

Planificacion, gobernanza y vivienda en la Caracas democràtica. Contextualizar para comparar

Julien Rebotier

▶ **To cite this version:**

Julien Rebotier. Planificacion, gobernanza y vivienda en la Caracas democràtica. Contextualizar para comparar. Cuadernos del Cendes, 2011, 75, pp.1-22. halshs-00617687

HAL Id: halshs-00617687
https://shs.hal.science/halshs-00617687

Submitted on 30 Aug 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Planificación, gobernanza y vivienda en la Caracas democrática. Contextualizar para comparar.

Julien Rebotier. julien.rebotier@univ-pau.fr

Introducción

A principios del siglo XXI, Venezuela cuenta entre las experiencias políticas, nacionales y locales, más polémicas en América Latina. Partiendo de ello, queda imprescindible documentar el rol y la diversidad de las experiencias y prácticas de participación en la elaboración y en la implementación local de decisiones, así como las formas de emergencia de nuevos actores. En una "República participativa y protagónica", si bien existen experiencias en término de participación y de planificación urbana, resulta que no son siempre a la altura de las declaraciones públicas ni de la retórica voluntarista del ejecutivo nacional. Los temas de inseguridad y alojamiento siguen siendo dos desafíos pendientes – si no fracasos importantes – de las políticas públicas chavistas implementadas desde 1999. En Caracas, las tasas de homicidios cuentan entre las tasas más altas del mundo, y se sigue hablando de la "ciudad Frankenstein" tal como la describían arquitectos, urbanistas y geógrafos en los años 1980.

Alejándonos de la polarización política que esconde a menudo cuestiones estructurales bajo consideraciones coyunturales, ¿cómo se puede explicar el "caos" actual de la ciudad capital si hace años que se está hablando ya de una "ciudad monstruo"? ¿Cómo se traduce el cambio político que conoce Venezuela desde finales de los años 1990, en el campo urbano? La participación no es una invención chavista. Entonces, ¿cuál es la importancia de la participación en el desarrollo urbano durante la era democrática, desde 1958? En otros términos, ¿las políticas urbanas implementadas bajo los gobiernos chavistas diseñan una ruptura en el manejo de la ciudad y de la planificación territorial urbana? ¿O sigue la implementación de políticas parecidas a las anteriores, reproduciendo desigualdades y discriminaciones?

Se entiende la participación como un proceso político por el cual la sociedad organizada es directamente parte de la elaboración, de la implementación y del control de decisiones. La participación es un elemento clave de la gobernanza que no se entiende de forma normativa, sino como el modo de interacción entre actores así como la emergencia de nuevos actores en la elaboración, la toma, y el seguimiento de las decisiones. La gobernanza involucra también una dimensión institucional en términos de urbanismo y vivienda. Finalmente, se concibe la planificación urbana como un sistema articulado de instituciones, de planes y de reglas que tiene como objetivo implementar de manera concreta una concepción de desarrollo de la ciudad (sin presumir del tipo de concepción). La gobernanza en los temas de vivienda y de planificación urbana abarca dos grandes características: por un lado, una dimensión de organización

institucional; por otro lado, la emergencia de nuevos actores y sus interacciones en el proceso de hacer decisiones.

El objetivo del presente trabajo consiste en identificar "momentos" en la planificación urbana y en el "sector" de la vivienda en la Caracas democrática, desde 1958, en función del peso de diferentes intereses y de las lógicas de diferentes actores en el escenario local y nacional. Las formas y relaciones entre actores ayudan en contextualizar las modalidades actuales de gobernanza urbana así como facilitan enfoques comparativos entre ciudades. También ofrece la posibilidad de emprender comparaciones en una misma ciudad, pero en épocas diferentes. Gracias a un trabajo de situación, se pretende alcanzar una mayor dimensión crítica y una lectura más acertada a la hora de analizar experiencias contemporáneas en Caracas. Para cumplir con aquellos objetivos y lograr una periodización de la planificación urbana, focalizamos en la dimensión socio-espacial de políticas públicas, así como en las movilizaciones, reivindicaciones e intereses de diferentes actores, en relación con la vivienda. Se busca caracterizar las relaciones de fuerza entre actores y sus lógicas, en la Caracas democrática.

Partiendo de planteamientos críticos, se formula una problemática orientada hacia temas de justicia y de desigualdades en el contexto urbano contemporáneo de Caracas: ¿a pesar de un período *democrático* desde 1958, como la evolución de la planificación urbana permite dar cuenta de la reproducción (o de la subversión) de un orden desigual entre los actores de la ciudad? ¿Cómo entender la emergencia de nuevos actores, de nuevas voces o de nuevas lógicas en el escenario local urbano? ¿A partir de cuándo? ¿Tal rearticulación en la planificación urbana y en el sector de la vivienda participa en la definición de nuevos contornos socio-espaciales de la ciudad? ¿O sigue siendo *más de lo mismo* en un orden socio-espacial urbano profundamente desigual?

Pretendemos aportar elementos de respuesta a aquellas preguntas gracias a la periodización de lógicas de actores en Caracas desde 1958 basándonos en una revisión de la literatura científica y reglamentaria, en la consulta de especialistas geógrafos, arquitectos y urbanistas en Venezuela, así como de funcionarios públicos, nacionales y locales, entre 2004 y 2008. Aquel período corresponde a la elaboración y redacción de un trabajo doctoral en geografía sobre la dimensión territorial del riesgo urbano en Caracas, que constó de más de un año y medio de trabajo de campo en tres oportunidades (Rebotier, 2008). Es de notar que las fuentes e informaciones utilizadas corren hasta principios del año 2009. También ayudaron mucho las numerosas observaciones de (a veces participaciones a) reuniones de varios sectores organizados en Caracas sobre temas de ordenamiento local, de vivienda, o de regularización de la tierra, así como las entrevistas otorgadas por líderes locales o habitantes comprometidos en los procesos de participación.

El trabajo se organiza a partir de la caracterización de cuatro grandes lógicas de actores en relación con planificación urbana y vivienda. En un segundo tiempo, a raíz de aquella evaluación, se consideran momentos relativamente homogéneos entre las lógicas dinámicas observadas y se propone una lectura

gráfica de aquellos momentos bajo la forma de "diamantes" (figura 1 a 6). Se obtienen varias figuras correspondiendo a contextos de planificación urbana y que enmarcan el tema de vivienda en el período democrático. Constituyen una contribución al trabajo comparativo a escala regional, en el tiempo y entre ciudades. Para terminar, se trata de evaluar los alcances y los límites de la propuesta de lectura gráfica de las lógicas de actores en relación con la vivienda, se destacan los grandes rasgos del estudio sobre Caracas desde 1958 (evoluciones, rupturas, consolidaciones, recurrencias…), como un marco de referencia, y se plantean las continuaciones eventuales de este trabajo de situación con estudios de caso en vista a una evaluación de la gobernanza de la vivienda actualmente en una ciudad estructuralmente desigual, pero en un momento de "participación y protagonismo".

Vivienda: una encrucijada continua en la Caracas democrática.

Al salir de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1951-1958), Caracas pasa el millón de habitantes. Había empezado ya el proceso de urbanización y de crecimiento demográfico acelerado que caracteriza gran parte de las ciudades latino-americanas a mediados del siglo XX. Los factores son conocidos. Además de la tradición urbana colonial, el modelo económico del país basado en la renta petrolera (altos ingresos combinados con poca fuerza de trabajo necesaria) favorece la acumulación y la concentración urbana. Al éxodo rural se suma una primera ola de migración más bien europea a finales de los años 1950, principio de los años 1960, seguida por una ola latino-americana a partir del final de los años 1970 (Ontiveros, 2002; Baby-Colin y Zapata, 2006).

La ciudad capital cuenta con medio millón de habitantes en 1950 (700000 habitantes en la región metropolitana - RMC); con más de un millón en 1961 (más de 1,5 millón para la RMC); más de 2 millones en 1971 (superando los 2,5 millones para la RMC); 2,5 millones a principios de 1980 (casi 3,5 millones para la RMC); para alcanzar los 3 millones a mediados de los 1990, y estabilizarse alrededor de 3,3 millones de habitantes a principios del siglo XXI. La RMC, que abarca la aglomeración del Valle de Caracas, a la cual se suman cuatro aglomeraciones menores, concentra alrededor de 4,5 millones de habitantes en los años 2000 (se compilaron aquellas cifrasen Rebotier, 2008).

La proporción de caraqueños viviendo en *barrios de ranchos*[1] roza un 20% de la población total a finales de los años 1950; más de la mitad a finales de los 1970; y alrededor de 40% desde la década de los 1990 (De Lisio, 2001; Deler, 1994; Baby-Collin y Zapata, 2006). Si el objetivo más violento y terminante de acabar con los *barrios de ranchos* terminó con la "batalla contra el rancho" en el período pérezjimenista

[1] Terminología venezolana que refiere a sectores populares de hábitat auto-construido en terrenos a menudo invadidos (Bolívar, 1986).

(Castillo D'Imperio, 1990), la cuestión de la vivienda sigue planteándose, aunque de diferentes perspectivas, a lo largo del período democrático hasta hoy día en Caracas.

El "problema" de la vivienda es social y políticamente contingente

A pesar de las carencias obvias y de las malas condiciones de alojamiento, la definición de un problema como él de la vivienda, no es "necesaria". No se reduce a un problema de cantidad o de calidad de oferta. Más bien, está articulado a una serie de intereses sociales y económicos, de contingencias políticas cortoplacistas o más ideológicas (Gilbert, 2007). La cuestión social de la vivienda abarca dimensiones muy diferentes, como la del déficit y de la calidad de la vivienda, pero también de la disponibilidad de servicios, de la tenencia de la tierra (y de la vivienda), de la legalidad de la ocupación y de la construcción o de la reglamentación de la función residencial del suelo urbano. Investigar la cuestión de la vivienda implica entender la construcción social del problema, las articulaciones entre diferentes intereses y lógicas de actores en el tiempo, el espacio y las relaciones de fuerza que animan la sociedad. Igualmente, implica identificar las diferentes tendencias que dominan o que compiten en el escenario político nacional y local a la hora de plantear, tomar en cuenta o manejar el tema.

En esta perspectiva, las "lógicas" contempladas consisten en perspectivas o intereses particulares, correspondiendo a diferentes actores (aunque de manera no exclusiva) y que intervienen en la construcción y en la manera de darle respuesta a la cuestión de la vivienda en Caracas. Se distinguen las lógicas de mercado, de reglamentación, de políticas públicas (entendida como proyecto político de ciudad, de sociedad, y planificación a mediano y largo plazo), siendo la última una lógica social de las necesidades. Las cuatro lógicas definen un contexto en el cual la vivienda – sus eventuales soluciones y los términos del debate – se plantea como un tema socialmente contingente. Interactúan en el tiempo y sus influencias relativas evolucionan, permitiendo identificar momentos más o menos nítidos. A través de aquellas cuatro grandes lógicas, representativas de grandes tendencias, se espera restituir una situación, social y política, espacial e histórica, en la cual se construye y se maneja el tema de vivienda en la capital venezolana. La evolución de las relaciones entre las grandes lógicas constituye un retrato del debate sobre vivienda que permite comparar la ciudad con otras donde se construye el tema vivienda de manera diferente, así como ubicar las transformaciones del debate en una sociedad caraqueña que también cambia en el periodo democrático.

Antes de proceder a la periodización en la segunda parte, se exponen y se caracterizan a continuación las cuatro grandes lógicas cuya identificación resulta de la revisión de parte de la literatura (venezolana e internacional) sobre el tema, de la entrevista de académicos, profesionales y autoridades pública en

Caracas, así como de las reuniones e intercambios de experiencia con los colegas del programa de investigación comparativa METRALJEUX[2].

Las lógicas de actores como marcos para situar la cuestión de la vivienda

La lógica de mercado. No se relaciona solamente con la actividad de empresarios ni con el sector de la construcción. También se refiere a la voluntad que demuestran los poderes públicos a la hora de incentivar el acceso a la propiedad o agilizar el financiamiento del sector económico de la vivienda. En esta lógica, la rentabilidad, la competición, o el financiamiento del sector dominan u orientan la cuestión de la vivienda, su construcción social y su manejo como desafío metropolitano.

La lógica de reglamentación o de fiscalización. Se refiere a la manera como los poderes públicos buscan y logran (o no) enmarcar las demás lógicas, entre las cuales se halla la lógica de mercado y su objetivo final de rentabilidad. Esta lógica está relacionada con la capacidad de alcanzar objetivos específicos mediante la promoción inmobiliaria pública, reglas de construcción más o menos rígidas, o un poder efectivo de fiscalización. Sin embargo, aquella lógica no es contradictoria con la del mercado, y hasta la puede ampliar y complementar. La lógica de reglamentación no presenta ningún carácter ideológico, sino que se refiere a la capacidad de intervención (de arbitraje, o hasta de arbitrariedad) de una autoridad pública.

La lógica de políticas públicas. Se diferencia de la lógica anterior en la medida en que se refiere a una proyección, a una planificación a mediano y largo plazo, y que apunta hacia un horizonte ideal para el sector de la vivienda. Consta de un proyecto de sociedad y de una política de ciudad. Es consistente con objetivos de sostenibilidad, de coherencia y con esfuerzos de anticipación en el manejo del tema de la vivienda. También implica instituciones sostenibles, capaces (o lideradas por gente con ganas) de implementar un proyecto público durante varios años, por ejemplo constituyendo reservas públicas de suelo en un contexto especulativo. Si es ideológica, la lógica de políticas públicas tampoco presenta ideología particular. No presume del proyecto de sociedad que se defiende.

La lógica social, o lógica de las necesidades. Esta última lógica da cuenta de las condiciones de existencia de los caraqueños frente a su experiencia de la vivienda. Según sus necesidades y según las épocas, y en función del sector de la ciudad así como del tipo de población involucrado, los habitantes se organizan diferentemente. Aquella lógica es la marca de la necesidad más que de la demanda en relación con la vivienda. Está ampliamente orientada por las modalidades de participación y por las posibilidades de reivindicación y de movilización de la base.

---

[2] METRALJEUX es un programa de investigación comparativo de la gobernanza metropolitana de cuatro grandes cuestiones (comercio, seguridad, trabajo y vivienda) en Buenos Aires, Caracas, México y São Paolo: http://www.iheal.univ-paris3.fr/spip.php?rubrique574. Agradezco los colegas del tema "vivienda" por sus discusiones y presentaciones en otros contextos metropolitanos, y que contribuyeron a poner de realce las dimensiones significativas que entran en la caracterización de las lógicas de actores presentadas.

Se identifican seis periodos en la planificación urbana y el manejo del tema de la vivienda al caracterizar seis configuraciones que se consideran homogéneas entre las cuatro lógicas. Consecuencia de la evaluación cualitativa a raíz de las diferentes fuentes de información, la ponderación de las lógicas es relativa y permite en primer lugar una periodización en vista a un proceso de comparación en el espacio y en el tiempo (intra- e interurbano). Las relaciones entre actores son dinámicas, y las influencias o las dominaciones de los diferentes actores van cambiando, diseñando nuevos contornos al tema de la vivienda. Aquellos periodos son partes de un contexto regional y global, pero dan cuenta del éxito local de grandes paradigmas, de formas de control urbano y de los tipos de territorios urbanos afectados a la hora de ser modificadas las modalidades de gobernanza de la vivienda en Caracas.

Una periodización de la vivienda como debate y como desafío metropolitano

La evaluación cualitativa y relativa del peso de las lógicas sobre vivienda y sobre la manera de elaborar, tomar y seguir decisiones en el tema permite diseñar diamantes de cuatro puntas (una lógica en cada punta). Una mayor distancia al centro significa un peso relativamente mayor de la lógica evaluada en relación con las demás (figuras 1 a 6). A raíz de la evaluación de las lógicas, se producen diamantes representativos del peso, de las evoluciones y de las relaciones entre lógicas de actores. Al leer simultáneamente los diferentes diamantes, caracterizando seis momentos, se notan las lógicas que dominan, las que compiten, y cuáles van cobrando importancia en el tiempo. Para terminar, el tono del fondo del diamante permite calificar un grado de conflictividad entre actores y entre sus lógicas. Las interacciones no son productos de negociaciones, sino más bien de relaciones de fuerza y de conflictos. Cuanto más oscuro es el tono, mayores parecieron las tensiones entre lógicas, y actores. Desde 1958, se identificaron seis momentos caracterizados por articulaciones específicas de lógicas de actores. Para cada momento, se argumenta la evaluación de cada lógica, y se presenta el diamante correspondiendo con las tendencias de cada una de las lógicas.

El compromiso de la democracia para la vivienda: entre erradicación y rehabilitación

Al salir de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez y hasta mediados de los años 1970, en un contexto de urbanización acelerada, el nuevo gobierno democrático no tiene la capacidad de reglamentar el mercado de la vivienda. La ley de regulación de alquileres en 1960 tiene como consecuencia la casi desaparición de vivienda para alquilar. En un primer tiempo, la fuga de capitales y de mano de obra calificada, y luego la especulación inmobiliaria y sobre el suelo urbano acarrean fuertes perturbaciones en el sector de la vivienda. El sector de la construcción sale reforzado y estructurado del régimen dictatorial fuertemente

modernizador. El gobierno elabora instrumentos financieros para relanzar la construcción privada. Una comisión para el desarrollo urbano y el hábitat instalada por el presidente Betancourt hace hincapié en:

> *« La fijación de límites y la determinación y adquisición de las áreas de expansión de las ciudades, la creación de un impuesto de carácter progresivo a los terrenos ociosos; y el establecimiento de una contribución sobre mejoras en razón de las obras que realizarán los organismos públicos, así como una legislación municipal que permitiera recabar, para el municipio, la valorización generada por cambios de zonificación en los terrenos urbanos »* (citado en Cilento Sarli, 1998: 40).

Sin embargo, el gobierno siguiente descarta aquellas advertencias por ser "demasiado socialistas". Algunas iniciativas institucionales y públicas orientadas al problema de la vivienda para los sectores más populares se implementan a principios de los 1970. Entre 1958 y 1973, el Banco Obrero[3] complementa la construcción de casi 320000 viviendas, pero sigue insuficiente y fuera del alcance de los sectores más populares mientras que la capacidad de construcción y de planificación de los poderes públicos va disminuyendo fuertemente.

Tolerar la invasión de tierra y la construcción de ranchos les da un margen necesario a los poderes públicos para disminuir la presión social de la demanda (Bolívar, 2002). La multiplicación y el ajuste de medidas fiscales y financieras (para los constructores así como los incentivos a los compradores) abundan en el sentido de la lógica de mercado. Hasta el principio de los años 1970, no se consiguen reivindicaciones muy estructuradas en relación con la vivienda, ni siquiera entre los más pobres (Van Niekerk, 1974), masivamente excluidos de un sistema orientado por un mercado enmarcado en un Estado voluntarista. La ciudad continúa siendo el lugar de la promoción social, el símbolo de la modernidad y del progreso para emigrantes recién llegados que aún no ponen el mito en tela de juicio (Ellner y Tinker Salas, 2007), a pesar de pésimas condiciones de alojamiento (Marchand, 1966).

Desde el periodo de la dictadura, los poderes públicos oscilan entre « erradicar los ranchos » y volver a construir por un lado, y rehabilitar los sectores de manera integrada por otro. Los barrios de ranchos y su integración a la ciudad son formalmente reconocidos en 1969, y más aún con la *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, en 1987. La tensión rehabilitación / reconstrucción masiva seguiría presente en el tema sobre vivienda en Caracas hasta el día de hoy.

Evaluación de las lógicas: Lógica de mercado, 3+; Lógica de reglamentación, 3-; Lógica de política pública, 3; Lógica de las necesidades, 1.

[3] Organismo público, creado en junio 1928, bajo la autoridad del ministerio de Fomento, y de Obras Públicas a partir de 1949, encargado en un primer tiempo de financiar el acceso a la propiedad de los obreros y sectores populares. A partir de finales de los años 1930, el organismo está en el origen de la construcción de numerosos conjuntos residenciales de clase media y media baja (Cilento Sarli, 1998), alejándose el objetivo inicial de permitir a los obreros que adquirieran una "vivienda sana y barata" (Martín Frechilla, 1995).

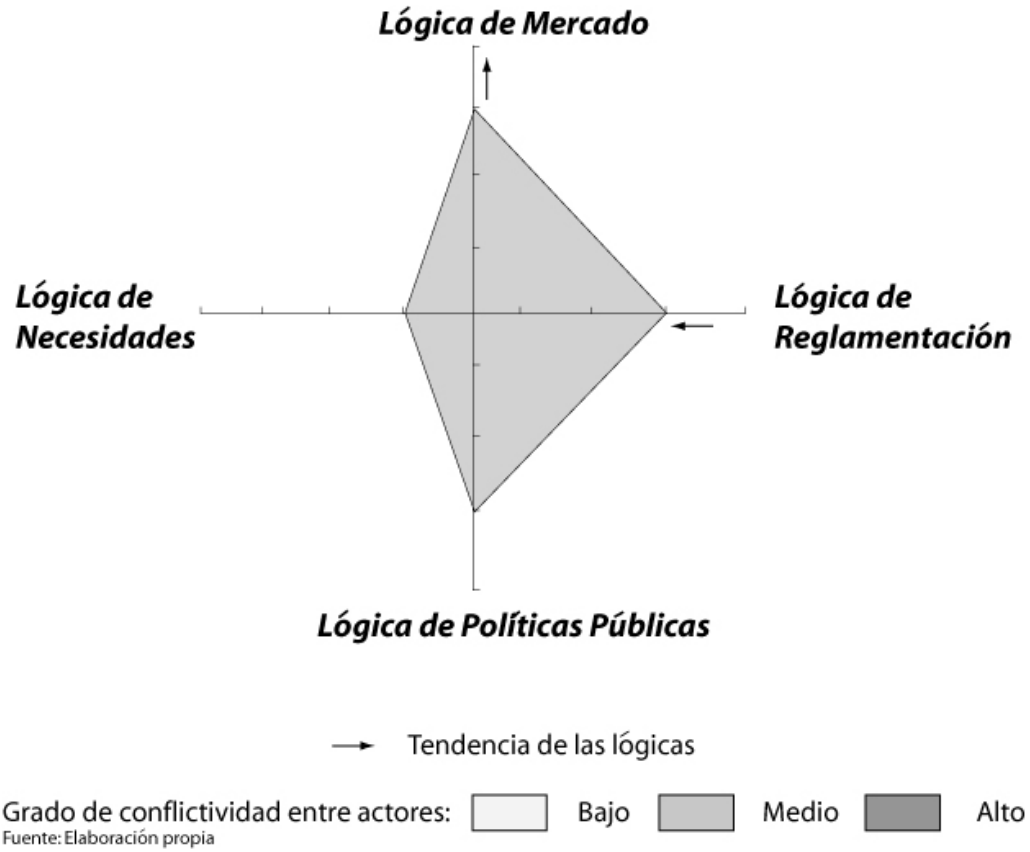


Figura 1: El gobierno democrático a la hora de enfrentar y plantear el tema de vivienda (1960 – mediados de los años 1970)

Explosión del sector de la construcción y retroceso del Estado

A raíz del boom petrolero que ocurre a mitad de los años 1970, los ingresos petroleros superaran en 5 años los ingresos cumulados desde el principio de la explotación del petróleo en Venezuela. Ello acarrea una re-articulación significativa de las lógicas de actores en términos de vivienda en el país. La especulación inmobiliaria y sobre la tierra es una manera de captar le renta. Entre 1973 y 1976, el valor de la construcción aumenta en una relación de 1 a 4, y el valor de los créditos públicos otorgados, de 1 a 3. Entre 1970 y 1975, la construcción privada aumenta de más de 61% cuando la promoción pública aumenta en un 28%. En el mismo periodo, el valor del metro cuadrado aumenta en un 58% en Venezuela, y en un 312% en Caracas (Infante et al., 1982).

A partir de mediados de los años 1970, el peso de los poderes públicos va disminuyendo. En términos institucionales, se desmantelan los grandes cuerpos de Estado, como el Ministerio de Obras Públicas. El Banco Obrero pasa a ser INAVI (Instituto Nacional de la Vivienda), ente descentralizado, en 1975. En

1980, el INAVI solo está en el origen de un 5% de las viviendas construidas en el país mientras que las constructoras privadas dirigen sus productos a la población con mayor poder adquisitivo. En 1975, se recomienda constituir reservas de suelo. La creación del FONDUR (fondo nacional para el desarrollo urbano) no desemboca en la compra significativa de tierras urbanas, siendo usado el fondo para reforzar luego el sector bancario (Gallo-Kovacs, 1988: 58). La estrategia fiscal y financiera se convierte en un instrumento exclusivo de la poca regulación política. Incentivos y estímulos a la construcción privada se multiplican. Entre 1960 y 1975, el sector público está en el origen de dos tercios de la construcción de vivienda. Entre 1976 y 1983, cae a 43%. Para muchos, la lógica del acceso a la propiedad y a una vivienda digna y sana mediante el mercado sigue siendo una cuestión de tiempo (Gallo-Kovacs, 1988).

Retrocede más aún el Estado y se transfieren sus prerrogativas restantes en término de vivienda al sector privado y de la construcción, reforzando el desequilibrio frente a las demás lógicas. Durante el primer mandato del presidente Carlos Andrés Pérez, la política pública es cortoplacista. No cuenta con un horizonte ni un proyecto social, sino con el objetivo de agilizar cuanto sea posible la construcción privada y el acceso a la propiedad privada. Se prosiguen y profundizan las medidas fiscales, se transfieren fondos entre instituciones públicas para poder alimentar el crédito en el acceso a la vivienda. Desde la perspectiva del gobierno, se considera la vivienda como un problema financiero.

Se profundizan los desequilibrios entre las lógicas de mercado y la demanda. Las necesidades crecientes en un contexto poco reglamentado y sin perspectivas más allá de la construcción privada encarecida por los ingresos petroleros suscita la emergencia de reivindicaciones de diferentes tipos que van estructurándose a partir del final de los años 1970, en competición con otras lógicas existentes.

Evaluación de las lógicas: Lógica de mercado, 4; Lógica de reglamentación, 2- ; Lógica de política pública, 2- ; Lógica de las necesidades, 1+.



Figura 2: El boom petrolero. Explosión del mercado de la construcción, retroceso del Estado y emergencia de movimientos de vecinos (mediados 1970 – finales 1970)

Auge de la crisis urbana y emergencia de nuevas lógicas de actores

Con el contra-shock petrolero, se reducen considerablemente los recursos financieros para el sector vivienda. Después de la suspensión de la convertibilidad Bolívar – Dólar en 1983, ya casi no se otorgan préstamos para la construcción. Los poderes públicos disponen de poco control político sobre el sector, y además siguen adelante en las lógicas de incentivos fiscales, llegando a subvencionar productos residenciales para clases medias y media-altas.

En el contexto de crisis, la lógica de mercado está "en espera" hasta tal punto que a mediados de los años 1980, el INAVI llega a ser el primer proveedor de soluciones habitacionales y de construcciones nuevas mientras que el stock de viviendas sin vender aumenta. Pero la construcción pública de viviendas en 1985 es equivalente a la de 1964, cuando la ciudad contaba con tres veces menos de habitantes. Resulta que el sector informal construye mucho más que el sector privado y público reunido. Ahí se consiguen los verdaderos "hacedores de ciudad", de una ciudad "auto-producida" (Bolívar, 1995a). Las autoridades públicas no muestran ningún tipo de anticipación o de proyección a mediano o largo plazo. Resultan incapaces de solucionar los problemas masivos de vivienda mediante incentivos fiscales o financieros

supuestamente destinados a acompañar el mercado, quedando muy lejos de una lógica de necesidades (Gallo-Kovacs, 1988: 103).

En un ambiente de poca construcción, oferta no adaptada al tipo de necesidad y retroceso del Estado, crecen unas demandas sociales bastante heterogéneas, movimientos autónomos, que van estructurándose de manera diferenciada.

Evaluación de las lógicas: Lógica de mercado, 4; Lógica de reglamentación, 1; Lógica de política pública, 1; Lógica de las necesidades, 2+.



Figura 3: Las crisis: urbana, de la deuda, política, económica, social… La oportunidad para nuevas lógicas de emerger (1980's)

Consolidación de la participación y restructuración de las reivindicaciones

Después de la « década perdida » de los años 1980 y después del Caracazo en febrero 1989 – sangrientas protestas urbanas desencadenadas por la aplicación de medidas del ajuste estructural que causaron la muerte de varias centenas de caraqueños – se sigue contando con una lógica de reglamentación débil. Sin embargo, en los años 1990, ya existe una sociedad civil que, aunque muy heterogénea, se consolida con el tiempo, apoyándose en la multiplicación de las ONG y otras organizaciones locales intermediarias (tales

como el CESAP o la FUDEP)[4] así como en formas institucionales de participación urbana recién implementadas (se fomentan organizaciones intermediarias de vivienda – OIV – con el fin de capacitar y acompañar a las comunidades en el mejoramiento de las condiciones de vivienda). La ley de política habitacional en 1990 prevé transferir ahorro habitacional a comunidades movilizadas y organizaciones locales mediante las OIV. Otra institucionalidad se estructura a escala nacional. En 1990, se constituye el CONAVI (consejo nacional para la vivienda) cuyo objetivo consiste en asesorar y regir el tema de la vivienda en el país, y en 1994, se instala FUNDABARRIOS como otro índice de reconocimiento de la vivienda popular auto-construida (Cilento Sarli, 2002).

En esta reconfiguración del escenario de actores y a pesar de la afirmación de los actores populares, las necesidades de vivienda de los más pobres siguen difícilmente atendidas. Las organizaciones comunitarias de vivienda y asesoradas por OIV u ONG locales reflejan un liderazgo e ideales de los integrantes de clase media más dinámicos en la promoción de una sociedad civil activa. Las reivindicaciones y movilizaciones ciudadanas siguen sectorizadas y discriminadas (Hernández, 1996: 4; García-Guadilla, 2007). Si bien los vecinos se organizan durante esta década para substituirse a un Estado fallido (por ejemplo para controlar el uso del suelo en sectores residenciales formales), se despolitiza y tecnifica el debate sobre vivienda, en relación con los barrios, verdaderos "territorios populares urbanos" (Ontiveros Acosta y De Freitas Taylor, 1995: 129-130 y 132; Ontiveros, 2002). No se enfrentan los factores estructurales del problema habitacional. Se buscan respuestas pragmáticas, por supuesto necesarias, pero particulares a una categoría social de vecinos organizados. Pero desde el Caracazo, la irrupción de los marginalizados en el espacio de la ciudad formal ya no permite eludir ni evitar la politización de las desigualdades urbanas, de la dominación cultural y política, ni de la falta de reconocimiento de una parte consistente de la población urbana (Bolívar, 1995b).

Más allá de una retórica a menudo propiciatoria, la aparición y la consolidación de una « democracia participativa y protagónica » permite abrir espacios a otros intereses en la lógica de necesidades, hasta ahora ignorados o poco considerados más allá de sectores activos y movilizados de clase media. Ello se consolida en el contexto de re-articulación entre el Estado y la sociedad que ocurre a partir de la década de los 1980 (Gómez Calcaño y López-Maya, 1990; o para América latina: Chalmers et al., 1997), politizándose más aún con la llegada al poder del presidente Chávez.

Evaluación de las lógicas: Lógica de mercado, 4; Lógica de reglamentación, 2; Lógica de política pública, 1+; Lógica de las necesidades, 3+.

[4] En los 1990, en revistas de arquitectura y urbanismo venezolanas (como por ejemplo la revista *Inmuebles*) se consiguen experiencias y promociones de organizaciones locales, ONG, vecinos organizados, o asociaciones civiles involucrados en la "capacitación" y "organización" de las comunidades.



Figura 4: Consolidación de la participación, reestructuración de las reivindicaciones (1990's)

La llegada de Chávez o las políticas urbanas ambiguas

La presidencia de Hugo Chávez no ha sido polémica desde el principio. La retórica y las medidas del ejecutivo nacional se radicalizan con el tiempo, después de la intensificación de la conflictividad en el país desde el 2001 en adelante (Compagnon et al., 2009). Aún así, no se consigue ninguna "revolución" en la manera de tomar en consideración y manejar el tema de la vivienda por parte de los poderes públicos.

La lógica de mercado sigue dominando en un país cuyos recursos petroleros vuelven a fluir en las arcas nacionales. Un proceso de recentralización a través de instituciones nuevas se combina con la apertura del escenario político local a las movilizaciones e iniciativas ascendientes. Más que espontánea, la participación, reforzada por un aparato institucional nuevo y paralelo a los marcos legales existentes (Louzé, 2009; Brandler, 2009), resulta ampliamente sugerida por el ejecutivo nacional, en particular en el ámbito de la vivienda y en sectores populares. No obstante el peso importante del Estado re-centralizado, la lógica de las necesidades y la participación ascendiente pueden demostrar cierto grado de autonomía, alimentando conflictos recurrentes con los poderes públicos (Rebotier, 2009).

En términos de políticas públicas, no se notan líneas claras en relación con la planificación urbana ni con el sector de la vivienda. Tanto la vivienda como la inseguridad urbana no han sido prioridades de acción del gobierno nacional, y se multiplican las contradicciones así como las respuestas de emergencia: los *operativos* (entrega de casa o inauguración puntual de un complejo residencial). Bajo los gobiernos chavistas, se siguen consiguiendo los incentivos fiscales a la construcción, el acceso al crédito agilizado para compradores, pero relativamente poco – fuera de los *operativos* – para los más pobres que estructuralmente siguen sin poder acceder a un mercado de la vivienda.

Evaluación de las lógicas: Lógica de mercado, 4-; Lógica de reglamentación, 2; Lógica de política pública, 1; Lógica de las necesidades, 3+.



Figura 5: Gobiernos Chávez, una actuación pública particularmente ambigua (2000-2008?)

¿Hacia una inflexión en las andanzas estadales?

La re-elección de Hugo Chávez en la presidencia en el año 2006 y la presión (hasta electoral) de sus seguidores más populares en elecciones posteriores para atender las necesidades cotidianas entre las cuáles cuenta la vivienda parecen acompañar un ajuste de la lógica de política pública. Son varios – aunque recientes – los índices que convergen.

Los Comités de Tierra Urbana son una experiencia institucionalizada en el año 2002 por decreto presidencial que busca regularizar la tenencia de la tierra urbana. Siguen en vigencia hoy día, ejemplo – raro – de sostenibilidad institucional. La movilización en los CTU se arraiga en los movimientos de base en los sectores populares, muy anteriores a la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la República (Ontiveros, 2002; Antillano, 2005). Los gobiernos chavistas se apoyan en las movilizaciones populares de base, y a menudo contribuyen a orientarlas. El ejemplo de los CTU muestra la posibilidad de un grado de autonomía – y eventualmente de resistencia – de la lógica social y de las necesidades frente a otras lógicas en Caracas, como la de la autoridad pública (Rebotier, 2009).

En algunas partes, las movilizaciones de base – aunque muy dinámicas – están ampliamente cooptadas por la autoridad pública, como en el sector San Agustín, cerca de Parque Central. Ahí se desenvuelven todo tipo de programas y operativos, a veces contradictorios, en relación con la vivienda, como los programas Petrocasa, Madera, "casa por rancho", complejo residencial terrazas del Alba… El punto no es evaluar los programas de vivienda en el sector (que bien puedan aliviar situaciones a corto plazo). Solo se quiere subrayar la difícil coordinación de tantas iniciativas en un solo sector, así como la difícil autonomía de las comunidades de San Agustín, extremadamente solicitadas por el voluntarismo de la autoridad pública que parece haber tomada al barrio como sector piloto.

Sin embargo, se puede leer aquel voluntarismo como la consecuencia de la consolidación de la lógica de necesidades que se afirman en el escenario urbano. Se nota aquella consolidación cuando en sectores más acomodados se formulan quejas legales dentro de los nuevos marcos institucionales de participación, o cuando comunidades más populares ocupan oficinas o trancan carreteras. Nuevos actores de base, aunque muy heterogéneos, van imponiéndose siempre más en el escenario local de la gobernanza de la vivienda conforme se va avanzando en los años 2000.

Las relaciones entre actores son menos maniqueas e ideológicas de lo que se suele escuchar de la Caracas del siglo XXI. Los conflictos existen dentro de una esfera chavista (para nada homogénea) que pareciera dejar poco espacio a la crítica. De mismo modo, las colaboraciones existen entre autoridades públicas y comunidades organizadas a pesar de ser identificadas como de oposición. Sectores políticamente heterogéneos se han apropiado las instituciones de participación implementadas por los gobiernos chavistas. Las estrategias de las comunidades organizadas oscilan entre negociación, presión disimulada y conflicto abierto, casi siempre en una perspectiva muy pragmática.

En cuanto a la lógica de mercado, no ha sido aniquilada por el ejecutivo nacional, hasta entonces, a pesar de lo que se pregona (o que se denuncia). El ministerio de vivienda y hábitat lleva unos años tratando de atacar el problema de la especulación inmobiliaria y sobre el valor del suelo. En agosto de 2009, se adoptó una ley de tierras urbanas para regular el uso de suelo, limitar los precios así como para reglamentar los usos de las propiedades. La autoridad pública parece multiplicar las iniciativas para reglamentar y

recuperar su capacidad de intervención. Con la creación del Ministerio de obras públicas y viviendas (Mopvi) a finales de 2009, se vuelven a integrar las áreas de infraestructuras, construcción y vivienda sobre el modelo del Ministerio de Obras Públicas disuelto en 1975.

Al final de las observaciones llevadas adelante hasta abril de 2009, el aparato de Estado aparece fuerte y potenciado en relación con las demás lógicas de actores, sin por lo tanto aplastarlas o aniquilarlas. El problema sigue siendo la coherencia y el desarrollo de políticas públicas a mediano y largo plazo, y el tratamiento de factores estructurales de desigualdades, tanto en el acceso a condiciones de vivienda dignas como en la capacidad de hacer escuchar su voz sobre una base de equidad.

Evaluación de las lógicas: Lógica de mercado, 3; Lógica de reglamentación, 3+; Lógica de política pública, 2; Lógica de las necesidades, 3+.



Figura 6: Tendencias actuales de las relaciones de fuerza entre diferentes lógicas. ¿Hacia una inflexión? (2008-?)

Alcances y discusión de la interpretación de las lógicas de actores

Necesariamente, las lógicas son reducciones de la realidad, y la pertinencia de sus contornos puede cambiar en el tiempo. Sin embargo, una evaluación cualitativa y un delineamiento no tan rígido de dichas lógicas ayudan en interpretar grandes tendencias y a seguirlas en el tiempo en sus relaciones con otras lógicas. Refinar el número de lógicas o el número de "momentos" identificados puede mejorar el análisis, u obstaculizarlo, dependiendo de la problemática a la cual se pretende responder. En nuestro caso, el presente trabajo ha sido un estudio previo al análisis de las modalidades de gobernanza de la vivienda en la Caracas del siglo XXI, durante los gobiernos de Hugo Chávez; y podría también servir de base a la comparación entre ciudades involucradas en el programa de investigación METRALJEUX. El trabajo de situación ha servido para darles sentido y perspectiva a las tendencias actuales sobre vivienda en Caracas, así como relativizar y destacar lo que se plantea a veces demasiado rápidamente como innovación o recurrencia.

Identificar las grandes líneas, paradigmas y lógicas de diferentes actores en el tiempo cobra más sentido aún cuando se articulan estudios de casos específicos y puntuales. Un trabajo de situación del debate y de los casos analizados es fundamental a la hora de tratar un tema tan discutido en la literatura científica sobre la ciudad latino-americana desde los años 1970 como lo es la vivienda. El trabajo sobre prácticas y estrategias a escala local nos parece a la vez una continuación lógica y un complemento importante de la caracterización de grandes lógicas de actores.

Al final del trabajo de síntesis, es notorio que la reglamentación del desarrollo urbano por parte de las autoridades públicas nunca ha sido muy fuerte en Venezuela, a pesar de una actuación evidente del Banco Obrero en el campo de la vivienda, pero que se debilita sin forma de retorno a partir del medio de los años 1970. En ese período, la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez marca un hito en la (no) planificación de la ciudad, que se combina con la crisis de los años 1980. A pesar del período democrático, son muchas las voces que se alzan entonces para "democratizar la democracia" y poder opinar en temas como él de la vivienda, o de la ciudad. La década perdida multiplica las reivindicaciones que se vuelven más heterogéneas aún en los años 1990. Las múltiples necesidades no cuentan por igual en el debate público. Las lógicas de planificación estratégica chocan por ejemplo con las prioridades sociales y las necesidades de alojamiento, mientras que siguen pendientes muchos retos relacionados con la práctica efectiva de la participación. Si bien se escuchan más voces, queda por estudiar con detenimiento la reducción potencial y efectiva de los diferentes tipos de desigualdades urbanas.

Otro elemento que se destaca es la permanencia, a lo largo del periodo estudiado, de paradigmas que determinan el enfoque de la cuestión de la vivienda. Entre lo cuantitativo (y la batalla política y económica sobre las cifras del déficit de viviendas) y lo cualitativo (con la afirmación creciente, aunque

llevada adelante por fuerzas muy heterogéneas, de un derecho a una vivienda, y luego a la ciudad[5]), son muy diversos las narrativas y compromisos en el ámbito de la vivienda. Las cuatro lógicas estudiadas están atravesadas por tales perspectivas de fondo, siendo la lógica de mercado más orientada a un enfoque cuantitativo y de crecimiento de la actividad de construcción y / o de compra – venta. La tensión cualitativo / cuantitativo es mucho más significativa en la lectura de las otras tres lógicas.

A la luz de los seis momentos identificados, tres grandes periodos aparecen, siendo el primer umbral significativo los años del boom petrolero y de la actuación del presidente Carlos Andrés Pérez, y el segundo, la llegada al poder del presidente Chávez y la rearticulación institucional de la participación urbana local. En un primer tiempo, tal división está ampliamente orientada por la lógica de políticas públicas y de reglamentación. Sin embargo, la evolución de las diferentes lógicas muestra que los cambios políticos formales no corresponden siempre a rupturas en otros ámbitos. El trabajo de periodización ayuda en cuestionar tales dinámicas, y en hacer hincapié en la re-articulación constante entre lógicas e intereses de actores. Entre los gobiernos de Carlos Andrés Pérez y de Hugo Chávez, la lógica de mercado no parece sufrir grandes rupturas. Pero lo que sí cambia de manera extremadamente significativa, es el espacio dejado a (y ocupado por) la lógica social de las necesidades y los actores de base emergentes.

En el ámbito de la planificación urbana y del manejo de la ciudad, no se notan rupturas. Siguen siendo torpes y de poco alcance las iniciativas públicas, cuando existen. El sector inmobiliario o de construcción permanece aparejado a la evolución de la explotación petrolera, reproduciendo las fluctuaciones de los precios con leves desfases en el tiempo. Sin embargo, es imposible avanzar que nos encontramos con "más de lo mismo". Se evidencian transformaciones progresivas en términos de participación política y de valorización de las lógicas sociales de necesidades. En los nuevos dispositivos de participación, caben reivindicaciones muy heterogéneas que logran pesar en la agenda local de la vivienda. Es cierto, no sin dificultad, pero aquellas configuraciones y experiencias existen.

Finalmente, aunque de forma muy tentativa, las autoridades públicas están iniciando desde el 2006 medidas para la regulación del mercado inmobiliario, de la renta del suelo y de la propiedad de la tierra urbana, lo que eso sí, en caso de ser implementadas de manera efectiva, significaría una verdadera ruptura en la trayectoria de la planificación urbana en Caracas.

Bibliografía:

[5] Los enfoques urbanísticos tentativos, abriendo oportunidad al espacio público y al fomento de una urbanidad amena, empiezan en los años 1940, con la tentativa de institucionalización de cámaras de urbanismo, de implementación de políticas de la ciudad, o de estructuración de la planificación urbana a escala metropolitana (Cilento Sarli, 1998). El éxito desigual y discontinuo en el tiempo de tales iniciativas ha sido aniquilado por los buldóceres de la dictadura y por el enfoque cuantitativo de una democracia a menudo en relación de dependencia sino de colusión con los sectores empresariales de la construcción.

Antillano, Andrés (2005). «La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los comités de tierras urbanas», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n°3, pp. 205-218, Caracas.

Baby-Collin, Virginie y Zapata, Emiliano (2006). «Caracas, entre métropolisation et fragmentation urbaine», *Géoconfluences*, Lyon [En línea]. Dossier « De villes en métropoles ». <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/typespace/urb1/MetropScient2.htm> [03 de marzo de 2010]

Bolívar, Teolinda (2002). «Algunos obstáculos que han impedido la regularización jurídica de los barrios venezolanos», *Urbana*, vol. 7, n°30, pp. 69-72.

Bolívar, Teolinda (1995a). *Hacedores de ciudad*, Caraca, Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Central de Venezuela, Fundación Polar - CONAVI.

Bolívar, Teolinda (1995b). «Construction et reconnaissance des *barrios* urbains du Venezuela», *Les annales de la recherche urbaine*, n°66, pp. 80-87.

Bolívar, Teolinda (1986). *La production du cadre bâti à Caracas : un chantier permanent*, Paris, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Université Paris Val-de-Marne.

Brandler Weinreb, Jessica (2009). «La participation politique des femmes dans les Conseils locaux de planification publique», en Olivier Compagnon, Julien Rebotier y Sandrine Revet, eds., *Le Venezuela au-delà du mythe*, *Chavez, la démocratie, le changement social*, Paris, Editions de L'Atelier.

Castillo D'imperio, Ocarina (1990). *Los años del buldózer. Ideología y política, 1948-1958*, Caracas, Editorial Tropykos.

Chalmers, Douglas A.; Vilas, Carlos M.; Hite, Katherine; Martin, Scott B.; Piester, Kerianne y Segarra, Monique (1997). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Owford, Oxford University Press.

Cilento Sarli, Alfredo (2002). «Sobre un plan nacional de desarrollo urbano y vivienda», *Urbana*, n°30, pp. 7-11.

Cilento Sarli, Alfredo (1998). «Políticas de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela (1928-1997) », *Urbana*, n°23, pp. 35-52.

Cilento Sarli, Alfredo (1989). *El financiamiento y mercado de la vivienda en Venezuela*, Caracas, Trabajo de ascenso, Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción – Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Central de Venezuela.

Compagnon, Olivier ; Rebotier, Julien y Revet, Sandrine (2009). *Le Venezuela au-delà du mythe. Chávez, la démocratie, le changement social*. Paris, Editions de L'Atelier.

De Lisio, Antonio (2001). «La evolución urbana de Caracas, indicadores e interpretaciones sobre el desarrollo de la interrelación ciudad-naturaleza», *Revista Venezolana de Geografía*, vol. 42, n°2, pp. 203-226.

Deler, Jean-Paul (1994). «Un espace marqué par la métropolisation», *Problèmes D'Amérique Latine*, n°14, pp. 37-45.

Ellner, Steve y Tinker Salas, Miguel (2007). *Venezuela, Hugo Chavez and the decline of an « exceptional democracy »*, Plymouth, Rowman and Littlefield.

Gallo-Kovacs, Hilda (1988). *Les politiques de logements "d'intérêt social" au Venezuela. Leurs incidences sur l'aménagement urbain á travers l'étude d'un cas : la ville de San Antonio de los Altos*, Toulouse, Thèse de doctorat géographie - Toulouse 2.

García-Guadilla, María Pilar (2007). «Social movements in a polarized setting: myths of Venezuelan civil society», en Steve Ellner y Miguel Tinker Salas, eds., *Venezuela, Hugo Chavez and the decline of an « exceptional democracy »*, Plymouth, Rowman and Littlefield.

Gilbert, Alan (2007). «The return of the slum: Does language matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, n°4, pp. 697-713.

Gómez Calcaño, Luis y López Maya, Margarita (1990). *El tejido de Penélope. La reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*, Caracas, CENDES-APUCV-IPP.

Hernandez P., María Inès (1996). *Les associations populaires de voisins : un acteur sociopolitique local ? Le cas du mouvement de voisins de Mérida – Venezuela (1980-1990)*, Paris, Thèse de géographie, Université Paris 3 – Sorbonne Nouvelle.

Infante, Ricardo; Manzanilla, Hugo y Sánchez, Magali (1982). «El papel de la renta urbana en la economía venezolana en la última década», *Urbana*, n°4, pp. 55- 70.

Louzé, Anne-Florence (2009). «Les conseils communaux au Venezuela. Un outil d'émancipation politique ? », en Olivier Compagnon; Julien Rebotier y Sandrine Revet, eds., *Le Venezuela au-delà du mythe*, *Chavez, la démocratie, le changement social*, Paris, Editions de L'Atelier.

Marchand, Bernard (1966). «Les ranchos de Caracas. Contribution à l'étude des bidonvilles», *Les Cahiers d'Outre-Mer*, t. XIX, pp. 105-143.

Martin Frechilla, Juan José (1995). «Los orígenes del interés social en las políticas públicas de vivienda en Venezuela. 1911-1941», *Urbana*, vol. 16-17, pp. 75-93.

Ontiveros, Teresa (2002). «Caracas y su gente… la de los barrios», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n°3, pp. 151-178.

Ontiveros, Teresa y De Freitas Taylor, Julio (1995). «Repensando el barrio: papel del antropólogo en la rehabilitación de los espacios auto producidos», en Teolinda Bolívar y Josefina Baldó, eds., *La cuestión de los barrios. Homenaje a Paul-Henri Chombart de Lauwe*, Caracas, Fundación Polar – Universidad Central de Venezuela – Monte Ávila Editores.

Rebotier, Julien (2009). «Les principes alternatifs de participation. Les cas du statut des terres et des conditions de logement à Caracas», en Olivier Compagnon; Julien Rebotier y Sandrine Revet, eds., *Le Venezuela au-delà du mythe*, *Chavez, la démocratie, le changement social*, Paris, Editions de L'Atelier.

Rebotier, Julien (2008). *Les territorialités du risque urbain à Caracas. Les implications d'un construit socio-spatiales dans une métropole d'Amérique latine*, Paris, Thèse de géographie, Université Paris 3 – Sorbonne Nouvelle.

Van Niekerk, Arnold (1974). *Desarrollo social y participación popular en América Latina*, Caracas, Publicaciones de la secretaría de promoción popular.