

Conferencia dada el 23 de Octubre de 2001 con motivo de los eventos de reflexión e intercambio de arquitectura de Caracas.

Décima Bienal de Arquitectura.

MARTA VALLMITJANA

Definiciones y acotaciones

Sobre las zonas de barrios quiero subrayar cuatro características en particular: 1. Se trata de un proceso social y constructivo específico. 2. Su condición de doble ilegalidad, con respecto a la titularidad del suelo ocupado y al cumplimiento de normas urbanísticas. 3. Su condición de vulnerabilidad y 4. La magnitud poblacional.

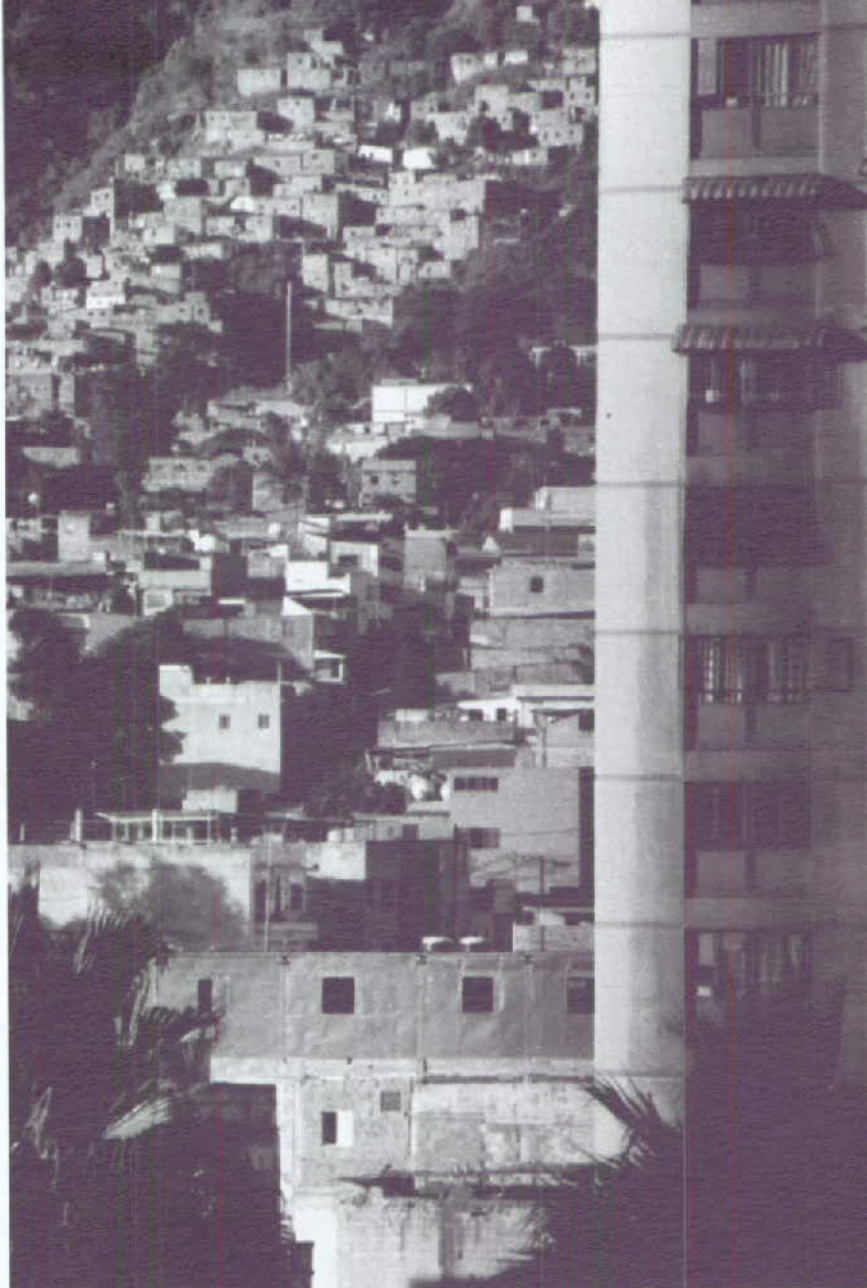
La primera caracterización de las "zonas de barrios" establecida por Wiesenfield (1997),¹ plantea una definición "integral" sobre este tipo de asentamientos humanos, poniendo el énfasis en los distintos aspectos que inciden simultáneamente en su conformación y desarrollo. Se trataría de un proceso social y constructivo específico.

Para Wiesenfield,(1997) el "barrio de ranchos"

"Es un sector o área geográfica segregado de los servicios urbanos, en el que un grupo de familias, cuyos ingresos son insuficientes para acceder al mercado inmobiliario formal, se apropian de un terreno en el que se realizan actividades constructivas, y desarrollan procesos psicosociales, producto de las actividades e interacciones de los pobladores entre sí y con el entorno circundante, que conducen a transformaciones personales, sociales y ambientales".

Su condición de ilegalidad

Baldó y Villanueva (1995)² caracterizan los "zonas de barrios" como asentamientos residenciales de desarrollo progresivo, construidos a partir de invasiones de terrenos que no pertenecen a sus residentes y sin un plan,



o un proyecto, que cubra y de respuesta a los requerimientos específicos de sus residentes.

En su origen, estos asentamientos son ilegales, y aún disponiendo del "título supletorio" se trata de una posesión precaria porque éste título sólo otorga un derecho limitado. Según la legislación venezolana, (Bolívar, 2001) en las estructuras construidas en terrenos sobre los que el constructor no dispone de un título de propiedad no puede ser registrada ninguna transacción. Son también ilegales desde el punto de vista del cumplimiento de los preceptos de la planificación urbana.

Sin embargo, aunque los habitantes de los barrios, tradicionalmente no hayan percibido la "ilegalidad" de su condición como un asunto urgente, la ley de política habitacional vigente con-

templa la legalización de la propiedad del suelo ocupado y su incorporación a la trama de la ciudad formal.

Por lo tanto, es evidente la necesidad de agilizar y racionalizar los mecanismos, tanto jurídicos como de administración urbanística, para que se dé el cumplimiento de tal mandato.

Vulnerabilidad

Bajo el punto de vista urbano, los barrios son muy diferentes entre sí dependiendo de cómo se haya dado el proceso de ocupación, pero es común para todos ellos: su vulnerabilidad y el hecho de estar sujetos a diversos tipos de imprevistos (desalojos, derrumbes).

Al respecto, Wiesenfield (1997) hace

La planificación urbana en situaciones de urgencia social:

las zonas de barrios

un señalamiento que no debiera olvidarse frente a cualquier intervención física: el desarraigo y desamparo que sienten las personas al ser trasladadas o desalojadas de su hábitat, sobre todo cuando la reubicación es impuesta. La erradicación debe aplicarse como último recurso.

La magnitud poblacional

Casi el 50% de la población venezolana vive en barrios de este tipo, por lo tanto, este tipo de asentamiento debería considerarse como una característica estructural de nuestros asentamientos humanos. De allí que el Estado debería tener una política global de largo alcance. Es una situación que puede calificarse de "extrema urgencia social" y que continúa agravándose.

El papel del Estado

Históricamente, la acción del Estado ante las invasiones que originan los barrios de ranchos ha seguido un modelo discrecional, un patrón que combina coyunturalmente la permisividad con la represión (Lovera, 1995).

Actualmente, el comportamiento del Estado sigue manteniendo esta suerte de dualidad: por una parte se aprueban leyes y programas para la rehabilitación física de barrios, pero por la otra, estos programas se interrumpen o se retrasan por razones diversas, dependiendo del ámbito de gobierno involucrado. Esto sucede sin una evaluación ciudadana, y sin permitir que los programas inicialmente aprobados puedan mostrar sus resultados. Este es el caso del programa II de habilitación física de zonas de barrios.

Específicamente, en el ámbito local de gobierno se paralizan obras con argumentaciones débilmente fundadas, basándose en una información incompleta; se agudiza la burocracia de los procesos de tramitación urbana, no se escucha a la comunidad, y se tiende a politizar la acción del Estado en este tipo de asentamiento. Un caso emblemático es el Proyecto Catuche cuyos recursos provienen, entre otros, del programa II de Habilitación física de Barrios.

La planificación urbana

Es reconocido el rezago en el tratamiento de las zonas de barrios en Venezuela, y sólo recientemente obtuvo reconocimiento oficial como un tipo de asentamiento que requiere una política específica.

Sin embargo, una cosa es el reconocimiento oficial vía leyes y decretos, y otra la puesta en marcha de una maquinaria administrativa urbanística ágil y flexible que haga realidad la intención del legislador.

La planificación urbana es actividad negociadora y mediadora del complejo sistema de relaciones que se establecen entre la administración y la comunidad que opera en un medio social, económico y político, que varía a lo largo del tiempo. Por lo tanto, uno de sus objetivos debería ser señalar lineamientos de acción que sean entendidos y sentidos como los más idóneos por las propias comunidades.

En el caso de las zonas de barrios, más que en ningún otro, los lineamientos de política, las características y contenidos de los planes sectoriales de barrios, los especiales de ordenamiento

urbano, y los proyectos de diseño urbano, así como los procesos de revisión y aprobación, deben cumplir con los requisitos de flexibilidad, agilidad y oportunidad, y fundamentalmente con la participación activa de la comunidad.

Es necesario apostar por una planificación urbana de alto nivel y responsable cumpliendo un papel coordinador sin protagonismos estériles. Para lograrlo, la planificación urbana debe deslastrarse de prácticas no adecuadas a este tipo de asentamiento.

La habilitación física de zonas de barrios supone la determinación y ejecución de las acciones urbanísticas necesarias para la mejor integración de estas zonas dentro de la estructura urbana, así como de todas aquellas destinadas a elevar su nivel de calidad urbanística.

Desde el punto de vista de la planificación urbana, en Venezuela esto se ha concretado en Planes Sectoriales de Incorporación a la Estructura Urbana de las zonas de barrios de una ciudad, en Planes de Desarrollo Urbano Local que prescriban actuaciones urbanísticas para la habilitación física de las zonas de barrios, en Planes Especiales para una zona determinada, y en proyectos urbanos concretos de habilitación física.

Un plan especial de ordenamiento urbano, debe ser un instrumento que asegure la consistencia entre las acciones puntuales y las políticas que pretenden incidir sobre el territorio objeto de intervención. Estos instrumentos requieren de procesos ágiles y creativos que sustituyan los actuales mecanismos engorrosos e ineficientes.

Todo esto indica que puede ser absurdo impedir las actuaciones urbanísti-

cas concretas de habilitación física en zonas de barrios, invocando su "ilegalidad urbanística", específicamente cuando ya se trata de programas correctamente iniciados y en marcha.

Es una triste paradoja que durante años, sin cumplir trámite alguno y ante la indiferencia de las autoridades, se haya conformado esta situación terrible en la que viven los pobladores de las zonas de barrios, pero que cuando las comunidades organizadas deciden acogerse a los estímulos que les ofrece una determinada política de vivienda, y cumplir con los protocolos técnicos adecuados, estas autoridades sean incapaces de adoptar una postura acorde con la situación de extrema precariedad existente en estas zonas, y salir de una buena vez de la burocracia que vienen arrastrando los procesos de la planificación urbana más tradicional.

A veces se invocan razones que parecen pretextos: responsabilidad profesional y apego riguroso a la ley o normas, o exigir el cumplimiento de variables urbanas vigentes sabiendo que están desactualizadas.

En mi opinión, puede ser un caso de falta de ética cuando, por un lado se proclama la "obediencia a la regla", y por el otro existe "ausencia de juicio". A manera de ejemplo de esta "ausencia de juicio", se puede citar un caso que ya es historia conocida en el mundo del urbanismo. Por ejemplo, la de exigir la aplicación de estándares urbanísticos contenidos en resoluciones ministeriales (Resolución 151 de Mindur) que son inaplicables a ciudades ya desarrolladas, y menos aún a las zonas de barrios.

Es cierto que existen patentes deficiencias en nuestro marco legal urbano. La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística es un reglamento rígido de procedimientos y tramitaciones, completamente desfasado de nuestras necesidades. A esto se añade, que sin que exista un estudio crítico ni un análisis empírico de la aplicación de una Ley con más de diez años de vigencia, se gesta una reforma que no se sabe hacia dónde apunta.

Para completar, con la creación del Distrito Metropolitano, ha quedado claro lo que sucede cuando no se tienen unas reglas del juego establecidas: hay serias confusiones sobre las com-

petencias; el cabildo metropolitano toma iniciativas, en materia de urbanismo, que no le corresponden a espaldas de la rama ejecutiva del DM, y a su vez, la rama ejecutiva del propio Distrito Metropolitano desconoce en algunas de sus propuestas las competencias urbanísticas municipales.

Mientras tanto, las actuaciones urbanas del día a día, no cuentan, en la mayoría de los casos, con la formalización de unos lineamientos de acción que garanticen un mínimo de coherencia y racionalidad, porque no están aprobados los planes urbanos que debieran contenerlos, o se diluyen las responsabilidades de la gestión urbana.

Además, la revisión y aprobación de estos planes caen en manos, la mayoría de las veces, de un personal técnicamente poco preparado, o de un personal que se le ha mantenido, por error, al margen del proceso.

Es conveniente aclarar que no se está propugnando el no cumplimiento de normas, ni reclamando excepciones, todo lo contrario, pienso que éstas son instituciones claves para la sociedad.

Por otra lado, están las organizaciones y los organismos (cuerpos políticos como los partidos, el Senado, el cabildo; cuerpos económicos como las empresas, sindicatos, cooperativas; órganos sociales como iglesias, clubes; órganos educativos como escuelas, universidades) que también proporcionan una estructura a la interacción humana, las cuales se crean como consecuencia del marco institucional vigente.

Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, se alteran las instituciones.

Por lo tanto, las normas y las leyes hay que aplicarlas correctamente o modificarlas si son deficientes para el cumplimiento de ciertos objetivos. Lo que no se puede es ignorarlas o aplicarlas incorrectamente.

En fin, no se acaba de asumir como política de Estado la habilitación física de zonas de barrios, ni la administración urbanística de los diferentes ámbitos de gobierno está dispuesta ni

tiene la capacidad para adoptar una posición creativa, abierta, y flexible, con respecto a los instrumentos de actuación urbanística.

En el caso de las zonas de barrios es necesario un compromiso colectivo de apoyo a los lineamientos de política que giren alrededor de un conjunto de ideas básicas claras. Como sostiene Cilento (1999)

"...el desalojo compulsivo de los barrios está siendo sustituido por programas de habilitación y de aseguramiento de la tenencia de la tierra para lo cual se requiere de un enfoque integral y de carácter estructural en los programas de habilitación que garantice, de manera definitiva o permanente, la plena integración de los barrios pobres a las redes y tramas de la ciudad"

Esta es una visión de política, que se apoya en prácticas y en resultados de investigaciones, nacionales y extranjeras. Estas prácticas cuentan con el reconocimiento otorgado, por la segunda conferencia de las NU sobre Asentamientos Urbanos de Estambul, cuya visión recientemente se convirtió en política de Estado a través de la nueva Ley de Política Habitacional y del esfuerzo realizado por CONAVI de llevar a la práctica de forma masiva el programa II (habilitación de barrios) de la mencionada ley.

Intentar enfrentar los problemas de las zonas de barrios con intervenciones y erradicaciones masivas, no tiene sostenibilidad, ni política, ni social, ni económica, ni técnica, ni ambiental.

En mi criterio, es necesario apoyar el Programa II de habilitación física de barrios de la Ley de Política Habitacional y el proceso inicialmente creado para ponerlo en marcha, sin desestimar en absoluto, el conjunto de los demás programas de la ley, y sin dejar de reconocer que, como todo proceso novedoso, este programa II es obviamente mejorable.

Se está consciente que los programas de vivienda que contempla la ley deben ser evaluados periódicamente, en términos de la ponderación que se le debe dar a cada uno con base a una visión integral de la política del sector vivienda, y también en términos del peso que la inversión en vivienda debe tener dentro de la disponibilidad del

Estado y de sus acciones en el área de la infraestructura física para intentar disminuir la pobreza, que a fin de cuentas, es el objetivo fundamental.

En el caso del programa II de habilitación física de zonas de barrios, CONAVI pareciera mantener serias reservas. Puede que éste comulgue con los lineamientos generales del mismo, pero quizá no en la forma operativa de llevarlo a la práctica; al respecto, la señal que este organismo da por ahora, es el congelamiento de los recursos necesarios de algunos proyectos en marcha, sin dar alternativas.

¿Qué intentó, CONAVI cuando inició el proceso de habilitación física de barrios? Incorporar al proyecto de mejoramiento integral concebido en el marco del Programa II, además de los recursos y de la experticia técnica, a la propia comunidad, ya que lo más importante es la transformación de los residentes en sujetos activos de su propio desarrollo social.

Es un proceso donde se conjuga el brazo técnico, el social, la comunidad y lo más importante: se hacen llegar los recursos al ente ejecutor o la comunidad organizada, previa evaluación de los proyectos presentados.

¿Cómo arrancó el proceso?

En agosto de 2000 se aprobaron las Normas de Operación del Decreto Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. En este sentido, el Programa II de Habilidadación Física en Zonas de Barrios convocó concursos de ideas para 44 zonas de barrios o unidades de diseño urbano (UDUs) en 17 estados, y se asignaron otras 15 Unidades de Diseño Urbano, principalmente en el estado Vargas, a los ganadores de menciones especiales.

Esta modalidad de contratación incorporó 59 equipos de profesionales en el área técnico-urbana de alto nivel que, conjuntamente con los equipos del área técnico social, estaban atendiendo a una población de más de 235.000 habitantes en zonas de barrios.

A través del Programa II también se elaboraron Planes Especiales para la Ordenación Urbanística de Unidades de Planificación Física UPF (grandes agregados de zonas de barrios confor-

madas por varias UDU). Entre los que están prácticamente finalizados se tienen, los de La Guaira (UPF -6) y Quebrada Tacagua (UPF-4) en el Estado Vargas y Ojo de Agua (UPF-1) en el Distrito Capital.

¿Qué se persigue con el Programa II de habilitación física de las zonas de barrios?

Respondo parafraseando a Josefina Baldó, ex presidente de CONAVI, bajo cuya administración se inicia el mencionado programa:

1. Impacto, a través del mejoramiento tangible de las condiciones de vida;
2. Sustentabilidad, que se refiere a los cambios en los sistemas de gestión para asegurar su continuidad, su viabilidad, y la posibilidad de reproducir este tipo iniciativa;
3. Cooperación, referida a la interrelación entre gobiernos, agencias internacionales, organizaciones de desarrollo social, organizaciones comunitarias y el sector privado;
4. Promoción y capacitación del liderazgo comunitario, basado en el reconocimiento por parte de los miembros de la comunidad;
5. Promoción para el manejo de los fondos y su transparencia como proceso en el cual la comunidad aprende a administrar y velar por el cumplimiento de los programas;
6. Otorgamiento de poder a la gente, que significa transferencia de recursos a la sociedad civil para que ella los administre;
7. Innovación, referida a la resolución de problemas en forma creativa;
8. Capacitación en la autogestión, basándose en la no-permanencia de las organizaciones intermedias;
9. Control orgánico, entendido como la responsabilidad que supera las prácticas tradicionales del paternalismo.
10. Incorporación al proceso de las universidades y profesionales activos del país.

Hoy día no se tiene claridad sobre cuál es la política vigente, ya que la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y de Política Habitacional está de nuevo en revisión. En el caso del programa II de habilitación física de zonas de barrios sería una verdadera falta de sentido común retrasar demasiado un proce-

so, seguramente mejorable, y que parece tener fundamentos serios.

Es peligroso caer en la banalidad del mal, tema planteado por Arendt, donde la pura irreflexión puede causar más daño que la perversidad. (Arias, 2001)

“Por detrás de esta pérdida del sentido común, se evidencia una crisis mucho más estructural: la pérdida de significado y la necesidad de comprender.”

Bibliografía

Arias, L. (2001) "Frente a la banalidad del mal". Sección Verbigracia El Universal, 7 de julio.

Baldó, A.J. y Villanueva, B.F. (1995) *Un plan para los barrios de Caracas*. Caracas: Mindur-Conavi.

Bolívar, T. (2001) *Obstacles to legalization of squatter settlements in Venezuela*. Land Lines, volume 13, number 3., Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy

Borja, J. (2000) "Buenos Aires. Plan urbano y ambiental". Notas de Jordi Borja. Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires

Cilento Sarli, A. (1999) *Cambio de paradigma del hábitat Caracas* IDEC, CDCH-UCV.

Lovera, A. (1995) Las formas de legitimación del espacio habitable. El caso de los barrios populares venezolanos. *Revista Mexicana de Sociología*, L(1): 89-99.

North, D.C. 1995 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wiesenfeld, E. (1997) *La autoconstrucción. Un estudio psicosocial del significado de la vivienda*. Caracas: Conavi.

MARTA VALIMITJANA

ARQUITECTO, DIRECTORA DEL INSTITUTO DE URBANISMO, UCV.

Esta conferencia está tomada del texto de un artículo, con el mismo nombre, que será publicado en la Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

1 Premio Nacional de Investigación en Vivienda, 1997

2 Premio Nacional de Investigación en Vivienda, 1995