadora requiere de una sólida representación de la vivienda y el urbanismo en el gobierno central, que fortalezca la imagen institucional de los organismos públicos planificadores y promotores nacionales.

Se requiere un marco coordinado de facilitación proporcionada por el sector público a diversidad de actores, desde las familias individuales hasta agrupaciones pro-vivienda, asociaciones de vecinos, productores privados y organizaciones no gubernamentales (ONGs).

3.2.7 Desarrollo Autónomo Sustentable

El desarrollo sustentable de los asentamientos humanos conlleva a la aplicación de un programa de capacitación de base amplia, que cubra diversidad de aspectos y a

todos los actores del proceso, para fortalecer los ámbitos locales y comunitarios requeridos para generar un desarrollo autónomo sostenible.

Es necesario redistribuir responsabilidades y recursos financieros y humanos que fortalezcan y capaciten a las administraciones locales. El proceso de descentralización es una oportunidad para potenciar recursos e iniciativas hasta ahora no aprovechadas suficientemente.

3.2.8 Repetibilidad

La planificación y ejecución de proyectos deberán trascender el enfoque de "proyectos pilotos" de carácter único. Por el contrario, deben diseñarse programas multiplicables, mediante la búsqueda de criterios, métodos e instrumentos integrados, para ser aplicados en el proceso de producción del hábitat residencial en forma extensa.

3.2.9 Participación

La participación representa un instrumento básico del cambio social. Significa incentivar para que el sujeto, más que como testigo, actúe como protagonista, como agente generador y responsable de procesos que se realizan en el medio social en el cual se desempeña, con el fin de obtener objetivos, de satisfacer necesidades. La participación no viene dada solamente por la actividad, sino por la direccionalidad, por la finalidad que la acción tiene, en lo personal y en lo social.

Así entendida, la participación es el medio adecuado para desatar las potencialidades y la creatividad de todos los involucrados en el proceso social, a quienes se les considera como sujetos responsables de su vida, de la solución de sus problemas.

Por otra parte, no se trata solamente de quienes sufren los problemas en razón de una pobre participación en los beneficios (en el sentido de acceder a los bienes y servicios que la sociedad puede brindar, con justicia, a todos sus miembros), sino también de la participación, en los procesos orientados a superar las carencias de los sectores más débiles, de los técnicos y profesionales que actúan de alguna manera en tales procesos.

Este sector tiene una magnífica oportunidad de aprendizaje de nuevas formas de ejercer sus roles en función del desarrollo de las personas y sectores sociales a quienes ayudan. El diálogo entre el sector necesitado, que encontraría la oportunidad de expresar su saber práctico, originado en la experiencia, y el sector profesional, que aportaría sus saberes fundamentados en su educación formal, puede permitir la convergencia en todo el proceso de diseño, realización, control y evaluación de las diversas acciones que demanda el cambio social, lo cual afirmaría los resultados de la acción, tanto desde el punto de vista del acceso a bienes o servicios para quienes no los disfrutaban, como desde el punto de vista de la educación para la autogestión ciudadana.

La participación exige canales, estructuras y normas que la ordenen y la conviertan en vía eficaz para la incorporación de los ciudadanos en diversos aspectos de la vida social, desde los ámbitos más próximos hasta los más alejados. Supone la

capacitación de los actores e implica responsabilidades ineludibles de concurso ordenado al bien de la comunidad.

Lo dicho motiva la necesidad de agentes externos que, actuando como precipitantes, promuevan, aceleren y refuercen los procesos sociales requeridos para lograr una participación efectiva de la población a través de su nucleamiento en diversos espacios locales que, a partir de pequeños grupos, al principio informales, formados por vecinos, constituyan el germen que genere estructuras y procedimientos democráticos de participación los cuales, mediante la realización de proyectos locales, de escala progresiva, puedan articularse en las distintas instancias de la sociedad global.

3.2.10 Organización

El proceso social de la participación tiene como sujeto a la población organizada, que define, diseña, pone en marcha, realiza, controla y evalúa sus propios proyectos individuales y colectivos; dirigidos a satisfacer las necesidades humanas fundamentales mediante la articulación institucionalizada a los diversos niveles de decisión que conforman la sociedad global, y en los diversos aspectos de la vida de la comunidad.

La organización constituye el canal mediante el cual los ciudadanos combinan y potencian sus recursos, lo que les permite aportar trabajo productivo y obtener los beneficios que la sociedad produce. Todos los aspectos de la vida social requieren del funcionamiento eficaz de múltiples y variadas organizaciones. Las personas actúan simultáneamente en distintas organizaciones, que operan para alcanzar fines específicos.

3.2.11 Interdisciplinarietà

La complejidad de los problemas del hábitat exige, para su solución, la constitución de grupos que incorporen diversas perspectivas, con el fin de evitar los riesgos del reduccionismo y de ubicar el aporte de los especialistas. La conformación de estos equipos apoya y promueve actitudes dialogales entre personas con diversidad de aproximaciones y educación, y permiten la convergencia de los aportes de las diversas disciplinas hacia el logro de fines comunes. La participación de los afectados por el problema se facilita si estos equipos procuran sus fines a través de métodos abiertos al aporte que pueden ofrecer quienes tienen el conocimiento generado por la experiencia.

3.2.12 Formación

La acción destinada a la búsqueda de soluciones a las necesidades residenciales de las familias puede entenderse como oportunidad para la capacitación progresiva de todos los involucrados en ella. La diversidad de roles sociales que la tarea de promover organizaciones eficientes genera, debe ser un estímulo a la preparación sistemática de quienes asumen las diversas responsabilidades, tanto de los miembros de las organizaciones comunales como de los funcionarios que lo atienden. El diagnóstico de las necesidades de formación que requiere el cumplimiento de las sucesivas tareas debe realizarse en forma permanente, de manera de iniciar los procesos educativos indispensables.

3.2.13 Recursos Convencionales y No Convencionales

La ejecución de un plan de acción urbanístico de carácter nacional e integral plantea la necesidad de incorporar recursos de diversa índole, provenientes de variedad de fuentes y de todos los actores sociales involucrados en la atención de los problemas residenciales. Tradicionalmente los recursos previstos en los planes y programas que se formulan son de carácter financiero; es indudable que el disponer de este recurso es importante para posibilitar el desarrollo de las acciones, sin embargo, la incorporación del uso de recursos no convencionales en los planes y programas residenciales, además de potenciar los recursos de las familias y de las comunidades, asegura el máximo rendimiento de los recursos financieros aplicados y su recuperación posterior.

Los recursos no convencionales lo constituyen las potencialidades de los propios usuarios: la iniciativa y el esfuerzo de las familias, la asociación de grupos familiares en organizaciones especializadas, canalizadoras del esfuerzo individual y colectivo; receptoras, administradoras y supervisoras de recursos externos (institucionales, técnicos, educativos, financieros) públicos y privados. A diferencia de los otros recursos, los no convencionales suelen ser abundantes y su efectividad aumenta con su uso.

3.2.14 Articulación de los Niveles Micro - Macro

Las acciones deben concebirse y realizarse como procesos iterativos que se refuerzan continuamente. La realización repetida de acciones en el ámbito local condiciona la operación en ámbitos más amplios, y las actividades en esos niveles más generales tienen consecuencias en el nivel micro.

Una clara conciencia de este proceso de reforzamiento continuo debe llevar a los actores que intervienen en el proceso a diseñar mecanismos que permitan la vinculación efectiva de los diferentes niveles de la acción, mediante sistemas de información que faciliten el intercambio oportuno de mensajes en ambos sentidos, desde lo local hacia lo nacional y desde lo nacional hacia lo local.

La estructuración de redes de información locales en las organizaciones públicas, privadas y comunitarias debe permitir la fluidez de esta información.

4. LÍNEAS DE ACCIÓN

Se expresa en este capítulo un conjunto de lineamientos y acciones específicas para atender los problemas más relevantes del sector.

En primer lugar, se señalan acciones de carácter general global concernientes a las políticas económicas nacionales, territoriales, urbanísticas y habitacionales. En segundo lugar, se especifican las acciones orientadas a atender las necesidades y requerimientos referidas al equipamiento urbano y a la producción habitacional. Finalmente se definen las acciones concernientes a la organización institucional del sector y a la participación de los actores en la gestión urbana y habitacional.

Los aspectos organizativos en este Plan se consideran claves para el sector, por cuanto constituyen elementos estratégicos para viabilizar la ejecución de las acciones

necesarias para alcanzar los objetivos de obtener niveles satisfactorios de calidad de vida.

La definición de una política de recuperación y desarrollo integral con equidad en Venezuela, que reactive su economía y movilice sus fuerzas sociales, equivale asumir el reto de poner a producir el país, mientras se acomete la tarea nacional de superar la pobreza.

Las acciones que se plantean en los diversos ámbitos son parte de un mismo proceso, por lo que tienen incidencia directa en la ocupación del espacio territorial y en la localización y dinámica de las actividades sectoriales; por consiguiente, es importante su inserción en una Política Nacional de Desarrollo Territorial que, en su largo plazo, tenga como objetivo el replanteamiento de la espacialización del territorio nacional con la implantación de un nuevo modelo de ocupación de carácter global, funcional y equilibrado.

Los asuntos de la funcionalidad urbana, el control u ordenamiento del espacio nacional, del ambiente y de la vivienda corresponden a la problemática de la ocupación del territorio y como tales, serán objeto de gestiones estrechamente concertadas entre los diferentes organismos y entidades que respondan a una sola concepción global.

Los lineamientos que a continuación se describen y que sirven de marco a los parámetros de política urbano habitacional, se asumirán con la flexibilidad y énfasis que ameriten para compatibilizar la acción sectorial con los indicadores socioeconómicos, a fin de generar en los diversos ámbitos de actuación una unidad en la ejecución de las acciones que se emprendan, con el objeto de alcanzar el fin último de garantizar que el relanzamiento de la economía nacional se traduzca en un mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos humanos y especialmente en las ciudades como marco generador de un desarrollo sustentable.

En primer lugar se plantean orientaciones de carácter general que se inscriben en los planteamientos del IX Plan de la Nación, entre las que se destacan:

- i. Formular una política nacional que oriente la participación coordinada de todos los actores, delimite funciones y ámbitos de responsabilidades y competencias.
- ii. Elaborar un Plan Nacional integral de Ordenación Urbanística y Manejo Ambiental que le dé coherencia a una gestión urbano-ambiental que contemple el aprovechamiento de los recursos, el ordenamiento de la expansión y densificación de las redes, de la infraestructura y de los centros urbanos.
- iii. Promocionar Políticas de Estímulo a la Consolidación y Desarrollo de Nuevos Centros y Ejes Urbanos, poblacionales y productivos.
- iv. Formular Políticas Nacionales para la Vivienda, implementadas en todo el territorio nacional y orientadas hacia el objetivo de masificar la oferta y expandir la demanda solvente en todos los niveles de ingresos, pero prioritariamente en los estratos inferiores, que combinen todos los planes y programaciones necesarias y aproveche todos los recursos y posibilidades existentes, para responder, simultánea y

- progresivamente, a la urgencia que impone el déficit habitacional acumulado y las concentraciones urbanas marginales.
- v. Promocionar el Desarrollo Regional a partir de sistemas urbanos funcionales, que favorezcan y consoliden orgánicamente los dinámicos procesos interestatales.
 - vi. Reactivar, actualizar y reformular las Políticas de Desconcentración Industrial Administrativa.
 - vii. Definir un Plan Nacional de Activación de Fronteras para insertar funcionalmente los territorios fronterizos, particularmente los amazónicos y araucanos, a los sistemas funcionales, urbanos y ambientales, del resto del territorio nacional.
 - viii. Generar instrumentos normativos, organizativos y legales que descentralicen la actividad de los estados y municipios con el fin de facilitar la participación de todos los sectores, especialmente el local comunitario.
 - ix. Transferencia a los estados, municipios, y organizaciones comunitarias, recursos y habilitaciones en el desempeño de los nuevos roles que se les transfieren, para que asuman de manera autónoma sus responsabilidades y competencias.
 - x. Apoyar al ámbito estatal descentralizado en la conformación de estructuras organizativas habitacionales para asumir la planificación y control del proceso habitacional de acuerdo a las directrices emanadas del Consejo Nacional de la Vivienda, en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Política Habitacional.

4.1 ACCIONES URBANÍSTICAS

Las acciones del Plan de Acción referidas a la ordenación territorial y urbana se fundamentan en las orientaciones estratégicas que en esa materia define el IX Plan de la Nación (1995-2000), el cual plantea una estrategia centrada en la transformación competitiva del país dentro de un marco de desarrollo sustentable y equitativo.

4.1.1 Hacia una Estrategia Urbanística Nacional

El IX Plan le asigna una importancia de primera magnitud al ordenamiento territorial y a la conservación del ambiente en función del logro del desarrollo sustentable, destacando no obstante que el principio del apoyo a la competitividad exige optimizar el juego de economías y deseconomías de aglomeración dentro del sistema urbano y aprovechar las ventajas comparativas que ofrecen los recursos naturales de la nación.

Se destaca en este Plan la importancia asignada al diseño urbano como instrumento indispensable en la procura de los más altos niveles de calidad ambiental en la ciudades. Se plantea así mismo la profundización del ya iniciado proceso de descentralización, enfatizando la necesidad de elevar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales y el fortalecimiento de sus finanzas.

En lo relativo a las políticas hacia los asentamientos urbanos informales, a cuya considerable magnitud ya se ha hecho mención, se plantea una estrategia dirigida a su vinculación efectiva con las áreas urbanas formales y a la homologación de los

estándares urbanos. Esta estrategia se propone bajo el entendido de que no se trata solamente de un problema físico-espacial, sino que la ordenación urbanística y la calidad ambiental deben entenderse como instrumentos de la solidaridad social.

Tales orientaciones encuentran correspondencia en una de las acciones que en materia de ordenación urbanística se propone para el quinquenio: Revalorizar e invertir en la conservación y mejoramiento del ambiente urbano y rural, principalmente en aquellos que presentan un mayor deterioro y que inciden determinadamente en la calidad de la vida.

A continuación se destacan las siguientes orientaciones estratégicas en materia de políticas territoriales y urbanas, enmarcadas dentro de una orientación más general guiada por el objetivo central de transformación de la economía rentista tradicional en una economía productiva que se apoye en el reconocimiento de la competitividad de los distintos sectores y territorios pero siempre dentro de los principios del desarrollo sustentable y equitativo:

- i. Se reconoce el rol que a la organización territorial y urbana corresponde jugar en el desarrollo y fortalecimiento de la competitividad de las actividades productivas.
- ii. Se reconoce en particular a las grandes aglomeraciones urbanas e industriales como un instrumento de primer orden para el logro de los objetivos del desarrollo sustentable, a condición de que en ellas se garanticen altos niveles de calidad ambiental.
- iii. Se recomienda dar prioridad en el corto plazo a las acciones dirigidas al fortalecimiento y ordenación del crecimiento del eje Caracas-Valencia y a las aglomeraciones de Barquisimeto y Maracaibo, estimándose que las ventajas acumuladas que en ellas se localizan permitirían impulsar una incorporación rápida y favorable del país en los procesos de globalización.
- iv. A más largo plazo se recomienda orientar los esfuerzos de dotación de infraestructuras y equipamientos territoriales y urbanos hacia las regiones oriental y meridional a fin de poner en valor los recursos naturales existentes en ellas, asociados al fortalecimiento de la competitividad de la economía nacional.
- v. La integración de los asentamientos urbanos informales a la ciudad formal se reconoce como una necesidad ineludible, en función tanto del logro de la solidaridad social como del estímulo a la eficiencia del aparato productivo urbano.
- vi. Se reconoce en el diseño urbano un instrumento indispensable para alcanzar niveles satisfactorios de calidad ambiental en las ciudades, que son simultáneamente valores socio-culturales y económicos.
- vii. La profundización y fortalecimiento de las políticas de descentralización es indispensable en función de la consecución de una gestión urbana eficaz en términos económicos y de calidad de la vida que, al mismo tiempo, exprese las necesidades y aspiraciones legítimas de las distintas comunidades.

4.1.1.1 Ordenación de la Expansión y Densificación de las Ciudades

Las acciones propuestas en materia urbanística tienen también una alta pertinencia en materia habitacional, destacando en particular la necesidad de superar la discrepancias y contradicciones entre los distintos organismos públicos involucrados y la de replantearse los planes urbanísticos y los programas habitacionales, en el contexto de esquemas integrados de usos del suelo y transporte, con miras a llegar a disponer de un marco de referencia urbano - habitacional integral para que las proposiciones específicas en materia de vivienda constituyan aportes reales a la elevación de la calidad de la vida en esa residencia común que son las ciudades.

Política de Tierras

A mediano plazo, se deberá establecer una política justa y firme sobre la tierra urbana, en correspondencia estrecha con la planificación regional y urbana, que permita controlar la especulación en el mercado y disponer de reservas adecuadas para la renovación y la expansión de las ciudades; ello implica la modificación, dentro de un proceso realizado con equidad, de las estructuras que regulan la explotación y uso de la tierra urbana en las ciudades, con el fin de maximizar y distribuir más justamente los beneficios sociales y económicos del desarrollo urbano.

El establecimiento de una Política Nacional de Tierras que incluya la reforma de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública; la definición de las áreas de desarrollo en el perímetro de las ciudades y la creación de incentivos para su desarrollo planificado progresivo; y la armonización de todas las leyes que afectan al proceso de urbanización.

La disposición de tal política posibilitará la instrumentación de una efectiva y adecuada capacidad de gestión para intervenir en aglomeraciones de gran conflicto y para ordenar la expansión de las ciudades, lo que incluye mecanismos que hagan posible el controlar, expropiar y gravar positivamente, las tierras de propiedad pública o particular, que sean necesarias.

En función de la Política planteada, se definirán las áreas desarrollables en los perímetros de las ciudades, con el objeto de proteger las zonas ecosensitivas o con vocación para usos distintos a la urbanización.

Sistema Nacional de Catastro

El mercado del suelo urbano es imperfecto y exige una activa intervención del Estado, a través de leyes y ordenanzas que regulen el uso y transferencia del suelo, así como los mecanismos tributarios que faciliten el ajuste de las distorsiones permitiendo un ordenamiento urbano equilibrado.

El establecimiento y mantenimiento de un sistema nacional de catastro urbano incluye el registro o inventario de los suelos de propiedad pública y la clarificación de la estructura parcelaria y de propiedad o posesión en zonas de barrios o áreas marginales urbanas. La regularización de la tenencia de la tierra en los barrios es un requisito básico

para la integración de los mercados del suelo urbano y el reconocimiento del patrimonio construido por los pobres urbanos, al mismo tiempo que un factor endógeno clave para el proceso de rehabilitación integral de los barrios y la participación de la comunidad organizada.

Para garantizar una racional y eficiente incorporación a las redes de servicios e infraestructura urbana, la localización de los nuevos desarrollos habitacionales deberá responder a previsiones de crecimiento de las ciudades, con el fin de frenar la tendencia a la dispersión urbana. La definición de zonas de desarrollo futuro en los perímetros de las ciudades y la creación de incentivos para el desarrollo de áreas urbanizadas, en las zonas prioritarias, constituyen el mecanismo básico para garantizar la continuidad de los planes y del empleo, en la construcción de infraestructura urbana.

Infraestructura Urbana

La mejora del desarrollo económico de la población demanda el mejoramiento integrado de todos los componentes básicos de infraestructura: agua potable, saneamiento, drenajes y disposición de basuras, así como de los servicios médico asistenciales, educacionales, de recreación y transporte y, obviamente, la prevención y el mitigamiento de desastres; sólo así se lograrán efectos sobre la calidad de vida de la población.

La recuperación de la infraestructura y los servicios comunales, es un objetivo prioritario del Programa Nacional de Rehabilitación Integral de Barrios, entre cuyos componentes fundamentales están la reconstrucción de las redes de acueductos y cloacas, la construcción de una infraestructura básica de drenaje, la construcción y/o rehabilitación de la red primaria de vialidad vehicular para facilitar el acceso a medios alternativos de transporte público y el acceso en casos de emergencias; y la creación de mecanismos, incluyendo microempresas, para la evacuación y reciclaje de residuos sólidos y basuras.

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) y sus reglamento, han permitido la creación de una normativa, que facilita una mejor distribución del suelo existente, aumentando la asequibilidad de las familias necesitadas, al establecer los Programas de Urbanización Progresiva como medio para acceder a una parcela con servicios básicos o a una vivienda de desarrollo progresivo.

4.2 ACCIONES HABITACIONALES

Las acuciantes necesidades de vivienda, expresadas tanto en términos cuantitativos, como cualitativos imponen la formulación del plan de acción dirigido, por una parte, a atender los requerimientos prioritarios derivados de la coyuntura nacionales en el corto plazo, y, por la otra, a crear las condiciones e instrumentos que generen los progresivos cambios necesarios para el desarrollo de los objetivos de mediano y largo plazo, que respondan a las estrategias globales de desarrollo nacional, y, más

concretamente, a las políticas generales en materia urbanística y a la estrategia de ordenamiento del territorio.

4.2.1 Producción

El proceso de producción se orienta por el objetivo de entender la atención habitacional de manera integral, asumiéndose que las intervenciones particulares deben estructurarse y orientarse de acuerdo al criterio de obtener y preservar niveles básicos de calidad de vida urbana a todos los estratos poblacionales.

La producción de soluciones habitacionales abarca desde la urbanización primaria en parcelamientos de desarrollo progresivo, pasando por las distintas modalidades de la vivienda progresiva hasta la producción de viviendas completas. La política en esta materia se ha establecido en términos de facilitar la oferta de suelo urbano y de soluciones habitacionales, en forma estratificada, de manera de atender en forma diversificada a los distintos estratos de ingresos de la población de menores recursos. Por otra parte, el apoyo a la industria de la construcción, particularmente al sector de pequeña escala, la introducción de tecnologías apropiadas y la incentivación de la innovación, producción y comercialización de materiales y componentes constructivos para las soluciones habitacionales ofertadas, son elementos básicos de la política habitacional.

Obviamente, la prioridad se dirige hacia viviendas de desarrollo progresivo y ecológicamente sustentables. El programa se basa en los siguientes requerimientos:

- * Investigación y desarrollo de nuevos materiales y componentes y nuevos usos y mejoramiento de materiales tradicionales.
- * Uso de materia prima y recursos locales.
- * Estudio técnico-económico de todas las opciones de utilización de residuos y desechos provenientes de actividades industriales, agrícolas y de la propia actividad de la construcción.
- * Exigencia de máxima optimización y racionalización en el uso de materiales y componentes provenientes de la alta industria, de recursos no renovables y fuertes consumidores de energía (acero, cemento, aluminio, vidrio).
- * Apoyo financiero, técnico y de información a la micro, pequeña y mediana empresa.
- * Integración de la Red de empresas, centros de investigación y asistencia técnica.
- * Desarrollo y difusión de mecanismos de comercialización de materiales y componentes a través de compras colectivas que permitan al sector informal, en las micro empresas, el acceso a materiales y componentes de bajo costo.
- * Investigación, desarrollo y difusión de técnicas y medios para fabricación de equipos e instalación de pequeñas plantas locales de producción de materiales y componentes.

* Desarrollo y difusión entre los integrantes de la Red de empresas y centros de investigación y asistencia técnica de la información que permita una rápida transferencia de conocimientos sobre tecnología y materiales apropiados, incluyendo servicios de consultoría, apoyo a la comercialización y formación de recursos humanos. Igualmente de manuales e instrucciones que permitan mejorar las construcciones existentes y minimizar los riesgos.

4.2.1.1 Producción de Materiales y Componentes de Bajo Costo

La producción de nuevas soluciones habitacionales y de recuperación del parque de viviendas existentes no será viable si se plantea al margen del funcionamiento de industria de los materiales de construcción y del ciclo de vida de los materiales y las construcciones, con miras a la promoción de actividades sostenibles en la industria de la construcción (Programa 21, CNUMAD 92).

Lo anterior implica que la promoción de soluciones habitacionales por el sector público, el sector empresarial y la comunidad organizada, debe ser gestionada dentro de una estrategia que garantice procesos social, técnica y ecológicamente sustentables a lo largo del ciclo de vida de materiales y construcciones; extracción de materia prima, producción de materiales básicos, producción de materiales de construcción, manufactura de componentes y accesorios; construcción y mantenimiento de viviendas, equipamiento y servicios; reciclaje de escombros, desechos y residuos de procesos productivos; y disposición y/o tratamiento de los residuos finales.

Esta estrategia será sustentada con el Programa de Incentivos a la Innovación, Producción y Comercialización de materiales y Componentes para Viviendas de Bajo Costo.

Dotación a los programas de rehabilitación de barrios y de soluciones habitacionales de desarrollo progresivo, de instrumentos que faciliten la comercialización de materiales y componentes constructivos: compras colectivas en volumen, compras seriales, créditos en materiales, garantías solidarias, etc. Estos esquemas de comercialización forman parte de los Programas de Asistencia Técnica; de Incentivos a la Innovación, Producción y Comercialización de Materiales y Componentes; y de las redes de economía solidaria.

Los materiales de construcción tienen una alta participación en la estructura de costos de la vivienda y en especial en la vivienda de desarrollo progresivo, en la cual la fuerza de trabajo insumida incorpora una buena parte de trabajo de la propia comunidad organizada. El costo de los materiales representa entre el 60% y el 70% de los costos de la vivienda, excluyendo al terreno. Además, los costos de los materiales de construcción, asociados a las tecnologías de construcción dominantes (concreto armado y mampostería de bloques de concreto o arcilla) han crecido casi al mismo ritmo que la creciente inflación, con el efecto consecuente sobre los precios.

Una alta prioridad de las acciones destinadas a favorecer la producción y comercialización de materiales de bajo costo, o alternativos, se traducirá en una

reducción del esfuerzo económico que las familias pobres deben realizar para la autogestión de sus viviendas y para atenuar el crecimiento de los precios de las viviendas que entran al mercado.

El Programa Nacional de Asistencia Técnica tiene un componente básico, destinado a mejorar la calidad de la construcción que realmente se produce, mediante la asistencia directa a través de las Organizaciones Intermediarias de Vivienda, y la difusión de información sobre prácticas constructivas y corrección de errores y fallas más frecuentes en la autoproducción de viviendas. Igualmente, la transferencia, a las comunidades organizadas, del derecho a participar en la definición, aplicación y control de los instrumentos u ordenanzas especiales de control urbano, y de mejoramiento y mantenimiento de los servicios infraestructurales y comunales en su entorno, constituye un factor básico para las estrategias de prevención, los planes de contingencia y el tiempo y costo de la posterior recuperación.

4.2.2. Acciones Vinculadas al Subsector de la Construcción Residencial que Inciden en la Reducción de la Pobreza

La reducción de la pobreza es un objetivo presente en todas las esferas de actuación del estado, en la búsqueda de mejorar la calidad de vida y de potenciar la equidad entre los distintos sectores de población máxime cuando para el año 1994 el 49% de la población (45% de los hogares) tenía sus necesidades básicas insatisfechas y el 27% de los venezolanos (19% de los hogares) se encontraban en situación de pobreza extrema.

El Plan Quinquenal de Vivienda establece lineamientos de política habitacional en concordancia con la lucha contra la pobreza.

- Una gestión habitacional del sector público dirigida a fomentar y apoyar a las comunidades organizadas para la producción de viviendas.
- Una atención habitacional dirigida a la superación de las condiciones de infraurbanización en los barrios y al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas existentes.
- Una alta prioridad a la producción de soluciones de desarrollo progresivo dirigida a las familias de menores ingresos.
- Una política de subsidios, de carácter temporal, dirigida a potenciar la capacidad de participación de las familias en situación de pobreza.
- Una política de estímulos par facilitar la diversificación y estratificación, según niveles de ingreso y ubicación geográfica de la producción de viviendas del AAll (smm), con el fin de lograr una mayor eficiencia y equidad en la asignación de fondos del Ahorro Obligatorio.

La política de creación de empleos productivos y de mejoras salariales, básica para reducir la pobreza y facilitar el acceso a la vivienda, supone una reforma sustancial del régimen de seguridad social y del sistema de prestaciones sociales, el cual debe adecuarse a fin de lograr opciones viables de modernización, que resuelvan simultáneamente las necesidades de flexibilización laboral, un régimen de prestaciones sociales que favorezca el empleo y el incremento de las remuneraciones; y un eficiente sistema de seguridad social y de ahorro para los trabajadores.

Una solución adecuada a ésta materia favorecerá rápidamente la búsqueda de salarios reales positivos, la creación de fondos y el desarrollo de un mercado secundario de vivienda.

En el corto plazo, para la creación de nuevos empleos productivos, serán factores importantes los programas de construcción y mejoramiento de viviendas, la reactivación y modernización de la pequeña y mediana empresa y el fomento de las microempresas y actividades de la economía solidaria.

4.2.2.1 La Construcción y Mantenimiento de Infraestructura, Como Generadora de Empleo

Los planes de habilitación de tierras para programas de viviendas de desarrollo progresivo y para nuevos desarrollos habitacionales en general, así como el Programa de Rehabilitación Integral de Barrios, son fuertes generadores de empleo, y como tales, vinculados al combate de la pobreza

Venezuela cuenta con una industria de la construcción moderna y de alto nivel de desarrollo. El apoyo requerido se refiere a la necesidad de impulsar el sector de pequeña escala que funciona a nivel local.

El proceso de descentralización implica un esfuerzo paralelo de refuerzo a las capacidades de gestión a nivel local que, a su vez, tiene implicaciones en el establecimiento y fortalecimiento de la producción local, en pequeña escala, de materiales y componentes constructivos, con tecnologías apropiadas que permitan combinar su flexibilidad de operación con las economías de escala de Tecnologías más avanzadas. En este caso es fundamental el aprovechamiento de los recursos locales de materiales y componentes, de mano de obra y de técnicas tradicionales.

El apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa constituye una opción clave, no sólo para incrementar el empleo sino que por su tamaño, estas empresas tienen una mayor capacidad innovadora y disposición para incorporar tecnologías y conocimientos en forma progresiva, lo que se dificulta en las grandes empresas por la inercia tecn-administrativa y la creciente burocratización. Están también en capacidad de desarrollar la adaptabilidad, flexibilidad y rapidez de respuesta que exigen el tipo de programas de vivienda e infraestructura plantadas.

Tal como ha sido recomendado en el Programa 21 (CNUMAD 92) se establecerán acciones dirigidas a aumentar la utilización de materiales locales para el sector

construcción mediante la ampliación de la asistencia técnica a través del Sistema Nacional de Asistencia Técnica y el Programa de Investigación, y el establecimiento de incentivos para aumentar las capacidades y viabilidad económica de pequeñas empresas y operaciones de la comunidad organizada y del propio sector informal, que hacen uso de esos materiales y técnicas constructivas tradicionales.

4.2.2.2 Aspectos Relacionados con el Programa 21 de la Conferencia de Río (CNUMAD, 92)

El objetivo de lograr avances cualitativos en el desarrollo de los asentamientos humanos, al mismo tiempo que se reduzcan los efectos colaterales sobre la salud y la biosfera, y se potencie la capacidad del sector construcción de generar empleos, es la cuestión básica planteada en el Programa 21. En concordancia con lo expresado en la AGENDA 21, el Plan Quinquenal de Vivienda priorizará las siguientes iniciativas:

Desarrollo de acciones que incentiven el uso de materiales locales, mediante la asistencia técnica, con el fin de aumentar la capacidad y viabilidad económica de la producción local en pequeña escala, tanto de materiales que utilicen recursos locales, como de técnicas constructivas tradicionales mejoradas.

Las actividades de producción y mejoramiento del hábitat se relacionan estrechamente con la Política Ambiental, tanto en los aspectos vinculados con la salud de la gente, como con las materias establecidas en el Programa 21 de la Conferencia de Río, en lo relativo a la promoción de actividades sostenibles en la industria de la construcción.

La comunidad organizada tiene un papel fundamental en la consolidación de la infraestructura, en los programas de urbanización progresiva y en el mantenimiento de las obras y los servicios, con el consiguiente efecto sobre la economía local.

También se estimularán tecnologías intensivas en mano de obra en la urbanización de tierras y en la producción de soluciones habitacionales, al mismo tiempo que se refuerzan los programas de capacitación de mano de obra.

4.2.3 Prevención de Desastres

El objetivo central de reducir el riesgo de desastres naturales o provocados por el hombre y la disminución del tiempo y costo de la posterior recuperación (reconstrucción o reubicación), está ligado al tipo de eventos que potencialmente pueden afectar al territorio y particularmente a los centros urbanos. En el caso de Venezuela, la mayor parte de estos eventos se relacionan con deslizamientos de tierras, en los barrios y otros sectores de las ciudades, e inundaciones de zonas urbanas. En menor grado de frecuencia la ocurrencia de terremotos, incendios y vientos huracanados. Sin embargo, la mayor parte de la población venezolana está asentada en zonas de alto riesgo sísmico, por lo que los eventos sísmicos constituyen uno de los elementos más importantes del análisis de riesgos.

4.2.3.1 Análisis de Vulnerabilidad y Planes de Contingencia

Las medidas preventivas exigen una planificación previa basada fundamentalmente en los análisis de vulnerabilidad urbana para localizar los riesgos potenciales, en magnitud y extensión, que ponen en peligro a la población, a las redes de infraestructura, a los servicios básicos, las edificaciones públicas y privadas de atención a la población (escuelas, hospitales, ancianatos, etc..) y las propiedades en general. Esta actividad básica es responsabilidad del Sistema Nacional de Defensa Civil y las Municipalidades.

Igualmente, los estudios sobre la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, deben ser acompañados de planes de contingencia, debidamente formulados y probados, pues las necesidades después de ocurrido un desastre, incluidas las de alojamiento, pueden preverse con anticipación. Estos planes deben incluir la fase anterior al desastre (preparación y reducción de riesgos), el período de socorro inmediato, el período de rehabilitación y el período de reconstrucción.

Uno de los elementos claves de la prevención es el del mejoramiento de la construcción existente.

4.2.3.2 Mejoramiento de la Construcción Existente

Después de los terremotos recientes en el estado de California (E.E.U.U.) ocurridos en 1989 (Loma Preta) y 1994 (Northridge), y el de Kobe en Japón ocurrido en enero de 1995, se ha impuesto una nueva revisión de la normativa sísmica venezolana, establecida luego de ocurrido el terremoto de Caracas de 1967.

Barrios - Reducción de Riesgos

El Programa Nacional de Rehabilitación Integral de Barrios tiene como objetivos principales la construcción y mejoramiento de la vialidad e infraestructura, la construcción de edificaciones comunales (educacionales, médico-asistenciales, etc.), la ejecución de obras de ingeniería correctiva y viviendas de sustitución; además de la asistencia técnica a los habitantes para la corrección de defectos y mejoramiento de las viviendas y su entorno. Se busca no sólo, mejorar la calidad de vida de los habitantes de los barrios y su integración a la ciudad, sino la reducción de los riesgos de ocurrencia de desastres y/o los efectos de los mismos.

4.2.3.3 Alojamiento Después de Desastres

La alta prioridad asignada a los programas de vivienda progresiva y la investigación y desarrollo de técnicas, materiales y componentes, dirigidas a facilitar la ejecución de tales programas, constituyen un factor importante para atender, las necesidades de alojamiento después de un desastre. En estos casos lo importante es iniciar lo antes posible la construcción de soluciones habitacionales definitivas y la construcción de las células básicas o protoviviendas de desarrollo progresivo son una

solución casi inmediata, si su factibilidad se ha incorporado al plan de contingencia respectivo

Se apoya el desarrollo tecnológico, apropiado para la construcción progresiva, que contemple el objetivo adicional de resolver la construcción en cortísimo tiempo de un refugio inicial, que permita albergar a los damnificados de inmediato, y que mas tarde pueda convertirse, en forma progresiva, en una vivienda definitiva.

Un Plan Nacional de Prevención de Desastres deberá considerar los factores antes analizados y deberá ser formulado paralelamente a la realización de los estudios de vulnerabilidad urbana que actualmente se adelantan.

4.2.4 Financiamiento de la Vivienda

Se propone una estrategia de financiamiento integral, flexible y progresiva, que englobe las distintas áreas de atención, contemple diferentes opciones de financiamiento, incentivos y subsidios e induzca la participación activa de los agentes del sector público (a nivel central, estatal y municipal), del sector privado empresarial y financiero y de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, con el fin de asegurar la aplicación de un programa masivo de soluciones habitacionales que responda a los requerimientos de los distintos estratos de la población.

Los objetivos básicos que persigue la estrategia de financiamiento son:

- i) Incrementar y diversificar la producción de soluciones habitacionales a todos los sectores de la población, con énfasis en las familias de menores ingresos, acorde con el objetivo central de la Ley de Política Habitacional.
- ii) Incentivar la incorporación de diversas fuentes de recursos a la producción habitacional en las Áreas de Asistencia I y II de la Ley de Política Habitacional.
- iii) Aplicar un sistema de subsidios diferenciado y progresivo en función de las posibilidades de las familias y acorde con la necesidad de una mayor recuperación de los Recursos Públicos y particularmente del Ahorro Habitacional, que puedan ser reciclados en programas de soluciones habitacionales.

Las principales acciones que conforman la estrategia global de financiamiento a las soluciones habitacionales son las siguientes:

4.2.4.1 *Expansión y Diversificación de la Oferta de un Esquema Progresivo*

- * Establecimiento de condiciones preferenciales diferenciadas de financiamiento a la demanda (cuota inicial, cuota mensual, cuota extraordinaria y tasa de interés) y a la oferta (tasa de interés), en función del origen de los recursos y de una estratificación de los precios de venta de las soluciones habitacionales y del presunto ingreso familiar de los potenciales usuarios.

- * Énfasis en la atención del Área I para las familias de menores ingresos -en la cual se ubica actualmente el 76% de los requerimientos de soluciones habitacionales- asignando prioritariamente los recursos a la vivienda progresiva y a la rehabilitación de barrios.
- * Apoyo al fortalecimiento de la comunidad organizada a través de la instrumentación de nuevos mecanismos de financiamiento que complementen los programas de asistencia técnica.
- * Apoyo al fortalecimiento del sistema hipotecario privado para la atención de las familias de ingresos medios y medios altos, lo cual permitiría reducir las presiones de demanda sobre los programas sociales de la Ley de Política Habitacional.

4.2.4.2 Diversificación de las Fuentes y de los Mecanismos de Financiamiento

- * Establecimiento de distintas opciones de financiamiento y subsidio que incentiven la incorporación de recursos de mercado por las instituciones financieras y otros entes, al financiamiento habitacional de las Áreas de Asistencia I (smm) y II de la Ley de Política Habitacional.
- * Apoyar la instrumentación de mecanismos de financiamiento no convencionales adecuadamente diseñados
- * Instrumentar nuevas opciones de financiamiento y subsidio:
 - a) Financiamiento Mixto: mezcla de Recursos Públicos y del Ahorro Habitacional, a tasas de interés preferenciales, diferenciadas y ajustables en el tiempo, con recursos de otras fuentes a tasas de interés de mercado.
 - b) Bono Directo al adquirente: aporte inicial y único, no recuperable, con recursos del Sector Público y financiamiento del saldo con recursos de mercado, condicionado a la existencia de una nueva solución habitacional ya construida.
 - c) Fondo Comunitario Habitacional: constituido con parte de la recuperación de los créditos otorgados para la adquisición de soluciones habitacionales producidas con Recursos del Sector Público. Los recursos acumulados en el Fondo Comunitario Habitacional son administrados por la Organización Comunitaria de Vivienda, bajo el asesoramiento y la supervisión de una Organización Intermediaria de Vivienda, para el otorgamiento de créditos destinados al mejoramiento y ampliación de las viviendas de sus asociados; la complementación o ampliación de los servicios de la comunidad o para el apoyo financiero a microempresas comunitarias.
 - d) Apoyar la resolución del problema de titularidad de los terrenos en los asentamientos no regulados
 - e) Apoyar la canalización de recursos privados hacia el Área de Asistencia III, principalmente a través de la instrumentación del Fondo de Rescate.

- f) Instrumentación y desarrollo de un mercado secundario de hipotecas que permita el reciclaje de recursos privados para el financiamiento de soluciones habitacionales.
- g) Reforma del Régimen de Prestaciones Sociales, cuyos recursos a largo plazo pueden parcialmente canalizarse hacia el financiamiento habitacional.

4.2.4.3 Ajuste de las Condiciones de Producción y Financiamiento Habitacional

- * Ajuste anual de las cuotas mensuales de servicio del préstamo hipotecario de largo plazo de acuerdo a la evolución del ingreso familiar nominal.
- * Ajustar periódicamente los precios máximo de venta, las tasas de interés de los créditos de corto y de largo plazo y el margen de intermediación, de acuerdo a la evolución del contexto macroeconómico y los ingresos de las familias. A los efectos, es necesario conciliar la capacidad de pago de las familias con la recuperación de los Recursos del Sector Público y del Ahorro Habitacional y el mantenimiento de un margen razonable de utilidad al promotor y al financista.

Esta línea estratégica requiere a corto plazo de las siguientes acciones:

- Instrumentación del mecanismo del refinanciamiento mediante el cual se capitaliza la parte de los intereses no cubierta con la cuota mensual estipulada.
- Instrumentación del Fondo de Rescate para las Áreas de Asistencia I, II y III de la Ley de Política Habitacional.

Las políticas de apoyo financiero y técnico, a la micro, pequeña y mediana empresa, son prioritarias y serán ampliadas mediante convenios de cooperación entre el sector público, el sector privado empresarial y otras organizaciones de la sociedad civil.

4.2.4.4 Sistemas de Crédito Comunitario: Fomento del Capital de la Comunidad Para la Autogestión

La promoción y fortalecimiento de la participación de la comunidad organizada, a través de las OIV y OCV, y la prioridad a los programas de desarrollo progresivo, así como los niveles de ingreso de la población a atender, requieren el establecimiento de sistemas de crédito no tradicionales, particularmente en los relativo al tipo de garantías exigibles.

Administrados por las OCVs, con apoyo de las OIVs. Los Fondos Comunitarios Autogestionarios de vivienda (créditos para productores, créditos para construir) serán un instrumento de apoyo económico a la consolidación de las urbanizaciones de desarrollo progresivo. proveer asistencia técnica, con esquemas de garantías compartidas o solidarias, para el mejoramiento de viviendas y la generación de microempresas

comunitarias o familiares. El fortalecimiento de los mecanismos solidarios de cooperación financiera comunitaria es otro instrumento de lucha contra la pobreza, dentro del marco de la producción y mejoramiento de la vivienda.

Los fondos comunitarios autogestionarios constituyen una vía efectiva para que las comunidades constituyan un capital, que puede ser manejado por las familias organizadas.

4.3 ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Comprende esta Área, los aspectos concernientes a los medios e instrumentos políticos, institucionales, normativos y organizativos, requeridos para viabilizar la ejecución de las acciones constitutivas del proceso de gestión urbano y habitacional y efectivizar la participación de los actores.

4.3.1 Gestión Urbana

Para revertir las restricciones de orden organizativo e institucional, derivadas del diagnóstico de la situación urbano ambiental se plantea como determinante la adopción de un nuevo enfoque de la gestión urbanística, que parte de la realidad insoslayable de que vivimos en un mundo y país urbanizado, donde lo urbanístico es la expresión territorial más significativa de las actividades económicas, sociales y políticas conformando una totalidad o sistema.

Tal concepción plantea lo urbanístico como una red dinámica y compleja, conformada básicamente por las ciudades o nodos territoriales, canales de comunicación y transporte, estructurantes del territorio y sus áreas productivas (agrícolas, mineras, etc.) y naturales (bosques, cuerpos de agua, etc.).

Dentro de esta estrategia, el Ministerio del Desarrollo Urbano, como organismo planificador nacional le corresponde asumir el rol rector del urbanismo supralocal, formulando las directrices maestras para el urbanismo local, en concordancia con las transformaciones que se vienen perfilando en el país en cuanto a la reforma del estado, a la descentralización y a una mejor y más efectiva participación de las comunidades en los asuntos de su interés, y que coadyuvan al logro de una democracia participativa.

Para desempeñar tales funciones se apoyará en dos instrumentos fundamentales: la gestión urbanística y el diseño urbano, como herramientas básicas para la formulación y aplicación de las políticas, los planes, programas y proyectos, y para la consecución de los fines del ordenamiento urbanístico y el desarrollo urbano, que se sintetizan en el mejoramiento de la calidad de vida.

La concreción de las orientaciones territoriales y urbanísticas del Plan de la Nación son responsabilidades compartidas por el Ministerio del Desarrollo Urbano y el Gobierno municipal. Para ello existen una serie de instrumentos y de lineamientos de acción cuyas potencialidades y limitaciones se analizan a continuación.

•La gestión urbanística se concibe como una gestión proactiva promocional, dinámica, permanente, que involucra a los actores fundamentales de la sociedad civil: las comunidades, el sector privado empresarial, no gubernamental, y las instituciones públicas.

•Se concibe la descentralización como la transferencia de funciones, prestación de servicios y manejo de recursos, de acuerdo con las competencias que se establezcan para cada ámbito de gobierno: nacional, estatal y municipal, a fin de obtener un equilibrio que permita el desarrollo de los ámbitos de menor rango y evite al mismo tiempo la desintegración de los de mayor rango.

•A fin de hacer más eficientes las funciones del nivel central y de dar un mejor apoyo a los entes descentralizados se ha considerado la adopción de nuevos ámbitos de desconcentración, que le permitan al gobierno central coordinar su gestión a escala supraestatal.

•Para la definición de los referidos ámbitos se ha tomado como referencia la red urbanística nacional y los sistemas urbanísticos estratégicos, con el propósito de maximizar el uso de los recursos logísticos, financieros y de personal de la administración central, lo que plantea reducir al mínimo indispensable el número de ámbitos de desconcentración.

•La adopción de esta estructura de operación funcional será aplicada luego de conocer los resultados del proceso de análisis que se está realizando con los actores fundamentales a quienes compete esta materia, y una vez instrumentada la reorganización del sector urbano, ambiental, territorial (integración del Ministerio de Infraestructura).

La escala supraestatal de la infraestructura territorial a gestionar comprende: red de autopistas y de vías troncales, red ferroviaria, sistemas de grandes acueductos, equipamientos de primer orden, tales como: complejos educacionales, asistenciales, recreacionales, deportivos, turísticos, penitenciarios, sanitarios, comerciales, de apoyo a la producción: represas, obras de riego, vialidad agrícola; económicos: petroleros, agropecuarios, mineros; y residenciales: viviendas e infraestructura urbanística.

Es evidente que estas funciones trascienden la acción de una entidad federal, por lo que se requerirá de una redefinición regional del territorio con base a los sistemas urbanísticos actuales, fundamentada en los siguientes criterios:

- i. La selección de las ciudades estratégicas que forman parte de la red urbanística nacional, cuya extensión o área de influencia desborda los límites estatales y que por su magnitud y funciones son capaces de servir de apoyo y prestar servicios a una vasta área tributaria, así como de generar beneficios recíprocos en dicha área.
- ii. Los criterios de centralidad y convergencia, aplicables a la organización estructural y funcional de las actividades en el territorio y en especial a las grandes ciudades como áreas centrales, donde se localizan la mayor parte de las actividades y hacia donde convergen la mayor parte de las restantes.

- iii. La efectiva incorporación de los organismos de planificación y desarrollo regional existentes, cuya experiencia y conocimiento de planificación económica y social a nivel regional, así como la información urbanística que manejan, pueden ser capitalizados para la conformación de verdaderas regiones de desconcentración y de concentración de la gestión gubernamental en sus diferentes niveles, y para brindar un mejor apoyo a los entes descentralizados.
- iv. La determinación de las funciones y grado de intensidad entre las actividades localizadas en el territorio, con especial referencia a las ciudades, para la definición de la estructura jerárquica de los sistemas urbanísticos.
- v. La necesidad de reducir el grado de dependencia de la población nacional con respecto a la capital, fortaleciendo sus centros urbanos para contrarrestar la atracción de la ciudad capital.

La aplicación de estos criterios en el enfoque adoptado para la ordenación urbanística del territorio, ha permitido plantear una primera aproximación de regionalización, basada en la definición de siete regiones urbanísticas, cuyas ciudades cabeceras son: Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, el eje Valencia-Maracay, Ciudad Guayana, Barcelona- Puerto La Cruz y San Cristóbal.

La gestión urbanística nacional se orientara hacia la definición de las grandes líneas estratégicas para el ordenamiento urbanístico de la totalidad del territorio nacional y para la formulación y ejecución de los planes de las siete regiones urbanísticas y de los sistemas urbanísticos estratégicos nacionales y a proporcionar las directrices para la ordenación urbanística y el desarrollo urbano local.

4.3.1.1 Estructuración Espacial para la Participación Comunitaria

Las directrices estratégicas nacionales para el nivel local de gobierno sintetiza el enfoque de la gestión urbanística a través del sistema espacio-comunidad; lo primero representado por lo urbanístico y lo segundo por la organización política institucional, con lo que se lograría una verdadera descentralización, al incorporar las comunidades a la gestión gubernamental a través de su directa participación, ejerciendo de esta forma su legítima soberanía, contemplada en nuestra constitución nacional, colocando a las instituciones al servicio de las comunidades; de esta manera se revertiría la tendencia de cambiar un centralismo nacional, por otro estatal o municipal, y conduciría a las comunidades a constituirse en el verdadero objeto y sujeto de la democracia y el desarrollo.

La propuesta de reorganización formulada para el área urbano ambiental reviste carácter estratégico en el país, le imprime a lo urbanístico un rol determinante y vital para el desarrollo integral, y ecológicamente sustentable.

El carácter estratégico nacional de estas directrices para el urbanismo local se fundamenta en la condición de que los nodos o ciudades son los elementos vitales de la red urbanística nacional, y por lo tanto, de la calidad y eficiencia de éstos depende la calidad y eficiencia de dicha red.

Las comunidades vecinales conformadas por barrios y urbanizaciones, se asimilan al concepto de unidades funcionales primarias o ámbitos primarios de estructuración urbana, los cuales por integración conforman la ciudad.

Los barrios y urbanizaciones estructurados en unidades funcionales o ámbitos estarán en condiciones de desarrollar su potencial urbanístico, cualitativa y cuantitativamente, al mejorar su calidad espacial, funcionamiento, carácter residencial y dotación de servicios básicos.

La estructuración de estas áreas mediante el diseño urbano permite desarrollar en su población el sentido de pertenencia, identidad territorial y de integración social y en síntesis su sentido de comunidad, todo lo cual, unido a una adecuada gestión urbanística para la defensa, preservación y mejoramiento del ambiente y de sus condiciones espaciales, se traducirá en mejores niveles de calidad de vida que permitirán un desarrollo sustentable.

Es necesario articular las unidades vecinales funcionales primarias o ámbitos primarios de estructuración urbana de ciudad con las parroquias, como unidades político-administrativas más próximas a las comunidades vecinales, las cuales por integración conformarían los municipios, los estados y el país.

Las Parroquias así conformadas serían la expresión territorial integradora de estas comunidades vecinales, incorporando las Asociaciones de Vecinos a su estructura de gobierno, lo que legitimaría la constitución del gobierno parroquial y por otra parte, propiciaría una verdadera participación de la comunidad. Esto implica su fortalecimiento político e institucional, para convertirse en verdaderos entes de gestión de su desarrollo integral.

El ámbito de la Parroquia es propicio para desarrollar acciones coordinadas con la incorporación de todos los actores públicos, privados, académicos, comunitarios.

- En lo económico la parroquia ofrece un gran potencial para la creación de micro-empresas y cooperativas.
- En lo socio-cultural se pueden mencionar los programas relativos a la protección y desarrollo del núcleo familiar, a la vivienda, salud, educación, recreación y deporte, así como todas aquellas acciones tendentes a la conservación y exaltación de los valores patrimoniales, naturales, históricos y socio-culturales.
- En lo urbanístico, la parroquia constituye el ámbito territorial más adecuado para articular las comunidades vecinales y las instituciones, con el tejido urbano, lo que permitiría lograr una coordinación y concertación de acciones relativas al ordenamiento urbanístico y desarrollo urbano, en sus componentes vivienda, equipamiento e infraestructura; expresadas a través de planes, programas y proyectos, los cuales deben recogerse en los denominados Documentos de Gestión, entendidos como una herramienta dinámica y flexible que contiene acuerdos, negociaciones, mecanismos de financiamiento, de seguimiento y evaluación.

La articulación de las comunidades con las instituciones y la estructura urbanística, por integración de parroquias y por el principio de representatividad, es extensivo a los municipios, a las entidades federales y al país, lográndose así una organización legítimamente democrática, participativa, constituida desde abajo hacia arriba, del estado nacional.

4.3.2 Gestión Habitacional

La organización de la gestión habitacional se orienta por el objetivo de ordenar e incentivar la participación de todos los actores involucrados en el proceso de producción habitacional, tanto de los tradicionales como de los nuevos actores. Con este propósito se formula un conjunto de lineamientos con miras al logro de la unidad de las actuaciones y para propiciar las condiciones básicas para que cada agente pueda desempeñar su rol y contribuir en la solución del problema.

El Plan enfatiza las acciones correspondientes a la organización del sector y apoyo a los actores, en razón de la necesidad de superar las deficiencias y debilidades que limitan la incorporación de diversos actores especialmente los no tradicionales en los procesos habitacionales e incrementar progresivamente la capacidad de respuestas eficientes de las estructuras administrativas, hasta hacerlas acordes con la magnitud y dinámica de los procesos de producción requeridos para satisfacer las necesidades habitacionales de los diversos estratos.

4.3.2.1 Factores que Posibilitan la Ejecución de las Acciones

El proceso de producción de bienes y servicios requeridos para atender la necesidad de vivienda en sus múltiples manifestaciones, exige considerar los factores que posibilitan la ejecución de las acciones por los diversos actores participantes, planteándose cuatro objetivos instrumentales.

- Oientar la participación de los actores de acuerdo a su especialización, posibilidades y ámbitos de actuación.
- Generar las condiciones para efectivizar la participación de los actores, especialmente de los locales: sector municipal y sector comunitario.
- Disponer de un marco normativo orientador y regulador de la participación de los diversos sectores.
- Disponer de organizaciones idóneas para canalizar, procesar y gestionar las demandas y exigencias de los actores que participan en el proceso de producción habitacional.

Los objetivos planteados comprenden dos tipos de acciones: las orientadas a atender los aspectos sociopolíticos e institucionales y los que conciernen a los aspectos organizativos y comunitarios.

Aspectos políticos e institucionales

- Imprimir coherencia y unidad a la política nacional de vivienda, a través de la inserción de las políticas habitacionales en el proceso de decisión de los planes de desarrollo económico y social de alcance nacional.
- Reforzar la planificación nacional del sector vivienda, asignándose dicha responsabilidad a un organismo único con facultades para decidir líneas de política generales, que orienten la actuación de los diversos actores.
- Reajustar el marco institucional para que asuma un papel facilitador de las iniciativas y actuaciones de los sectores público, privado empresarial, sin fines de lucro y comunitario.
- Fortalecer las capacidades locales para lograr en forma progresiva la descentralización y desconcentración de las decisiones, actividades, recursos y responsabilidades en materia habitacional.
- Vincular los distintos niveles de gestión habitacional a través de una política comunicacional y de información, que garantice el flujo sistemático de información entre actores para sustentar el proceso de toma de decisiones, a través de:
 - La retroalimentación permanente entre los procesos de producción, evaluación y formulación de políticas habitacionales.
 - La fundamentación de las políticas en el conocimiento de las necesidades reales de la población.
- Instrumentar una efectiva y adecuada capacidad de gestión de la administración urbanística local, para intervenir en aglomeraciones de gran conflicto y para ordenar la ampliación del espacio residencial urbano.
- Generar instrumentos normativos, organizativos y legales que descentralicen la actividad de los estados y municipios con el fin de facilitar la participación de todos los sectores, especialmente el municipal y comunitario.
- Apoyar al ámbito estatal descentralizado en la conformación de estructuras organizativas habitacionales para asumir la planificación y control del proceso habitacional de acuerdo a las directrices emanadas del CONAVI, en concordancia con lo dispuesto en la Ley.

Aspectos organizativos y comunitarios

- Propiciar la conformación de diversos grupos especializados en el área vivienda, en los cuales los ciudadanos se incorporen para canalizar la solución de sus necesidades.
- Ofrecer a través del marco normativo, seguridad a los diversos actores para facilitar la continuidad de sus acciones, la racionalidad de la utilización de los recursos y, por tanto el logro de efectos permanentes.

- Aplicar un programa de capacitación de base amplia, que cubra diversidad de aspectos y a todos los actores del proceso, para que se fortalezcan los ámbitos locales, y comunitarios requeridos para generar un desarrollo autónomo sostenible.
- Transferir a los estados, municipios y organizaciones comunitarias, recursos y capacitarlos en el desempeño de los nuevos roles que se les transfiere, para que asuman de manera autónoma sus responsabilidades y competencias.

4.3.2.2 Condiciones para la Participación de los Actores

El logro de la participación requiere de un conjunto de condiciones que, al mismo tiempo que viabilizan su ejecución, aseguran su efectividad, medida ésta en términos del logro de los objetivos específicos que motivan y movilizan la participación de los actores.

La solución del problema habitacional por la vía de la organización comunitaria podría parecer ineficaz si no se considerasen las diversas variables que se intentan modificar en la vida de una comunidad, y de cuyo cambio depende el éxito de una actividad de mayor amplitud que coopere, por ejemplo, con la solución de los problemas de mantenimiento y de desarrollo del hábitat, que se convertirán en grandes problemas si se han desatendido durante el proceso de promoción aspectos como la formación necesaria, en aras de la consecución inmediata de soluciones habitacionales individuales, en el que han predominado criterios físicos constructivistas.

Para que las familias organizadas alcancen el objetivo de más largo plazo, como es el de obtener una solución habitacional, será necesario el logro de objetivos parciales que se relacionan con aspectos importantes para la vida de la organización y de la comunidad. El abandono de los objetivos parciales (participación, formación, autogestión, etc.) podría significar la aparición de problemas o conflictos que limitarían el éxito del trabajo organizado.

El conflicto entre eficiencia y participación deja de ser percibido como irresoluble, si se considera el conjunto de variables que se desea cambiar en toda su complejidad, y como consecuencia de ello, pueden verse los costos no solamente durante el proceso constructivo (tendencia muy frecuente cuando la perspectiva que se utiliza no está construida sobre una visión interdisciplinaria), sino como un factor que debe considerarse en plazos más largos de la vida de la comunidad en cuestión, durante los cuales se hará necesario atender diversos problemas, con el consiguiente costo financiero, el cual puede ser menor si la promoción ha contribuido a la construcción de una comunidad autogestionaria, menos dependiente de los recursos externos, y más orientada a la solución de sus problemas en forma autónoma.

Para asegurar una relación positiva entre eficiencia y participación se hace indispensable, en primer lugar, desarrollar un proceso de formación permanente de los recursos humanos incorporados a la organización, el cual debe facilitar la creatividad, con el fin de aprovechar los recursos actualmente disponibles y de convertir en recursos disponibles las potencialidades de los asociados, de la comunidad en la que habitan y las que puede brindarles el entorno urbano más amplio en el que se encuentra ubicada esa comunidad; y en segundo lugar, desarrollar en las organizaciones que se promuevan

un conjunto de rasgos característicos que al interrelacionarlos potencian la capacidad de la organización para alcanzar su objetivo y hacerlo con el mejor uso de los recursos de los que dispone, en el sentido de su economía. Este proceso, supone un alto grado de racionalidad, entendida como la capacidad para relacionar los fines con los medios.

Las condiciones para la participación de los actores aluden tanto a las características que debe poseer la participación, según el papel que desempeñen los actores, como también a la existencia de los canales institucionales requeridos para efectivizarla y, por consiguiente, posibilitar el logro de los objetivos planteados.

Dentro de estas condiciones se pueden señalar las concernientes al proceso de promoción de organizaciones de la sociedad civil y la constitución de una red, de estas organizaciones, para su participación en vivienda.

Proceso de promoción de organizaciones de la sociedad civil

Consiste en el conjunto de actividades destinadas a constituir y fortalecer organizaciones locales, para el desarrollo de proyectos, y a apoyar su consolidación, a través de la creación de las condiciones necesarias para que operen efectivamente en el marco social en el que se encuentran.

Para asegurar la efectividad de la participación, las organizaciones que se promuevan deben poseer los siguientes rasgos o características:

- **Especializadas**

Las organizaciones que se promuevan, cualquiera sea su forma legal, su tamaño, su ámbito de acción o su estructura específica, deben estar explícitamente orientadas al objeto preciso de atender el problema habitacional de sus asociados. Esto no quiere restar la importancia de las otras necesidades que ellos puedan padecer, sino una exigencia de concentración de las tareas sociales de quienes se afilien a la organización orientada a estos fines.

Muchas otras necesidades requerirán de una solución participativa, de organizaciones especializadas, por lo que es necesario incrementar el número de asociaciones de las que dispone una comunidad para atender los problemas de la vida diaria (salud, educación, recreación, deporte, alimentación, etc.), algunas de las fórmulas organizativas para estas necesidades disponen de un marco normativo, de orden jurídico, que las ampara, rige su funcionamiento y establece seguridades para sus asociados. La existencia de tales organizaciones coopera en el desarrollo integral de una comunidad. Una organización especializada en la atención a los problemas habitacionales puede enriquecer la vida comunal, y servir de apoyo a los otros tipos de organización, si se establecen claramente los mecanismos y procedimientos para la coordinación de sus tareas.

Es conveniente insistir en que el éxito de la organización consiste en su capacidad para atender eficaz y eficientemente el trabajo que la solución a los problemas habitacionales conlleva, y que para esto es necesario concentrar los

esfuerzos del grupo, que no dispone de recursos abundantes, ni de tiempo libre suficiente.

La determinación precisa del objetivo de la organización, acompañada de garantías que eviten la desviación de sus actividades, es una condición que puede ayudar a la incorporación de diversos sectores poblacionales resistentes a participar en organizaciones, por temor a los fines que pudiesen esconder otros intereses (políticos, grupales, etc.).

- **Democráticas**

Uno de los rasgos más importantes de las organizaciones que se promuevan debe ser el de la democracia interna, que debe estar asegurada para los procesos de elección de autoridades, para la toma de decisiones sobre el funcionamiento de la organización y para el control de su administración.

La tendencia a que se concentren en pocas manos las decisiones debe combatirse con un continuo proceso de información interna, y con actividades formativas que habiliten a diversos asociados para el desempeño de funciones especializadas en la administración de la organización.

Una adecuada circulación de élites interna permite incrementar la motivación a participar y evita la tendencia, natural en toda organización, al congelamiento de los roles de liderazgo en pocas personas.

- **Autónomas**

Un rasgo fundamental de las organizaciones que se promuevan es el de que deben ser autónomas: su existencia misma, sus objetivos, normas, estructuras y procedimientos dependen de la voluntad de los asociados, que libremente optan por aquellas o las diseñan.

La autonomía se opone a la situación en la que las decisiones de una organización se toman en otra entidad, extraña a aquella en la que participan los ciudadanos afectados. Las situaciones heterónomas debilitan el desarrollo de las fórmulas adecuadas para la solución de los problemas, y fortalecen situaciones de paternalismo-filismo que han demostrado su ineficacia. La promoción intenta despertar, apoyar y orientar energías sociales que contribuyan al desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para asumir su propia responsabilidad.

Probablemente es éste uno de los aspectos en los que se hace necesario desarrollar un gran esfuerzo de formación, no ya solamente de los asociados a las organizaciones, sino también especialmente a los funcionarios de los organismos que intervienen en el proceso de promoción. Recordemos nuestra tradición estatista y centralista, que ha dificultado enormemente iniciativas signadas con la orientación de la autonomía.

Una de las consecuencias prácticas de estas tradiciones es la desconfianza hacia las iniciativas nacidas en ambientes de la sociedad civil diferentes al Estado, lo que las condena a una historia de grandes e inevitables esfuerzos para simplemente existir, y condena simultáneamente al Estado a asumir responsabilidades de una manera que

extralimita su papel subsidiario en estos campos, distraendo sus energías en asuntos que para él son secundarios.

- **Controlables**

Las organizaciones que se promuevan deben ser controladas por sus asociados, en primer lugar. Deben quedar muy claramente establecidos, desde el principio de su existencia, las responsabilidades de cada uno de sus órganos operativos, y las de los diversos roles especializados que deben ser ocupados por los asociados elegidos para ellos. Igualmente, los criterios para controlar su acción deben ser claros, así como las responsabilidades y procedimientos de los órganos de control interno. Todo ello debe configurar una cultura organizacional dispuesta al control de los recursos y de las formas de operación, lo cual coadyuva en el sentimiento de seguridad necesario para aumentar la propensión a participar por parte de los asociados reales y potenciales.

La posibilidad real del control se aumenta cuando se utiliza el criterio de la transparencia como condición para la administración de la organización y de sus actividades. Esa transparencia obliga a quienes desempeñan papeles de dirección dentro de la organización a sustentar en razones su actuación, facilita la acción de los órganos de control internos y externos y ofrece mayores garantías de la utilización racional de los recursos para los fines de la organización y de los asociados.

- **Legalizadas**

Las organizaciones están conformadas por normas formales escritas y por normas no escritas, en forma de leyes y reglamentos, que proveen el marco jurídico que garantiza al ciudadano diversas vías para la protección de su persona, de sus intereses y de sus bienes.

Es indispensable que las organizaciones promovidas se enmarquen explícitamente en ese sistema jurídico, dentro del cual es posible un cierto nivel de innovación (que, a largo plazo, puede llevar a la aparición institucionalizada de nuevas fórmulas asociativas, más adecuadas a la solución de los problemas de la vida en sociedad).

Las organizaciones que se promuevan deben adoptar las formas legales más adecuadas a su naturaleza, necesidades, posibilidades y funcionamiento. La conveniencia de esta institucionalización debe ser claramente comprendida por los asociados, e impone una exigencia al proceso educativo que acompaña y apoya la actividad de la organización.

La legalidad de cada organización promovida determina también las normas, procedimientos y responsabilidades de control de su funcionamiento, lo que permite la defensa de los intereses de los asociados y del contexto social contra los abusos que pudieran existir.

Constitución de una red para la participación en vivienda

Desde el nivel comunal hasta el nacional es posible constituir una "red" organizacional en la que cada organización cumple funciones que posibilitan el

desarrollo de la acción de las otras. Ello significa la necesidad de que las organizaciones que se promuevan se articulen a las redes preexistentes, aportando su específica producción, cooperando para el cumplimiento de los fines de las otras organizaciones, tanto de manera permanente, ofreciendo sus resultados para que las otras los tomen como insumos de sus actuaciones, como de manera subsidiaria, facilitando condiciones para el desarrollo de nuevas iniciativas.

La cooperación, rasgo indispensable dentro de las organizaciones para que ellas puedan existir, es también una característica que debe signar la actuación de una organización para con las otras, con el propósito de facilitar la solución de las diversas necesidades de la sociedad. Ella supone la coordinación de los esfuerzos, como condición para la configuración de las redes sociales indispensables. Esta es una de las tareas que la promoción de las organizaciones debe atender con mayor cuidado, pues laboramos en un ambiente social que desperdicia mucha de su energía por una tendencia a la competencia que limita las oportunidades de colaboración entre organizaciones diferentes, y ello debe ser modificado mediante un esfuerzo permanente de diálogo y delimitación de responsabilidades.

Con este objeto se plantea la constitución progresiva de órganos de colaboración que provean ámbitos de cooperación en los cuales, las distintas organizaciones aporten a las demás sus experiencias, y se constituyan en centros de formación de recursos para la atención de necesidades diversas. La existencia e estos ámbitos podría servir de estímulo a la cooperación entre organismos públicos y privados cuya coordinación ha sido tradicionalmente difícil.

En este sentido, se considera importante la creación de condiciones de coordinación desde el nivel local hasta el nivel nacional, con el fin de fortalecer la capacidad de las organizaciones para atender los problemas específicos, y el propósito de cooperar en la obtención de satisfactores verdaderamente sinérgicos.

Sistema Nacional de Asistencia Técnica

Dentro de estos planteamientos, el Consejo Nacional de la Vivienda diseña el Sistema Nacional de Asistencia Técnica, S.N.A.T., con la finalidad de organizar una estrategia concertada que posibilite el intercambio constante de información veraz, que permita alimentar las decisiones con las necesidades reales de las familias, que los recursos estén al alcance de la población atendida, que sean aplicados y administrados de manera eficaz y eficiente, maximizando su rendimiento para producir un mejoramiento efectivo de las condiciones habitacionales de las familias.

El S.N.A.T. consiste en una red estructurada de actores y roles del sector vivienda para facilitar el acceso a los recursos por parte de los sectores más débiles. Comprende lineamientos, criterios, recursos, organización, métodos e instrumentos aplicables por todos los participantes

La estructuración del S.N.A.T. se fundamenta en los principios de la Autogestión Asociada, entendida ésta como una modalidad de organización comunitaria para el desarrollo integral del hombre en sus diferentes ámbitos de actuación: personal, familiar,

vecinal, comunal, urbano, institucional, societal, donde confluye la participación de los actores clave del proceso vivienda: ejecutores, asesores y promotores de la acción organizada

En el área de vivienda, la Autogestión Asociada plantea la capacitación integral de los participantes para que puedan asumir, en forma responsable, la gestión del asentamiento residencial desde su desarrollo y consolidación, hasta su conservación y mantenimiento. Establece el control del proceso constructivo, por una Organización Comunitaria de Vivienda (OCV), legalmente constituida, con el apoyo y asesoría de una Organización Intermediaria de Vivienda (OIV), responsable de su capacitación integral para el desarrollo de la autonomía de gestión en forma eficiente, con el objeto de obtener un mejoramiento efectivo del nivel de la calidad de vida de las familias organizadas.

Las OCV son organizaciones de libre asociación, sin fines de lucro, con personalidad jurídica y autonomía de decisión. Se constituyen, con la participación de grupos de familia, que desean resolver en forma conjunta sus problemas habitacionales.

Quienes se integran a las OCV lo hacen porque entienden que, al unir sus capacidades es posible lograr los objetivos que de manera individual no podrían obtener o sería mucho más difícil y tardío.

Las OIV son estructuras organizativas constituidas por facilitadores y asesores que conforman un equipo interdisciplinario de profesionales y técnicos especialistas en promoción, capacitación y asesoría a las OCV.

Los objetivos de estas organizaciones deberán estar orientados a la prestación de una asistencia técnica habitacional integral en los aspectos: legales, técnico-constructivos, organizativos, administrativos-financieros, urbanísticos, entre otros, relacionados con los procesos habitacionales de las OCV enmarcadas dentro de los lineamientos del Sistema Nacional de Asistencia Técnica.

El Consejo Nacional de la Vivienda como organismo público profundizará en el desarrollo de la instrumentación del S.N.A.T., a través del cual se brindará apoyo técnico, en los aspectos legales, constructivos, urbanísticos, financieros y administrativos, y organizacional para el reforzamiento de la capacidad de gestión de los diversos agentes habitacionales, tanto institucionales como comunitarios. Su objetivo fundamental será el de fortalecer los ámbitos estatales, municipales y comunitarios para hacerlos capaces de tomar decisiones autónomas, controlar la ejecución de los programas habitacionales, administrar los recursos y supervisar su aplicación.

El Sistema Nacional de Asistencia Técnica se desarrollará en cuatro niveles de gestión con atribuciones diferenciadas:

- Al Consejo Nacional de la Vivienda, le corresponderá el nivel de formulación de lineamientos, criterios y normas de actuación de los diferentes entes participantes, así como su instrumentación y difusión.
- A los organismos públicos y privados patrocinantes de programas de vivienda, le corresponderá la promoción, financiamiento, coordinación, seguimiento y control de los programas de asistencia técnica habitacional.

- A las **Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIV)**, gubernamentales o no, a través de las cuales se concretará la asistencia técnica habitacional, le corresponde el nivel de diseño, promoción y desarrollo de programas de asistencia técnica. Son las organizaciones responsables de la prestación de la asistencia técnica integral a las OCV en los aspectos legales, técnico-constructivos, organizativos, administrativos, financieros, urbanísticos relacionados con los procesos habitacionales, así como del seguimiento de la actuación de las OCV en el marco de los lineamientos del S.N.A.T.
- A la población a través de las **Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV)**, como participantes activos en programas dirigidos a apoyar sus procesos autogestionarios, les corresponde el nivel de recepción de la asistencia técnica para la ejecución de sus soluciones habitacionales; participarán en el desarrollo de programas de construcción, ampliación, mejoramiento, mantenimiento de viviendas y su entorno inmediato, así como en la administración y recuperación de los créditos recibidos.

La creación y desarrollo de las OCV contará con el apoyo de los estados y municipios, a través de los Institutos Regionales y Municipales de Vivienda y de las Oficinas Locales de Asistencia Técnica, como fuerza institucional para el impulso inicial y con la asistencia de grupos de profesionales asesores, debidamente preparados y organizados en OIV, a las que corresponde asumir el proceso de promoción, capacitación, asesoramiento y apoyo técnico de la OCV.

Sistema de información para la gestión habitacional local

La red de organizaciones de la sociedad civil en vivienda puede apoyarse en la instalación, en el mediano y largo plazo, de un sistema integrado de información en vivienda, que abarque los ámbitos estatal y municipal.

El objetivo de este sistema será la estructuración de una red interconectada de información para la planificación en vivienda, a partir del conocimiento de las necesidades reales de la población y de la integración de los diversos tipos de información que generen los actores del sector habitacional en sus diversos ámbitos de actuación.

El desarrollo de ese sistema se puede ver dentro de un plan de acción gradual, iniciándose con el diseño y operación de un subsistema de información para la organización de la gestión local en vivienda (municipal y comunitario).

Dentro de este proyecto se encuentran un conjunto de actividades complementarias como son la recopilación y elaboración de indicadores sobre necesidades habitacionales, medios satisfactores y actores, modalidades de participación, tipos de organizaciones, recursos tecnológicos y financieros, número de soluciones, familias organizadas, etc.

4.3.2.3 Acciones Estratégicas

A continuación se indican algunas acciones que pueden ser consideradas como estratégicas dentro del plan de acción nacional.

Promoción de actores

- Diversificación de la atención habitacional, a través de la estructuración de la participación de diversos actores: público, privado empresarial, solidario y comunitario
- Promoción, de organizaciones comunitarias de vivienda, y de organizaciones intermediarias gubernamentales y no gubernamentales.
- Suministro de información coherente a los actores en el proceso de gestión.
- Generación de espacios de intercambio entre los diversos actores, que produzcan acciones concertadas hacia el objetivo de producir un mejoramiento efectivo en las condiciones habitacionales de las familias.
- Conformación de una red articulada con todos los entes que intervienen en el proceso de producción y mantenimiento de viviendas: desde el nivel comunal, hasta el nacional, en la que cada participante cumple funciones que posibilitan el desarrollo de la acción de los otros.
- Producción y divulgación de material informativo que oriente y apoye la actuación de la diversidad de actores habitacionales (aspectos legales, financieros, tecnológicos, políticos.)

Organización de la gestión habitacional

- La gestión habitacional del sector público estará dirigida a apoyar la organización de la sociedad civil en el área de vivienda.
- Apoyo a los entes locales para que gradualmente, asuman todas las fases del proceso de atención de las necesidades habitacionales.
- Apoyo a la participación organizativa, facilitando el acceso a recursos institucionales, organizativos, legales, financieros y tecnológicos.
- Disponer de estructuras administrativas eficientes, sencillas y ágiles en el Sector Público, que permitan la fluidez de la información generada y requerida por todos los actores y la transmisión del conocimiento técnico integral, para maximizar el rendimiento en el desempeño de los roles de todos los actores sociales del sector vivienda.
- Instrumentación progresiva del sistema integral de información en vivienda que abarque los ámbitos nacional, estatal y local.

Fortalecimiento institucional

- Desarrollo de las capacidades y potencialidades de la gestión habitacional estatal y municipal y de la sociedad civil en vivienda.
- Diseño de métodos, normativas y herramientas aplicables a los procesos de producción habitacional y a la estructuración y funcionamiento de organizaciones comunitarias especializadas en vivienda
- Fortalecimiento de los entes locales para que promuevan, orienten y apoyen la actuación de la diversidad de agentes que intervienen en su ámbito territorial.
- Fortalecer la actuación de los Comités Estadales de Vivienda, cuyo principal fin es cooperar con las gobernaciones de Estado en las formulaciones de los planes de vivienda.
- Apoyar la constitución y funcionamiento en los institutos y fundaciones de vivienda, de los ámbitos estatales y municipales, de las oficinas locales de asistencia técnica.

4.3.3 Papel de los Actores

- **Sector público nacional.** Una vez realizado el proceso de unificación e integración institucional y de regionalización y desconcentración administrativa, al Ministerio de Infraestructura (por crear) le corresponderá el diseño de las orientaciones y políticas generales, en materia de urbanismo y vivienda, respondiendo a las estrategias globales de desarrollo y a los planes de ordenamiento del territorio nacional.
- **Los organismos públicos se orientarán a la ejecución de actividades que garanticen la coherencia, continuidad e integración territorial de las acciones emprendidas por el resto de los agentes que actúan en el sector y al establecimiento de normas nacionales y mecanismos de control.**

Al organismo planificador en el área de la vivienda, le corresponderá definir la Política Habitacional, las Políticas de Investigación y de Asistencia Técnica, evaluar la aplicación de las políticas, promover y realizar estudios e investigación en el área.

Los organismos públicos estatales se orientarán a la definición de las políticas y planes estatales y al seguimiento, evaluación y control de la actuación de los agentes ejecutores en el ámbito estatal y al apoyo financiero a proyectos habitacionales.

Los organismos públicos municipales serán los responsables de promover y ejecutar los programas habitacionales, apoyar la participación de la comunidad organizada en el desarrollo de estos programas y garantizar la actuación armónica del resto de los agentes en el ámbito local.

- **Sector privado financiero y empresarial.** Participará en la promoción y ejecución de viviendas a través de promotores y constructores privados, la administración de recursos y el otorgamiento y recuperación de créditos hipotecarios a través del sistema financiero nacional.

- **Sector privado solidario (ONGs).** Participará en el diseño y ejecución de los programas de asistencia técnica integral tanto a las comunidades organizadas como a los organismos locales descentralizados.
- **Sector académico, profesionales y técnicos.** Participará en la formación de profesionales especialistas en el área, así como en la realización de investigaciones participativas, integrando el conocimiento técnico académico al conocimiento práctico de las familias afectadas por los problemas. Participará además en la constitución de grupos interdisciplinarios especializados en prestar apoyo a las familias organizadas.
- **Sector comunitario.** La comunidad organizada participará activamente en la solución de sus problemas, capacitándose en los aspectos organizativos, económicos, legales, técnico-constructivos, gerenciales, socio-familiares y comunitarios relacionados con la promoción, constitución y administración de las OCV.
- **Las familias.** Se organizarán, con el estímulo y asistencia del sector público promotor, en OCV, que por vía de autogestión, producirán las soluciones habitacionales de cada una de las familias asociadas. La organización descansará sobre las familias a las que compete la responsabilidad de la vivienda, mientras que al Estado, a través de los Institutos Regionales y Municipales de Vivienda, le corresponde crear las condiciones para que aquéllas puedan atender tal responsabilidad.

4.3.4 Instrumentos de Apoyo al Proceso de Gestión

4.3.4.1 Investigación

La Política Nacional de Investigación en Vivienda está orientada a promover, apoyar y fomentar el proceso de investigación e información en el área de vivienda y desarrollo urbano a través de organismos públicos, privados y académicos e investigadores independientes, en concordancia con el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, a cargo del Consejo Nacional de Investigaciones Científica y Tecnológicas.

En este sentido, la Ley de Política Habitacional asigna al Consejo Nacional de la Vivienda funciones y recursos para la ejecución del Programa de Investigación, Información y Difusión que permitan mantener actualizados los conocimientos sobre los diversos componentes del proceso habitacional y disponer de indicadores básicos para la revisión sistemática del sector vivienda, todo ésto con la finalidad de producir soluciones habitacionales que coadyuven a una acción integral en el mejoramiento de la calidad residencial para las familias de menores ingresos.

Las prioridades de investigación establecidas por el Consejo Nacional de la Vivienda se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- **Organización Institucional y Social**
 - * Desarrollo institucional del Sector Vivienda y de su proceso de descentralización.

- * Fortalecimiento de los procesos de participación de la sociedad civil organizada: sector de la micro, pequeña y mediana empresa; y sectores solidarios y comunitarios.
- **Economía y Financiamiento**
 - * Mecanismos alternativos para el financiamiento de la Vivienda y el Desarrollo Urbano
 - * Inflación y Vivienda
 - * Funcionamiento del mercado de la vivienda en alquiler
 - * Costos de construcción y urbanismo
 - * Oferta y demanda de vivienda
 - * Mercado secundario de vivienda
 - * Formas de comercialización de materiales y componentes para el hábitat popular
- **Producción y Tecnología**
 - * Nuevos materiales y nuevos usos de materiales tradicionales, componentes y procesos productivos.
 - * Gestión del proceso productivo.
 - * Acondicionamiento de tierras, Urbanismo Progresivo.
 - * Drenajes, aguas negras y disposición de basuras en barrios y en conjuntos de desarrollo progresivo.
 - * Prevención y atención de desastres.
 - * Problemas y fallas constructivas en barrios en nuevos desarrollos.
 - * Tipología de agrupación de viviendas en parcelamientos de alta densidad y baja altura
 - * Asentamientos rurales.
- **Habitabilidad y Urbanización**
 - * Condiciones mínimas de habitabilidad en la vivienda
 - * La vivienda y su entorno urbanístico
 - * Los niveles de urbanización. La calidad de vida
 - * Ventilación e iluminación en viviendas de bajo costo: barrios y urbanizaciones de desarrollo progresivo.

- **Legislación y Normas**

- * Estudios básicos para una Legislación Nacional en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano que cree el marco para la Legislación de Desarrollo a nivel estatal y local.

4.3.4.2 Información

El suministro de información coherente a todos los actores de la gestión urbano habitacional es un componente clave del proceso productivo, y es un instrumento de orientación y apoyo en las distintas áreas: legal, política, financiera, tecnológica, etc.

- Fortalecimiento del Servicio de Información en Vivienda y Desarrollo Urbano, mediante el establecimiento de mecanismos de comunicación e información entre los organismos planificadores y los entes nacionales, regionales y locales de los sectores público y privado.
- Mantenimiento actualizado y difusión de la serie de indicadores básicos de vivienda y desarrollo urbano.
- Desarrollo de la Red de información relativa a oferta y demanda de vivienda a fin de apoyar la planificación, gestión y control de las políticas y planes a nivel nacional, estatal y local.
- Establecimiento de la Red de empresas y centros de investigación y asistencia técnica, para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas y a las comunidades organizadas en los programas de mejoramiento de barrios y de producción de soluciones habitacionales de desarrollo progresivo.
- Establecimiento de Red de organizaciones de la sociedad civil, especializada en urbanismo y vivienda (Organización Intermediaria de Vivienda, OIV, y Organización Comunitaria de Vivienda, OCV) para apoyar a las familias y a las comunidades en el proceso de gestión habitacional.
- Establecer una estrategia comunicacional para informar sobre los beneficios y obligaciones que se derivan de la Ley de Política Habitacional.
- Fortalecer la Oficina de Inspección del Consejo Nacional de la Vivienda para vigilar la adecuada utilización de los Recursos del Sector Público y del Ahorro habitacional y sancionar el incumplimiento de la Ley y de las Normas.

4.3.4.3 Normativa

Establecimiento de normas y otras regulaciones concordantes con la Ley de Ambiente y la Ley Penal del Ambiente, para el uso eficiente de la energía y la utilización sostenible de recursos locales. Esto implica, como se señala en los lineamientos del IX Plan de la Nación, consolidar la definición y aplicación de estándares para las emisiones y vertidos al ambiente por parte de las actividades productivas, la construcción entre

ellas. En este caso el objetivo será desestimular el uso de materiales de construcción que causen polución durante su ciclo de vida.

Será necesario proceder a la revisión concertada de toda la normativa de la construcción a fin de facilitar el establecimiento de nuevas técnicas y materiales y componentes constructivos, así como materiales alternativos provenientes de residuos de procesos productivos. Esto implica una importante acción normalizadora de materiales y componentes y de certificación de la idoneidad técnica, a través de laboratorios y centros de investigación.

Exigencia de máxima optimización y racionalización en el uso de materiales y componentes provenientes de la alta industria, de recursos no renovables y fuertes consumidores de energía (acero, cemento, aluminio, vidrio).

Los planteamientos precedentes, relativos a la producción de nuevas soluciones y mejoramiento de la vivienda existente y su entorno, implican, como puede apreciarse a lo largo del análisis, una revisión de la normativa existente, con el fin de ajustarla a las nuevas necesidades derivadas de los objetivos de largo plazo de la política habitacional.

- Reforma del marco regulador para facilitar a la población el acceso a la tierra urbana se propone:
 - * Reforma de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social.
 - * Revisión de la legislación vigente y formulación de un instrumento jurídico para regular la transferencia y regularización de la posesión de la tierra en los barrios.
 - * Definición de mecanismos que regulan la asignación de la tierra a través de forma distintas a la propiedad: alquiler, comodato, etc.
- Régimen de suelos:
 - * Una adecuada reglamentación permitirá optimizar la utilización de los terrenos y la incorporación, también progresiva, de las áreas de futuro desarrollo reservadas en los perímetros de las ciudades.
 - * Ley de contribución sobre mejoras de carácter nacional que sirva de marco para el establecimiento de ordenanzas de contribución sobre mejoras a nivel municipal.
 - * Revisión comparativa de las Leyes de Ordenamiento Territorial, del Ambiente y de Ordenación Urbanística a fin de compatibilizar las disposiciones relativas al suelo urbano.
 - * Reglamentación y estímulos para el desarrollo de las áreas de expansión urbana de las ciudades.
 - * Desarrollo de un instrumento que facilite a las municipalidades el establecimiento de ordenanzas de control urbano en los barrios y desarrollos de viviendas progresiva, auto administrables por la propia comunidad organizada.

- **Revisión y adaptación de las normas y procedimientos con miras a facilitar la construcción destinada a los sectores de bajos ingresos, principalmente lo referente a:**
 - * **Revisión de las normas, códigos y reglamentos de construcción de edificaciones e infraestructura.**
 - * **Revisión de la normativa existente relativa a la optimización de la estructura parcelaria, redes y secuencia de ejecución en desarrollos de urbanismo progresivo.**
 - * **Establecimiento de una normativa relativa al diseño y construcción de viviendas de desarrollo progresivo.**
 - * **Revisión y adaptación de las normas y recomendaciones sobre los aspectos de habitabilidad (ventilación, iluminación, áreas mínimas..) aplicables a viviendas de desarrollo progresivo.**
 - * **Revisión y actualización de los índices aplicables a la programación de desarrollos habitacionales: densidades, áreas residenciales, comerciales, recreacionales, servicios comunales, vialidad, etc. Haciendo énfasis en particular a los índices en conjuntos de alta densidad y baja altura.**
- **Legislación inquilinaria:**
 - * **Reforma de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas a fin de crear condiciones para la reaparición de una oferta creciente de viviendas en alquiler y de alquiler en opción de compra (leasing).**
 - * **Establecimiento de estímulos e incentivos para la producción de viviendas para alquiler.**