

Asentamientos irregulares en la escena urbana: Superposición de ámbitos y escenarios de intervención

IRREGULAR SETTLEMENTS IN THE URBAN SCENE: SUPERPOSITION OF AMBITS AND INTERVENTION SCENES



Arq. César Castellano Caldera,
MSc.
ccastell_luz@yahoo.com
Instituto de Investigaciones de la
Facultad de Arquitectura y Diseño,
Universidad del Zulia,
Venezuela.

Abstract

The intervention of the irregular settlements has evolved upon the successes and errors of policies that normally do not consider an integral vision of the urban system. Among the numerous integral interventions in Latin American, Venezuela has developed three scopes of intervention proposed by Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) by creating Programs for the improvement and the rehabilitation of these areas. Currently two scenes are superimposed: one national that proposes Centers of Endogenous Development to decentralize and disperse; and the other Regional, made up of the Urban Land Committees directed towards regularize the ownership of the land; and the Local Councils of Public Planning who guarantee the main participation. These scenarios look toward eradicating the precariousness tie to a phenomenon that, instead of being looked at as a threat, must be looked at as an opportunity to incorporate them into a suitable urban plan.

Keywords: urban transformation, superimposed ambits, Endogenous Development, main participation.

1. Asentamientos irregulares en la era urbana: desafíos para alcanzar el desarrollo

La intervención de los asentamientos irregulares ha evolucionado sobre aciertos y desaciertos de políticas que -habitualmente- no contemplaron una visión integral del fenómeno. A fines del siglo XX, su repercusión comprendía 2.800 unidades de barrios venezolanos donde

habitaban más de 11.000.000 de personas que ocupaban más de 140.000 has., reflejando el nivel de pobreza bajo el cual subsiste más del 60% de la población urbana (Baldó y Villanueva, 1997).

El impacto de su dimensión no constituyó suficiente razón para que Gobiernos Estatales iniciaran, desde los años 60, Programas de mejoramiento en Latinoamérica sin prever medidas para su mejor estructuración y ordenamiento; evidenciándose una desconexión entre las políticas nacionales y locales.

La importancia de enfrentar el fenómeno

se acentúa hacia los 90, cuando surge un “conjunto de programas de mejoramiento de barrios que tiene lugar en gobiernos nacionales como locales, formando parte de la agenda principal de organismos mundiales de financiamiento como el Banco Interamericano de Desarrollo” (Fernández, 2004); estos programas integraron estrategias de mejoramiento urbano y social más ambiciosas al cabo de tres generaciones de políticas Estatales, junto a una mayor injerencia de organismos internacionales (Cuadro 1).

Cuadro 1. Políticas de Estado para mejoramiento barrial en Latinoamérica

Generación de políticas Estatales	Políticas y Enfoques del sector público
PRIMERA Generación Años 60 hasta principios de los 70s	POLÍTICAS DE VIVIENDA para financiamiento de la oferta: Desalojar y reemplazar construcciones por desarrollos llave en mano .
SEGUNDA Generación Mitad de los 70s y década del 80	POLÍTICAS HABITACIONALES "ALTERNATIVAS": a) Programas masivos: "Lotes con servicios" b) Políticas de soporte a Programas en pequeña escala, involucrando gestión comunitaria Superposición de Políticas habitacionales (años 80) Acciones habitacionales a escala local, involucrando gobiernos locales y organizaciones intermedias.
TERCERA Generación Años 90	POLÍTICAS HABITACIONALES dirigidas a la " Reforma del Estado facilitador " SUPERPOSICIÓN DE LAS TRES GENERACIONES DE POLÍTICAS (excepto Chile). Coexistencia de Programas híbridos

Fuente: Fernández (2004)

Las políticas venezolanas frente al fenómeno han estado dirigidas principalmente a reducir el déficit habitacional, desestimando el desarrollo integral de políticas urbanas y habitacionales. El actual déficit de viviendas exige mayor incremento de su producción, que al no ser alcanzada continúa lejos de superar el déficit existente; el ministro de Vivienda y Hábitat señaló que "...el despacho se centra en terminar las unidades de los programas de 2001 y 2002, las cuales ascienden a 72 mil viviendas. Durante siete meses se ha ejecutado parte, pero hasta la fecha sólo se han entregado 17 mil soluciones, lo cual representa 24% del total" (Cámara Venezolana de la Construcción, 2005).

A inicios de los 90, despuntó en Venezuela un escenario de Actuaciones integrales al que se han superpuesto dos escenarios: uno territorial que plantea la creación de Núcleos de Desarrollo Endógeno; y otro local dirigido a regularizar la tenencia del suelo y a garantizar la participación protagónica. El devenir de estos escenarios se debate hoy entre la "exclusión" o la "unión" de los avances ya logrados con los nuevos escenarios planteados.

2. Escenario I: Políticas de actuación integral a distintos ámbitos

Hace casi una década, surgió un escenario nacional que reunió equipos de técnicos, comunidades organizadas, ONG, académicos y miembros del CO-

NAVI, para elaborar el primer "Plan sectorial de incorporación a la estructura urbana de las zonas de los barrios del área Metropolitana de Caracas y de la Región Capital", encargado por MINDUR para una superficie de 4.600 has (Cuadro 2).

Cuadro 2. Cuantificación de Unidades de Planificación y Diseño Urbano en barrios

UNIDADES EN REGIÓN CAPITAL. ÁREA: 4.600 has.	NÚMERO DE ÁREAS	EXTENSIÓN PROMEDIA	POBLACIÓN PROMEDIA (Habitantes)
UNIDADES DE PLANIFICACIÓN FÍSICA (UPF.)	24	172 hectáreas	43.500
UNIDADES DE DISEÑO URBANO (UDU.)	115	37 hectáreas	9.313

Fuente: Baldó y Villanueva (1997)

A diferencia de otros, estos Planes definen y orientan las obras e inversiones requeridas, proyectando infraestructuras y equipamientos para su dotación e integración urbana; este conjunto de actuaciones formó parte del Subprograma Habilitación Física de barrios, perteneciente al Programa Nacional Hábitat Urbano 1999-2004, en el cual CONAVI (1998) estableció tres ámbitos: 1) Macro: Planes Sectoriales para el total de asentamientos de una ciudad, 2) Intermedio: Planes específicos para grandes zonas urbanas de barrios, contemplados como Unidades de Planificación Física (UPF), y 3) Local: Proyectos de Urbanización para cada Unidad de Diseño Urbano. Los planes del último quinquenio incorporaron aspectos físico-espaciales con-

templados en la primera generación de planes, así como aspectos económico-sociales y ecológico-ambientales bajo una visión integral. Esta tercera generación de planes del CONAVI, contó con herramientas que aportaron recursos y programas tecnológicos necesarios para el registro y procesamiento de información georeferenciada, entre otras.

A continuación se destacan los recursos utilizados en el 2002, al elaborar un Plan intermedio para más de 4.000 hectáreas que conformaron la Unidad de Planificación Física-2 (UPF-2), desarrollada en Maracaibo según Convenio interinstitucional y bajo coordinación del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño.

2.1. Ciudades fragmentadas, revolución tecnológica y recursos virtuales

Hacia 1992 se efectuó un convenio entre FUNDACOMUN y la Oficina Central de Información para realizar el III Inventario Nacional de Barrios que produjo valiosa información cartográfica y demográfica sobre estas áreas.

Pasada una década, dicha información constituyó un soporte complementado por nueva tecnología incorporada en la UPF-2 al desarrollar un Sistema de Información Geográfico (SIG) bajo el programa ArcView 3.2, que comprendió: "...la definición, establecimiento del formato, escala y resolución de la base de datos para el área de estudio. Asimismo el ajuste, unificación y compatibilización de la información registrada en la base de datos y la producción en Autocad de planos de variables (físico geográficas, económicas, estructura urbana, vialidad, transporte, entre otras). Finalmente, el SIG comprendió la producción del Atlas de Información Cartográfica Básica de la UPF-2, la Base de Datos, el Listado de Atributos y el Listado de Códigos" (UPF-2, 2002), los formularios y reportes se desarrollaron en MS Access 2000, empleando equipos Pentium IV y fotos y videos vinculados al programa Hot Potatoes".

El desarrollo del SIG se basó en información cartográfica suministrada por el

CONAVI (levantamiento Aerofotogramétrico Digital de Maracaibo a escala 1:1.000), e información de encuestas, levantamientos de campo y datos de organismos involucrados en el Plan. Esta base automática de datos con características del SIG, permitió manipular información estadística y cartográfica con propiedad de referencia espacial; y permitió la captura, registro, edición y despliegue de información sobre esta compleja y diversa realidad, así como graficar datos relacionados, constituyendo un sistema de apoyo para generar respuestas y tomar decisiones.

Dicha plataforma tecnológica funcionó como herramienta gerencial al favorecer el desarrollo de las fases metodológicas y permitir el trabajo conjunto entre distintos equipos y disciplinas involucrados a un fenómeno que -como en muchas ciudades latinoamericanas- presenta un proceso de ocupación no uniforme que evidencia la expansión dispersa de fragmentos irregulares.

El avance logrado al respecto, puede ser "reemplazado" o "absorbido" por la superposición de escenarios que -antes de considerarse opuestos- pueden complementarse sin suplantar lo adelantado y formar parte de las políticas de Estado que atienden este fenómeno.

3. Escenario II: Descentralización, desconcentración y Transformación endógena

Una vasta extensión al sur de Venezuela presenta baja densidad de población, concentrando casi todo el potencial y de recursos, a instancias de lo cual sigue rezagado su desarrollo y aprovechamiento. Ante esa situación, el Ministerio de Hábitat y Vivienda instrumentó un modelo que articula la acción de comunidades organizadas en unidades productivas, para conformar Núcleos de Desarrollo Endógeno (NDE) ubicados apropiadamente en el territorio.

La estrategia territorial del Ministerio de Planificación y Desarrollo plantea la "descentralización desconcentrada", sustentada en el Desarrollo Endógeno, ello implica un proceso de acción y

transformación sostenida del ámbito político, social, cultural y económico. En Venezuela se cuentan 31 NDE que pueden recibir soporte Estatal mediante "...apoyo financiero, capacitación para el trabajo y la adopción de valores cooperativos y participativos; ello implica un desarrollo basado en el rescate de las tradiciones, respeto por el ambiente y relaciones equitativas de producción" (Ministerio de Hábitat y Vivienda, 2005).

El tratamiento de asentamientos irregulares en 21 estados, es competencia de la MISIÓN HÁBITAT (Ministerio de Hábitat y Vivienda), a través del Plan Estratégico "Transformación Endógena de Barrios"; sus lineamientos son compatibles con las políticas manejadas por el CONAVI hasta el 2002, ya que entre sus objetivos dicha Misión abarca: "las áreas de habitabilidad, las respuestas a los problemas de las comunidades tanto en materia de construcción como del desarrollo del hábitat y comenzar a levantar urbanismos integrales, que dispongan de todos los servicios, desde educación hasta salud" (Ministerio de Hábitat y Vivienda, 2005). Aunado a estos escenarios Nacionales, se definen otros en el ámbito local sujetos a la creación de nuevas organizaciones para regular la tenencia del suelo y mecanismos de participación protagónica que conforman el tercer escenario.

4. Escenario III: Intervención para la regulación del suelo y la participación ciudadana.

Además de crecimiento urbano incontrolado, la intervención de estos asentamientos implica establecer medidas a nivel del sistema territorial-urbano, mediante actuaciones donde se inserten infraestructuras, equipamientos sociales y espacios públicos, considerando las deficiencias y carencias de cada zona, tanto al interior como en sus bordes. Tal intervención requiere la localización espacial y combinatoria de usos, para lo cual debe recuperarse "...el máximo de suelo inutilizado y subutilizado en la ciudad, que nos permita contar con una mayor superficie de terreno disponible" (Suchar, 1997).

Al ordenar barrios es indispensable la existencia de suelo disponible que admita nuevos desarrollos y proyectos. En este sentido, las densidades y el suelo desocupado constituyeron elementos fundamentales en la UPF-2, para lo cual se utilizó un Sistema georeferenciado que mediante registros por parcela permitió cuantificar las áreas vacantes, su extensión, así como el porcentaje de ocupación en cada barrio, parroquia y en la superficie total.

Según cálculos oficiales, *“las tierras improductivas en Venezuela abarcan casi un millón de hectáreas. El presidente del INTI, asegura que hay 500 terrenos ociosos y 56 latifundios, entendidos como terrenos de más de 5.000 hectáreas improductivas”* (Americaeconomica.com, 2005). El interés por las tierras vacantes ha generado iniciativas particulares y del Gobierno amparadas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario reavivada en el año 2001, donde según consideraciones de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela (2002) se *“establecen innovaciones contrarias al principio de propiedad privada”*.

La política del Instituto Nacional de Tierras (Ministerio de Agricultura y Tierras) persigue eliminar los latifundios y repartir tierras ociosas, según decreto 3.408, para establecer la *“Reorganización de la tenencia y uso de tierras con vocación agrícola”*. En agosto de 2003, se entregaron 1.340.000 hectáreas rurales, a más de 62.800 familias a través de las cartas agrarias, cumpliéndose la primera fase de la entrega masiva de tierras en Venezuela.

La regularización de tierras ocupadas por barrios y urbanizaciones populares, será manejada según decreto 1.666, del año 2002, mediante la conformación de Comités de Tierras Urbanas (CTU) para entregar títulos de propiedad a quienes han auto construido viviendas (Cuadro 3)

Cuadro 3. Resultados de Comités de Tierras Urbanas

Comités de Tierras Urbanas (CTU)	ÁMBITO NACIONAL Venezuela	AMBITO MUNICIPAL Maracaibo
Cantidad de Comités	3.609 CTU	181 CTU
Población Beneficiada	3.609.000 habitantes	181.000
Adjudicaciones	530.523	26.607
Cooperativas Conformadas	55	6
Productos del levantamiento Catastral / Coste (USD*)	206.631 / 1.434.805 USD	49.940 / 306.442 USD
*Calculado a razón de 2.150 Bs./USD		

Fuente: Ministerio de Hábitat y Vivienda (2005)

La labor de los CTU ha otorgado certificados de propiedad de tierras; según indicó la Coordinadora de la Unidad de Tierras de Maracaibo *“Para mediados de año, se piensan entregar de 2.000 a 3.000 títulos y para 2005 se podría llegar a 7.000”* (Mejías, 2005). Estos Comités y los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) son nuevos instrumentos que permiten la participación protagónica de las comunidades. A su vez, los CLPP son la instancia local de planificación y participación pública donde las comunidades organizadas y otras organizaciones civiles, pueden compartir un espacio democrático para el desarrollo de políticas y proyectos que contribuyan al mejoramiento y solución de sus problemas, bajo la aprobación y consulta de toda intervención ante esta instancia. Aunque se han desarrollado escenarios semejantes en países latinoamericanos, el proceso venezolano tiene la peculiaridad de la participación de los ciudadanos organizados en estos CTU y CLPP. Sin embargo, lejos de menoscabar sus intenciones y concebidos como oportunidades para el mejoramiento de asentamientos irregulares, estos escenarios deberán admitir su continua evaluación y adecuación, antes que imponerse como reglas reproducibles o imitables frente a las particularidades de países con enormes desequilibrios.

Conclusiones

La estrategia de “descentralización des-concentrada” para reducir la pobreza y disminuir los desequilibrios del territorio venezolano, debe concretar procesos integrales de desarrollo local, territorial y tecnológico basados en el aprovechamiento de las potencialidades y recursos del medio rural y urbano.

Si en teoría existe consenso sobre la necesidad de intervenir estos asentamientos, incorporando novedosos sistemas y herramientas tecnológicas que introduzcan cambios a todo nivel y faciliten procesos de gestión, participación y desarrollo verdaderamente eficaces; la práctica no expresa tal consenso, evidenciando la existencia de enfoques y acciones contradictorios entre los organismos responsables de las políticas públicas.

Aun cuando muchas comunidades ganaron espacios de participación, numerosos habitantes viven al margen de las ciudades -en el sentido físico- y al margen de las esferas donde se toman las decisiones. En este sentido, las Agencias autogestionarias de Desarrollo Urbano Local, así como los nuevos CTU y CLPP, ceden un espacio de encuentro para la participación del conjunto de actores sociales en la toma de decisiones.

La planificación y gestión urbanas requieren nuevas “institucionalidades” que avallen una participación social amplia en las políticas a mediano y largo plazo. De lograrse coordinar esfuerzos conjuntos, estas intervenciones podrán mejorar los niveles de vida, fortalecer la responsabilidad de la gestión gubernamental, conferir poder a los habitantes y coadyuvar al desarrollo educativo-tecnológico, las inversiones y el crecimiento socioeconómico.

La metodología desarrollada durante más una década por CONAVI, ha sido suspendida frente a nuevos escenarios que -lejos de tener filosofías contrastantes- son semejantes y complementarios. Esta metodología sigue vigente, por cuanto admite las diversas iniciativas y actores que conforman un escenario Estatal que apuesta por un desarrollo integral y endógeno, como vía de solución al fenómeno de la exclusión.

Aunque existen numerosas prácticas de

mejoramiento de barriadas impulsadas por los gobiernos, su impacto continúa siendo mínimo frente a la complejidad y velocidad de este fenómeno; sumándose en ciertos casos, un erróneo tratamiento de aspectos normativos, atraso tecnológico o ausencia de políticas sobre los mercados de la tierra y el financiamiento para acceder al suelo y a la vivienda.

La incorporación y desarrollo del SIG en la UPF-2, constituyó un instrumento gerencial que facilitó: el avance de las fases metodológicas, manejo de data compleja e interrelacionada a diferentes ámbitos, la toma de decisiones y el trabajo conjunto entre distintas disciplinas y equipos involucrados a un fenómeno que refleja la expansión dispersa de fragmentos irregulares. Otras ventajas del SIG fueron su precisión, la actualización continua de datos, visualización integrada y generación de posibles modelos.

Los planes integrales desarrolladas por CONAVI, emplearon sistemas georeferenciados y herramientas informáticas que admitían la continuidad y actualización de estos instrumentos; estos planes han sido sustituidos por escenarios de planeamiento y gestión territorial que plantean el desarrollo endógeno, la regularización de la tierra y la participación protagónica. El devenir de estos escenarios se debate entre la “exclusión” de los avances alcanzados o su “integración” con los nuevos escenarios, a fin de complementarse bajo el propósito de seguir buscándole solución al fenómeno irregular instalado en el siglo XXI.

Bibliografía

- [americaeconomica.com](http://www.americaeconomica.com), “Guerra al latifundio en Venezuela”, (disponible en: <http://www.americaeconomica.com/numeros4/300/reportajes/2Gema300.htm>), 2005.
- Baldó, Josefina y Villanueva, Federico, “Mejoramiento integral de los barrios a través de la autogestión”, Proceeding del Seminario internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de asentamientos urbanos precario, CYTED XIV.4, Caracas, 1997.
- Cámara Inmobiliaria de Venezuela, “Algunas consideraciones de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela sobre las leyes aprobadas recientemente por el Ejecutivo

Nacional” (<http://camarainmobiliaria.org.ve/Consilejhab.htm>), 2002.

- Cámara Venezolana de la Construcción, “En siete meses Gobierno hizo 17.000 viviendas”. Diario El Universal (<http://www.cvc.com.ve/modulos/modulos.php?page=noticias.php&Nid=360>), Caracas, 2005
- Consejo Nacional de la Vivienda, “Sub-programa II: Habilitación física de barrios”, Programa Nacional Hábitat Urbano 1999-2004. Caracas, 1998.
- Echeverría, Andrés et all, “Vivienda digna. Promoción de la ciudadanía plena como mecanismo de superación de la pobreza”, Alcaldía de Maracaibo, Programa de Gestión para América Latina y el Caribe, Maracaibo, 1999.
- Echeverría, Andrés y Chourio, Medys, “Hacia Una interpretación de la dinámica barrial en Maracaibo”, Revista Mexicana de Sociología, año LXIII, México, 2001.
- Fernández, Raúl, “Programas de Mejoramiento Barrial en América Latina”, Urbared, (<http://www.urbared.ungs.edu.ar/>) 2004
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, “Asentamientos humanos en América Latina y el Caribe”, contribución del Comité Técnico Interagencial a la XIV Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, (<http://www.pnuma.org/panama/pan06nfe-AsentamientosHumanos.pdf.htm>), 2003.
- Instituto de Investigaciones de La Facultad de Arquitectura y Diseño (IFAD), “Unidad de Planificación Física 2, Maracaibo Norte”. Proyecto bajo contrato Consejo Nacional de la Vivienda - Instituto de Desarrollo Social - Universidad del Zulia, Maracaibo, 2003.
- Mejías, Annel, “Este año se entregaran 7.000 títulos de propiedad”, Diario Panorama, Maracaibo, 2005.
- Ministerio de Desarrollo Urbano, “Memoria y Cuenta 1997”, Caracas, 1998.
- Ministerio de Hábitat y Vivienda, “Desarrollo Endógeno” (<http://www.mhv.gob.ve/habitat/pag/endogen.php>), 2005.
- SUCHAR, Ziva, “Prototipo automatizado para generar alternativas de densificación para la ciudad de Maracaibo”. Universidad del Zulia, Maracaibo, 1997.