

**“CIUDAD SOSTENIBLE, EL RETO DE LA HABITABILIDAD BASICA PARA TODOS:
QUÉ HACER Y CÓMO HACERLO HOY”**

Josefina Baldó A. Arquitecto MSC, Urbanismo (U. C. de Venezuela). AMHABITAT

ABSTRACT

Pobreza, ocupación laboral informal y asentamientos urbanos precarios son tres facetas sociales fundamentales, interrelacionadas pero no idénticas, del aspecto perverso del desarrollo global contemporáneo.

La magnitud de las zonas de asentamientos residenciales urbanos precarios, entre ellos tugurios o *squatters* propiamente dichos, y el reto de la habitabilidad básica para todos, amerita formas innovadoras de solución. Todas ellas deben, necesariamente, apoyarse en los ciudadanos directamente afectados, otorgándoles un peso fundamental para la solución de la problemática, desarrollando técnicas e instrumentos con el objeto de potenciar sus capacidades. Es por ello que el “Programa de Habilitación Física de las Zonas de *Barrios (tugurios)*” en Venezuela se dirigió a mejorar las condiciones urbanas de tales asentamientos, promoviendo la colaboración entre las comunidades organizadas, el Estado, el sector privado, los profesionales, investigadores y técnicos, así como los organismos internacionales.

La exitosa implementación parcial de esta metodología en el caso del mejoramiento estructural de la habitabilidad básica de zonas de *tugurios* en Venezuela, permite considerar su adaptación a otras realidades, dentro y fuera del continente latinoamericano, no sólo en función de cuanto pudiera derivarse de su aplicación metodológica y conceptual, sino dadas, también, las características comunes que tales realidades comparten, en esencia, con el caso venezolano.

INDICE

1- EL MUNDO URBANIZADO QUE CONSTRUIMOS PARA VIVIR.....	3
2- LA HABILITACIÓN DE "SQUATTERS" (TUGURIOS).....	13
FUNDAMENTOS.....	14
DESCRIPCIÓN.....	18
RESULTADOS DEL PROGRAMA.....	20
PARTICIPANTES.....	23
REPLICABILIDAD.....	25
IMPACTO.....	26
CONCLUSIONES.....	28
3-METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DE LA HABILITACIÓN DE TUGURIOS.....	31
4-NOTA FINAL	39
5- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

1-EL MUNDO URBANIZADO QUE CONSTRUIMOS PARA VIVIR

Las ciudades son el producto material más grandioso, complejo, heterogéneo e importante del hombre. Su proliferación y dominio como forma de asentamiento humano ha sido indetenible. En la medida que son tanto costra técnica como vida urbana que sucede en ella, la forma contemporánea de las ciudades, en cualquiera de las sociedades de hoy, presenta características y problemas complejos no resueltos, algunos de ellos sin claras visualizaciones de solución.

Sin embargo, las ciudades siguen siendo densificaciones competitivas y concentraciones de producción y consumo que implican eficiencia en la utilización de recursos. Ellas reducen la demanda de suelo o tierra por la población y constituyen las formas más eficientes en términos de consumo energético masivo. Son los artefactos culturales más apreciados por diversas sociedades, sedes de la economía social y de lo social: monetario o no.

En 2004, los asentamientos urbanos albergaban 3.200 millones de habitantes. Existían más de 400 ciudades cuya población superaba el millón de habitantes, esperando que su número llegase a 550 para 2015. Además de lo correspondiente a un puñado de hiperciudades con más de 20 millones de habitantes y a un conjunto mayor de megaciudades con más de 8 millones, en las ciudades de segundo rango e intermedias se producen las tres cuartas partes del crecimiento urbano total.

En lo que va de la primera década de este siglo, la población urbana sobrepasó a la población rural. Por ello, al determinar las tendencias en desarrollo, lo socialmente dominante en el mediano a corto plazo es que el conjunto del crecimiento de la población mundial será urbano, con una proyección hasta los 10.000 millones para mediados de siglo, dado el estancamiento del número de personas asentadas en el medio rural, estimado en 3.200 millones como máximo. La cuestión está en que más del 90 % de esa explosión demográfica se espera en países y ciudades del mundo subdesarrollado.

La tasa de urbanización en el mundo subdesarrollado se mantuvo en 3,66 % interanual de 1960 a 1993, mientras la de los países desarrollados fue apenas del 0,86 %. A pesar del decrecimiento general, ya para 2002 la población urbana conjunta de China, India y Brasil superaba el total de la población urbana de Europa y Norteamérica.

De la misma manera que la concepción del subdesarrollo como tránsito o forma inicial de desarrollo es insostenible, la forma de urbanización en los países subdesarrollados no corresponde al arquetipo metropolitano clásico, ni tiende a ello.

Frente a una metrópoli imaginada por la imposición de las relaciones mercantiles impersonales y la cosificación de los individuos, insensibles autómatas de actividades productivas o de consumo, todos integrados (aunque asimétricamente) al sistema productivo, se percibe una metrópoli de otro tipo: más grande, menos vinculada a los arquetipos de un desarrollo industrial previo, menos integrada a las autopistas de información y de diversos tipos de mensajes, o a la tercerización desarrollada. Es la megalópolis plebeya no sólo de los países excluidos de Asia, África y América Latina, sino donde transcurre buena parte de la vida urbana de los preteridos que pueblan las grandes metrópolis de los centros del desarrollo.

Allí es donde el desempleo y el subempleo informal campean. Donde las normas de habitabilidad no valen. Donde las micro divisiones del espacio social comprenden alteridades horarias, etarias, étnicas, transgresivas, de toda suerte de comunidades, minorías y tribus postmodernas. Formas culturales sobrepuestas de opciones o, en extremo, variantes no intercambiables de vida urbana. Difícilmente podrá, entonces, establecerse una costra técnica o un medio ambiente construido válido para todas. Sin embargo, ésta ha sido la premisa del control y de la construcción urbana. En la medida que se haya logrado como apariencia en sectores particulares de la urbe, se ha desplazado la presión hacia otros sectores cada vez más excluidos.

No puede negarse la exquisita reconstrucción o construcción de amplias partes de las ciudades del desarrollo. Pero tampoco la condición insuficiente del marco construido para la vida urbana de grupos distintos de pobladores en esas mismas partes de ciudad, en otras partes de esas mismas ciudades y, sobre todo, en buena parte de las ciudades del resto del mundo. En materia de metropolitanización global, una cosa tiene que ver con la otra. Dependiendo de los parámetros que se adopten, hasta dos tercios de la población urbana total se encuentran en condición de minusvalía en materia, también, de las condiciones de habitabilidad de sus asentamientos.

Pobreza, ocupación laboral informal y asentamientos urbanos precarios son tres facetas sociales fundamentales, interrelacionadas que no idénticas, del aspecto perverso del desarrollo global contemporáneo. Sumadas a irrecuperables impactos negativos en el medio

ambiente natural del planeta, se predicen estructurales y se conocen e intentan dimensionar desde hace siglo y medio. Sólo ahora, cuando la "máscara de la muerte roja" arriba a las puertas de los "amos del universo", en la forma de una incontrolable debacle económica de proporciones impredecibles (en la medida que parece superar la capacidad de la última versión del modelo de desarrollo, basada no sólo en saltos tecnológicos sino también en la potenciación del consumo "de lujo"), la ideología mundialmente dominante descubre que "hablamos en prosa" y comienza a entender que ha estallado una *crisis* como las señaladas por Kuhn: el paradigma vigente ha cesado de satisfacer adecuadamente los problemas planteados por el medio ambiente. Al principio estos problemas no resueltos se consideran excepciones, pero poco a poco las excepciones se hacen más frecuentes y surge la necesidad de un nuevo paradigma que abarque los anteriores supuestos, pero también los nuevos (que ya han dejado de considerarse excepciones). El significado de la crisis es la indicación de que ha llegado el momento de rechazar un paradigma y sustituirlo por otro.

Hoy día existe suficiente conocimiento y medios materiales para mejorar substantivamente las condiciones de vida que padece buena parte de la humanidad. Por el contrario, los procesos de concentración y centralización de la riqueza y, con ella, de las mejores o, al menos, suficientes condiciones de vida, han arribado a sus más extremas asimetrías.

Las "tijeras" de 431 a 1 que separan los ingresos per cápita generales de las sociedades nacionales más y menos favorecidas del globo, concretamente el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de 2002 de Luxemburgo frente al de la República Democrática del Congo, superan la inequidad de ese mismo indicador para sectores sociales estadísticamente significativos en cualquier sociedad nacional. Aunque los casos extremos no coexistan territorialmente, lo hacen en el planeta. Con una base socioeconómica de tales características, no puede esperarse una ocupación territorial homogénea, con asentamientos humanos libres de contrastes extremos y segregación galopante.

Aunque las líneas de pobreza y pobreza extrema son relativas, siempre vinculadas al consumo necesario, social, cultural e históricamente determinado para cada sociedad y grupo social concreto, suele admitirse que el 56% de la población del mundo es pobre y un cuarto vive en pobreza extrema. El 90% de ella en los países del sur: sin vivienda, ropa y comida adecuada o suficiente. Según estimaciones a nivel mundial, 1.200 millones de personas viven con menos de un dólar por día y 2.800 millones con menos de dos dólares diarios.

Una de las regiones en donde la pobreza ha crecido alarmantemente es en América Latina, donde cerca de la mitad de la población se halla en condición de pobreza y, en diversos países de la región, los porcentajes son superiores al 70%. Esta situación es éticamente intolerable, económicamente destructora del principal recurso del país, su gente, y, por razones obvias, políticamente desestabilizadora de los regímenes tradicionales.

La cuestión de la pobreza en toda la periferia capitalista, no es un problema coyuntural ni unidimensional. Se trata de un problema estructural, profundamente enraizado en el modelo de desarrollo de la sociedad y con la inconclusa superación de crisis acumuladas de adaptación a sucesivos paradigmas técnico económicos globales.

En esa periferia, los países están atrapados en el círculo vicioso de baja demanda y pocas innovaciones, que tienden a perpetuar su atraso e impedir un verdadero desarrollo. Porque en el mundo contemporáneo, más que nunca, la creación, control y uso de ciencia y tecnología constituyen las variables claves para definir los principales centros mundiales que generan la dinámica del crecimiento económico y determinan la distribución del poder.

El supuesto mundo globalizado y a-nacional, si es una entidad única, es más heterogénea, polarizada y excluyente que nunca. Solamente los grandes centros desarrollados y pequeñas élites de las periferias lo tienen todo. Pero, para el resto, lo único que toca es compartir homogéneamente los efectos perversos del modelo; entre ellos, la marginalización o exclusión del desarrollo de grandes contingentes humanos, la desvalorización o ausencia de la esfera ético-cultural en la estructuración del mundo y la destrucción ecológica.

Por los síntomas que presenta el modelo económico dominante, en vez de convertirse en la panacea anunciada, ha sido una máquina destructiva de las condiciones de vida de gran parte de la población mundial. Está transformando el carácter de los asentamientos urbanos, que se concebían clásicamente como focos de crecimiento económico y prosperidad, pero que hoy más parecen asentamientos de enormes proporciones de población excluida, sobreviviendo informalmente de diversas formas de producción de bienes y, sobre todo, servicios y comercio, caracterizadas por la poca calificación del trabajo empleado, ingresos inferiores a los del proletariado asalariado y ausencia de formas medianamente satisfactorias de seguridad y protección social.

Luego de la larga trayectoria del capitalismo mundial y su proceso de urbanización, resulta que *modernización, desarrollo y mercado* no son conceptos aplicables para casi mil millones

de personas para las que la globalización neoliberal pueda siquiera concebir teóricamente formas de reintegración como trabajadores productivos o consumidores masivos. Hoy sobran: esa gigantesca masa de pobladores urbanos no puede volver al medio rural ni migrar masivamente de sus actuales asentamientos precarios, y menos hacia las metrópolis del desarrollo. Esto último, en la medida que el menor libre flujo en la economía global abierta es el de la potencial fuerza de trabajo en escalas masivas, aunque el impacto de los migrantes no deseados, legales o no, sobre las aparentemente impolutas metrópolis de los países desarrollados no es despreciable, ni debe dejar de considerarse en una teoría urbana crítica. Por ahora, esa sexta parte económicamente *sobrante* de la población mundial, es decir, un tercio de los pobladores urbanos del planeta, reside en desarrollos no controlados y otros tipos de asentamientos precarios de ciudades de Asia, África y América Latina.

El crecimiento de la población urbana en forma más que proporcional al de toda la población, es particularmente agudo en América Latina, África y parte de Asia. En esos continentes está asociado directamente a las grandes transformaciones producidas en la globalización, con los ajustes estructurales que este proceso ha traído en las economías nacionales, incluyendo incrementos importantes en el desempleo y sus formas encubiertas, como el descenso del salario real de la mano de obra no calificada y a destajo. La forma de globalización también se asocia a las condiciones de remuneración de los inmigrantes y a la contracción de los beneficios sociales de los trabajadores en las propias sociedades desarrolladas.

Cuando los apologistas de la forma dominante de monopolización de la economía mundial evalúan las condiciones actuales y tendenciales en los asentamientos humanos, muestran casi como único resultado positivo del proceso de globalización el aumento mundial de las expectativas de vida. En cambio, dejan en el aire cuestiones como la distribución de recursos e ingresos en el mundo y, con ellas, el acceso de unos y otros a determinadas condiciones materiales para el desarrollo de su vida. Condiciones que incluyen un hábitat adecuado, con servicios de infraestructura y equipamientos colectivos suficientes, así como una vida saludable y significativa para utilizarlos y disfrutarlos.

Los desarrollos residenciales urbanos con condiciones de servicios y de habitación por debajo de la norma prevaleciente para la producción de vivienda para cada país, son la forma dominante de asentamiento humano en el planeta.

Hay múltiples formas de asentamientos urbanos precarios de pobladores de bajos ingresos:
-Alojamientos "espalda con espalda", *callejones*, *vecindades*, *conventillos* y *pensiones o casas de vecindad*. Series de alojamientos alquilados de uno o dos espacios que comparten servicios y espacios comunes.

-Alojamientos provisionales o refugios gubernamentales para emergencias. Desde barracas a *containers* adaptados, o tiendas de campaña, existen para desalojados, damnificados y refugiados en distintas ciudades. Pueden permanecer allí por largo tiempo, o renovarse sus ocupantes.

-Asentamientos ocupacionales o campamentos para trabajadores, usualmente de baja calidad, ofrecidos por las empresas. También pueden ser promovidos por asociaciones de los propios asalariados.

-Lotes legalizados, sin servicios. Urbanizaciones "piratas" para pobres, con parcelas vendidas como parte de lote mayor.

-Poblados o aldeas con servicios subnormales a los urbanos y envueltos por el desarrollo urbano. Una especie de *expansión-agregación* incompleta, frecuente en ciudades asiáticas.

-Asentamientos flotantes en agua.

-Ciudades de la basura en los grandes botaderos periurbanos. Con una economía ligada a los desechos sólidos.

-Pobladores de azoteas o campamentos de azoteas. "Ranchos" o chabolas en tejados de sectores centrales o de buena ubicación empleadora.

-Pobladores de la calle o inquilinos del asfalto, que viven y duermen en aceras y otros espacios públicos. Incluye a los niños de la calle.

-Pobladores de mezquitas, que en países musulmanes duermen allí.

-Estructuras convertidas. Incluyen antiguos palacios y residencias ocupados por decenas de familias, pero también otras edificaciones y construcciones como depósitos o estanques.

-Asentamientos subnormales en cascos urbanos. Cubren un amplio espectro de edificaciones convertidas, nuevas edificaciones de bajo estándar, espacios temporalmente rentables, pensiones, hoteles, edificios y casas de pequeños apartamentos.

-Urbanizaciones populares muy deterioradas.

-Asentamientos no controlados, "barrios", tugurios o *squatters* propiamente dichos, productos de invasiones, sin proyectos equivalentes a los del sector formal de la vivienda y desarrollados progresivamente. Constituyen la forma cuantitativamente más importante (cerca de 1.000 millones de habitantes) de asentamientos urbanos precarios de pobladores de bajos ingresos

Estimaciones conservadoras suponen que actualmente un tercio de la población urbana total reside en condiciones de este tipo y, desde luego, no uniformemente distribuida. Para los países del mundo subdesarrollado en Asia, África y América Latina, la estimación corresponde al 78 % de su población urbana total. En los países de extrema pobreza, el porcentaje alcanza hasta el 98 % de su población urbana total. Más de 1.000 millones de personas están muy lejos de constituir un fenómeno marginal o un pequeño subproducto del mundo urbano en que hoy vivimos. El *apartheid* vive: la ciudad global es estamental o de castas.

La cifra mínima de pobladores urbanos en condiciones inadecuadas de vivienda, sin provisión mínima de agua corriente, disposición de excretas, drenaje y recolección de desechos sólidos, es de 600 millones de habitantes en Asia, África y América Latina (en el campo, más de 1.000 millones).

Para 1990, 245 millones de pobladores urbanos no accedían al agua potable en sus asentamientos permanentes. La mitad de la población urbana del Sur no tenía agua por tuberías, y pagaba más por ella que los que tenían tuberías. El 40% de las viviendas carecían de sistemas adecuados de disposición de aguas servidas, porcentaje que creció durante los años 90: un tercio de la población urbana (850 millones para el año 2000), se mantenía sin sistemas de disposición de excretas, y más tienen alguno altamente inadecuado. Muchas ciudades, incluso mayores de un millón de habitantes, en Asia y África, carecen totalmente de cloacas.

En muchas ciudades de Asia, África y América Latina, entre un tercio y la mitad de los desechos sólidos no se recogen, llegando hasta 90% en los casos extremos. Ellos se acumulan en espacios abiertos, terrenos y calles, acarreando graves problemas ambientales y sanitarios.

Para las personas de bajos ingresos, el costo de transporte alcanza hasta el 20% del ingreso, y los tiempos de viaje llegan hasta cuatro horas, lo que equivale a media jornada laboral moderna.

A las graves carencias de servicios de infraestructura básica definitoria de la condición ciudadana en lo material, se suma la de equipamientos comunales a un nivel que permita atender las necesidades educativas, asistenciales, culturales o recreativas de esa población, el hacinamiento u otras formas de impropiedad de las edificaciones residenciales propiamente dichas. Para colmo, los asentamientos no controlados presentan gran precariedad de tenencia de la tierra o del espacio construido (al menos para el 85 % de los allí residentes, de acuerdo a un estudio realizado en 2003 por la Universidad de Harvard).

Veinte años atrás se desechaba la calificación de marginal para los pobladores de desarrollos no controlados y otras zonas deterioradas de ciudad. Ellos constituían parte sustantiva de los pobladores urbanos con variadas formas de inserción en las distintas economías urbanas, para los cuales no existían ofertas residenciales capaces de competir con lo que ellos mismos se habían visto obligados a promover. Pero hoy, la marginalidad de buena parte de los sectores productivos de distinto tipo en una amplia gama de países de lo que otrora se llamaba el Tercer Mundo, permite una nueva utilización y aplicación del concepto, en la medida que los niveles de pobreza y pobreza crítica mundial no decrecen y en la medida que no se vislumbra el camino para superar la exclusión de países completos y de amplias mayorías poblacionales de otros, dentro del modelo económico y de inserción social dominante.

Los desarrollos residenciales no controlados y las otras formas de residencia con calidad física de vida subnormal, no son subproductos necesarios y provisionales del proceso de industrialización o post industrialización. Son formas de asentamientos humanos que se corresponden al modo global de producción en su forma hoy dominante.

Cada vez se sostienen menos las explicaciones de las condiciones subnormales de vida de buena parte de la población urbana basadas en la incompetencia o incapacidad de los gobiernos nacionales, regionales o locales. Tal factor no juega un papel despreciable, pero parece sustentarse en condiciones más estructurales de las relaciones económicas y sociales que prevalecen para un número cada vez mayor de ciudadanos globales. Incluyendo una importante responsabilidad por parte de las medidas bandera de la globalización neoliberal y sus ajustes para los países menos desarrollados. En el último cuarto de siglo el incremento de la pobreza urbana y de los asentamientos precarios en las ciudades de África, Asia y América Latina ha acompañado la política económica de ajustes. No es aventurado afirmar que la causa de mayor peso en la proliferación de los asentamientos no controlados y otras formas de asentamientos urbanos precarios, así como del incremento de la pobreza en general, fue el abandono o la sensible disminución del papel del sector público en tareas que antes le correspondían.

La *suburbia* de las capas medias y de las ciudades del mundo desarrollado, es considerada un grave problema para la ciudad presente-futura. Sin embargo, esto no es nada frente al reto de la *suburbia* de los pobladores urbanos de bajos ingresos en las ciudades de los países menos desarrollados. Posiblemente, el ejemplo mas extenso y grave de suburbanización no controlada se encuentre en la conurbación de Lagos, Nigeria, que cubre

120.000 hectáreas de una sola ciudad, albergando de 6 a 10 millones de personas. Constituye, apenas, el nodo principal del probablemente mayor corredor de pobreza urbana y asentamientos subnormales del mundo que, con una población del orden de 70 millones de habitantes, se extiende desde Abidjan hasta Ibadan, desde Costa de Marfil hasta Nigeria en el litoral sur, al oeste del África Central.

En los países de América Latina, Asia y África, el proceso de formación de los desarrollos no controlados ha superado en magnitud y aceleración al de cualquier otra forma de urbanización. Por ello, cuando se afirma que un porcentaje elevado de los habitantes de esos países se vieron obligados a construir sus viviendas sobre terrenos que no les pertenecían, sin la planificación y los proyectos al uso del resto de la sociedad, estamos afirmando que ésta es la forma principal de construcción de nuestras ciudades.

Los propios ciudadanos con bajo nivel de ingreso tuvieron que enfrentar su problemática habitacional. Sin planificación se asentaron donde pudieron, en algunos casos en cerros con alta pendiente, próximos a quebradas, o en terrenos inundables. Construyeron, con sus propios recursos, edificaciones de uso predominantemente residencial, para dar una respuesta primaria a sus necesidades de vivienda y hábitat.

Ello dio origen a los *squatters* o tugurios, escasamente dotados de infraestructura, con equipamientos insuficientes y de muy baja calidad, producto de limitadas iniciativas no estatales y de intervenciones cosméticas del Estado. Gran parte de los habitantes de esos asentamientos, insertados social y económicamente en la sociedad tan normalmente como lo permiten las limitaciones y deformaciones de ese *desarrollo*, padecen condiciones físicas de vida totalmente subnormales. Ellos no son marginales, "monos" o integrantes de hordas: son la mayoría de los ciudadanos de esas naciones, integrados particular e imperfectamente en todos los sistemas que constituyen lo urbano.

Dada la importancia de los desarrollos residenciales no controlados propiamente dichos, podemos simplificar la división social del espacio urbano en la mayoría de las ciudades de África, América Latina y Asia, en por dos zonas diferenciadas:

- *La ciudad formal urbanizada*, desarrollada para satisfacer las necesidades urbanas generales y de vivienda con servicios de los grupos de población que cuentan con ingresos altos y medios y, parcialmente, de bajos ingresos. Posee centros de múltiples usos, zonas de

trabajo, redes viales y sistemas de transporte, grandes y medianos equipamientos de uso colectivo. Incluyen urbanizaciones residenciales con sus dotaciones urbanas.

▪ *Las zonas de desarrollo no controlado.* Asentamientos no planificados e insuficientemente dotados de infraestructuras y equipamientos, conformados por edificaciones de uso casi exclusivamente residencial construidas por los pobladores para dar una respuesta primaria a necesidades insatisfechas de vivienda y hábitat. En estas zonas donde habita un elevado porcentaje de la población urbana, radica la corriente principal de producción de viviendas en los países de Asia, África y América Latina.

Sin integrar adecuadamente mediante transformaciones estructurales esta última *parte* de ciudad, difícilmente las sociedades que las padecen podrán avanzar hacia un mayor desarrollo, de uno u otro tipo. He allí la pertinencia del resto de esta ponencia.

2- LA HABILITACIÓN DE “SQUATTERS” (TUGURIOS)

Por *Habitabilidad básica* debe entenderse, según el ingeniero Salas (2006), el conjunto de estructuras físicas (gérmenes de vivienda y cobijos; espacios públicos; infraestructuras de agua, saneamiento y energía; servicios de educación, salud; espacio productivo) que, tanto en su referente social como económico, satisfacen esas necesidades esenciales de residencia que tienen las personas. Los dos tajos de trabajo prioritario para intentar consolidar tal *habitabilidad* son, por un lado, la urbanización *ex novo* de asentamientos de sitio y servicios y, por otra, el mejoramiento de barrios marginales que han sido construidos en precario por sus propios pobladores.

Dentro de la *Habitabilidad básica* para todos, se encuentra *la habilitación física de barrios o tugurios*, proceso dirigido a planificar, programar, proyectar y ejecutar las obras de urbanización que permitan una adecuada inserción de esos asentamientos en el medio ambiente construido, así como la superación de sus carencias internas en cuanto los niveles de urbanización.

Existe una metodología habilitante o de habitabilidad básica, que es el producto de conocimientos y experiencias acumuladas en todo el mundo, reinterpretadas críticamente y en forma creativa por profesionales venezolanos. Se refiere, más bien, a un conjunto de metodologías aplicable a distintos aspectos, facetas y partes del complejo proceso social de habilitación física de los desarrollos residenciales urbanos no controlados, que deberán adaptarse en cada caso a distintas condiciones nacionales y locales.

Justamente, sobre la base de lo que ha significado la exitosa implementación de estos conceptos, instrumentos y métodos en el caso de la *Habilitación de zonas de asentamiento informal* en Venezuela, es que estimamos que su implementación podría ser adaptable a otras realidades dentro y fuera del continente latinoamericano, no sólo en función de cuanto pudiera derivarse de su aplicación metodológica y conceptual, sino dadas las características comunes que tales realidades comparten, en esencia, con el caso venezolano.

FUNDAMENTOS

Favelas en Brasil, *villasmiseria* en Argentina, *barriadas* ó *pueblos jóvenes* en Perú, *tugurios* en España, son algunos de los nombres que reciben en otros países hispanoamericanos los que en Venezuela se denominan “barrios de ranchos” ó “barrios” a secas. Para indicar la naturaleza de este tipo de asentamientos se les califica de “espontáneos”, “no controlados”, “auto producidos”, “marginales”, “de transición”, ó “subnormales”. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT) utiliza la denominación de “asentamientos de *squatters*”, termino que dicho organismo prefiere no traducir.

La definición operacional de *tugurios* que utilizamos en Venezuela, permitiendo su delimitación precisa, el intercambio de información con otros organismos y el trabajo sobre características comunes indicativas del tipo de actuaciones urbano-arquitectónicas necesarias, es el siguiente: *los “tugurios”, “barrios” o “squatters”, son asentamientos residenciales de desarrollo progresivo, contruidos a partir de invasiones u ocupaciones de terrenos que no pertenecen a sus residentes y sin un plan, o más específicamente un proyecto de trazado urbano, que cubra los requerimientos a satisfacer por toda urbanización producida reguladamente en la misma ciudad y época.*

Frente a las carencias en sus condiciones físicas de urbanización que tales desarrollos presentan, las propuestas que adelantamos se dirigen a completar su proceso de crecimiento y desarrollar plenamente la fase de urbanización, cumplidas, en lo esencial, las de parcelación y edificación.

Planificar, programar, proyectar y ejecutar las obras de urbanización que permitan una incorporación de los tugurios a la estructura urbana, así como la profunda y estructural intervención para superar las condiciones precarias de urbanización: tal es el proceso que se denomina *habilitación física de barrios o tugurios*.

De las características y niveles de urbanización existentes en los barrios, así como de los que socialmente se aspiren a obtener, se derivan las características y magnitudes de los Programas de Actuaciones Urbanísticas necesarios para llegar a realizar tal aspiración. El alcance de esos Programas conlleva a las necesidades de inversión en habilitación física: generales, por unidad de medida de superficie ocupada, *per capita* o por familia residente.

Los Programas de Actuaciones Urbanísticas se refieren, por una parte, a la *Unidad de Planificación Física* (UPF), es decir, a la zona relativamente continua, formada por grandes agregados de *tugurios* o barrios y con problemas de habilitación física a gran escala; y, por otra parte, a la *Unidad de Diseño Urbano* (UDU), es decir, a la zona comparativamente menor, formada por uno o más *tugurios*, o parte de *tugurios*, y con una escala de problemas similar a la de urbanizaciones, permitiendo desarrollar proyectos integrados de habilitación física.

Durante mucho tiempo, los *tugurios* se consideraron asentamientos provisionales que serían desalojados por desarrollos convencionales de viviendas. Esta concepción fracasó: los desalojados fueron sustituidos por personas con otro nivel de ingresos y los residentes de esos *tugurios* formaron nuevos asentamientos en otros lugares. La magnitud del problema hizo inviable esta forma de abordarlo.

Otra política para las zonas de *tugurios*, aplicada hasta el presente y sin mayor éxito, comprende las intervenciones puntuales realizadas sin una concepción integral, sin modificar la estructura interna de la zona y, en muchos casos, sin proyecto alguno. Esta práctica llegó a convertirse en una política clientelar y ha prevalecido por más de 50 años en las zonas de *tugurios*, invirtiéndose en ella cuantiosas sumas de dinero.

Estas políticas han agravado el problema de las zonas de *tugurios*, cuya magnitud se acrecienta día a día. Más grave aún resulta el hecho de que las políticas de vivienda, al no atender a los *barrios* en sus problemas de sub-urbanización, focalizan su interés casi exclusivamente en la construcción de nuevas viviendas. Esto es importante para cubrir la demanda anual de necesidades de vivienda y de las que no se atendieron previamente. Pero, si observamos las cifras de atención habitacional la mayor parte de los países América Latina, Asia y África, un elevado porcentaje de las viviendas necesarias para satisfacer las necesidades habitacionales, corresponden a viviendas existentes con necesidad de ser mejoradas.

Sobre qué hacer y cómo hacer para el mejoramiento de los *tugurios*, existe suficiente experiencia no sólo en países de África, Asia y América Latina, sino también en Venezuela. Aquí, desde hace veinte años, a nivel reducido y experimental, se iniciaron algunas de las más significativas prácticas mundiales en materia de habilitación física de las zonas de *barrios*, junto a la elaboración del primer plan para el conjunto de las zonas de *barrios* para el Área Metropolitana de Caracas.

Las bases fundamentales de este nuevo planteamiento tiene sus raíces en trabajos desarrollados por un equipo de investigadores y profesores de la Universidad Central de Venezuela, junto a otros profesionales. Allí se desarrollaron los primeros estudios sobre los niveles y condiciones de urbanización de los *tugurios* venezolanos, dentro de una línea institucional de investigación sobre los desarrollos urbanos no controlados. En esos trabajos de investigación se desarrollaron metodologías adecuadas para recopilar y catalogar información confiable y significativa sobre el grado de urbanización de los *tugurios*, de tal forma que fueran susceptibles de utilizarse en la definición de políticas generales y locales para la habilitación física de las zonas de *tugurios*.

Además de la utilización de las metodologías para recopilar y catalogar información sobre el grado de urbanización de los *tugurios*, resultó fundamental la experiencia obtenida en el *Taller Vivienda* de la mencionada Universidad. En él se elaboraron proyectos de habilitación física de Unidades de Diseño Urbano, permitiendo determinar las características y magnitudes de las obras a realizar en los *tugurios*.

En octubre de 1991, promovido por la Universidad Central de Venezuela, se celebró en la ciudad de Caracas una reunión de especialistas de cincuenta países sobre el tema de los asentamientos urbanos no controlados: el *“Encuentro Internacional por la Rehabilitación de los Barrios del Tercer Mundo”* logró dejar una notable impronta en la forma de abordar la problemática de los *tugurios*. La participación de los responsables del Encuentro sirvió para ratificar la metodología de aproximación al tema y la validez de su visión integral para una mejora sustancial de las zonas de *tugurios*, así como para su incorporación a la ciudad formal.

Durante la realización en 1994 del *“III Inventario Nacional de Barrios”* de Venezuela, la colaboración de los responsables de estos nuevos planteamientos logró definir los aspectos teóricos de la delimitación y caracterización de las zonas de *tugurios*, a través de la formulación de las Unidades de Planificación Física (UPF) y de las Unidades de Diseño Urbano (UDU).

Otro paso fundamental resultó la elaboración, también en 1994, del 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 (Sector Panamericana y Los Teques)”*, encargado por el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) a este mismo equipo, que permitió delimitar el conjunto de *tugurios* de la capital del país y logró precisar y cuantificar las obras necesarias,

tanto estructurantes como locales, con el fin de homologar las zonas de barrios caraqueños con el resto de la metrópoli.

Una fase decisiva en el desarrollo de la metodología para la habilitación de los *tugurios*, consistió en la realización práctica de varios casos piloto en la ciudad de Caracas. Mención especial merece, al respecto, el proyecto del barrio Catuche, galardonado internacionalmente por Naciones Unidas como una de las mejores prácticas mundiales de los últimos 20 años en materia de asentamientos humanos. A la par de la experiencia de Catuche, se desarrollaron los proyectos piloto para otros barrios de Caracas.

A comienzos del año 1999, la habilitación física de las zonas de *tugurios* se convirtió en política de Estado y se comenzó a implementar el Programa de Habilidad Física de las Zonas de *Barrios* en forma masiva y con éxito, extendiéndose a 247 zonas de *tugurios* con una población de 1.976.000 habitantes, a lo largo de todo el territorio nacional. Además, se logró la aplicación de Planes Sectoriales de Incorporación a la Estructura Urbana de las zonas de *tugurios* en varias ciudades del país. El Programa se legitimó por vía constitucional y se incorporó al contenido de la Ley de Vivienda y Política Habitacional. Desafortunadamente, el Programa se paralizó parcialmente desde enero de 2001 hasta noviembre de 2004, fecha en la que se retomó bajo el nombre de Transformación Endógena de Barrios, abarcando 300 zonas de *tugurios* en todo el país. Actualmente, el Programa está casi paralizado y apenas se desarrolla en algunos lugares, pero las organizaciones comunitarias han logrado asociarse en una Federación Nacional.

Dar una respuesta a las condiciones urbanísticas de sub-dotación de los asentamientos informales es tarea de gran magnitud para saldar la deuda social acumulada, e implica necesariamente una combinación eficiente de la capacidad de respuesta de las comunidades residentes con el Estado, la movilización de los recursos académicos, profesionales y técnicos disponibles por la sociedad, del sector privado y organismos internacionales.

La técnica para adelantarla comprende elementos de diseño e ingeniería urbana relativamente sencillos, al tiempo que formas sociales más complejas de digerir, las cuales deben aplicarse masivamente en la canalización de los actores potencialmente participantes, en el financiamiento de los proyectos, en la gestión por las comunidades organizadas residentes y en el control de esa gestión comunitaria a través de organismos estatales ejecutores de vivienda y hábitat. En definitiva, construir la trama social necesaria para

apoyar, interpretar, complementar, fortalecer y servir la existente corriente principal en la producción del hábitat popular: los asentamientos no controlados.

Aunque, en pequeña escala, parte de los recursos necesarios para la habilitación física de los *tugurios* pueda provenir del sector privado, por donaciones, contraprestaciones de desarrollo urbano o cualquier otro mecanismo, la gran escala de este tipo de programas, supone una política pública nacional de asignación de recursos fiscales no recuperables durante un largo período.

DESCRIPCIÓN

La Habilitación Física de las Zonas de Barrios, que se enclava dentro del concepto de Habitabilidad Básica de los asentamientos, es una respuesta técnica y política adecuada para enfrentar la problemática arriba descrita y se sustenta en dos tipos de acciones inseparables: a) las relativas al diseño e ingeniería urbana en infraestructuras y equipamientos comunitarios (vialidad, agua potable, canalización de aguas de lluvia, disposición de aguas servidas, electrificación, centros educativos, asistenciales y comunitarios, instalaciones deportivas y recreativas, y viviendas de sustitución de las afectadas por riesgos y por urbanismo); y b) las referidas al apoderamiento comunitario, o sea, a la apropiación del trabajo de transformación por la comunidad residente, mediante su organización y capacitación para la gerencia y administración delegada de proyectos, obras y recursos.

Las primeras acciones consisten en la transformación planificada de las condiciones físicas de grandes zonas continuas de barrios, mejorando la calidad de vida de su población mediante la ejecución de proyectos y obras de infraestructura y equipamiento comunitario. Ellas son indispensables para la urbanización interna de estas zonas y para su integración con el resto de la ciudad. Hablamos de una transformación centrada en la dotación de obras de ingeniería requeridas para la prevención de riesgos naturales, de vías, de drenajes y de obras de infraestructura, y de edificaciones necesarias para el desarrollo de las actividades comunitarias, educativas, asistenciales, deportivas, recreativas, culturales, etc.

Se trata de un aspecto fundamental del trabajo, basado en métodos innovadores de planificación urbana, que conllevan necesariamente a disponer de proyectos de gran calidad técnica que desarrolle la habilitación urbanística estructural de los asentamientos, y para ello deberá recurrirse, en la mayoría de los casos, a la realización de concursos abiertos para la

captación de los mejores profesionales disponibles que adelanten los anteproyectos de diseño urbano y los proyectos específicos de cada obra.

El segundo tipo de acciones se refieren al apoderamiento comunitario. Se trata de la apropiación del trabajo de transformación por parte de la comunidad residente en los barrios, mediante su organización y capacitación para la gerencia y administración delegada de los proyectos, las obras y los recursos, así como para su incorporación directa en la construcción y mantenimiento de las obras físicas. Este apoderamiento facilita la cooperación Estado-Comunidad, con miras a lograr una gestión cierta y eficiente del servicio público habitacional, en el cual la comunidad organizada asume directamente las decisiones y el manejo e inversión de los recursos públicos para la transformación de su hábitat, mientras el Estado, representado por la autoridad que corresponda, financia y controla la gestión comunitaria. La administración delegada representa una expresión avanzada de la participación protagónica, de la autogestión y de la cogestión Estado-Comunidad, e implica, además de la provisión de un hábitat adecuado, un avance en la incorporación de las familias beneficiarias al ejercicio de los derechos políticos y económicos de participación, con el objetivo de lograr una verdadera igualdad social.

La ejecución de un Programa de Habilitación Física de las Zonas de Barrios en la gran escala anteriormente mencionada, requiere la conformación y capacitación de organizaciones comunitarias autogestionarias que identifiquen a la comunidad y determinen sus metas en materia de hábitat y vivienda. También requiere una participación activa de los organismos que delegan los fondos en los procesos de formulación, desarrollo y ejecución de los proyectos, para facilitar la fluidez de los recursos y la operatividad de las delegaciones. Igualmente, requiere de la formulación de un conjunto de planes detallados de actuaciones físicas y socio-comunitarias que sirvan de presupuestos referenciales para las delegaciones a lo largo del tiempo de ejecución del programa, así como de la contratación, por parte de las comunidades, de asistencia técnica profesional con el fin de fortalecer sus capacidades de gestión y garantizar la calidad de las obras. Requiere por último, la formación y capacitación de las comunidades organizadas en el manejo directo de los recursos, bajo la modalidad de administración delegada de éstos.

Con el procedimiento de administración delegada de los recursos a la comunidad organizada, se supera la simple organización comunitaria para el planteamiento de las necesidades habitacionales, o la denominada "contraloría social" sobre obras ejecutadas y pagadas por entes ajenos, convirtiéndose en un mecanismo que le permita a la comunidad beneficiaria

organizada participar directa y conjuntamente con el Estado en la conducción de los asuntos públicos de interés, con miras a la satisfacción de sus derechos constitucionales de vivienda, de organización y de participación.

Generalmente, la habilitación física de los asentamientos residenciales urbanos no controlados exige grandes esfuerzos a una Nación, pero constituye la forma óptima de actuación respecto a ellos, incluso en términos de estricta eficiencia económica. El reconocimiento e incorporación plena al mercado de la producción existente y futura de los asentamientos residenciales urbanos no controlados implica una profunda dinamización de las economías urbanas. Las obras de construcción pueden contribuir, durante una ejecución que será de mediano a largo plazo, a la reactivación o fortalecimiento de la economía de un país. Los gastos en la habilitación física no deben verse como cargas sociales para el presupuesto nacional o local, sino como inversiones que incrementarían la productividad general al mejorar substancialmente las condiciones de vida de buena parte de la población urbana, reduciendo costos de todo tipo (como los de transporte y de atención a la salud) e impulsando nuevas actividades productivas. Además, significa el aumento del nivel general de calificación de la población urbana de escasos recursos económicos, mediante adecuadas prácticas comunitarias de autogestión, como la de administradores delegados de recursos públicos, que es una forma imprescindible para la ejecución a gran escala de la habilitación física.

RESULTADOS DEL PROGRAMA

El Programa de Habilitación de las Zonas de Barrios, aplicado masivamente en Venezuela durante los periodos 1999-2000 y el año 2005, abarcó 51 ciudades del país con 300 comunidades, beneficiando a dos millones de personas aproximadamente, con un potencial desarrollo hasta de unas 3.600 comunidades comprendientes de 14 millones de ciudadanos, que habitan en *tugurios* en toda Venezuela.

Cada comunidad abarca como promedio 1.500 familias en una superficie del orden de 30 hectáreas, correspondientes a la Unidad de Diseño Urbano. Los criterios para esta delimitación corresponden a elementos técnicos, administrativos y sociales que le dan autonomía desde el punto de vista de la intervención urbana a esa zona.

El desarrollo de los Anteproyectos de Diseño Urbano en esa escala permiten planificar la dotación de la infraestructura básica característica de cualquier urbanización suficiente:

vialidad y otros espacios públicos, agua potable, canalización de aguas de lluvia, disposición de aguas servidas, electrificación y alumbrado, centros educativos, asistenciales y comunitarios, instalaciones deportivas, áreas recreativas y viviendas de sustitución de las afectadas por riesgos y por la construcción de las propias obras comunes. Anteproyectos de diseño urbano indispensables para ordenar intervenciones urbanísticas que, por las características propias de cada zona y por requerimientos técnicos y normativos, contempla fundamentalmente obras que afectan colectivamente a toda la comunidad y que deben ser atacadas en una escala mayor a la percibida inicialmente como propia por los residentes de cada pequeño sector.

Los proyectos se basan en estudios geotécnicos y de riesgo hidrológico de las zonas donde se va a construir y cumplen con estándares de ingeniería y arquitectura que garantizan su calidad y mantenimiento en el tiempo, así como un trato no discriminatorio al hábitat donde reside la mayoría de los pobladores.

Iniciados desde el año 2000 y muchos paralizados a partir del 2001, la mayor parte de los casos desarrollados poseen un anteproyecto de diseño urbano y proyectos para las primeras obras. En algunos casos las obras se han ejecutado.

Dentro del universo de los 300 primeros casos, se desarrollaron con más rapidez los que poseían una mayor organización social. De ese grupo, 125 pudieron concluir sus Planes Detallados de Ejecución de Proyectos y Obras Físicas y Socio-comunitarias y legitimar su organización comunitaria, dado que el programa retomado durante el 2004 y 2005 fue interrumpido nuevamente a finales de ese mismo año.

Los Planes Detallados de Ejecución de Proyectos y Obras Físicas y Socio-comunitarias conforman los presupuestos programa indispensables para definir el alcance de la delegación de los proyectos y obras en las comunidades para un periodo determinado, con sus costos y flujos de recursos.

La selección de proyectos y obras a realizar son decididos por la propia comunidad, quien encarga el apoyo profesional a especialistas en el área de obras físicas y sociales. El Plan Detallado de Ejecución de Proyectos y Obras Físicas y Socio-comunitarias es aprobado por los miembros de la asociación en asamblea general de todos sus miembros.

Los Planes Detallados de Ejecución de Proyectos y Obras Físicas y Socio-comunitarias constituyen la referencia de las comunidades para ejercer la administración de los proyectos y recursos. Para los organismos que delegan los fondos, sirve para llevar el control de la gestión comunitaria y para los miembros de la comunidad no involucrados directamente en las gestiones de los proyectos, permite orientar la contraloría social que puedan ejercer.

En los casos abordados, se ha profundizado en las prácticas avanzadas de participación para la realización de los proyectos, la ejecución de obras y la administración de recursos por las propias comunidades organizadas.

Hoy día se cuenta con comunidades preparadas dentro de esta modalidad de organizaciones comunitarias autogestionarias en todo el país. Esto lleva una ardua labor promocional y de procesos asambleístas muy significativos, con alto nivel de participación, tanto para decidir la forma de organización como para la conformación de Planes Detallados de Ejecución de Proyectos y Obras Físicas y Socio-comunitarias, así como para la elección de las personas asignadas a sus respectivas tareas de dirección y administración.

Se ha trabajado en la preparación y capacitación de las comunidades para la administración de los recursos, así como con los organismos regionales y municipales que tienen a cargo en el futuro el control de la gestión de esos proyectos y recursos. Vemos que con esta práctica se obtiene como subproducto no menos importante que lo construido, la capacitación popular en mecanismos complejos de financiamiento y coordinación de la producción de bienes y servicios.

En relación a los instrumentos técnicos para el manejo y control de los fondos, se han desarrollado tres sistemas vinculados con el manejo de recursos por administración delegada en comunidades organizadas, utilizable para cualquier asentamiento de desarrollo residencial urbano no-controlado.

- *El Sistema de Registro y Control Administrativo*, para el uso de las organizaciones comunitarias. Se ha diseñado un software que facilita el manejo contable diario de todas las operaciones presupuestarias, físicas y financieras de acuerdo con el Plan Detallado de Ejecución de Proyectos y Obras Físicas y Socio-comunitarias y su presupuesto y demás disposiciones del Convenio de Administración Delegada.

▪ *El Sistema de Control de Gestión para el uso de los organismos o empresas que delegan los recursos.* El sistema incluye los reportes básicos, la integración de las alarmas al sistema que indican las posibles modificaciones de los presupuestos aprobados.

▪ *El Sistema Central de Registro y Control Administrativo.* Es un sistema que incluye los reportes básicos a nivel central del órgano rector de la Política de Vivienda en cualquier país, permitiendo el control a nivel de ejecución de la planificación.

PARTICIPANTES

Los principales participantes en la habilitación de *tugurios* son los siguientes:

▪ *Las comunidades organizadas* como actores principales del proyecto, a través de las organizaciones comunitarias autogestionarias. Su papel es gerenciar el proyecto, programando, planificando, ejecutando y administrando obras y recursos.

▪ *El sector público*, responsable de transferir los fondos para el programa, mediante la asignación de recursos fiscales no recuperables.

▪ *El sector privado*, en menor medida, puede transferir recursos para el programa por vía de donaciones.

▪ *Los profesionales del área técnica y social*, responsables de brindar asistencia técnica a la comunidad y a los organismos públicos para gerenciar las obras.

▪ *Las Instituciones Académicas*, quienes desarrollan la investigación básica y metodologías durante la fase preliminar del proyecto y su desarrollo general.

▪ *Los Organismos internacionales*, ocasionalmente, responsables de transferir fondos para el programa y participar en su ejecución. (Banco Mundial de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea etc.).

▪ *Los Organismos locales*, (municipales o regionales) en convenio con las comunidades organizadas, para la transferencia de fondos y de velar por la realización del proyecto

De todos estos participantes, las comunidades organizadas tienen el rol fundamental. Reunidas en organizaciones comunitarias autogestionarias para el proceso de habilitación de *tugurios*, ellas realizan los papeles fundamentales que corresponden en toda construcción de obras al promotor y al contratista general. Estos papeles de organización del proceso de trabajo, con múltiples actores, constituyen la tecnología principal en la construcción. De esta manera, tales papeles se refieren a la raíz misma del proceso de construcción de su hábitat, colocando a la disposición de las comunidades organizadas las principales técnicas e instrumentos que permiten realizarlos adecuadamente. Se desarrolla, así, no sólo la capacidad para velar que las cosas se ejecuten correctamente, sino los saberes que permiten auto dirigir la ejecución.

Un aspecto muy importante de este proceso lo constituye la forma de cohesionar a las comunidades en organizaciones específicas para las tareas de dirección de la habilitación física, que tiendan a propiciar la inclusión del mayor número de residentes en las zonas de barrios, lo cual exige un amplia responsabilidad colectiva, así como la construcción de canales y medios de participación y decisión claramente conocidos y compartidos por todos.

La experiencia que aporta la realización de obras conlleva a la existencia de una directiva o coordinadora de la organización comunitaria, así como de una figura operativa proveniente de la propia comunidad para la gerencia y administración del proyecto y sus recursos. Pero ambas instancias deben depender de los mandatos de la máxima autoridad de la organización: su asamblea general, la cual decide a través de los mayores niveles posibles de consenso.

Otro aspecto de suma importancia lo constituye la preparación de las comunidades para ser cada vez más autónomas ante el proceso de toma de decisiones, pasando a ser dueñas de su proyecto y manejando los recursos asignados por delegación del Estado. Con esta orientación de fortalecimiento comunitario, resulta obvia la multiplicación de la capacidad operativa del Estado frente a problemas cuantitativamente masivos, como las condiciones de la sub-dotación urbanística de los *tugurios*.

El alto grado de participación de las comunidades en el programa y, específicamente, el asumir directamente las decisiones y el manejo e inversión de los recursos públicos, exige la construcción colectiva de los instrumentos para la delegación que garantizan el manejo de los proyectos y recursos. En ese sentido, se han desarrollado y se han perfeccionado instrumentos legales y documentales específicos para la delegación de la administración de

los proyectos a las comunidades organizadas: formas de convenios-marco entre las instituciones de financiamiento del Estado y los organismos públicos de vivienda para la ejecución total del proyecto por administración delegada en las comunidades, formas de convenios y reglamentos de administración delegada entre la comunidad organizada y esos organismos, así como formas de fideicomisos bancarios de administración para el flujo de recursos hacia las comunidades organizadas.

REPLICABILIDAD

La implementación exitosa de estos conceptos, instrumentos y métodos en la habilitación de las zonas de *tugurios* en Venezuela, permiten aseverar que puede ser generalizable a otras realidades de los países de América Latina, Asia y África, no sólo en su aplicación metodológica y conceptual, sino en las semejanzas que existen en estos países en los desarrollos residenciales urbanos no-controlados.

La experiencia iniciada en 5 casos piloto en la ciudad de Caracas, se extendió a 300 casos en 51 ciudades del país. Es ciertamente replicable, pues ha sido concebida y aplicada en 8% de las zonas de barrios de Venezuela y puede implementarse en cualquier país con asentamientos informales. Una muestra de ello lo constituye la propuesta realizada para la Corporación Andina de Fomento (CAF), incluyendo una descripción preliminar del contenido de la metodología para la Habilitación Física de *tugurios*, a la espera de ser implementada en varios países hispanoamericanos.

Las orientaciones, que conforman una metodología basada en la experiencia, se han elaborado producto de resultados de investigaciones, de la práctica de los programas piloto y de las experiencias aplicadas en forma masiva. Constituye un trabajo conjunto de la comunidad, asesores externos y organismos locales. La metodología del área social también puede ser replicable en otras áreas: salud, educación, nuevos desarrollos, etc.

Con un cuerpo de orientaciones claras, se necesita una comunidad con cierta disposición, un cuerpo técnico calificado capaz de facilitar el proceso y organismos que dispongan de los fondos para transferirlos.

IMPACTO

La ejecución de un programa con estas características, por una parte, está estimada en aproximadamente 15 años con transferencia continua de fondos. Por otra parte, el programa inmediatamente que se aplica produce un número de impactos importantes para la población residente en los *tugurios*. Se producen los primeros pasos para la incorporación de las zonas de *tugurios* a la ciudad formal, mediante obras estructurantes de conexión, que permiten la dotación de agua potable, la salida de excretas, la conexión vial, etc.

A nivel local, el impacto sobre los servicios de vialidad, infraestructura y equipamiento urbano, sería el siguiente: agua potable para los habitantes de ciertos barrios, red de cloacas conectada a las viviendas, canalización de aguas de lluvia, acceso a las viviendas, peatonalmente y vehicularmente, la constitución de condominios de alrededor de 20 viviendas con la realización de infraestructuras, acondicionamiento de áreas semi-privadas y mejora y ampliación de viviendas, etc.

En el área social, la experiencia contribuye a formar y capacitar personas capaces de gerenciar sus proyectos y recursos. Esta formación los capacita para implementar experiencias endógenas y elevar su nivel socioeconómico.

Incluyendo la adecuada regularización de los distintos tipos de propiedad sobre la tierra de los asentamientos no controlados, el programa permite consolidar los patrimonios familiares, perfeccionar el mercado inmobiliario del sector informal y mejorar el acceso al crédito de sus residentes.

La Habilitación de *tugurios* aborda, pues, junto a la mejora e integración de la infraestructura urbana, otras desafiantes cuestiones medio-ambientales, culturales y comunales, contemplando la incorporación a la estructura urbana, no sólo como fuente de auto-estima vecinal, sino como planteamiento responsable y sensible para minimizar las penurias socio-económicas.

Se logra desarrollar un *corpus* de métodos e instrumentos que permiten superar la incapacidad del aparato institucional para enfrentar esta problemática.

El control del proceso de construcción y la administración de los recursos en forma directa por parte de las comunidades, permite la sustentabilidad del conjunto de proyectos, multiplicando la capacidad gerencial del Estado para atender las zonas de *tugurios*. En todo caso, de llevarse a cabo completa y sostenidamente, acompañado de programas adecuados para nuevos asentamientos, la habilitación física de desarrollos no controlados, no sólo tiene una escala monumental, sino que también finaliza en el mediano plazo. El problema principal de sustentabilidad de un programa de estas características reside en la incapacidad del aparato institucional para enfrentarlo como política pública, a cargo exclusivamente del aparato burocrático de estado.

Se desarrollan las formas e instrumentos que permiten superar esa limitación, al basarse en la corriente principal de producción del hábitat: los propios pobladores, a cuyo servicio se colocan las capacidades necesarias para optimizar su actuación, al tiempo que se dota al aparato público de herramientas para controlar la actuación de las organizaciones comunitarias como cuentadantes del Estado, es decir, como ejecutores directos de políticas públicas sustentadas en recursos fiscales. Es para ello que se construyen colectivamente los instrumentos necesarios para atender los asentamientos informales en toda su magnitud y escala.

La experiencia se basa en impulsar, apoyar, interpretar, complementar, fortalecer y servir la corriente principal en la construcción de viviendas del hábitat popular, que son los propios pobladores.

En la experiencia venezolana, la fuerte acogida por parte de los propios habitantes en su implementación, se debe a dos poderosas razones: la mejora sustancial de sus condiciones de vida y la reivindicación de sus derechos y la posibilidad de participación para lograr la igualdad social.

Esto sería generalizable para cualquier otro país con *barrios marginales*, donde los propios pobladores han construido precaria y espontáneamente sus viviendas, careciendo de los servicios e infraestructuras elementales de agua, saneamiento y otros.

CONCLUSIONES

En la práctica, al implementar programas a gran escala y siendo la habitabilidad básica un reto por alcanzar, aprendemos un conjunto de lecciones que sirven para ir perfeccionando su metodología.

Factibilidad de habilitar las zonas de tugurios

El problema de la sub-dotación urbanística de los *tugurios* y su incorporación a la ciudad formal es técnica y socialmente factible. Técnicamente puede resolverse mediante proyectos de diseño urbano capaces de brindar los servicios y equipamientos y la calidad espacial de la zona. La construcción de las obras es factible con asistencia técnica calificada y con la preparación de los habitantes. En el aspecto social, la población residente se puede preparar para asumir las funciones gerenciales del proyecto.

La importancia de la gran escala.

La magnitud de las zonas de *tugurios* y su mejora sustancial amerita formas innovadoras y a gran escala para resolverlo. Debe necesariamente apoyarse en la gente, lo cual da una gran fuerza siguiendo la corriente principal de la construcción del hábitat popular por lo que se han desarrollado técnicas e instrumentos para potenciar sus capacidades. El salto de los casos pilotos a un programa nacional amerita metodologías muy claras.

Necesidad de buenos Proyectos

Es imprescindible la calidad de los proyectos para mejorar las zonas de barrios con los más avanzados recursos técnicos disponibles. Mediante concursos de ideas para los profesionales del área de ingeniería, arquitectura, diseño urbano y planificación, se pueden captar profesionales calificados.

La importancia de la participación y el apoderamiento.

La participación real y el apoderamiento por parte de los residentes son esenciales. Es necesario hacer innumerables esfuerzos para superar la injerencia de agentes externos. La participación de los especialistas, que brindan asistencia técnica, debe circunscribirse al apoyo como facilitador de forma transitoria. Mediante la preparación y capacitación de los habitantes en la práctica, se logra un aprendizaje importante y la responsabilidad para asumir el desarrollo del proyecto.

Motivación de las comunidades

En general, son las comunidades las que solicitan incorporarse a la experiencia. Pero, al presentarles metodologías claras e insistir que ellos tienen sus derechos y pueden controlar todo el proceso mediante la capacitación, existe mucho interés. Apoyan la manera diferente de abordar el problema y les queda claro que sus derechos están reivindicados.

Participación integral de la comunidad.

Tradicionalmente, sólo un pequeño grupo de residentes se consideraban líderes del proyecto y el resto de la población quedaba marginada. Debe insistirse en realizar esfuerzos por descubrir formas de involucrar al mayor número posible de residentes. Es importante la constante participación comunitaria, con retroalimentación a través de las asambleas sectoriales y generales y con representantes comunitarios electos y revocables.

La gerencia y organización del trabajo por la comunidad.

La comunidad organizada realiza los papeles fundamentales que corresponden en toda construcción al promotor y al contratista general. Estos papeles constituyen la tecnología principal en la construcción, colocando en manos de las comunidades las principales técnicas e instrumentos que permiten realizarlo adecuadamente. Los productos fundamentales a obtener, son por un lado, edificaciones y otras construcciones y por otro la capacitación popular en mecanismos complejos de financiamiento y coordinación de la producción de bienes y servicios.

Administración de recursos por la población.

Es importante contar con un Sistema de Registro y Control Administrativo para el uso de las organizaciones comunitarias, que facilite el manejo contable diario. Las comunidades demuestran gran interés en aprender a manejar sus recursos y asumir con gran responsabilidad el ser electos para tal fin.

La administración de los fondos por parte de la comunidad les da mucho poder. Las formas organizativas con alto grado de participación, muy inclusivas, amplias y muy democráticas permiten un crecimiento intelectual por parte de la población.

Involucramiento de los organismos públicos

En general, en la mayoría de los países con zonas de *tugurios* se considera el programa de vivienda exclusivamente como número de casas por año y no toman en cuenta la mejora sustancial de los asentamientos precarios. Los gobernantes consideran que les da mucho poder otorgar viviendas nuevas y los promotores privados obtienen mayores ganancias con

la ejecución de esos programas de. Sin embargo, a pesar del poder que obtienen las comunidades al manejar sus recursos, los organismos públicos pueden comprender que con la multiplicación de las experiencias se obtiene más poder, aceptando la habilitación de los *tugurios*.

3-METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DE LA HABILITACIÓN DE TUGURIOS

La trayectoria de la Habilitación de *barrios marginales* y la descripción del programa expuesta en los párrafos anteriores, evidencia que la metodología habilitante o de habitabilidad básica, es el producto de conocimientos y experiencias acumuladas en todo el mundo, reinterpretadas críticamente y en forma creativa por profesionales venezolanos. Pero tiene sus raíces en la academia: en las investigaciones y trabajos docentes de profesores y estudiantes de la Universidad Central de Venezuela. A lo largo de esa trayectoria, también han participado miles de pobladores de los asentamientos no controlados y miles de miembros y voceros de las organizaciones comunitarias, construyendo, en su práctica, las orientaciones metodológicas que aquí se prescriben.

Otro universo de creadores de la metodología, colaboradores y seguidores de ella, la forman el millar de profesionales y técnicos de distintas disciplinas que se incorporaron a la habilitación física. Instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales de distinto tipo también prestaron su concurso para el desarrollo de las orientaciones metodológicas de habilitación. Asimismo, diversas instituciones y organismos públicos, con diferentes cohortes de funcionarios designados o electos, hicieron también su contribución.

Esta metodología se ha mantenido durante 22 años a la vanguardia nacional e internacional de la habilitación física de desarrollos urbanos no controlados. Su equipo dirigente se constituyó en una asociación de profesionales en el año 1998, denominada Asociación de Amigos del Hábitat (AMHABITAT).

La metodología conlleva una visión de las zonas de *tugurios* como parte fundamental de la ciudad y busca resolver los problemas de manera urbanística integral, mediante la cual lo construido y lo social se articulen en una sola manera de hacer las cosas. Los proyectos involucrados se apoyan, especialmente, en la fuerza que representa la comunidad organizada, como actor fundamental de todas las fases de planeamiento y ejecución, y conductor indiscutible de las transformaciones de su propio hábitat.

En rigor, no es una metodología, sino un conjunto de metodologías aplicable a distintos aspectos, facetas y partes del complejo proceso social de habilitación física de los desarrollos residenciales urbanos no controlados.

En todo caso, el conjunto está más bien constituido por diversas orientaciones metodológicas y no por metodologías que se presten a ser empleadas como normas taxativas. Esto es así, tanto por la naturaleza de las prescripciones metodológicas desarrolladas en la práctica por este equipo, como porque ellas deberán adaptarse en cada caso a distintas condiciones nacionales y locales.

El ordenamiento de los temas constituyentes de la descripción preliminar de la metodología, organizados por escalas o grados de generalidad, no implica relaciones de precedencia directa entre ellos, salvo que se indique expresamente en los casos pertinentes.

El conjunto de elementos de esta metodología comprende los siguientes temas:

a) Orientaciones referentes a los marcos sociopolítico, financiero y legal, para la habilitación física de desarrollos urbanos no controlados

Un programa nacional de habilitación física integral y estructural de los asentamientos urbanos no controlados sólo puede ser llevado a cabo mediante el fortalecimiento técnico, financiero, legal y administrativo de las capacidades comunitarias que dieron origen y desarrollaron ese tipo de asentamientos, dentro de grandes limitaciones sociales.

Para la habilitación física se requiere una política nacional de mediano plazo, sustentada en acuerdos sociales estratégicos y cónsonos con una explícita política de inclusión social, comprendiendo la homologación de las condiciones físicas de vida de toda la población.

La sustentabilidad financiera de tal programa nacional de habilitación física puede basarse, bien en fondos nacionales de asignaciones presupuestarias predeterminadas a mediano o largo plazo, bien en fondos multilaterales de convenios que puedan renovarse a mediano plazo.

Otro aspecto importante lo constituyen las formas sociales jurídicas existentes, o de posible creación, que permitan el reconocimiento de las ocupaciones irregulares de terrenos en determinadas condiciones y de forma expedita.

b) Inventarios Nacionales de Desarrollos Urbanos No controlados

El Inventario Nacional de desarrollos residenciales urbanos no controlados es un tipo de estudio que debería efectuarse periódicamente y asociado a los *Censos Nacionales de Población y Vivienda*, que se realizan usualmente cada década. Los Inventarios constituyen un instrumento de planificación que permite cuantificar y jerarquizar prioridades y dimensiones parciales del Programa de Habilitación Física de *Barrios* del país, en cada una de las localidades urbanas donde el Programa sea relevante. También sirven para evaluar decenalmente los resultados de una política nacional de habilitación.

c) Planes Sectoriales de Incorporación a la Estructura Urbana de los Desarrollos Residenciales No controlados

Los Planes Sectoriales de Habilitación Física para los desarrollos residenciales no controlados de una ciudad, son la determinación técnicamente sustentada del conjunto de actuaciones necesarias, en términos de proyectos y obras, para alcanzar la homologación de las condiciones físicas de vida de los ciudadanos que allí residen con las del resto de los ciudadanos.

Las grandes secciones que conlleva la realización de un Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana del conjunto de los desarrollos residenciales no controlados son: la Determinación de las Unidades Conformadas por los Desarrollos No Controlados, la Determinación de las Características y Niveles de Urbanización de las Unidades y los Programas de Actuaciones Urbanísticas.

La Determinación de las Unidades Conformadas por los Asentamientos Residenciales No Controlados de la ciudad comprende todas las Unidades insertas en el conjunto urbano: con su apartado de delimitación, división y adscripción, por tipos y específica; el de ubicación y conformación; el de nomenclatura; y el de cartografía.

Las Características y Niveles de Urbanización de las Unidades conformadas por los asentamientos residenciales no controlados, que deben determinarse para elaborar adecuadamente un Plan Sectorial de una ciudad específica, comprenden distintos apartados: los correspondientes a las Condiciones Naturales; los de Condiciones de Desarrollo Urbano y; los correspondientes a las Tendencias de Crecimiento. Adicionalmente, puede ser conveniente incluir un apartado de características referentes al proceso histórico de urbanización de la ciudad en estudio.

A partir de las condiciones existentes y con las Características y Niveles de Urbanización a obtener mediante la Habilitación Física, podrán determinarse los *Programas de Actuaciones Urbanísticas*. La sección del Plan Sectorial correspondiente a ellos está fuertemente determinada, tanto por la cuidadosa evaluación de las características y niveles de urbanización existentes en las Unidades conformadas por desarrollos residenciales no controlados, como por el nivel mínimo de urbanización que se aspire a alcanzar, usualmente definido por la valoración prestada a las condiciones físicas de vida de las mayorías como factor de desarrollo.

Las opciones de períodos estimados para la ejecución de lo previsto en un Plan Sectorial derivan del análisis comparativo entre el conjunto de obras e inversiones allí prescritas y las dimensiones y características del sistema económico y productivo del país o ciudad donde ese Plan vaya a ejecutarse.

d) Planes Especiales de Habilitación Física

Este tema de la metodología se refiere a la elaboración de *instrumentos convencionales de ordenamiento urbanístico e instrumentos jurídicos* de urbanismo, estos últimos con el fin de reglamentar los procesos de habilitación física de las zonas urbanas conformadas por desarrollos residenciales no controlados.

Aún aprobados administrativamente, los Planes Sectoriales pueden necesitar su adaptación al contexto técnico-urbanístico y jurídico político de cada país, para transformarse en instrumentos jurídicos válidos de planificación y ordenamiento urbano.

Los Instrumentos de Ordenamiento Urbanístico convencionales más apropiados para la habilitación física son los Planes Especiales cuyo objetivo fundamental sea la ordenación, creación, defensa o mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, aplicados a asentamientos no controlados

La estructuración característica de cualquier Plan Especial de Habilitación para una UPF integrada por desarrollos residenciales no controlados comprende, además de breves Antecedentes y una Introducción sintética, al menos cuatro secciones con diversos apartados y puntos como: Caracterización de la UPF; Prospectiva; Propuesta del Plan; y Propositiones Generales para la Puesta en Práctica del Plan.

e) Anteproyectos de Diseño Urbano

Este aspecto está referido fundamentalmente a la elaboración del anteproyecto general para la habilitación física de una UDU integrada por desarrollos residenciales no controlados, comprende los aspectos relacionados con los procedimientos para la selección de los equipos profesionales de diseño, con la correcta elaboración del anteproyecto técnico y con la participación comunitaria en esta fase de la habilitación física, dividido en seis apartados:

-De la calidad de los diseños

Los anteproyectos de diseño urbano de habilitación física, dada su novedad, originalidad y grado de dificultad, han de elaborarse utilizando los mejores recursos disponibles en el entorno tecnológico y profesional del país.

-De los concursos

Los concursos abiertos de ideas para anteproyectos generales de habilitación física de una UDU constituyen un método probadamente exitoso para la convocatoria al mayor número posible de profesionales calificados en las tareas técnicas de la habilitación de los *tugurios*.

-De las premisas para los anteproyectos

Además de lo correspondiente a las orientaciones generales y específicas para las obras programadas, y su cuantificación y detalle, las premisas para iniciar el anteproyecto general de habilitación física de la UDU deben comprender tanto las estimaciones de inversiones en los proyectos físicos y socio-comunitarios, en el trabajo socio-comunitario y en los distintos tipos de obras de habilitación de la Unidad, como la descripción de las condiciones y niveles de urbanización existentes.

-Del Análisis de Sitio para el diseño urbano de habilitación

Comprende aspectos referentes a las condiciones naturales y ambientales, a condiciones de servicios y equipamientos colectivos, y a formas de desarrollo, para derivar en una síntesis analítica que condiciona el anteproyecto general de habilitación física.

-Del Anteproyecto General de Diseño Urbano

Los anteproyectos en cada UDU permiten orientar y coordinar las acciones concretas de habilitación física. Se refieren a recomendaciones y orientaciones metodológicas propias de la elaboración de un anteproyecto de urbanización, aplicadas al caso de la remodelación estructural de una UDU compuesta por barrios.

-De la participación comunitaria

La habilitación física supone urbanizar los *tugurios*, una vez avanzados los procesos de construcción de las edificaciones residenciales, así como de otras edificaciones y construcciones de servicios, con ciudadanos ya asentados y ocupando las primeras. Es por

ello que un anteproyecto de habilitación física no puede desarrollarse, ni posee mayor significado, sin que los pobladores de la Unidad lo asuman como su proyecto de futuro en materia del medio ambiente construido donde aspiran residir.

Una parte fundamental de la metodología de elaboración de anteproyectos de habilitación física, la constituye la fase de promoción de la participación comunitaria, con el diagnóstico de las organizaciones comunitarias existentes y su inducción para el apoderamiento. Ello les permitiría actuar como administradores delegados de fondos públicos para dirigir y controlar la habilitación de su hábitat. Con el anteproyecto se deben realizar las actividades socio-comunitarias previas a la legalización de la delegación de la gerencia y administración del proyecto a la comunidad por parte del Estado.

f) Anteproyectos de Sectores de Obras

Dadas las características comunes de los anteproyectos generales de diseño urbano, se designan como Sectores de Obras a los conjuntos heterogéneos de construcciones y edificaciones, compuestos por varias obras que ameritan proyectos particulares, o a las grandes partes en que puedan dividirse los sistemas de obras de un mismo tipo. Comprende seis apartados:

-De los proyectos y obras socio-comunitarias para la habilitación física

Allí se refieren las orientaciones para el desarrollo de los trabajos de promoción e inducción comunitaria, organización y creación o fortalecimiento de los instrumentos comunitarios de apoderamiento y autogestión de las obras físicas de habilitación.

-De la organización comunitaria

En él se prescriben orientaciones metodológicas generales para el desarrollo de las actividades genéricas de Organizaciones Comunitarias Autogestionarias (OCA) de habilitación física, así como los requisitos organizativos para constitución de éstas en administradoras delegadas de recursos públicos.

-Introducción a la administración delegada

En este apartado se exponen las orientaciones metodológicas referentes a la forma concreta recomendada por este equipo para una autogestión comunitaria verdaderamente independiente y eficiente.

-Del Plan Detallado de Ejecución de Proyectos y Obras Físicas y Socio-comunitarias

Es el instrumento guía para el ejercicio de la administración delegada de los recursos por parte de la OCA: figura en los principales convenios de ésta con las instituciones públicas y

entre éstas; establece con precisión los trabajos y obras a desarrollar con sus recursos y lapsos; constituye parte sustantiva de las ampliaciones documentales estatutarias de la OCA y de las Cartas Compromiso individuales de cada uno de sus miembros activos, así como de los documentos de asociación o contrato de la OCA con las direcciones técnicas profesionales que esta requiere.

-De la selección de equipos profesionales

Recomendaciones para las diferentes contrataciones de profesionales por la OCA, en aras de la mayor eficiencia y transparencia en el manejo de fondos públicos.

-De los anteproyectos particulares

Se refiere al delimitamiento de las obras que integran Sectores de Obras en una UDU, de tal manera de definir la forma y cualidades del objeto diseñado, así como el costo y los beneficios alcanzables.

g) Proyectos de Ingeniería de Detalle

Este tema, referente a los proyectos de construcción de obras, obvia las consideraciones metodológicas referidas a prácticas profesionales habituales, concentrándose en aquellas propias de la habilitación física. Se plantean aspectos relacionados con la selección y coordinación de equipos profesionales de diseño, la elaboración de los proyectos técnicos, y la participación comunitaria en esta fase de la habilitación física.

h) Ejecución de Obras Mayores de Habilidad Física

Este punto contempla orientaciones metodológicas para los tipos de contrataciones de obras, para el sistema de registro y control administrativo de las mismas, y un apartado sobre los profesionales y los técnicos comunitarios que deberán participar en la ejecución de éstas, con referencias a técnicas avanzadas de control de ejecución.

i) Proyectos y Ejecución de Obras Recurrentes y Permanentes de Habilidad Física

En este tema de la metodología se describen las distintas operaciones para los proyectos, así como para la ejecución y mantenimiento de pequeñas obras, recurrentes y permanentes, de habilitación física de las zonas de desarrollos residenciales no controlados, que se adelantan en Oficinas Locales de Asistencia Técnica (OLAT). Comprende apartados sobre éstas y otras actividades complementarias de la OLAT, y sobre la organización y financiamiento de ésta.

j) Proceso de Reconocimiento de los Derechos Reales de Propiedad

Tema referido fundamentalmente al proceso de reconocimiento de los derechos reales inmobiliarios en las zonas de desarrollos urbanos no controlados, que comprende, por su propia naturaleza y en primer lugar, los aspectos jurídicos. También contiene los aspectos técnicos y de participación comunitaria y familiar. Sus apartados incluyen las premisas para el reconocimiento, la titularización legal en ocupaciones de propiedad privada y pública, las formas preliminares de dotación de títulos y las formas definitivas de ésta. Concluye con orientaciones metodológicas sintéticas para el reconocimiento.

La síntesis de las orientaciones metodológicas que nuestro equipo recomienda para la habilitación de barrios o desarrollos urbanos no controlados, puede resumirse en cuatro consideraciones esenciales:

- 1) La verdadera habilitación física es una profunda y estructural intervención para superar las condiciones precarias de todos los asentamientos.
- 2) Ella sólo puede realizarse en el marco de una decidida y continua Política Nacional de Estado, durante el mediano plazo requerido para su terminación.
- 3) La habilitación sólo puede ser llevada a cabo por amplias Organizaciones Comunitarias Autogestionarias, actuando como administradoras privadas de recursos públicos.
- 4) Debe colocarse a disposición de quienes adelanten la habilitación el mayor número de recursos técnicos de avanzada que disponga la sociedad.

4- NOTA FINAL

Nos encontramos frente a un gran reto: un mundo cada vez más urbanizado, ciudades cada vez más divididas, crecimiento acelerado de los asentamientos precarios, deterioro de las condiciones de las zonas de *tugurios* en cuanto a servicios e infraestructuras, y la necesidad imperiosa de alcanzar una ciudad global de inclusión, donde exista una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Sobre la base de lo que ha significado la implantación de conceptos, métodos e instrumentos de la Habilitación Física de los desarrollos residenciales urbanos no controlados, hemos pretendido contribuir con el alcance de la muy conservadora meta 11 de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, definidos en el año 2000: "Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de *tugurios* para el año 2020". Meta más que modesta y, sin embargo, lejana, dada la presente debacle económica global.

La tarea es difícil, pues a pesar de conocer y experimentar formas de superar las condiciones precarias de urbanización de los *tugurios*, gran parte de los gobiernos no sostienen políticas nacionales decididas y constantes durante el mediano plazo para abordar el reto de la habitabilidad básica. Sus políticas no van dirigidas a intervenciones profundas y estructurales, que sean llevadas a cabo por amplias organizaciones comunitarias autogestionarias, colocando a disposición de ellas el mayor número de los recursos técnicos de avanzada que disponga la sociedad.

Consideramos que lo más importante en cuanto a las perspectivas para las amplias comunidades de pobladores de *tugurios*, es su organización y movilización. Así, ellas poseerían la fuerza de su unión, coordinación y escala de actuación, sumada a la razón que las asiste y a representar formas avanzadas de democracia participativa, concepto altamente socializado y esperanzador. Aunque siempre contarán con el apoyo de quienes han consagrado parte de sus vidas al servicio de esas comunidades, nadie puede sustituirlas en la lucha por ejercer su legítimo derecho a un mundo mejor.

Josefina Baldó A. (Arquitecto-MscUrbanismo)
Federico Villanueva B. (Arquitecto- MscUrbanismo)
Universidad Central de Venezuela
AMHÁBITAT (Sociedad Amigos de Hábitat)

Caracas, marzo, 2009

5-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Abrams, Charles (1967).

LA LUCHA POR EL TECHO, EN UN MUNDO EN URBANIZACIÓN. Infinito. Buenos Aires.

ALCALDÍA DE CHACAO (2006).

TIERRA PROPIA: PROCESO DE TITULARIZACIÓN DE TIERRAS EN EL MUNICIPIO CHACAO. Ediciones Editarte. Alcaldía de Chacao. Caracas.

Alexander, Christopher et al. (1969).

HOUSE GENERATED BY PATTERNS. Center for Environmental Structure. Berkeley.

Alexander, Christopher (1973).

ENSAYO SOBRE LA SÍNTESIS DE LA FORMA. Infinito. Buenos Aires.

AMHABITAT (2005a).

Programa de transformación endógena de barrios por administración delegada. Programa de Transformación Endógena de Barrios. [Folletos]. Sociedad Amigos del Hábitat AMHABITAT- Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat. Editorial Mundo Gráfico. Maracay.

AMHABITAT (2005b).

La administración delegada en el marco de la cogestión entre el estado y la comunidad. Programa de Transformación Endógena de Barrios. [Folletos]. Sociedad Amigos del Hábitat AMHABITAT- Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat. Editorial Mundo Gráfico. Maracay.

AMHABITAT (2005c).

Planes maestros de obras físicas y socio-comunitarias de habilitación física para 125 Unidades de diseño urbano en Venezuela. Programa de Transformación Endógena de Barrios. [Folletos]. Sociedad Amigos del Hábitat AMHABITAT- Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat. Caracas.

Baldó, Josefina (1992).

Análisis de los elementos físicos indicativos del nivel de urbanización de los barrios del Área Metropolitana de Caracas. Informe final, primera etapa. CDCH-Sector Estudios Urbanos -FAU-UCV [Mimeo]. Caracas.

Baldó, Josefina (1997).

La autogestión y delegación de los recursos a las comunidades organizadas en los programas de mejoramiento de barrios. [Mimeo]. Seminario Internacional sobre Descentralización y Gestión Municipal. Río de Janeiro, Brasil.

Baldó, Josefina (1998).

"Planificación urbana para las áreas pobres de las ciudades" en U.N.CONFERENCES: FROM PROMISES TO PERFORMANCE. Center for the Global South. American University. ONU. Washington.

Baldó, Josefina (2002).

"Access to Land by Urban Poor" Annual Review del Lincoln Institute of Land Policy. Boston. Massachusetts. [Mesa Redonda].

Baldó, Josefina (2006).

"La política nacional de vivienda para Venezuela, el programa de habilitación de barrios". Edición Seminario NUTAU, Internacional Inovacoes Tecnológicas e Sustentabilidade. Sao Paulo. Brasil.

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (1992).

Propuesta para el III Inventario Nacional de Barrios. OCEI [Mimeo].

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (1994).

PLAN SECTORIAL DE INCORPORACIÓN A LA ESTRUCTURA URBANA DE LAS ZONAS DE BARRIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS Y DE LA REGIÓN CAPITAL (SECTOR PANAMERICANA LOS TEQUES). [6 Tomos de edición limitada]. MINDUR. Caracas.

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (1995a).

"Los barrios caraqueños: problemas y soluciones". HÁBITAT II. The Second United Nations Conference on Human Settlements. Estambul. [Folleto bilingüe]. Universidad Central de Venezuela. Consorcio Catuche.

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (1995b).

"Los Barrios: problemas y soluciones" en *CARACAS, MEMORIAS PARA EL FUTURO*. Instituto Italo-Latinoamericano. Gangemi Editore. Roma.

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (1997).

"El proyecto Catuche: realidad y esperanza de las comunidades autogestionarias" y *"El mejoramiento sustantivo del hábitat"*. En *DE VANCOUVER A ESTAMBUL. FORO DE HÁBITAT I A HÁBITAT II*. Fondo editorial Fundación de la Vivienda Popular. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Consejo Nacional de la Vivienda, (CONAVI). Caracas.

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (1998).

UN PLAN PARA LOS BARRIOS DE CARACAS. Síntesis del plan sectorial de incorporación a la estructura urbana de las zonas de los barrios del Área Metropolitana de Caracas y de la región Capital (Sector Panamericana-Los Teques). Premio Nacional de Investigación en Vivienda. CONAVI.

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (1999).

PLAN SECTORIAL DE HABILITACIÓN FÍSICA DE LAS ZONAS DE BARRIOS DE BARCELONA-PUERTO LA CRUZ. [11 Tomos de edición limitada]. AMHABITAT. DAO, PDVSA. Caracas.

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (2003).

Porqué sigue aumentando la pobreza y el caos urbano. [Mimeo]. En Taller de reflexión. Venezuela Responde a sus Retos. Center for International Development (CID). Universidad de Harvard. Boston.

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (2008a).

"The Barrio' Urban Physical Up-Grading Program in Venezuela". En *CITIES, SCIENCE AND SUSTAINABILITY*. (TWAS) The Academy of Sciences for the Developing World. (UNDP), Special Unit for South-South Cooperation. (COSTIS), the Consortium for Science, Technology and Innovation in the South. Selección y distinción de la experiencia en Habilitación Física de las Zonas de barrios por autogestión comunitaria como ponentes en el Taller internacional de trabajo "Cities, Science and Sustainability". Examples of Successful Applications in the South. Trieste, Italia. [Libro en publicación].

Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (2008b).

"Descripción Preliminar del Contenido de la Metodología AMHABITAT para la Habilitación Física de Barrios". [Trabajo no editado] Sociedad Amigos del Hábitat (AMHABITAT) - Corporación Andina de Fomento (CAF). Caracas.

BANCO MUNDIAL (1974).

Proyectos de lotes y servicios. Washington.

Bolívar, Teolinda (1987).

La production du cadre bâti dans les "Barrios" a Caracas, un chantier permanent. [Mimeo]. París.

Bolívar, Teolinda (1991).

Problemas de la densificación de los barrios caraqueños y sus consecuencias. Informe, primera etapa, Sector Estudios Urbanos- FAU-UCV. [Mimeo]. Caracas.

Bolívar, Teolinda y Baldó, Josefina (1995).

"La Cuestión de los Barrios", [Compilación]. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Fundación Polar. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Burguess, E. W., R.E. Park et al. (1925).

THE CITY. Chicago.

Camacho, Oscar Olinto y Tarhan, Ariana (1991).

Alquiler y propiedad en barrios de Caracas. Internacional Development Research Centre de Ottawa, Canadá. Talleres Tipográficos de Miguel Ángel García e hijo. Caracas.

Caminos, Horacio y Caminos, Carlos (1977).

"El precio de la dispersión urbana". Mérida. [Mimeo].

Caminos, Horacio y Goethert, Reinhard (1984).

ELEMENTOS DE URBANIZACIÓN. Gustavo Gili. México.

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANO (HÁBITAT) (1984).

Estrategias de transporte para los asentamientos humanos en los países en desarrollo. HS/36/84/S. Nairobi.

CENTROS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT) (1986).

Bases documentales del año internacional de la vivienda para personas sin hogar. Nueva York.

CENTROS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT) (1989).

Informe Mundial Sobre Asentamientos Humanos. Madrid.

CENTROS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT) (1990).

ESTRATEGIA MUNDIAL DE VIVIENDA HASTA EL AÑO 2000. Vivienda para todos. Nairobi.

Chombart De Laüwe, P. (1992).

"Dynamique culturelle et création populaire". En *LA CUESTIÓN DE LOS BARRIOS*. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Fundación Polar. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

CONAVI (2000a).

1 Concurso de Ideas. Propuestas Urbanísticas de Habilitación Física para Zonas de Barrios. Petare y la Vega, Caracas

CONAVI (2000b).

Anteproyecto de Ley del Reconocimiento de los Derechos Reales Inmobiliarios en las Zonas de Barrios y Urbanizaciones Populares. Equipo dirigido por Parra Pérez, Rafael; Ruán, Gabriel y Vidal, Ana Irene. Taller de Expertos Internacionales. [Folleto]. CONAVI. Caracas.

CONSORTIUM OF LOCAL AUTHORITIES SPECIAL PROGRAMME, CLASP (1974).

Seventeenth Annual Report, Lanarkshire.

Davis, Mike (2007).

PLANET OF SLUMS. Verso.USA.

Friedmann, John (1992).

EMPOWERMENT. THE POLITICS OF ALTERNATIVE DEVELOPMENT. Blackwell Publishers. INC. Massachusetts.

FUNDACOMÚN- OCEI (1993).

III INVENTARIO NACIONAL DE BARRIOS. Características Socioeconómicas para 123 Unidades de Planificación Física. Venezuela. [Publicaciones de edición limitada]. FUNDACOMÚN-OCEI. Caracas.

Inversiones APV WIN, C.A. (2004-2005).

Instrumentos administrativos. [Mimeo]. Caracas.

Laquian, Aprodio (1985).

VIVIENDA BÁSICA, POLÍTICAS SOBRE LOTES URBANOS, SERVICIOS Y VIVENDAS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO. Ottawa. CIID.

Laquian, Aprodio (1991).

"Urban Self-made Settlements: Lessons From The Third World". En *LA CUESTIÓN DE LOS BARRIOS*. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Fundación Polar. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Martín, Cesar (1990).

Propuesta para el Servicio Nacional de Asistencia Técnica al Consejo Nacional de la Vivienda [Mimeo]. Caracas.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DO JANEIRO (1996).

RIO CIDADE: O URBANISMO DE VOLTA ÀS RUAS. CIP-Brasil Catalogacao-NA-FONTE. Brasil.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DO JANEIRO (1999).

CIDADELNTEIRA: A POLÍTICA HABITACIONAL DA CIDADES DO RIO DE JANEIRO. CIP-Brasil Catalogacao-NA-FONTE. Brasil.

Pocaterra, Emma (1998-2005).

Sistema de administración delegada de los recursos. [Mimeo]. Caracas.

Rivadeneira, Mercedes (s/f).

HISTORIAS DE CAMPAMENTOS. En Homenaje al Pader Alberto Hurtado. [Coordinadora] Centro de Investigación Social Un Techo para Chile (CIS). Chile.

Salcedo, Daniel y Sancio, Rodolfo (1989).

Guías simplificada para identificación y prevención de los problemas geotécnicos en desarrollos urbanos. [Folleto]. LAGOVEN, PDVSA. Caracas.

Singer, Paul (1975).

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA URBANIZACIÓN. Siglo XXI, editores.

Sirivardana, Susil y Weerapana, Disa (1983).

Guidelines for Preparation of The Nacional Housing Programme. Colombo.

Sirivardana, Susil y Weerapana, Disa (1985-1986).

Sri Lanka Million House Programme: The Process Of Supporting People´s Initiatives. Colombo.

Sirivardana, Susil y Weerapana, Disa (1990).

THE 1.5 MILLION HOUSE PROGRAMME OF SRI LANKA. The Building and Social Housing Foundation. Colombo.

THE BUILDING AND SOCIAL HOUSING FOUNDATION (1990).

THE 1.5 MILLION HOUSE PROGRAMME OF SRI LANKA. Proceedings of the International Conference on Housing Through Support. Held in Colombo, Sri Lanka.

THE WORLD RESOURCES INSTITUTE; THE UNITED NATIONS, ENVIRONMENT PROGRAMME y THE WORLD BANK (1996).

THE URBAN ENVIRONMENT. New York. Oxford University Press.

UN-HABITAT (1996).

AN URBANIZING WORLD. Global Report on Human Settlements 1996. United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). Oxford University Press. UK.

UN-HABITAT (2003).

THE CHALLENGE OF SLUMS. GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS 2003. United Nations Human Settlements Programme. Earthscan Publications Ltd. UK y USA.

UNITED NATIONS CENTER FOR HUMAN SETTLEMENTS (HÁBITAT) (1984).

A review of Technologies for the provision of basic infrastructure in low-income settlements. HS/40/84/E. Nairobi.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA, INSTITUTO DE PLANEAMIENTO DE LIMA (1984).

Estudio para el desarrollo urbano del Departamento Lamabayede. Documento complementario No. 4. Normas de equipamiento. Lima.

Vallmitjana, Marta y Brandt, Carmelita (2007).

LOS BARRIOS UN RETO URBANÍSTICO. Revista Urbana No 35, Especial Barrios. IU. FAU. UCV. IIFAD. Universidad del Zulia.

Villanueva, Federico (1989a).

"Etude Preliminaire sur la Restructuration d'un Ensemble de Barrios de las Adjuntas, Caracas, Venezuela". UNESCO. División de la Population et des Etablissements Humains.

Villanueva, Federico (1989b).

"La rehabilitación de barrios existentes como experiencia docente en la Escuela de Arquitectura de la F.A.U." Publicado en: Revista I.D.E.C. TECNOLOGÍA Y CONSTRUCCIÓN N° 4. I.D.E.C. -F.A.U. - U.C.V.

Villanueva, Federico (1991).

"Regularización de la tenencia y los procesos de rehabilitación de desarrollos existentes". En: *Tenencia de la tierra en los Barrios: Regularización*. Fundación Vivienda Popular. Caracas.

Villanueva, Federico (1997).

"Urbanismo". Versión extensa [Mimeo]. Del contenido en Diccionario de Historia de Venezuela. Fundación Polar. (2da ed.).

Villanueva, Federico (1998a).

Social Summit: Combating Poverty en U.N.CONFERENCES: FROM PROMISES TO PERFORMANCE. Center for the Global South. American University. ONU. Washington.

Villanueva, Federico (1999b).

"Política de vivienda 1999-2004". En *Tecnología y Construcción* No 15-11. IDEC.FAU.UCV/IFAD/LUZ. Caracas.

Villanueva, Federico (1999).

"¿Qué hacer y cómo hacerlo? en materia de Política de Vivienda para la Venezuela de hoy". [Folleto]. Edición CONAVI.

Villanueva, Federico (2002).

Formas territoriales y urbanas de la globalización. Empleo informal, pobreza y asentamientos precarios en el mundo. [Mimeo]. Caracas.

Villanueva, Federico (2005a).

NEW URBANISM 6, CARACAS, LITORAL, VENEZUELA. Columbia University Urban Design Program y Fundación Arquitectura y de Diseño Urbano. Princetown Architectural Press.

Villanueva, Federico (2005b).

"La política de Vivienda para Venezuela". Edición bilingüe, libro *New Urbanism 6 "Caracas Litoral, Venezuela"*. Columbia University Urban Design Program.

Villanueva, Federico (2007).

"La política de vivienda para Venezuela". En *1906/2006 CIÉN AÑOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA EN CHILE*. Universidad Andrés Bello. Santiago de Chile. Chile.

Villanueva, Federico y Baldó, Josefina (1996).

"Una Agencia de Desarrollo Urbano Local Autogestionada en la Quebrada Catuche de Caracas", presentado en *HABITAT II*, Estambul. [Folleto Bilingüe]. Edición Consorcio Catuche.

Wiesenfeld, Esther (2000).

LA AUTOCONSTRUCCIÓN: UN ESTUDIO PSICOSOCIAL DEL SIGNIFICADO DE LA VIVIENDA. Premio Nacional de Investigación en Vivienda 1997. CONAVI. Caracas.