

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.680
28 de abril de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

Segundo Seminario sobre "Gestión metropolitana: transporte y medio ambiente urbano" organizado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo.

Sao Paulo, Brasil, 16 al 19 de junio de 1992

LA VIVIENDA EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

Este documento fue preparado por las señoras Giulietta Fadda, Profesora Asociada en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, y Aminta Calonge, Profesora Asistente en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela. Una primera versión del texto fue presentada al Primer Seminario Internacional sobre Gestión de la Vivienda y la Tierra en Areas Metropolitanas (Sao Paulo, Brasil, del 1° al 5 de octubre de 1991) como parte del Proyecto UNCRD/RES/563/91: "Mejoramiento de la gestión del medio habitado en áreas metropolitanas de América Latina". Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de las autoras, y pueden no coincidir con las de los organismos organizadores.

INDICE

Página

Síntesis	v
I. ANTECEDENTES GENERALES	1
A. DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA	1
B. ASPECTOS DEMOGRAFICOS	5
II. ALTERNATIVAS DE VIVIENDA METROPOLITANA Y SU EVOLUCION EN LOS ULTIMOS TREINTA AÑOS	15
A. EVOLUCION DE NUEVOS TIPOS DE FAMILIA Y NUEVAS VIAS DE ACCESO A LA VIVIENDA	15
III. APROPIACION DEL ESPACIO METROPOLITANO HABITABLE POR LOS DIFERENTES GRUPOS SOCIOECONOMICOS	19
A. PRINCIPALES FORMAS DE APROPIACION DEL ESPACIO METROPOLITANO HABITABLE	19
B. REPERCUSIONES	22
C. DERIVACIONES	29
D. MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS SIGNIFICATIVOS PARA LAS POLITICAS DE VIVIENDA	31
IV. CONCLUSIONES	39
Notas	40
Bibliografía	41

Síntesis

La configuración actual del Area Metropolitana de Caracas tiene sus raíces en el proceso histórico de ocupación del territorio nacional. El patrón de asentamiento urbano e interurbano resultante se caracteriza por grandes desequilibrios y una marcada segregación espacial. Las zonas segregadas sufren, más dramáticamente que el resto de la ciudad, agudas carencias de todos los servicios urbanos básicos. Entre éstos, el de una vivienda con niveles mínimos de habitabilidad representa un rubro trascendental. El Estado, a pesar de sus políticas habitacionales, no ha sido capaz, hasta la fecha, de dar una solución o de mitigar el problema.

Al examinar el problema de la vivienda en Venezuela, específicamente en el Area Metropolitana de Caracas, se analiza, en primer lugar, su marco político-administrativo. A continuación se describen los proyectos de vivienda realizados por el Estado y los sistemas de financiamiento, señalándose la forma de apropiación de la vivienda por los diferentes grupos socioeconómicos del Area Metropolitana. Al respecto se presenta una serie de datos empíricos que demuestran el alto grado de segregación urbana. Se incluyen algunas consideraciones críticas sobre la política habitacional y sobre los movimientos sociales urbanos como una posible forma de influir sobre esa política.

I. ANTECEDENTES GENERALES

La marcada centralización de recursos y servicios que históricamente se fue produciendo en el Area Metropolitana de Caracas, unida a la falta de espacio y a los efectos deteriorantes consiguientes sobre el medio ambiente, han inspirado algunas políticas de desconcentración económica, sobre todo a partir del V Plan de la Nación de 1976, cuyos efectos ya se han podido constatar.

Dentro de este sistema en desequilibrio, Caracas, como ciudad capital y primada, representa el principal foco de desarrollo y concentra los mayores índices, entre otros, de población, servicios, inversiones, industria instalada y empleo. Por otra parte, su área de influencia político-administrativa, económica y cultural, llega a abarcar gran parte del espacio nacional (OMPU, 1981, p. 18) (véase el plano en el gráfico 1 en la página 2).

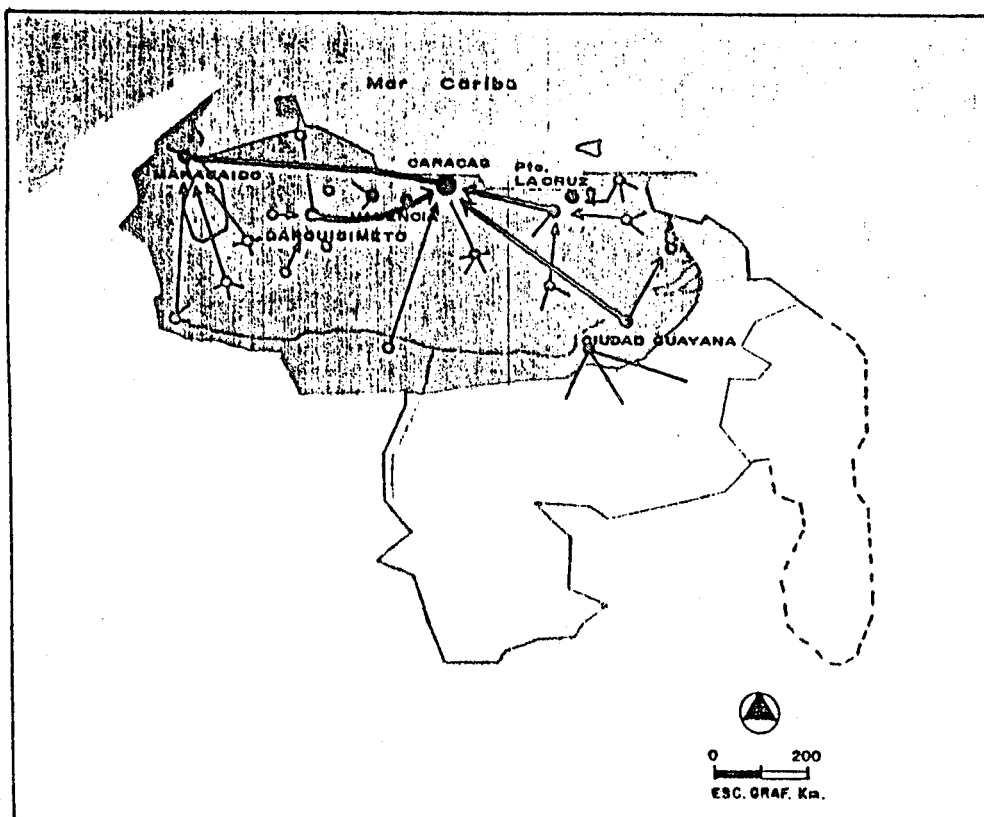
Según el XI Censo General de Población y Vivienda de 1981^{1/}, el Area Metropolitana de Caracas, compuesta por varios municipios, cuenta con 3 009 261 habitantes en una superficie de 777 km². Ella se extiende sobre un valle rodeado de montañas, cuyos ramales se introducen en diversas zonas de la ciudad. Esas montañas forman la cadena denominada El Avila (2 638.4 m), que la limita por el norte, separándola del Mar Caribe.

A. DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA

Administrativamente, en el marco territorial nacional, la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU, 1981: p. 21) definió la región capital o región metropolitana, como una zona con una superficie de 9 880 km², dividida en dos Subregiones: Metropolitana y Barlovento (véanse los gráficos 2 y 3 en la página 3).

Gráfico 1

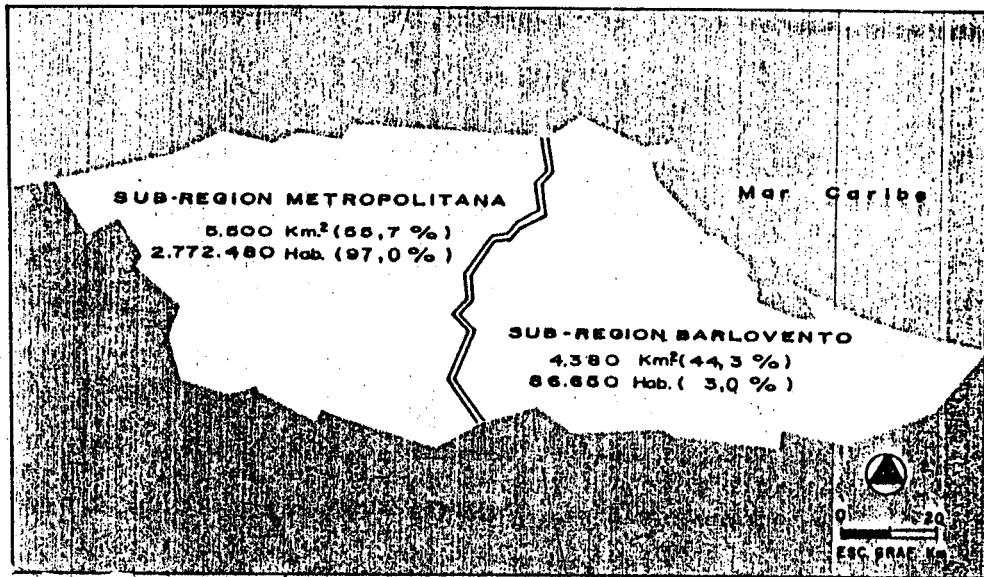
VENEZUELA: SISTEMA DE CIUDADES



- Polos de desarrollo
- Centros metropolitanos
- Metrópoli nacional
- Líneas de dependencia
- ▨ Area de influencia de la metrópoli

Gráfico 2

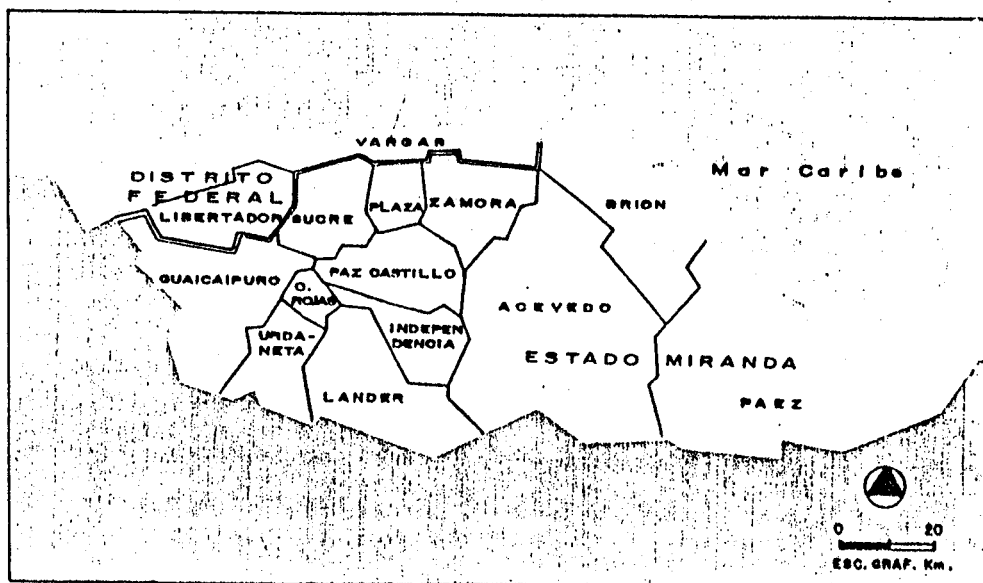
SUBREGIONES DE LA REGION CAPITAL



Fuente: OMPU, 1981.

Gráfico 3

REGION CAPITAL: DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA, 1981



Fuente: OMPU, 1981.

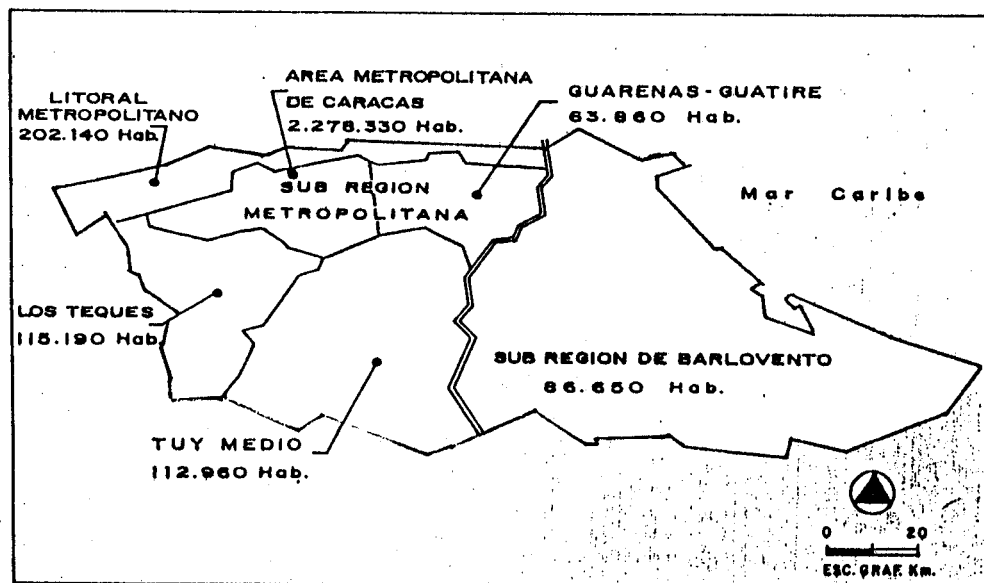
— Limite Estados
 — Limite Distritos

La Subregión metropolitana está integrada por el Departamento Libertador y Vargas del Distrito Federal; y los Distritos Sucre, Plaza, Independencia, Lander, Urdaneta, Guaicaipuro, Zamora, Paz Castillo y Cristóbal Rojas, del Estado Miranda. La Subregión Barlovento está integrada por los Distritos Acevedo, Brión y Páez, del Estado Miranda.

Sin embargo, la región capital o metropolitana, a los fines de planificación, se divide según sus heterogéneas condiciones topográficas (extensiones planas y áreas montañosas), en seis unidades claramente diferenciadas, las cuales no coinciden necesariamente con las entidades político-administrativas (véase el gráfico 4), máxime cuando en la actualidad esa división administrativa está modificada. Estas unidades son: Área Metropolitana de Caracas (AMC); Litoral Metropolitano; Guarenas-Guatire; Los Teques; Tuy Medio y Barlovento.

Gráfico 4

REGION CAPITAL: SECTORIZACION PARA FINES DE PLANIFICACION



Fuente: OMPU, 1981.

A los efectos del presente trabajo, nos interesa centrarnos en el Area Metropolitana. Para ella existen dos definiciones principales:^{2/}

i) Según la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU), para 1981 comprendía el Departamento Libertador del Distrito Federal y el Distrito Sucre y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda (véase el gráfico 5 en la página 6); y

ii) Para la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal, los Distritos Sucre, Guaicaipuro, Los Salias y el área urbana de Carayaca del Departamento Vargas (con una superficie de 777 km²).

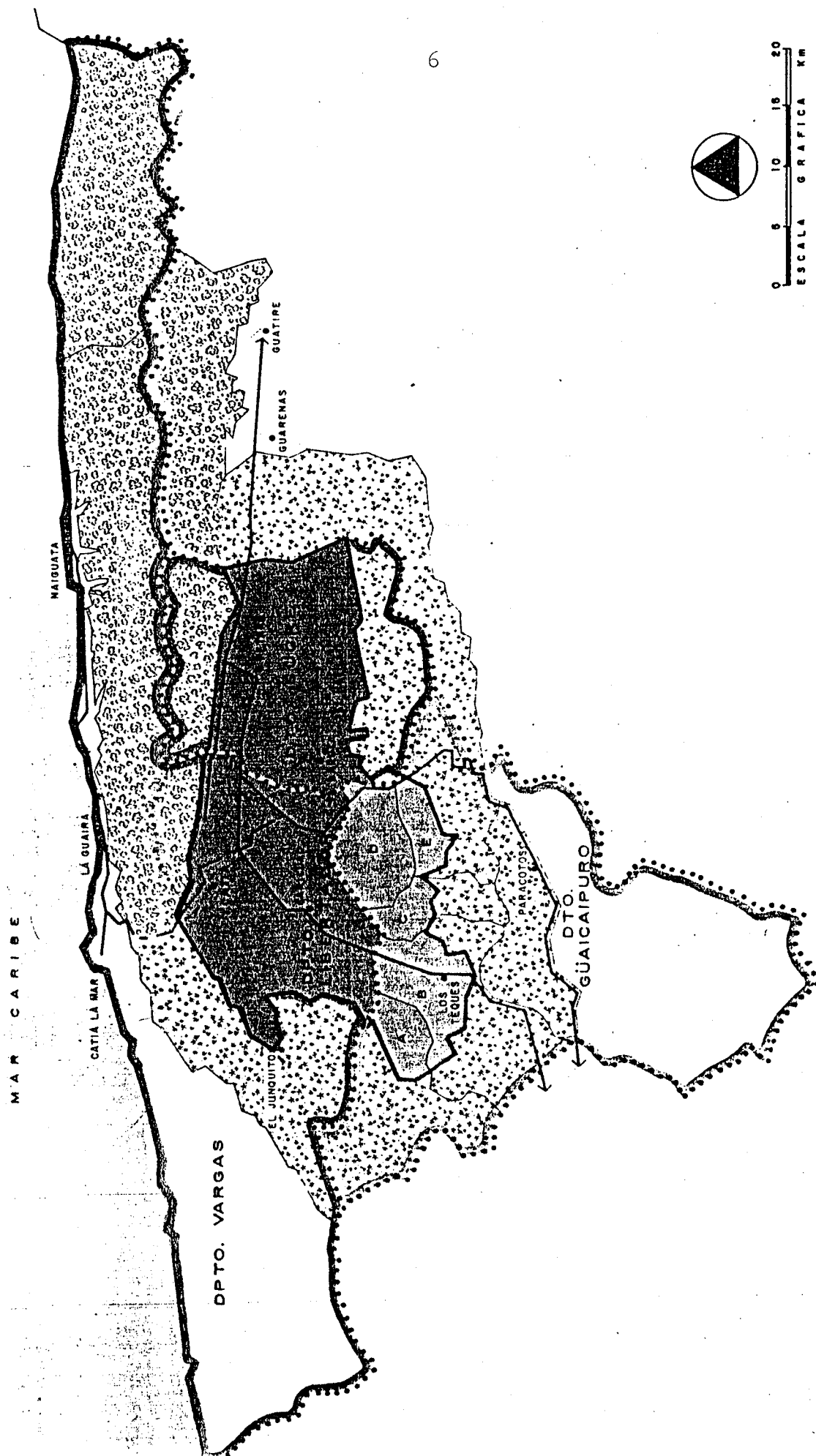
B. ASPECTOS DEMOGRAFICOS

En 30 años, la población de Venezuela se ha triplicado: de 5.09 millones de habitantes existentes de 1950 subió a 15.5 millones en 1981 (véase el gráfico 6 en la página 7). Simultáneamente, se ha producido un rápido proceso de urbanización: la población de las ciudades se elevó de 35.06% en 1941, a 82.74%, en 1987. Ese crecimiento en cifras absolutas, implica un incremento de alrededor de 14 millones de habitantes en las ciudades venezolanas, lo que ha tenido un impacto no sólo cuantitativo, sino cualitativo sobre el desarrollo regional y urbano. Un cambio de tales proporciones es fruto, en gran medida, de las condiciones particulares de desarrollo de un país agrícola atrasado, como era Venezuela, al sufrir el impacto de la explotación petrolera (Aranda, 1983).

Siguiendo esta tendencia, la tasa de crecimiento del Area Metropolitana, que hasta 1950 se había mantenido casi siempre en aumento y por encima de la nacional, comenzó a descender hasta llegar a ser inferior a esta última (véase el gráfico 7 en la página 7). De 1975 en adelante este descenso fue, en gran medida, atribuible a las políticas desconcentradoras. Según las proyecciones de Calonge y otros (1990), para el lapso 1981-1987, la tasa de crecimiento del Area Metropolitana de Caracas ha sido de 1.94%, mientras que las de la región capital y nacional corresponden al 2.67% y 2.3%, respectivamente.

Gráfico 5

AREA METROPOLITANA DE CARACAS: DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA, 1981



Fuente: OMPU, 1981.

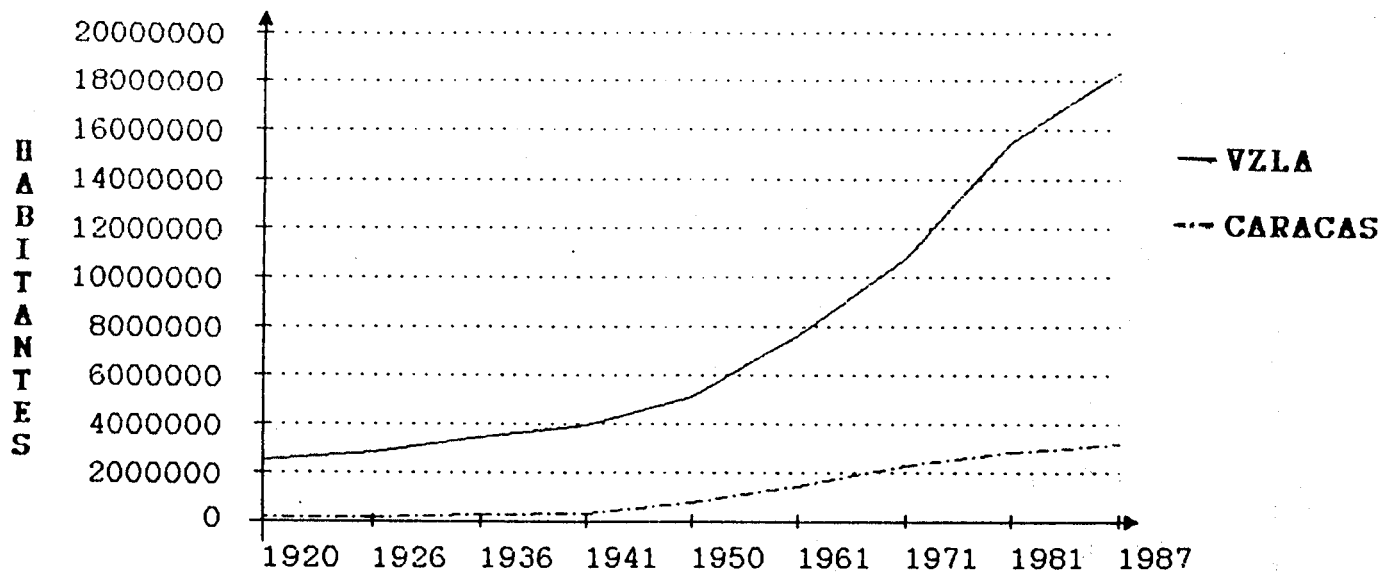
- límite distritos
- autopistas y carreteras
- zona protectora
- parque nacional El Avila
- DPTO. LIBERTADOR
- DISTRITO SUCRE
- DISTRITO GUÁICAIPURO

MUNICIPIOS

- A-san pedro
- B-los teques
- E-cecilio acosta
- G-carrizal
- D-san antonio

Gráfico 6

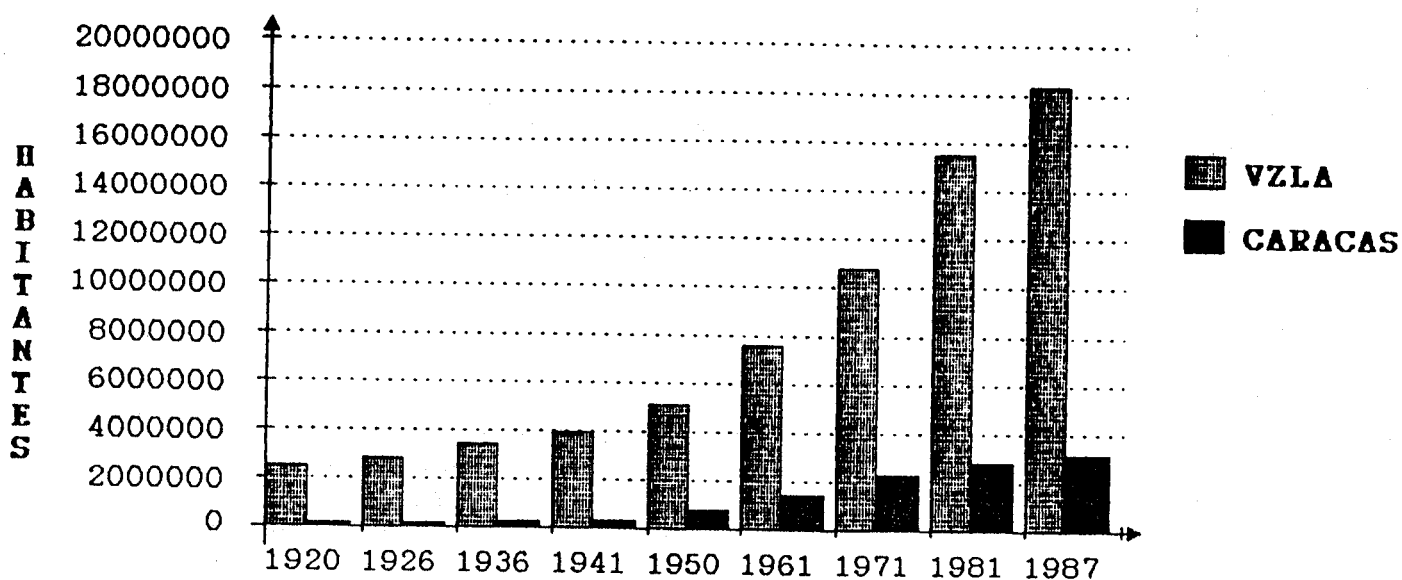
EVOLUCION DE LA POBLACION DE VENEZUELA Y CARACAS, 1920-1987



Fuente: Elaboración propia con datos de Negrón, 1982.

Gráfico 7

EVOLUCION DE LA POBLACION DE VENEZUELA Y CARACAS, 1920-1987

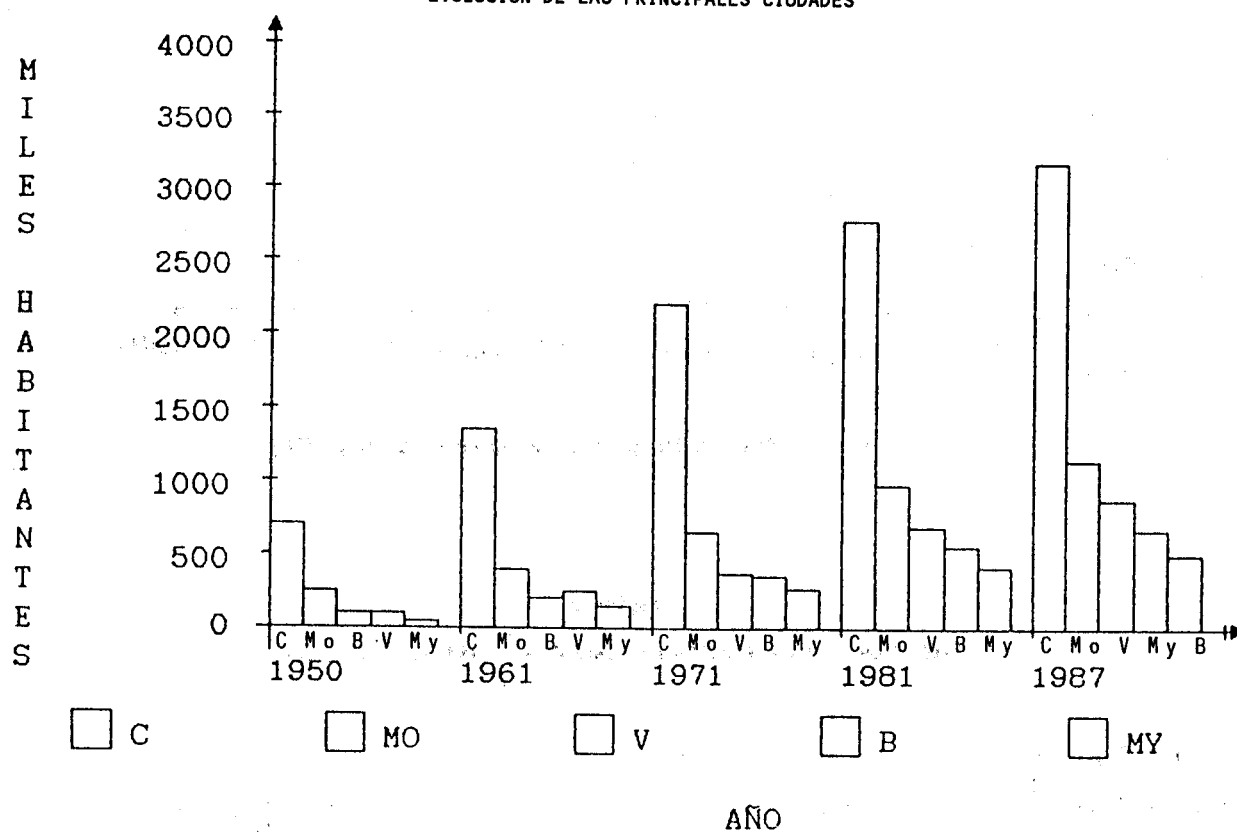


Fuente: Negrón.

Sin embargo, la población del Area Metropolitana ha subido de 1.4 millones de habitantes en 1941 a más de 3 millones en 1987 (OCEI, 1987). Por otra parte, el gráfico 8 muestra cómo se ha distribuido la población urbana en las principales ciudades venezolanas y cuál ha sido su evolución en los últimos decenios. Destaca la preeminencia de Caracas.

Gráfico 8

EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES CIUDADES



Simbología:

C	Caracas
MO	Maracaibo
B	Barquisimeto
V	Valencia
MY	Maracay

Fuente: Negrón, 1982 y OCEI, 1987.

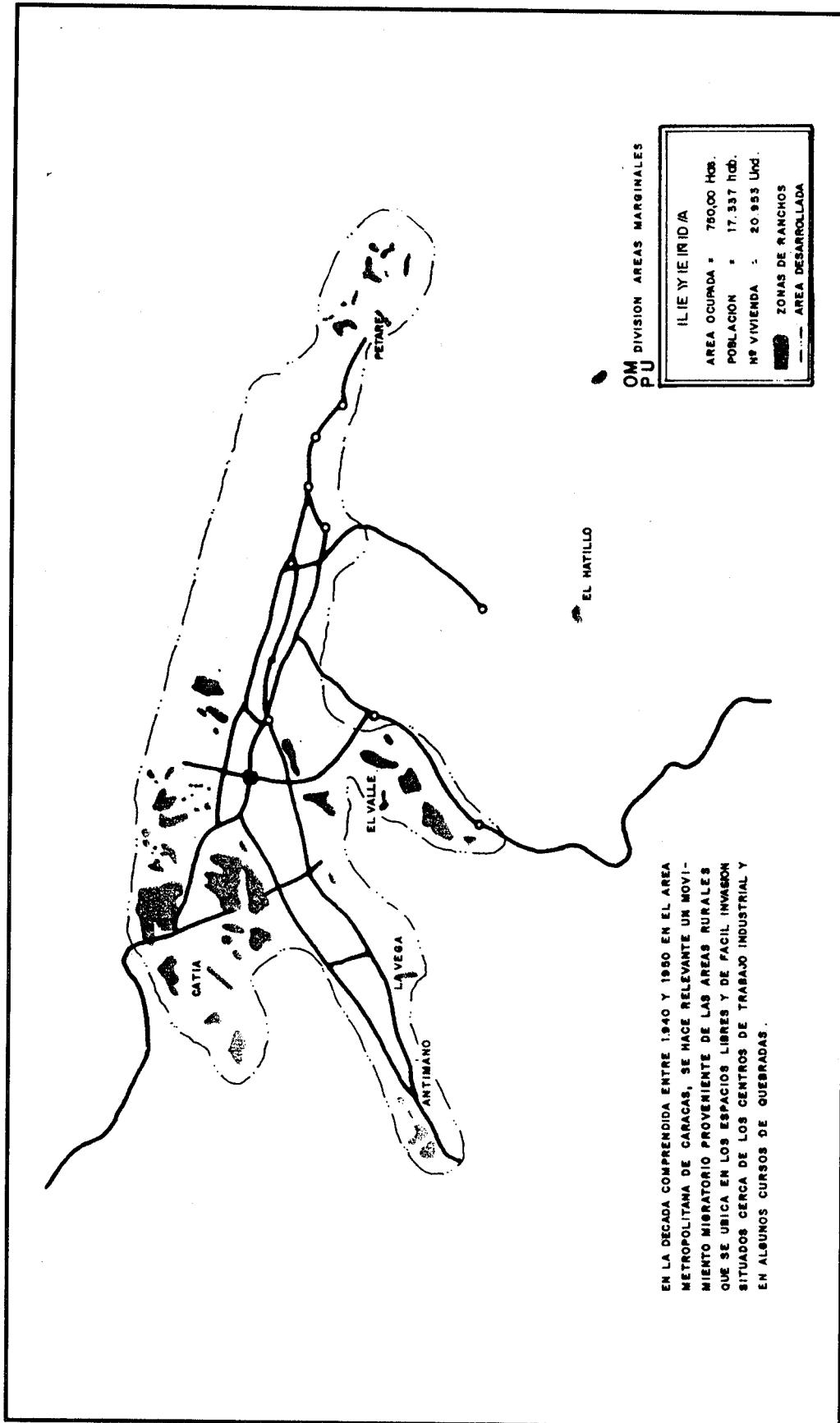
Así como hay desequilibrios interurbanos, los hay al interior de la urbe. El violento crecimiento de la población urbana no es absorbido plenamente por el mercado de trabajo que la ciudad ofrece. Tampoco los servicios habitacionales y comunitarios dan abasto con la demanda. Altos porcentajes de sus habitantes se convierten en desempleados o subempleados y quedan excluidos de las

posibilidades de consumo de gran parte de los bienes y servicios urbanos, entre los cuales la vivienda representa un rubro trascendental.

Estos ciudadanos no solventes deben buscar sus propias soluciones, espontáneas, a sus necesidades de espacio y bienes urbanos, construyéndose, en muchos casos, sus viviendas en terrenos desechados por el mercado. Engrosan, de este modo las llamadas áreas urbanas marginales, asentamientos precarios o barrios de ranchos (o simplemente 'barrios' en la terminología venezolana). Estos barrios se diferencian de las llamadas urbanizaciones --las cuales albergan a los sectores de ingresos medios y altos de la población-- en que son áreas altamente deficitarias en servicios comunitarios esenciales: presentan serias deficiencias en la dotación de redes de agua, energía eléctrica, cloacas y alcantarillado; hay ineficiencia o inexistencia de escuelas, asistencia sanitaria, transporte colectivo y aseo urbano; los estándares de sus viviendas suelen estar muy por debajo de los niveles mínimos de habitabilidad, y tanto las construcciones como los terrenos donde ellas se asientan, muchas veces, presentan peligros de estabilidad física. Todo esto incide en altos índices de degradación ambiental, hecho que, unido a la gran cantidad de población que albergan estas zonas y a la superficie que ocupan en la ciudad, se convierte en un problema de gravedad que supera los límites locales.

La situación y evolución física de las zonas de ranchos en el Area Metropolitana de Caracas puede apreciarse en la serie de planos de los gráficos 9 a 12 (véase página 10 y siguientes), producto del diagnóstico efectuado por la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU, 1974) para el período 1949-1971. Siendo la escala de los dibujos común a los seis planos, es fácil apreciar tanto el crecimiento del Area (límites en línea segmentada), como el de las zonas de ranchos (manchas oscuras). El plano del gráfico 13 (página 14) se basa en el inventario de barrios realizado por la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal en 1978. Estas ilustraciones muestran cómo, con el correr del tiempo, han ido aumentando las manchas que representan a las áreas precarias y cómo han ido absorbiendo gran parte de la ciudad. Esa situación indica una menor calidad de vida de grandes sectores de la población, los cuales, progresivamente, pasan a formar parte del mundo de la pobreza. Este proceso lleva a concluir que la principal alternativa de vivienda en el Area Metropolitana de Caracas la constituyen los ranchos.

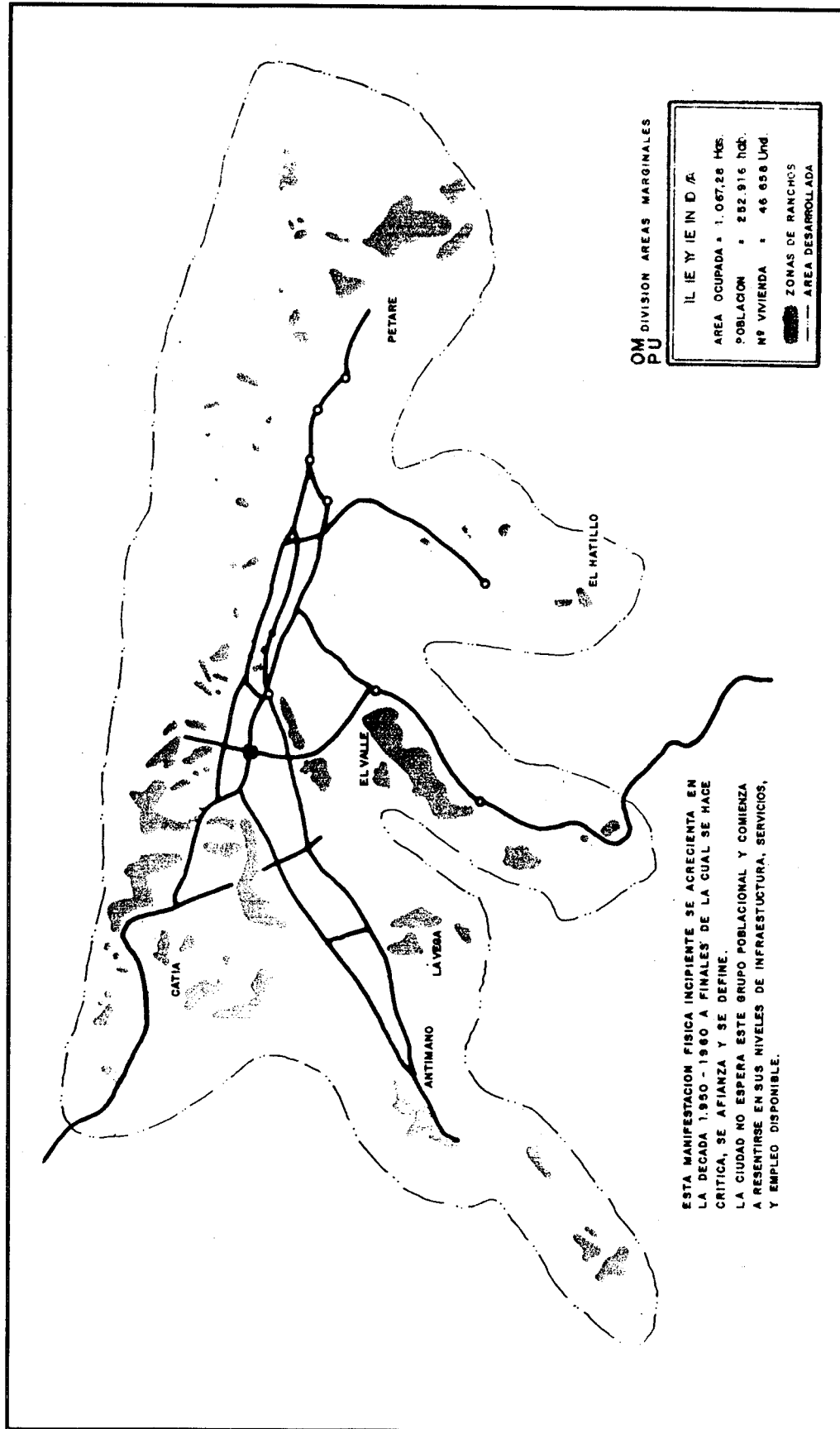
Gráfico 9
LOCALIZACION DE LAS AREAS DE RANCHOS DE CARACAS, 1949



Fuente: OMPU, 1974.

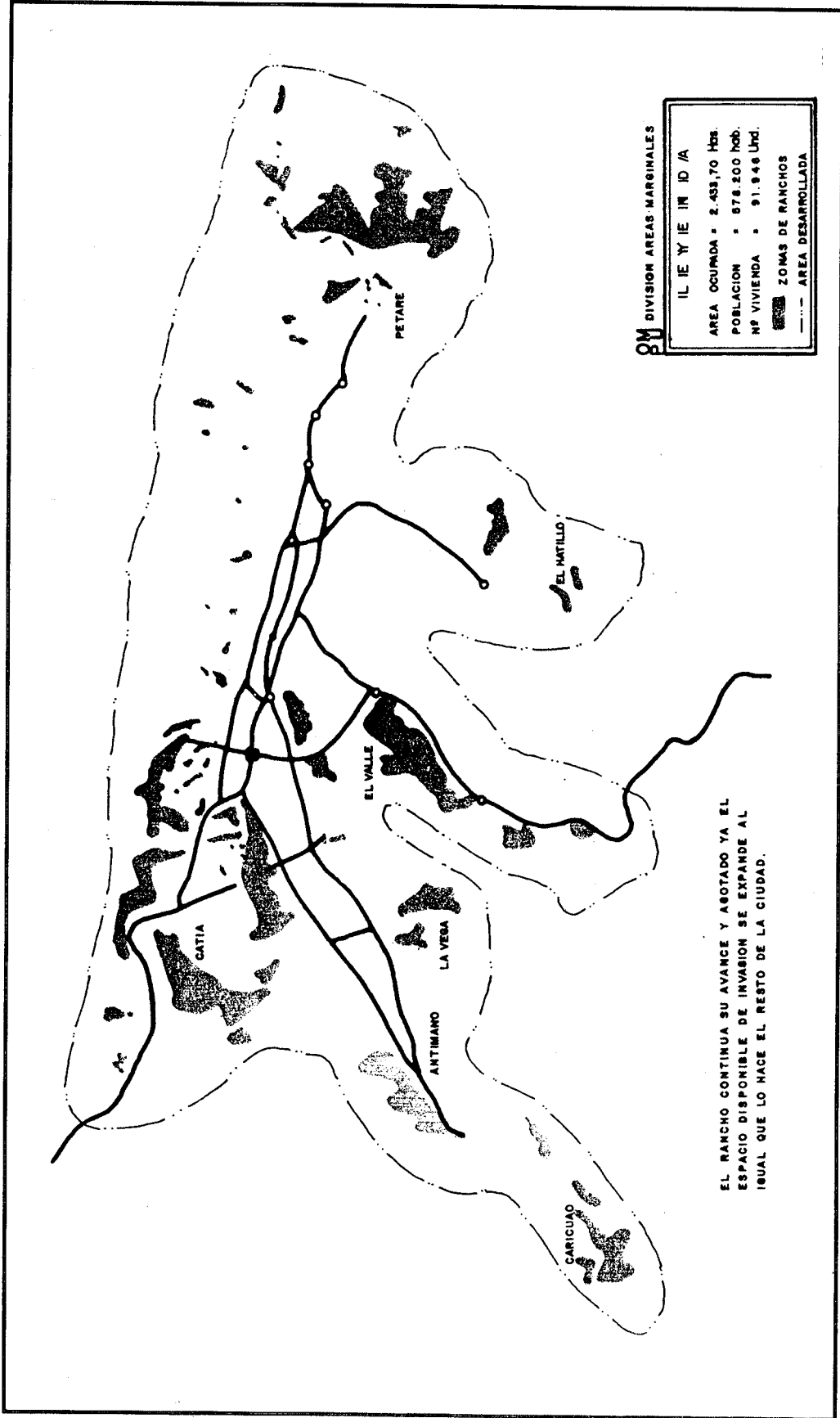
Gráfico 10

LOCALIZACION DE LAS AREAS DE RANCHOS DE CARACAS, 1959



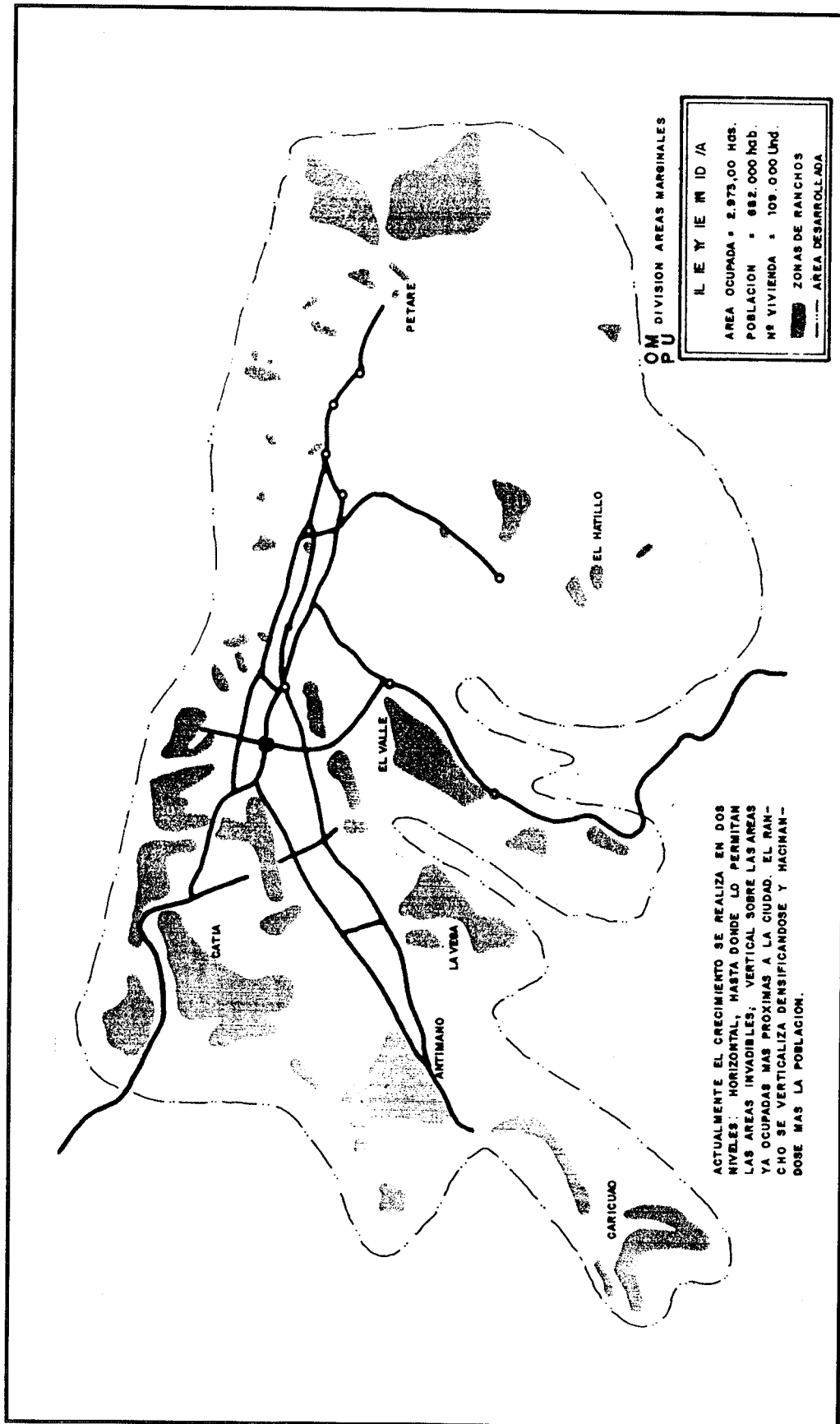
Fuente: OMPU, 1974.

Gráfico 11
LOCALIZACION DE LAS AREAS DE RANCHOS DE CARACAS, 1966



Fuente: OMPU, 1974.

Gráfico 12
LOCALIZACION DE LAS AREAS DE RANCHOS DE CARACAS, 1971



Fuente: OMPU, 1974.

Gráfico 13

BARRIOS POBRES DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS



Fuente: FUNDACOMUN, 1978.

II. ALTERNATIVAS DE VIVIENDA METROPOLITANA Y SU EVOLUCION EN LOS ULTIMOS TREINTA AÑOS

A. EVOLUCION DE NUEVOS TIPOS DE FAMILIA Y NUEVAS VIAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

A partir de 1940, con el proceso migratorio del campo a la ciudad, la principal metrópoli del país ha recibido un gran contingente de población. Entre las necesidades más urgentes de esta población, cuentan las de un lugar donde vivir y de un puesto de trabajo, que la ciudad no está en condiciones de satisfacer.

Antes del establecimiento en Venezuela del sistema hipotecario (decenio de 1960), el Estado ejercía la función de único financista habitacional, a través del Banco Obrero, actualmente Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI). Su objetivo eran los programas masivos de vivienda para los grupos sociales de ingresos medios y bajos. Posteriormente, el Estado estimuló la participación del sistema financiero en la producción de vivienda y lo comparó con políticas proteccionistas que le permitían operar sin riesgos. Por ejemplo, el Estado compra las viviendas que no logran ser vendidas en el mercado y suministra tierras acondicionadas para ser desarrolladas por el sector privado. Asimismo, se encarga de la construcción de los servicios de infraestructura, indispensables para la producción de la vivienda, ya que, por no ser inversiones rentables, el sector privado no se interesa en su realización.

El desenvolvimiento del sistema hipotecario, en sus inicios, se dirigió fundamentalmente al préstamo personal. La promulgación de la Ley de Propiedad Horizontal (1957), dio pie a la creación de la banca hipotecaria, que contribuyó a desarrollar grandes empresas privadas dedicadas a la construcción de programas masivos de vivienda. El crédito hipotecario permitió agilizar la demanda gracias a las facilidades de pago a largo plazo y dio posibilidades a las empresas constructoras de obtener préstamos para la construcción.

Sin embargo, este sistema de financiamiento cubría inicialmente, sólo a una pequeña parte de la población: las familias de mayores ingresos. En consecuencia, el Estado creó, en julio de 1961, el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP) a la

vivienda con una política de crédito dirigida a atender a las familias de ingresos medios. Sus recursos provienen de sus ahorradores y de los aportes del gobierno nacional. Las familias de bajos ingresos, por su parte, son atendidas por el Banco Obrero, cuyos recursos provienen mayoritariamente del gobierno y de ingresos extraordinarios y propios.

A partir de 1961, gracias a un préstamo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) al Banco Obrero, se establecieron las primeras escalas diferenciadas para el financiamiento privado de la vivienda. Se estipuló que el 80% del crédito se debía destinar a la construcción o adquisición de viviendas. Los precios debían oscilar entre 25 500 y 110 000 bolívares (en ese momento, un dólar equivalía a 4.30 bolívares) (Cilento, 1989).

Posteriormente la Banca Hipotecaria, estimulada por el Estado, otorgó préstamos para la construcción y adquisición de viviendas, con un precio máximo de venta de 80 000 bolívares (Cilento, 1989) y así, sucesivamente, se fueron definiendo nuevas escalas de precio, hasta llegar a la actual Ley de Política Habitacional.

En realidad, el Estado va traspasando paulatinamente al sector privado el financiamiento de la vivienda para la población más necesitada. A partir de 1974, la producción de vivienda del Banco Obrero sufrió un violento descenso y, al transformarse en Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) se convirtió en 'promotor' de la vivienda, es decir, asumió la función de dirigir y coordinar el proceso productivo, ocupándose de la contratación de empresas constructoras y de tramitar el financiamiento con el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, dejando de ser ente financiero.

Las viviendas producidas por la Banca Hipotecaria y SNAP se pueden denominar viviendas de mercado, no así las construidas por el Banco Obrero-INAVI, que son viviendas de interés social, subvencionadas en cuanto a tierra y servicios de infraestructura. Aunque los adquirentes de este tipo de vivienda disfrutan de ella y de sus servicios, no son propietarios de la tierra y, en consecuencia, no tienen posibilidad de intercambiarla en el mercado.

Los principales programas masivos de vivienda de interés social han sido desarrollados por el Banco Obrero --en el presente por el INAVI-- y por el sector privado, cumpliendo con lo estipulado en la Ley de Política Habitacional, en la cual se definen tres áreas de asistencia:

La primera, se dirige a atender familias cuyos ingresos sean inferiores a tres salarios mínimos mensuales (6 000 bolívares para 1991 = 100 dólares) a través de programas como: a) lotes con servicios básicos, b) viviendas ampliables, c) viviendas completas, d) viviendas para alquilar, e) créditos para construcción, adquisición ampliación y remodelación.

La segunda y la tercera están dirigidas a atender población cuyos ingresos estén por encima de los tres salarios mínimos mensuales y pueden optar: a) el estrato II a viviendas cuyo precio no exceda los 180 salarios mínimos; b) el estrato III a viviendas cuyo precio no exceda los 300 salarios mínimos o los 400 salarios mínimos para el caso del Area Metropolitana de Caracas.

Estos programas están dirigidos a las áreas urbanas, principalmente a las metropolitanas, donde se concentra la población. Sin embargo, los programas que se están poniendo en práctica para el Area Metropolitana, se están desarrollando en zonas alejadas de lo que en rigor se define como sus límites. Esto, que se debe al alto costo de la tierra, ha comenzado a formar una incipiente conurbación o región metropolitana, reforzada por la intensidad de las invasiones y por una política de reubicación de barrios de ranchos de alta inestabilidad geológica.

Por último, con la promulgación de la Ley de Política Habitacional (1989), se ha producido un cambio bastante importante, en términos de garantizar la continuidad de los programas habitacionales durante un lapso de quince años (1989-2004). El proyecto se apoya en los aportes obligatorios recabados de todos los trabajadores, del Estado y de los empresarios.

La participación del Estado en la modificación de la situación urbana ha sido relevante, especialmente a través del sector vivienda.

Las principales alternativas habitacionales desarrolladas o promovidas por el Estado por su impacto en el Area Metropolitana de Caracas son las siguientes:

i) La Reurbanización de El Silencio (1941-1945) fue la primera obra de importancia urbanística que se desarrolló en Venezuela. Se usó por primera vez la tipología de vivienda multifamiliar (en 4 y 7 pisos), en un conjunto de edificios que encierran un espacio urbano e incluyen servicios comunales. Sus directrices son coherentes con las del Plan Monumental (1938) e introducen tanto el criterio de la conjunción de las viviendas con lo urbano como el de la diversificación de las circulaciones peatonal y vehicular;

ii) Los Superbloques. En el período 1953-1958 se emprendió la 'guerra al rancho', con la cual se pretendió eliminar las áreas de ranchos de los cerros de Caracas, reubicando a sus moradores en grandes bloques, arquitectónicamente inspirados por Le Corbusier. Se construyeron superbloques en 12 lugares del Area Metropolitana, con un total de 17 399 unidades de vivienda para alojar a unas 158 970 personas, con una densidad de 580 hab/ha. Entre los superbloques, el de mayor envergadura fue la Unidad Residencial 2 de Diciembre (hoy 23 de Enero), formada por cuatro grupos de vivienda, cada una de las cuales consta de 80 edificios (33 de 15

pisos, con 150 apartamentos cada uno y 42 de cuatro pisos) y un centro de servicios (INAVI, 1989);

iii) Urbanización de Caricuao (1964), de considerable impacto en la estructura de la ciudad por los problemas derivados de su gran volumen y alta densidad. Los terrenos, ubicados en el extremo suroeste del Area Metropolitana, comenzaron a adquirirse en 1947, cuando se empezaba a perfilar el déficit de viviendas en la ciudad. Si bien en un comienzo fue proyectada para densidades bajas y medias, posteriormente se redensificó con edificios altos al borde de las vías principales; llegó a sumar un total de 21 320 viviendas para 170 000 habitantes, sin el equipamiento correspondiente. El proyecto que fue inicialmente pensado para sectores de bajos ingresos, hoy alberga grupos de clase media. De esta población, las 3/4 partes trabaja en zonas céntricas, lo que le da características de una inmensa ciudad dormitorio;

iv) Renovación urbana de El Valle Los Jardines (1965-1970). Se efectuó sobre un área de 333 ha diseñándose seis edificaciones tipo que ofrecían un abanico de posibilidades. Se establecieron, igualmente, una serie de normas relativas al emplazamiento de las construcciones según uso y a la organización de los espacios públicos: estacionamientos, escuelas y vialidad;

v) Vivienda en pendiente (1969-1973). Este tipo de vivienda es para ser construida en barrios y sigue el patrón de organización existente en ellos, pero trata de corregir fallas de la urbanización espontánea. Algunos de los barrios de Caracas donde se construyeron viviendas en pendiente son: El Naranjal, Urbanización Alfredo Rojas, Corral de Piedras, 1º de Mayo, UP-2 y UP-3 de Caricuao y San Antonio en el Valle (INAVI, 1989);

vi) Programas de desarrollos mixtos en altura (1975-1979). Estos programas surgieron como estímulo al sector privado para la construcción de viviendas de interés social y se realizaron en distintas zonas del Area Metropolitana; y

vii) Renovación urbana. De 1975 a 1979 se emprendieron una serie de proyectos de renovación urbana, especialmente en el oeste de la ciudad. Con ellos se trató de superar la situación de emergencia de los barrios del sector (Gramovén, Carapita, La Silsa, Las Piñas, Ave. La Morán y Federico Quiroz). Se hicieron edificios en altura con el propósito (no siempre cumplido) de reubicar a la población de los barrios.

III. APROPIACION DEL ESPACIO METROPOLITANO HABITABLE POR LOS DIFERENTES GRUPOS SOCIOECONOMICOS

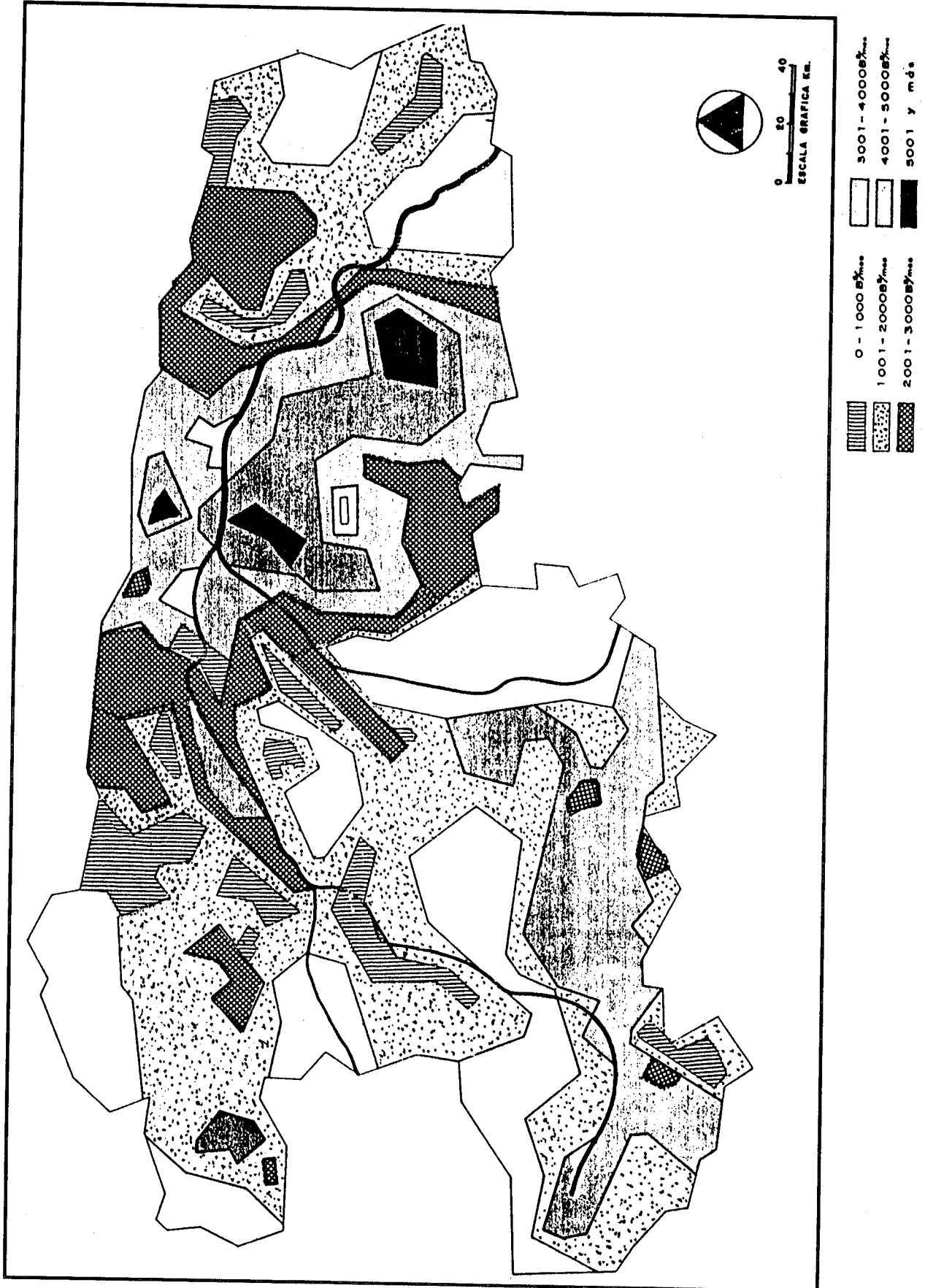
A. PRINCIPALES FORMAS DE APROPIACION DEL ESPACIO METROPOLITANO HABITABLE

En general, el patrón de ocupación territorial de Venezuela determina un crecimiento no estructurado de sus ciudades y, por ende, del Area Metropolitana de Caracas. Todas ellas se caracterizan por un alto déficit de vivienda y servicios, acompañado de una marcada segregación urbana. Esta situación se agudiza con el modelo de desarrollo que asumió el país en los últimos 30 años.

La vivienda se presenta como uno de los principales problemas, cuya magnitud en términos de necesidades y de dificultad para satisfacerlas, ha contribuido a la consolidación de un sistema, cuya expresión es el número creciente de familias que deben recurrir al asentamiento precario, al margen de toda norma, como fórmula para proveerse de una residencia.

Los gráficos 9 a 13 (página 10 y siguientes) que muestran la ubicación y crecimiento de los barrios de ranchos del Area Metropolitana de Caracas y, por lo tanto, de los sectores de menores ingresos que son sus ocupantes, no indican cómo se distribuye el resto de los sectores sociales. En el gráfico 14 (página 20) se presenta la estimación efectuada por la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano para 1990 (OMPU, 1981). En él se ven tres puntos (marcados en negro), correspondientes a las zonas más exclusivas del Area Metropolitana (Country Club, La Castellana y La Lagunita), donde se ubican los sectores de mayores ingresos. Estas tres áreas ocupan un pequeño porcentaje de la superficie metropolitana. Estos grupos, por la baja densidad que tienen en comparación con el resto, disponen de un gran espacio per cápita, que se caracteriza por amplias viviendas unifamiliares aisladas (quintas), con extensos jardines.

Gráfico 14
 AREA METROPOLITANA DE CARACAS: DISTRIBUCION ESPACIAL DEL INGRESO FAMILIAR, 1990



El plano ilustra, esquemáticamente, las superficies habitadas por los distintos estratos socioeconómicos de la población metropolitana. También aquí se aprecia que el estamento compuesto por los tres segmentos de ingresos más bajos (de 0-1000, de 1001-2000 y de 2001-3000 bolívares)^{3/}, ocupa una considerable proporción de la superficie metropolitana. Las mayores áreas precarias se ubican al este y oeste de la ciudad. No obstante hay bolsones distribuidos en toda ella, que, por lo general, corresponden a las zonas de quebradas desechadas por el mercado urbano.

En el Area Metropolitana de Caracas se advierte la presencia de dos espacios de vivienda, claramente diferenciados: uno, el formal, producido cumpliendo las normas establecidas, y el otro, el informal, que corresponde a la zonas precarias o de ranchos y donde las leyes, reglamentaciones, etc., son determinadas por sus habitantes.

Las barrios de ranchos, igual que en otros países latinoamericanos, se suelen formar por la invasión de terrenos por grupos de familias que no tienen posibilidad de adquirir una casa. Según el estudio realizado por la Gobernación del Distrito Federal y otros (1984), el 49% de la superficie total ocupada por ranchos es propiedad fiscal, el 15% es de propiedad privada y el 19% mixta (pública-privada); para el 16% restante no se logró información.

Una vez invadido el sitio, estos grupos levantan rápidamente sus propias viviendas o, más frecuentemente, las primeras fases. Al comienzo, los materiales suelen ser de desecho: hojalatas, madera, cartón, y el piso de tierra. En la medida en que sus habitantes se van integrando a la vida económica de la ciudad, comienzan a introducir mejoras: sustituyen el material ligero de las paredes por otro más resistente (tipo bloques) y cambian el techo y la estructura. Aparecen, asimismo, ampliaciones, muchas veces en segundos pisos. Tratan también de lograr dotación de infraestructura y equipamiento.

A pesar de que el INAVI desarrolla una política de producción de viviendas al menor costo, destinada a las familias de bajos recursos, el crecimiento de las zonas de ranchos muestra que el problema de la vivienda ha desbordado la capacidad de solución por parte del Estado. Por otra parte, el empobrecimiento de los sectores medios en el último decenio ha hecho que esas viviendas, destinadas a grupos de bajos ingresos, tiendan a ser ocupadas por los sectores medios empobrecidos. Esto acrecienta el contingente de población que no tiene posibilidad de acceso a la vivienda formal.

Para dar una dimensión clara del problema de la vivienda, es necesario conocer la cuantía de la producción de ambos sectores. Según los resultados del Censo de 1981, el Area Metropolitana de Caracas cuenta con un número aproximado de 658 000 viviendas, de

las cuales apenas el 52%, satisface plenamente las necesidades básicas de sus ocupantes, mientras que el resto requiere algún tipo de intervención, especialmente en servicios básicos sanitarios. De ese 48% restante, el 27% deben ser sustituidas totalmente y corresponden a familias con ingresos menores a los 3 000 bolívares mensuales^{4/}.

En cuanto a los servicios residenciales, como acueductos, cloacas, electricidad y teléfono, la población del Area Metropolitana es la que disfruta de los más altos niveles de dotación, sobrepasando el promedio nacional. Se presentan mayores porcentajes de cobertura, calidad, disponibilidad de recursos humanos y materiales con respecto al total nacional. No obstante, son insuficientes y presentan diferencias internas. Por ejemplo, en el Municipio Libertador (parte del Area Metropolitana), se concentra la mayor cobertura, pero no es total y su calidad es baja, aunque alcanza un nivel por encima del promedio del resto del Area.

La dotación de servicios de educación y salud también resulta bastante desigual. En 1981 en el Area Metropolitana un 28% no contaba con servicios de cloacas, un 73% no tenía líneas telefónicas, un 14% no tenía alumbrado eléctrico domiciliario, un porcentaje bastante elevado, superior al 60%, no disfrutaba del servicio de agua continuo, y el déficit de viviendas aceptables sobrepasaba las 110 000 unidades (ORCOPLAN, 1989).

Parte importante de la población del Area Metropolitana de Caracas vive en condiciones de precariedad. La ciudad informal se constituye principalmente por ranchos que, al inicio, se ubicaban en la periferia, pero que en la actualidad son parte integrante de la ciudad.

B. REPERCUSIONES

Los índices de segregación según lugar de residencia, para 1970, se indican en el cuadro 1:

Cuadro 1

AREA METROPOLITANA DE CARACAS: POBLACION SEGREGADA SEGUN LUGAR DE RESIDENCIA

Barrios de ranchos	44.9%
Casco central	25.4%
INAVI y similares (vivienda de interés social)	15.4%
Areas residenciales de sectores medios y altos	14.3%

Fuente: MERCAVI, 1970.

Aunque estas cifras son de hace veinte años, todo indica que la situación no ha mejorado, sino, por el contrario, que los barrios de ranchos han ido creciendo en número, superficie y cantidad de habitantes. El cuadro 2 muestra su evolución entre 1959 y 1985.

Cuadro 2

AREA METROPOLITANA DE CARACAS: EVOLUCION DE LAS AREAS PRECARIAS, 1959 Y 1985

	1959	1985
Número de barrios de ranchos	239	390
Superficie de barrios de ranchos	1 170 ha	3 179 ha
Superficie relativa	14%	26%
Número de habitantes de barrios de ranchos	268 964	2 066 736
Número relativo de habitantes de barrios de ranchos	20%	60%

Fuente: 1959: Romero y Yegüez (1978); 1985: FUNDACOMUN.

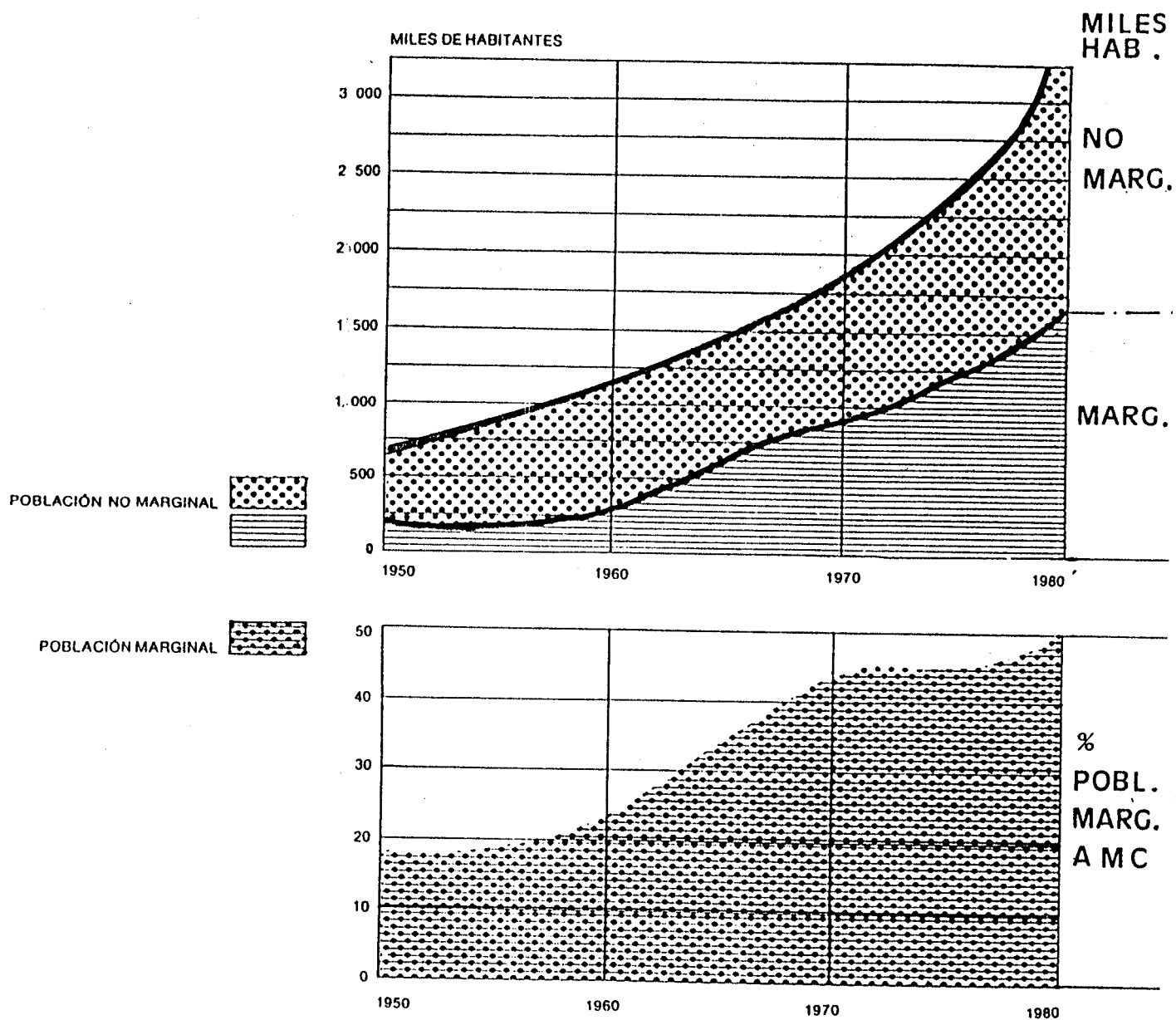
Entre 1959 y 1985, los barrios han crecido: a) en número (151 barrios más); b) en superficie (12% más); y c) en cantidad de habitantes (40% más). Estas cifras muestran que, al aumentar mucho más significativamente el número de habitantes que la superficie ocupada, la densidad también se ha elevado (de 229 hab/ha a 650 hab/ha), hecho que implica mayores grados de hacinamiento. A lo anterior habría que agregar que en dos barrios consolidados, estudiados como muestra para el decenio de 1980 (Camacho y Tarhan, 1991), el mercado informal del inquilinato ha experimentado un incremento importante. Esta práctica parece ser, en la actualidad, una forma de solución a la que optan importantes porcentajes de familias sin vivienda.

Otro índice de la segregación en el Area Metropolitana aparece en el gráfico 15 (página 24). El aumento de los pobladores de ranchos, va de 200 000 habitantes en 1950 (18% de la población del Area Metropolitana) a más de 1 500 000 (50%) en 1980.

En el gráfico 16 (página 25) se comparan algunos índices relacionados con los servicios, de dos sectores de Caracas. El sector denominado "A", correspondiente al noreste y sureste de Caracas, ocupado principalmente por grupos de ingresos altos y medio-altos; el sector "B", correspondiente al oeste de la metrópoli y a la zona de Petare (extremo este), está constituido por grupos de ingresos medios y bajos, y concentra gran parte de los barrios de ranchos.

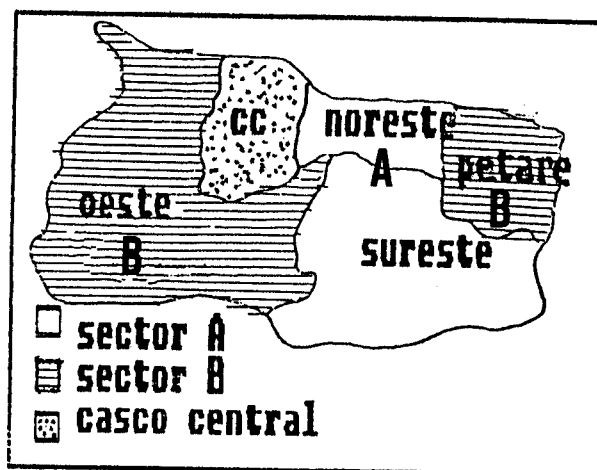
Gráfico 15

AREA METROPOLITANA DE CARACAS: POBLACION TOTAL Y MARGINAL
(en miles de habitantes y participación porcentual)



Fuente: OMPU, 1980.

Gráfico 16



INDICES DIFERENCIALES AREA METROPOLITANA DE CARACAS

	SECTOR A Noreste y Sureste	SECTOR B Oeste y Petare
INGRESOS	ALTOS Y MEDIOS ALTOS	MEDIOS Y BAJOS
ACTIV. ECONOMICAS	DE ALTA EFICIENCIA	DE BAJA PRODUCTIVIDAD
DENSIDAD	20-500 HAB/HA	250-2000 HAB/HA
AREA RESIDENCIAL	20-100 m2/HAB	6-25 m2/HAB
AREA EDUCACIONAL	52,6 % MATR. PRIVADAS	81,34 % MATR. PUBLICAS
AREA RECREACIONAL	2,56 m2/HAB	8,531 m2/HAB
ASISTENCIAL, CAMAS	48,9 % PRIVADAS	95,68 % PUBLICAS
VIAJES	85 % PRIVADOS	70 % PUBLICOS

Las diferencias de consumo de espacio entre los sectores A y B resultan abismantes: además de la diferencia cualitativa entre las viviendas y otras edificaciones autoconstruidas o 'no controladas' del sector B y las 'controladas' del sector A, en el sector B, los usos educativo, recreativo y asistencial, no satisfacen los índices normativos mínimos. En relación con los viajes realizados, se observa en el sector A, el uso intensivo del vehículo privado. A lo cual habría que agregar la ya mencionada carencia de servicios infraestructurales.

En el cuadro 3 se dan otros datos comparativos entre dos municipios del Area Metropolitana: el de Petare, ya caracterizado como concentrador de áreas precarias, y el de Chacao, que incluye dos de las tres zonas más exclusivas de la ciudad.

Cuadro 3

DATOS COMPARATIVOS DE LOS MUNICIPIOS DE PETARE Y CHACAO
(Por cientos)

	Petare	Chacao
Sobrepoblación total del distrito	8.02	53.3
Comercio e industria	33.90	21.8
Población obrera	34.80	14.1
Grupo I de altos ingresos	11.20	20.0
Vivienda tipo rancho	10.10	0.4
Mortalidad	0.41	0.034

Fuente: Evans, 1991.

Hasta aquí hemos hecho una breve referencia a las características del hábitat de los grupos de mayores ingresos, y una más extensa a las de los sectores más pobres de la ciudad. Sobre los sectores medios cabe agregar que, residiendo mayoritariamente en las áreas marcadas en el gráfico 14 (página 20) para los grupos con ingresos de 3 001 a 4 000 bolívares y de 4 001 a 5 000 bolívares, ocupan ya sea viviendas unifamiliares o condominios en altura con tendencia al aumento de estos últimos. Estos ingresos ya no corresponden a salarios medios, sino que son inferiores al salario mínimo actual que es de 6 000 bolívares. Como decíamos anteriormente, los grupos medios empobrecidos tienden a ir ocupando las urbanizaciones construidas por el Estado para los de menores ingresos.

En términos generales, el sector formal de la construcción de vivienda ha producido una importante oferta de unidades habitacionales que ha sobrepasado la demanda, no en términos de las necesidades de vivienda, sino en relación con el nivel de ingresos de la población hacia quienes se ha dirigido.

La Oficina de Estudios para el Desarrollo Habitacional (MINDUR, 1985) ha clasificado las viviendas en mejorables, sustituibles, hacinadas y nuevas. Las viviendas mejorables, son las que tienen condiciones físicas y servicios de infraestructura inadecuados. Estas alcanzan, nacionalmente, un total de 975 770 viviendas, que en su mayoría corresponden a la población con ingresos inferiores a los 5 000 bolívares mensuales, por lo que son estratos de atención directa por parte del Estado. La inversión demandada es aproximadamente de 14 635.5 millones de bolívares.

Las viviendas sustituibles son las que carecen de las condiciones mínimas en cuanto a servicios y materiales de construcción. Estas corresponden aproximadamente a 400 000 unidades. Las viviendas hacinadas, además de tener las mismas características de las viviendas sustituibles, albergan a varias familias y constituyen un déficit funcional que totaliza 516 555 unidades.

La suma de estos dos últimos tipos de vivienda indica la existencia de un déficit funcional acumulado de alrededor de 900 000 unidades; muestra, además, la importancia que tiene la ocupación del espacio con ranchos.

Las viviendas nuevas son las requeridas por la formación de nuevos hogares. Si se considera una tasa de crecimiento anual que llegara a un incremento global del 36% para el año 2000, habrá para esa fecha una población de 26 millones de habitantes, es decir, 11 000 000 personas más. Considerando un promedio familiar de 5.4 se generará una demanda de 2 037 037 viviendas nuevas a nivel nacional, y 812 407 para el Area Metropolitana.

El cuadro 4 (página 28), para Venezuela, se basó en cifras dadas por la Ley Programa de Vivienda de 1989. El cuadro 5 (página 28), para el Area Metropolitana se infirió del primero, manteniendo los estratos familiares y los porcentajes de familias por estrato obtenidos para todo el país. Para calcular las necesidades de viviendas, se aplicó la relación del número de habitantes del Area Metropolitana sobre el total de la población venezolana, que es igual a 17% (Calonge y Fonseca, 1990).

Cuadro 4

VENEZUELA: TIPO DE VIVIENDA ACCESIBLE SEGUN INGRESO FAMILIAR

Estratos familiares	Escalas de ingresos	% familias por estrato	% acumulado	Vivienda a que puede acceder	Demanda de unidades de vivienda
I. Atención directa del Estado	0-4 000	70.6	70.6	Rancho	662 038
II. Sector privado incentivado	4 001-9 000	21.0	91.6	Rancho/INAVI	197 157
III. Atención directa sector privado	9 000 y más	8.4	100.0	SNAP ^{a/} -Banca Hipotecaria	78 205
Total					937 400

^{a/} Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo

Fuente: Cálculos propios según Ley Programa de Vivienda (1989) y Calonge y Fonseca (1989).

Cuadro 5

AREA METROPOLITANA DE CARACAS: ESTIMACION DE TIPO DE VIVIENDA ACCESIBLE SEGUN INGRESO FAMILIAR

Estratos familiares	Escalas de ingresos	% familias por estrato	% acumulado	Vivienda a que puede acceder	Demanda de unidades de vivienda
I. Atención directa del Estado	0-4 000	70.6	70.6	Rancho	112 546
II. Sector privado incentivado	4 001-9 000	21.0	91.6	Rancho/INAVI	33 517
III. Atención directa sector privado	9 000 y más	8.4	100.0	SNAP ^{a/} -Banca Hipotecaria	13 295
Total					159 358

^{a/} Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo

Fuente: Estimaciones a base del cuadro 4.

Si sobre la base de los cuadros 4 y 5 se analizan los niveles de ingreso de la población, resultará que, de acuerdo con la definición de estratos familiares que usa la Ley de Política Habitacional de 1989:

i) El 71% de la población tiene ingresos por debajo de los 4 000 bolívares por mes, lo cual arroja una necesidad nacional de más de 600 000 unidades de vivienda, y metropolitana de unas 112 000, satisfecha en la forma de ranchos;

ii) El 21% oscila entre 4 000 y 9 000 bolívares por mes, lo que demanda unas 200 000 viviendas para todo el país y 34 000 para el Area Metropolitana, satisfecha parcialmente con la construcción a cargo del sector privado, con incentivo estatal; y

iii) El 8% restante resuelve su problema de habitación aplicando diferentes mecanismos de financiamiento, como la Banca Hipotecaria y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y algunos otros no tradicionales, como las cooperativas, asociaciones y cajas de ahorro de empleados.

En todo caso, es patente la necesidad de la intervención estatal para satisfacer la demanda de vivienda de la población. Alrededor del 90% no tiene posibilidad de adquirir una vivienda producida por el sector privado, ni financiada por el sistema hipotecario.

C. DERIVACIONES

El Estado, por conducto del antiguo Banco Obrero, se comportaba como un resguardador y favorecedor de las operaciones que debiera realizar el sector privado de la construcción. Aunque la producción debiera aumentarse hacia la vivienda no especulativa, es decir la de interés social, se aprecia una transferencia de este tipo de producción al sector privado, sobre todo a partir de 1974, cuando se inició el abandono de esta actividad por parte del Estado. Se crearon mecanismos financieros que permitían aumentar la demanda solvente, con lo cual se aseguró la continuidad de la producción promovida por el sector privado.

La operación de transferir la producción de vivienda de interés social al sector privado, se tradujo en una menor actividad financiera por parte del INAVI. Muestra de ello es la baja, con respecto a años anteriores, del rubro correspondiente a los aportes del gobierno nacional para el incremento de los recursos del Instituto. Se produjo, también, un violento descenso de los recursos extraordinarios, lo que lleva a pensar en una política deliberada de despojar al INAVI del importante papel que como ente financista cumplió su antecesor, el Banco Obrero.

La producción de vivienda en manos del Estado descendió en un 50% y se estableció una serie de estímulos, que aseguran al sector privado la venta de las viviendas de interés social que se fabriquen. Se crea, igualmente, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR), entre cuyos objetivos se encuentra un programa de adquisición y urbanización de tierras, que serán puestas a disposición del sector privado, ya que éste es uno de los obstáculos más difíciles de superar en la producción de este tipo de vivienda.

Por otra parte, el Estado debe asegurar la venta de los programas que él califica, para lo cual crea el seguro de hipotecas, respaldado por él mismo. Esto significa un aval para la banca comercial, con el fin de que facilite créditos para completar la cuota inicial de la vivienda a los compradores. Igualmente, el Estado debe asegurar el financiamiento para la venta, para lo cual crea un fondo común formado por la Banca Hipotecaria, el SNAP y el INAVI.

Como se puede apreciar, ha sido política del gobierno auspiciar la incorporación del sector privado al ámbito de la producción de vivienda de interés social.

Aunque el Estado ha ejercido en Venezuela mucha influencia para canalizar recursos hacia el sector habitacional, las condiciones actuales indican que su acción ha disminuido en forma considerable. Los problemas más graves del financiamiento habitacional son los siguientes:

i) La producción de la vivienda se ha basado en un mecanismo de financiación inoperante. Si bien el Estado controla los instrumentos claves para estimular el mercado inmobiliario, hasta ahora no ha producido un instrumento capaz de conciliar los diferentes intereses en juego, con el objeto de aumentar el beneficio y disminuir los costos, maximizando, así, el bienestar social;

ii) Los sistemas crediticios existentes son inoperantes. Tanto la Banca Hipotecaria como el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo funcionan en condiciones estructuralmente inadecuadas y subsisten gracias a la acción del Estado. En su desarrollo y crecimiento han contribuido a crear rigidez de la oferta, distorsión del mercado y altos precios del producto final;

iii) El alza de los tipos de interés ha puesto en evidencia la incapacidad de garantizar, a través de las sociedades de tipo bancario, la solución a un problema eminentemente social que exige una línea de financiamiento con permanencia operativa legalmente garantizada, con independencia financiera y carácter obligatorio que garantice un flujo constante de efectivo al costo más bajo posible;

iv) Un punto crítico de las actuales políticas de financiamiento es la de atacar el problema que requiere acción a largo plazo con medidas de tipo coyuntural, con la consecuente proliferación de normas puntuales. En todo caso, se requiere una revisión total del sistema financiero habitacional, pues es obvio que no se puede financiar a largo plazo con recursos captados que vencen a corto plazo, especialmente dentro de un proceso inflacionario que reduce la propensión al ahorro de las familias y somete al comprador a las modificaciones violentas de las tasas de interés;

v) En la organización de las diversas formas de inversión habitacional no se ha adoptado una división del mercado flexible, compatible con el perfil de la distribución del ingreso familiar de la población, ni con las alternativas habitacionales, incluida la vivienda en alquiler. El ingreso de las familias continúa siendo variable fundamental en la determinación de la demanda de vivienda subvencionada. Esta depende, principalmente, de un ingreso permanente en ascenso, y de un precio de compra estable. Al modificarse estas variables, disminuye la demanda de vivienda subvencionada. En las actuales condiciones, en que el salario del trabajador no prevé el costo de la vivienda y el país atraviesa una severa crisis económica, el problema se agudiza;

vi) No se han utilizado convenientemente los recursos provenientes de los fondos de pensiones, jubilaciones y prestaciones sociales, con los cuales se podría canalizar a este sector una cantidad considerable de recursos; y

vii) Por último, y a pesar de que todavía es muy pronto para afirmarlo, es posible pensar que con la promulgación y puesta en práctica de la Ley de Política Habitacional muchos de los obstáculos antes mencionados podrían ser solventados.

D. MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS SIGNIFICATIVOS PARA LAS POLITICAS DE VIVIENDA

En el Area Metropolitana de Caracas se ha registrado en los últimos 30 años un auge del movimiento vecinal en torno a los problemas urbanos. Entre estos últimos, tiene especial significación el relativo a la vivienda. Hoy la organización vecinal quiere ser parte activa en la toma de decisiones que afectan a los habitantes de la ciudad. Esa organización se ha mostrado como un poder incipiente, al influir sobre una serie de políticas que afectan a la metrópoli. Según Romero y Yegüez (1978), en el Area Metropolitana se pueden distinguir los siguientes tipos de conflictos: el que enfrenta a los sectores populares con el Estado, por déficit de servicios esenciales; el que enfrenta a sectores heterogéneos con el Estado, en su calidad de agente urbano; y el que enfrenta a residentes de sectores medios con empresarios de la producción (o con organismos del Estado que representan los intereses de estos últimos). (Véase el gráfico 17 en la página 32).

Si bien en general la mayoría de los movimientos que surgen de estos conflictos ejercen una presión social y pueden ser capaces de influir y modificar las decisiones del Estado, al tener cada uno objetivos específicos, inciden en forma distinta sobre las políticas^{5/} y los programas de vivienda.

TIPOS DE CONFLICTOS URBANOS REGISTRADOS EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

PROBL./SECTORES.SOC.	REIVINDICACIONES
<p>I ENFRENTAM. ENTRE</p> <p>ESTADO (REPRESENTANTE CLASE DOMINANTE)</p> <p>SECTORES POPULARES (BARRIOS)</p>	<p>DEFICIT:</p> <ul style="list-style-type: none"> - VIVIENDA - EQUIPAH.COL. - SERVICIOS <p>CLASE OBRERA EMPLEADOS TRABAJADORES TEMP.</p> <p>CESE A DESALOJOS. NO A LAS BARRACAS. RECHAZOS A TRASLADOS AL INTERIOR - ESCUELAS YA REUBICACION JUSTA EN CARACAS REUBICACION EN VIVIENDAS DECENTES LA TIERRA ES DE QUIEN LA HABITA NO AL AUMENTO DEL PASAJE MUROS DE CONTENCIÓN, PAVIMENTACION, CALLES, CLOACAS ES CALERAS, QUEREMOS AGUA TODOS LOS DIAS"</p>
<p>II ENFRENTAM. ENTRE</p> <p>ESTADO (AGENTE URBANO)</p> <p>INAVI-FUNDACARACAS OMPU-CONCEJOS MUN.</p> <p>SECTORES POPULARES (-) SECTORES MEDIOS (+)</p>	<p>PLANES URBANOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> -RENOVAC.URBANA -MODIFICACION VIAS -CAMBIOS ZONIF.etc. <p>*BASE SOC. HETEROGENEA CLASE OBRERA EMPLEADOS PROFES.TECNICOS PEQUEROS COMERC.</p> <p>NO A LA DESTRUCCION DE NUESTRA PARROQUIA NO A LA DESTRUCCION DE NUESTRAS VIVIENDAS QUE SE RESPETE NUESTRA MANERA DE VIVIR NOS OPONEMOS A LA SUSTITUCION DE NUESTRAS CASAS POR BLOQUES. EL PLAN DE RENOVACION URBANA ES UN PLAN DE DESALOJO REMODELACION SI, RENOVACION NO</p>
<p>III ENFRENTAM. ENTRE</p> <p>HABITANTES ZONAS RESIDENC.</p> <p>SECTORES SOC.DOMINANTES</p> <p>DUEROS UNIDADES PRODUCCION</p>	<p>PROFESIONALES MED.Y PEQUEROS INDUSTR. GERENTES COMERCIALES EJECUTIVOS INTELECTUALES</p> <p>ASOCIACIONES (Facúr)</p> <ul style="list-style-type: none"> - DEFENSA A SUS CONDICIONES DE VIDA - PIDEN RESPETAR ORDENANZAS - RESCATAR AREAS VERDES O EDUCACIONALES - DENUNCIA CONSTRUCCIONES PIRATAS .

Fuente: Elaboración propia según tipología de Romero y Yegüez, 1978.

Los tres tipos no sólo se diferencian por los agentes enfrentados, sino, también, por las reivindicaciones planteadas: mientras los movimientos populares (tipo I) enfrentan problemas relacionados con el equipamiento básico, vivienda y servicios, e hipotéticamente establecen una relación de carácter clientelista con el Estado, los provenientes de los sectores de mayores ingresos (tipo III), encaran cuestiones relativas a sus derechos, al cumplimiento de ordenanzas y al ambiente del hábitat, y mantienen una relación más autónoma y política con respecto al Estado. Los movimientos tipo II responden específicamente a una acción concreta del Estado. En consecuencia, la injerencia que cada uno pueda tener sobre las políticas estará relacionada directamente con sus problemas y objetivos específicos.

Es así como los movimientos urbanos de Tipo I en el Area Metropolitana han logrado, en algunos casos, obtener para sus barrios, materiales o la instalación de infraestructura, asignación de viviendas, proyectos para la construcción de edificaciones^{6/} (véase columna 'efecto urbano' en el gráfico 18, página 35 y siguientes).

Algunos movimientos del tipo II han logrado detener renovaciones urbanas, previstas oficialmente para su parroquia y modificar la legislación (el caso de La Pastora).

Los movimientos de tipo III han logrado acciones que van más allá del nivel habitacional y urbano. Se han organizado y confederado, alcanzando considerables grados de representación y poder frente al Estado. Entre los principales logros atribuibles a estas movilizaciones figuran:

- i) La imposición de criterios en asuntos tan importantes, a nivel nacional, como la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica del Sufragio;
- ii) La aplicación de medidas tendientes a la descontaminación de la ciudad;
- iii) La mudanza de algunas industrias fuera de Caracas;
- iv) La imposición del control urbanístico sobre zonas protectoras y el rescate de parques y áreas verdes;
- v) La conservación, frente a inminentes acciones de renovación urbana, de zonas de vivienda de baja densidad en el casco histórico de la ciudad;
- vi) El rechazo a cambios de zonificación perjudiciales para las áreas residenciales; y
- vii) La paralización de construcciones habitacionales 'abusivas'.

Como puede apreciarse, los movimientos tipo III han logrado intervenir en cuestiones más generales que los otros dos. Entre tales cuestiones figura la formulación de políticas de aplicación nacional. Lo anotado es especialmente comprobable en sus actuaciones como Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR). En ellas, ya sea por el tipo de organización, como por la propia posición social de sus actores, se ha logrado tener acceso, con menores dificultades que los otros grupos, al ámbito de la toma de decisiones.

No obstante, y sin dejar de reconocer las múltiples y serias dificultades que todos deben enfrentar, los tres tipos de movilizaciones, según sea su grado de organización, se han anotado logros con distintos niveles de significación al conseguir la inclusión de algunos de sus propios criterios en la toma de decisiones. Ello podría interpretarse como una forma de conseguir una transferencia de poder desde el Estado hacia la comunidad y, por lo tanto, como una forma de democratización.

Gráfico 18

AREA METROPOLITANA DE CARACAS: PRINCIPALES MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS
A. 1972-1974

PARAMETROS LUGAR	OBJETIVO	ADVERSARIO	CARACTERISTICAS ORGANIZATIVAS	REIVINDICACION ESPECIFICA	ACCION	REPRESION	EFECTO URBANO	EFECTO POLITICO
LA VEGA (CARRETERA NEGRA)	- Obtención Servicio Básico	- Gobernación D.F.	- Reuniones - Visitas Casas - Asambleas	- Luz y pavimentación carretera negra	- Manifiestaciones frente gobernanación	- Rolazos - Detenidos	- Instalaciones luz y pavimentación	- Da fuerza a la lucha. - Fe en la movilización
LA VEGA	- Obtención Servicio Básico	- Oficina Desarrollo Comunidad	- Peticiones Oficiales - Reuniones - Visitas Casa - Comisiones	- Tuberías agua	- Manifestaciones - Toma ofic. desarrollo comunidad	- Reciben material p. auto-cons-trucción	- Trabajo unión comunitaria	
LA VEGUITA	- Obtención tierras para vivir	- Oficina desarrollo comunidad		- Terreno	- Toma de terreno privado	- Desalojo ocupantes - Encarcelamientos		
LOS CANJILLOES	- Obtención equipam. colectivo	- B.O.	- Reuniones - Gestiones Oficiales - Manifest. Pacíficas	- Continuación construcción Escuela	- Toma Escuela - Inscripción alumnos	- Continuación construcción Escuela	- Afianzamiento movimiento comunitario	

Gráfico 18 (cont.)

B. 1975-1978

PARAMETROS	OBJETIVO	ADVERSARIO	CARACTERISTICAS ORGANIZATIVAS	REIVINDICACION ESPECIFICA	ACCION	REPRESION	EFECTO URBANO	EFECTO POLITICO
LA VEGA	- Evitar desalojos (D. 333) - Plan de Re-modelación La Vega	- Gobernador (D. Arria) - Jefatura Parroquial - INAVI - Gobernación - C.S.B. - Siniestro y socorro	- Reunión con Jefe Civil Parroquia - Comisión vecinos - Asamblea - Comité contra desalojos - Comisión atención huelgistas	- Paralizar desalojos - Obras, infra-estructura - Reparación viviendas - Mejor reubicación - Pago de bienhechurías	- Resistencia a desalojos - Toma de INAVI - Toma de Escuela - Huelga de Hambre	- Desalojos a la fuerza - Demolición indiscriminada ranchos	- Proyecto construcción edificios para damnificados - Union de 2 barrios - Respaldo comunidad social - Concientización comunidad - Nivel organizativo comunitario	- Responsabilidad comunitaria - Respaldo comunidad social - Concientización comunidad - Nivel organizativo comunitario
BARRACA DE LOS MANGOS	- Combatir política barraquismo (incendio barraca)	- Concejo Municipal D.F. - INAVI	- Comités de Defensa	- Construcción edificios	- Reparto ropa y comida a damnificados	- Control sin violencia	- Proyecto dos bloques - Información comunidad - Apoyo comité unificado barrios	- Respaldo partidos políticos - Información comunidad - Apoyo comité unificado barrios
NUEVO HORIZONTE + VISTA HERMOSA + NIÑO JESUS	- Contra desalojos - Proyecto	- Gobernador (D. Arria) - B.O. - OMPU - MOP - FUNDACOMUN	- Incorporación cuadros politizados y naturales con experiencia - Creación org. paralelos a juntas	- No desalojar - Reconocimiento bienhechurías - Obras infra-estructura	- Concepción lucha prolongada pequeña diaria continua	- Desalojos violentos - Detenciones - Despido trabajadores FUNDACOMUN	- Instalación cloacas - Pavimento - Muros construcción	- Desarrollo niveles conciencia - Esfuerzo aún luchas locales

Gráfico 18 (cont.)

C. 1979-1983

CARACTERIST.		REIVINDIC.		EFECTO				
LUGAR	OBJETIVO	ADVERSARIO	ORGANIZAT.	ESPECIFICA	ACCION	REPRESION	URBANO	POLITICO
- La Morán	- Lograr vivienda	- INAVI	- Reuniones asambleas	- Evitar desalojos sin reubicación	- Toma edificios aptos	- Presos	- Asignac. 1250 viv.	- Alto nivel organizat.
- La Silsa	(reubicac.) para todo afectado	- Constituc. comisiones por problemas	- Lograr reubicaciones	- Comunicar dos	- Toma INAVI	- Operatividad militar anti-toma	- Ejemplo para otras comunidades	
Decreto 333					- Cabildo abierto	- Reubicación dispersas		
					- Apelación Concejo, Congreso, Fiscalía Presidte.			
LA VEGA:								
El Milagro	- Lograr conc. habites. ante prob.	- FUNDACOMUN	- Comités volantes convocat. período	- Evitar desalojos	- Tomas: INOS	- Redadas		- Politizac. movim.
Margarita		- INOS	- INAVI	- Mejorar serv.	- MOP			- Concientiz. habites.
La Ladera		- MINIST. ED. ASEO URB.			- INAVI			
Culebrilla		GOBERNAC.			- FUNDAC.			
	- Sacar industria cemento	- Concejo	- Eliminar contaminac.					- Informe m/ comunic.
								- Vinculac. otros mov.
BARRIO EL NAZARENO (CASALTA)								
1. Solución problema damnific. derrumbe (18/8/80)		- Concejo Gobernac.	- Asoc. Civil	- Conseguir vivienda damnificada	- Toma Escuela damnific.	- Reubicac. Casalta auto-constr.	- Cooperac. UCV	- Invitaciones nac. e internac. exponer experiencia
2. Continuar movim. comunit.			- Alfabetizac.	- dos	- Divulgac. problema			

Gráfico 18 (cont.)

LUGAR	OBJETIVO	ADVERSARIO	CARACTERIS. ORGANIZAT.	REIVINDIC. ESPECIFICA	ACCION	REPRESION	EFECTO URBANO	EFECTO POLITICO
PETARE	- Evitar desalojos	- Concejo (mediador empresa privada)	- Comité contra desalojos	- Evitar desalojos por construcc. vía	- Cartas Congreso Presidte.		- No hubo desalojo	- Concientiz. - Union con otros barrios
J.F. Rivas	- Organizac. popular		- Organizac. habitantes por sector		- Apoyo Concejales			
Esfuerzo	- Formar y concientiz. habites.	OMPU	- Comités		- Cabildo Abierto			
1º Novbre			- Constituc. as. vecinos					
Guaicaip.			- Sistemas de información interna					
Progreso								
CARICUAO	- Mejora servicios	- Concejo - INOS	- Líderes juveniles	- Exige funcionam. servicios:	- Cartas: Presidte. Concejo		- Se obtuvo - Casilla agua, - Alumbrado - Rampas y escaleras	- Se logra re-baja pasajes - Ejemplo para otros barrios
PALO GDE.	- Particip. vecinos en gestión de sus probl.	- FUNDACONUN - Gobernac.	- Fundac. As. Vecinos	- agua pot. - aguas ngr - ascensor - Escuela	- Toma INOS			
Onoto			- Asambleas	- No permite alza pasaje				
García c. Terrazas			- Periódico	- Evitar desalojos Metro				
de Caric.			- Delegados por piso en bloques					
			- Comisiones de trabajo barrios					

Fuente: Castells y otros, 1977; Romero y Yegüez, 1978; Freitas y otros, 1979; Mazzei, 1981; Amor, 1978; y Sánchez y otros, 1987.

IV. CONCLUSIONES

El patrón actual de ocupación del territorio venezolano y de desarrollo urbano, forma parte de un proceso que data de la época de la Conquista. Una de sus principales consecuencias es la fuerte concentración de los principales centros urbanos en la región centro-norte costera del país, patrón que produce un desequilibrio interregional e intraurbano. Las principales ciudades, y en especial el Area Metropolitana de Caracas, representan un foco de atracción y, por ende, de gran concentración de población, servicios, inversiones, industria y empleo.

Una dificultad de tipo político-administrativo para el Area Metropolitana de Caracas es que sus unidades y divisiones territoriales y sociales no corresponden a las administrativas, lo que genera, entre otros, problemas de servicios, de control y de administración.

Gran parte de la población que se concentra en las áreas metropolitanas no tiene posibilidad de colocación en el mercado de trabajo y se crea así un gran contingente de subempleados y desempleados; se trata de una población insolvente con gran demanda de servicios urbanos que la ciudad no está en condiciones de atender. Se produce, así, un enorme déficit de servicios, entre los cuales figuran los habitacionales.

La existencia de áreas altamente segregadas, tanto espacial como socioeconómicamente y la distribución dispareja de los servicios, constituyen una grave situación de desigualdad social urbana: internamente en el Area Metropolitana de Caracas hay disparidades extremas entre los niveles de ingreso, de producción, de equipamiento físico y de servicios sociales, entre unas y otras zonas.

Según algunas expresiones, habría dos ciudades: la formal y la informal. Ellas presentan cierta homogeneidad interna y gran heterogeneidad entre una y otra. La ciudad informal es más dinámica que la otra: ella crece en forma mucho más acelerada y va penetrando paulatinamente en la ciudad formal.

Ha habido un considerable menoscabo de la calidad de vida de los habitantes, no sólo de la ciudad informal, sino en general del Area Metropolitana. Esta situación es, en gran medida, resultado

de la creciente incapacidad de la población de acceder a la vivienda de mercado, incluso a la de interés social. Ello, lleva necesariamente a la autoconstrucción de ranchos para resolver el problema de habitación de cada familia. Esta situación se ha agravado últimamente por el incremento del inquilinato de viviendas o de habitaciones en los barrios consolidados.

El Estado y el sector privado no proporcionan soluciones a grandes sectores de la población cuyos ingresos no corresponden a la oferta de vivienda. Así, se estima la existencia de un déficit, para estos sectores, superior a las 112 000 unidades de vivienda en el Area Metropolitana de Caracas y a las 600 000, en todo el país. El Estado, a través de sus organismos especializados, estimula económicamente al sector privado en la producción de la vivienda.

Los movimientos sociales urbanos del Area Metropolitana han logrado influir y modificar decisiones políticas que afectan a sus colectividades en relación con su hábitat. No obstante, los resultados más significativos se han observado, no tanto en las luchas de los sectores más necesitados, sino en las de los sectores medios.

En términos generales, cabe concluir que el patrón de ocupación territorial existente se caracteriza por el desequilibrio en la distribución de la población, el crecimiento por agregación no estructurada, el déficit de vivienda y servicios y la segregación urbana, situaciones todas altamente dependientes del modelo de desarrollo que asumió el país en los últimos 30 años.

Notas

1/ Aunque en 1990 se realizó el XII Censo General de Población, hasta el presente (1991) sólo se cuenta con información parcial.

2/ Esta falta de coincidencia hace dificultoso el cálculo de algunas cifras estadísticas, cuyas fuentes muchas veces no proporcionan información para todos los segmentos que forman el Area Metropolitana.

3/ Estas escalas de ingreso se reajustaron posteriormente.

4/ En 1981, 1 dólar = 4.3 bolívars (en 1991, 1 dólar = 60 bolívars, aproximadamente).

5/ Entendemos el término 'políticas estatales' en su sentido más lato, de acuerdo con la interpretación que le da Mayntz. Según ella la expresión cubre todos los posibles programas de acción a cargo de los diferentes agentes públicos "desde leyes o planes y programas en su sentido más estrecho hasta las expresiones más generales de intención política". El término comprende de esta forma la amplia gama de acciones realizadas por la burocracia pública y asume grados muy diferentes de articulación de objetivos (citado por Oszlak, 1980, p.15).

6/ Para el análisis detallado de un caso tipo I, véase Fadda, 1990.

Bibliografía

Amor, Francisco (1979), "Un barrio que padece un plan piloto", SIC N° 41, sept-oct.

Aranda, Sergio (1983), Las clases sociales y el Estado en Venezuela, Caracas, Editorial Pomaire.

Barrios, S. y F. Gonzalo (1971), "Proceso histórico del desarrollo urbano en Venezuela", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación.

Calonge, Aminta (1978), "El sector financiero y la producción de vivienda en Venezuela", en AAVV Producción capitalista de la vivienda en Venezuela: condiciones y perspectivas, Caracas, Instituto de Urbanismo, UCV.

Calonge, Aminta y otros (1990), Escenarios de ocupación territorial del Río Tuy, Caracas (inédito).

Calonge A. y N. Fonseca (1989), "Una política social para la afirmación de la democracia", Acciones básicas de la política del Estado en el área de la vivienda de interés social, Caracas, Edit. Arte.

Camacho, O. y A. Tarhan (1991), Alquiler y propiedad en barrios de Caracas, Caracas, International Development Research Centre Ottawa/Universidad Central de Venezuela.

Castells, M., E. Cherki y otros (1977), Movimenti Sociali Urbani, Milán, Feltrinelli.

Cilento, Alfredo (1989), "30 años de financiamiento habitacional en Venezuela: cronología y crítica", Coloquio, vol. 1, N° 1, enero-abril.

De-Sola Ricardo, Irma (1967), Contribución al estudio de los planos de Caracas, Caracas, Ediciones del Cuatricentenario de Caracas.

Evans, Ronald (1991), Salud y enfermedad en las áreas urbanas, con referencia especial a Caracas. Giulietta Fadda, La urbe latinoamericana: balance y perspectivas a las puertas del tercer milenio. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana (en prensa).

Fadda, Giulietta (1990), La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana, Caracas, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana y Universidad Central de Venezuela.

Freites, N., V. Aguilera V. y J. Pulido (1979), "Situación actual de los movimientos sociales urbanos en el Area Metropolitana de Caracas", Tesis de Grado, Caracas, Escuela de Sociología y Antropología, UCV.

Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) (1978), Inventario de los barrios pobres del Area Metropolitana de Caracas y el Departamento Vargas, Caracas.

Gobernación del Distrito Federal y otros (1984), Barrios urbanos en el Area Metropolitana de Caracas. Diagnóstico, informe y anexos, Caracas.

Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) (1989), 60 años de experiencia en desarrollos urbanísticos de bajo costo en Venezuela, Caracas.

Lovera, Alberto (1986), Construcción y empleo. Problemas y perspectivas en una coyuntura recesiva.

Mazzei, Milena (1981), "Participación ciudadana e intervención del Estado en el barrio Niño de Jesús", Tesis de posgrado, Caracas, CENDES/UCV.

MERCAVI 70 (1970), Informe, Caracas.

Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) (1985), Estimación de requerimientos de vivienda y servicios 1985-1988, Caracas.

Negrón, Marco (1986), "Expansion urbaine et urbanisme", L'architecture d'aujourd'hui, N° 247, octubre.

----- (1982), "Los orígenes de la urbanización contemporánea en Venezuela", Urbana 4, pp. 71-92.

OCEI (1987), Proyección de población 1980-2000, Caracas, OCEI.

Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU) (1974), Crecimiento histórico de los ranchos de Caracas. Lapso 1949-1971, Caracas, OMPU.

----- (1981), Caracas 2000. Plan general urbano, Caracas, OMPU.

----- (1980), "Simulación y evaluación de escenarios económicos de la región capital", Urbana N° 2, pp. 25-104.

Oficina Central de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) (1989), Plan regional de ordenación del territorio para la región capital, Caracas.

Oszlak, Oscar (1980), Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Buenos Aires, Ed. CEDES, vol. 3, N° 2.

Posani, Juan Pedro (1979), La vivienda en Venezuela. Artes y oficios, Caracas, Biblioteca del INCE.

Romero A. y D. Yegüez (1978), "Movimientos sociales urbanos", Tesis de posgrado, Caracas, Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.

Sánchez, M. y otros (1987), "Los movimientos sociales vecinales y la intervención del Estado en el Area Metropolitana de Caracas", Caracas, Instituto de Urbanismo-UCV y CONICIT.

Travieso, Fernando (1969), "Jerarquía urbana y subdesarrollo", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, N° 62-63, Caracas.

Viñals, Enrica (1981), "Nota docente", Caracas.