

# LOS ASENTAMIENTOS NO CONTROLADOS: SU INSERCIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANA EN VENEZUELA

Silvia Fallache de Vera  
Mérida – Venezuela

## RESUMEN

La presencia significativa de los asentamientos no controlados en áreas urbanas en Venezuela ha constituido un problema muy complejo y de difícil solución para la planificación urbana. Muchos han sido los intentos, en el campo de la planificación espacial, que se han efectuado buscando siempre optimizar el espacio urbano. La consideración por ser parte de los entes planificadores de esas áreas son hechos ajenos de la urbanización formal por sus características de ocupación (proceso de invasión y ocupación) ilegal ha traído como consecuencia su no consideración de los planes urbanos efectuados en el país.

Actualmente, el sistema de planificación espacial ha contemplado una serie jerarquizada de planes urbanos que busca cubrir de forma eficiente el espacio nacional. En el nivel inferior de ese sistema se encuentra los **Planes especiales para asentamiento no controlados**.

**El objetivo de esta ponencia** es evidenciar como se insertan los asentamientos no controlados en la planificación urbana en

Venezuela. Esto, tanto en relación al tratamiento que se ha dado en los planes urbanos elaborados en el país, como en las posibilidades que presentan en la actualidad los **Planes Especiales para asentamientos no controlados** para solucionar los múltiples problemas que ocasionan la existencia de los barrios de acuerdo al planteamiento metodológico de dichos planes.

## 1. LOS ASENTAMIENTOS NO CONTROLADOS Y SU RELACION CON EL CRECIMIENTO DE LA URBANIZACIÓN EN VENEZUELA

En el término “asentamientos no controlados” es la denominación oficial actual en Venezuela para los barrios de los ranchos. El término ha sido utilizado en el “Seminario Mundial sobre mejoramiento de tugurios y asentamientos no controlados” realizado en Medellín, Colombia, 1970. En dicho seminario se señalaron las características de los mismos, de las cuales señalaremos algunas: “concentraciones aumentadas en áreas urbanas, lo cual resulta en apiñamientos, escasez de comodidades aceptables de vivienda, causada por la migración de las áreas y su natural aumento en áreas urbanas”.

Como posibles consecuencias se citaron: ... “crea presiones a todas las facilidades y servicios de la comunidad, amenazando la supervivencia del centro urbano existente”.

Como posibles soluciones: “... a largo plazo deben dirigirse hacia la eliminación progresiva de las causas por ejemplo integrado programas económicos de

desarrollo con planes maestros regionales y urbanos...” “... incorporar la capacidad, y habilidad organización y trabajo de la población de los asentamientos no controlados”.

El reconocimiento de los condicionantes que han propiciado el enorme crecimiento de las áreas urbanas segregadas, permite detectar los elementos a corregirse se quiere modificar su actual tendencia de crecimiento o que es lo mismo, modificar esa realidad.

El proceso de urbanización en América Latina por su gran complejidad socio económica ha generado a nivel espacial, la presencia de asentamientos no controlados. Se puede decir que una de las características más significativas a nivel urbano en Latinoamérica es justamente la presencia significativa de barrios de ranchos, favelas, callampas, de acuerdo a la denominación correspondiente a su ubicación político- geográfica.

El crecimiento acelerado de la urbanización en Venezuela ocurre a Partir de los 40 años, coincidiendo con el desarrollo de la explotación petrolera, esto se tradujo en un crecimiento de los centros urbanos, inducido por los aportes de la migración rural- urbana. Por un lado atraída por las expectativas que estos centros representaban y por otro debido a la disminución de la explotación agrícola que anteriormente había presentado la principal fuente exportadora de la economía del país.

En el período 1941-1981 el número de centros urbanos con 100 000 o más habitantes pasó de do (2) a veinte y tres (23). En el mismo período el número de centros urbanos pasó de nueve (9) a sesenta y cinco (65), según lo señala Fossi (1986), de acuerdo a fuentes oficiales (OCEI y Ministerio de Fomento).

Este trabajo incremento en la urbanización trabajo como consecuencia entre otras, un aumento sustantivo en la demanda de viviendas y de los servicios básicos, así como una relativa escasez del suelo urbano, gracias a los procesos especulativos que se generaron a la par.

De esta forma, e inserto en un marco político y socio económico muy particular, la población urbana venezolana enfrenta un reto ala hora de adquirir vivienda. Esto debido a la vivienda, tal como otro producto está sujeta a las leyes de mercado. Entonces, en la medida en que aumente el valor, dada su creciente demanda, se produce un sesgo en la demanda real, ya que la población de menores recurso, no puede acceder al mercado inmobiliario. Es así como, el incremento de las áreas ocupadas por barrios de ranchos o asentamientos no controlados, de acuerdo a la nomenclatura de MINDUR, responde as la necesidad de cubrir la demanda de un gran sector de la población. Según los datos del censo sobre barrios marginales fue de 105%, en relación al observado en 1978 para Venezuela. En 1979, el número de barrios existentes en el país eran de 1 842, para 1989, el número ascendió a 3 769. En esas áreas, de acuerdo con la misma fuente, para el año 1989, se encontraban ubicados 8 331 482 habitantes, que representaban el 61% de la población urbana y el 43% de la población total.

## **II. TRATAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS NO CONTROLADOS EN LA PLANIFICACIÓN URBANA. ANTECEDENTES**

El objetivo de estas acápite es evidenciar el papel que ha desempeñado las políticas urbanas en relación a las áreas ocupadas por los barrios de ranchos, ya que indica la percepción que frente a ese fenómeno urbano ha observado el Estado Venezolano.

La necesidad de planificar en Venezuela surge en los años 40 con el aumento poblacional resultante del crecimiento urbano acelerado, producto de la riqueza petrolera que generó grandes aglomeraciones a corto plazo, tal como se indicara anteriormente. La velocidad del crecimiento no permitió un reajuste de las condiciones estructurales urbanas para absorber estos cambios.

Como forma de resolver los problemas generados por ese “boom” urbano, fue creado el Consejo Nacional de Urbanismo (CNU), mediante el Decreto N° 387, del 10 de agosto de 1946, con el propósito entre otros de “estudiar los proyectos de urbanismos de las regiones y poblaciones de Venezuela” (Garrifo R., 1988).

En la Constitución de 1947, se otorga por primera vez la potestad planificadora al Estado Venezolano. Sin embargo, lo señala Brewer – Carías (1984), el Estado no desarrolló potestades realmente planificadoras a nivel global de la economía, sino hasta los años 60. Hasta entonces sólo fueron elaborados planes parciales en determinados sectores, como por ejemplo: el Plan de Vialidad y el Plan de promoción de las actividades industriales elaborados por la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), en los años 1947 y 1948. Además de puede mencionar el Plan Regulador de Caracas de 1938; el Programa de Renovación en el antiguo barrio El Silencio, emprendido en 1941 (Fossi: 1988), elaborado por el Banco Obrero en 1928, organismo pionero en Latinoamérica, de acuerdo al creado Plan Regulado de Caracas de 1938.

La creación de la CNU, respondía como ya se señaló, a la necesidad de contrarrestar los efectos nocivos de la creciente y acelerada urbanización.

Además obedecía al nuevo orden económico imperante en los países de la economía capitalista dependiente: la sustitución de importaciones; por lo que el Estado debería dotar al país nacional de una red que conectará más eficientemente el sistema de asentamientos existentes, así como fomentar la actividad de la construcción por medio de la previsión de infraestructura y servicios urbanos.

Los planes emanados de la Comisión Nacional de Urbanismo (1946-1957), trataron de solucionar por la vía de la planificación de los problemas a nivel urbano ocasionado por el crecimiento acelerado de las ciudades venezolanas.

El enfoque de los planes del CNU, tal como lo señala Villa (et.al) (1988), fue funcionalista, basado en la segregación espacial y funcional de usos; no se consideró la realidad existente, y, a pesar de reconocer la existencia de áreas “marginales”, no se consideraron en sus planteamientos, como afrontar el

problema. Esto debido a la concepción de que esas áreas era producto de ocupación ilegal y por lo tanto no factible de incluirán en la propuesta de ordenación del espacio.

Con la eliminación de la Comisión Nacional de Urbanismo (1957), a partir de los años sesenta, la responsabilidad de elaborar la segunda generación de planes urbanos fue asignada al Ministerio de Obras Públicas.

En los llamados planes del MOP (elaborados en los años setenta), se observó un cambio en relación a las metas; de las netamente físicas, ahora se plantean metas de tipo socioeconómico. Sin embargo se retorna a lo propuesto en los planes anteriores, donde se espera, a través de metas físico- espaciales, lograr cambios en las condiciones socioeconómicas de la población. El estilo adoptado, fue el racional integral (Vila et. al. 1988); la perspectiva acerca de la realidad, estuvo, estuvo orientada por la visión espacialista y por la necesidad de fomentar la actividad industrial, independiente de su orientación. Las áreas de barrios de ranchos no fueron consideradas, como áreas planificables; lo más importante era regular el espacio urbano formal, para propiciar el desarrollo de la industria de la construcción.

A partir de los años 80, la responsabilidad para la elaboración de los planes urbanos fue asignada al Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) según lo estipulado en el Decreto N° 688, de 1980. Fueron elaborados con la concurrencia de los poderes: central (MINDUR), municipal y las corporaciones regionales.

En los planes del Ministerio de Desarrollo Urbano, se incluyen por primera vez metas sociales específicas producto de una percepción de la realidad más amplia que la observada anteriormente que se refleja en el estilo adoptado: el reconocimiento diferencial (op.cit.), donde no se pretende analizar la totalidad a planificar sino sólo aquellos aspectos más resaltantes. Sin embargo, **una vez más, las áreas de barrios de ranchos no fueron abordados por la planificación urbana;** se consideraron como áreas especiales y sujetas a Planes Especiales a ser elaborados posteriormente. Esto permite acotar que los planes elaborados por el MINDUR, una vez más se volcaron hacia el control de la calidad "formal", entendiéndola como el área delimitada por la poligonal establecida, la que esta sujeta a las políticas de control reglamentadas a través de las especificaciones de uso, emanadas de los planes urbanos.

### **III. LOS PLANES DE ACCION ESPECIAL POARA ASENTAMIENTOS NO CONTROLADOS: ASPECTOS JURÍDICOS Y METODOLÓGICOS**

El sistema actual de planificación espacial venezolano, está reglamentada por el Ordenamiento Jurídico Nacional que rige a la Ordenación del Territorio y la ordenación y planificación urbanística. Este Ordenamiento jurídico contienen tres leyes fundamentales, que son: Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) (16/12/87). Este conjunto de leyes conforman el marco legal en que deben desarrollarse todo el proceso de la planificación, ordenación y dentro de un sistema jerarquizado de planes que interactúan desde el nivel nacional hasta el urbano local y viceversa.

Este sistema jerárquico está formado por los siguientes planes: 1) Plan Nacional de Ordenación del Territorio, 2) Planes Regionales de Ordenación del Territorio; 3) Planes de Ordenación Urbanística; 4) Planes de Desarrollo Urbano y Local y los Planes de Acción Espacial (art. 16: LOOU).

Los **Planes Especiales**, según lo establecido en la LOOU, Título IV, capítulo IV, art. 49, son “aquellos cuyo objetivo fundamental es la ordenación, creación, defensa o mejoramiento de algún sector en particular de la Ciudad, es especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico, **los asentamientos no controlados**, las áreas de urbanización progresiva o cualquier otra área cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento por separado, dentro del Plan de Desarrollo Urbano y Local”.

Es así que los planes especiales para asentamientos no controlados, se ubican en el nivel jerárquico inferior del mencionado sistema: su competencia es municipal, sin embargo el órgano rector es el ministerio de Desarrollo Urbano, ente que por lo general es el que lo elabora debido a la escasez de recursos, técnicos y financieros, que adolecen la mayoría de las Alcaldías del País.

El planteamiento metodológico del Ministerio de Desarrollo Urbano para la elaboración de dichos Planes se incluye los siguientes aspectos: Físico-geográfico; Físico- Urbano; Histórico- Cultural; y demográfico- económico-social.

En cada uno de los aspectos están contemplados diversos indicadores que son:

1. Físico- Geográfico: incluye: relieve, clima, hidrografía, ecología, vegetación, dinámica geomorfológica, suelos y los problemas físico- ambientales.
2. Físico- urbano: uso del suelo, altura de las edificaciones, estado de la construcción, tipologías edificatorias, tenencia del atierra, afectaciones legales, trazado urbano,, redes de servicios de infraestructura, incluyendo. Cloacas y drenajes; acueductos; electricidad; gas; teléfonos y disposición de deshechos sólidos.
3. Histórico- Cultural: incluye la síntesis de la evolución histórica y los siguientes aspectos referentes a la herencia cultural: Tradiciones, movimientos y manifestaciones artísticas, Movimientos y manifestaciones artesanales, Folklore y Costumbres.
4. Demográfico- Económico y Social: de lo demográfico incluye: Población, Edad, Sexo y Nacionalidad.

Lo económico- social incluye: Población económicamente activa, ingreso familiar, Nivel Educativo, Servicios comunales y las Asociaciones comunales.

La consideración de estos aspectos y los indicadores respectivos permite establecerla síntesis y Diagnóstico que a su vez va a facilitar la clasificación de los asentamientos según los criterios asumidos en dicha propuesta metodológica. La información recabada y analizada es resumida en una matriz síntesis “donde se destacan todos los aspectos que conforman el análisis de cada asentamiento” (Guía metodológica para la elaboración de estudios en asentamientos no controlados: MINDUR; 1988). Posteriormente mediante un proceso de evaluación de las variables, medios criterios establecidos previamente, se procede a la clasificación de los asentamientos. Estos pueden ser de distintos tipos:

1. **Asentamientos consolidados espacial y socialmente:** los que presentan más del 75% de sus necesidades cubiertas en relación a los servicios básicos, en su área inmediata o cercana; más del 75% de las viviendas en buen estado; índice de ocupación de la población económicamente activa, similar al promedio de la ciudad; presencia de vecinos.
2. **Asentamiento a reubicar:** localización en zonas inestables geotécnicamente o aquellas de alta peligrosidad.
3. **Asentamientos con afectaciones legales:** más del 50% de la población es extranjero<sup>5a</sup>; ubicación de terrenos de propiedad en litigio; estar afectado por decretos de expropiación por causa de utilidad pública.
4. **Asentamientos consolidables:** son aquellos cuyas características permitan acciones de consolidación “sin poner en peligro la vida y los bienes de la población del asentamiento” (op. cit.; p.76.): se debe definir los niveles de consolidación de los barrios en estudio.

Las pautas o lineamientos indicados en la matriz, corresponden a las restricciones impuestas a nivel nacional, en relación la tamaño de las ciudades y con el tipo de acción que corresponderá de acuerdo a las características de los asentamientos, por ejemplo, las ciudades de primer orden como Caracas, Maracaibo, entre otras, presentan mayores restricciones en relación a las acciones de consolidación. Los lineamientos establecidos para los centros de menor jerarquía con más flexibles en cuanto a la consolidación de barrios.

Es de señalar que la elaboración de un buen diagnóstico es esencial en el proceso de planificación y que debe reflejar la detección de esos elementos fundamentales en su caracterización y que permita la acción consecuente. Sin embargo en el caso de los planes especiales para el asentamiento no controlado. La inclusión de un gran número de variables sobre los cuales la planificación a ese nivel no tiene capacidad de actuar y que se traduce en restricciones a nivel espacial para la consolidación de barrios se asume que la adopción del estilo Incrementalismo desarticulado, detectado por Failache (1992), es compatible con la percepción que se tienen de los mismos. En ese estilo la forma de percibir la realidad de los que se va a planificar es parcial donde no interesa la observación de la totalidad de la misma ya que no se pretende actuar para transformarla; es una reacción a los problemas cuando estos ocurren.

Esos planes dirigidos a los barrios tienen como antecedentes inmediatos los programas de consolidación de barrios que fueron ejecutados en el pasado por FUNDACOMUN. La supuesta articulación de los PAE con los niveles superiores se traduce en aplicar medidas restrictivas que faciliten en términos espaciales la ejecución de los planes de los niveles superiores. Esto debido a que los barrios existentes deben ser trasladados o integrados a la trama urbana de acuerdo a las características de los mismos. Acerca de las acciones de reubicación, la evidencia muestra que la mayoría de las veces lo que se consigue es trasladar el problema a otra área, por lo general lejos de su ubicación original ocasionado el regreso de sus habitantes a los mismos sitios debido a la escasez de los servicios y a la lejanía de sus sitios de trabajo.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES**

Es de señalarse que el fin último de los planes especiales es el establecimiento de ordenanzas que permitan la regulación del área urbana formal, ya que como mismo se señala en dicha propuesta se busca “racionalizar el crecimiento anárquico de los asentamientos no controlados” así como de “coordinar políticas establecidas en los planes de ordenamiento urbano, a fin de garantizar un desarrollo armónico de la ciudad en su conjunto”. Es establece que el causante de la desarmonía urbana es la presencia de los barrios de ranchos; entendiéndose estos como un elemento extraño al crecimiento y desarrollo urbano, hecho que se contradice con las cifras referentes a la presencia significativa de los barrios, tal como se señaló anteriormente.

No se trata de desestimar los beneficios de los programas de consolidación y mejoramiento de barrios que emanan de los actuales planes, sino de señalar que a pesar de que se reconoce la magnitud y complejidad de los asentamientos no controlados se están dando respuestas físico- espacial a un problema que tiene orígenes en la estructura político- económica.

De esta formas las actuaciones del estado deben estar orientadas no sólo a la consolidación o reubicación de asentamientos no controlados sino de actuaciones en aspectos macroeconómicos buscando favorecer aquellos factores más desposeídos proporcionando empleos que permitan la obtención de ingresos destinados a satisfacer sus necesidades básicas entre las que se encuentran la vivienda.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- Congreso de la República (1983): Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.
- Congreso de la República (1987): Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.
- Congreso de la República (1988- 1989): Ley Orgánica del Régimen Municipal.

- Failache de Vera, S. (1992): Teoría y Planificación Urbana en Venezuela: “El tratamiento de los barrios en el caso venezolano” (Trabajo especial de grado para optar por el título de Magister Scientiae en “El urbanismo para la administración Local”. Fac. Arquitectura. Universidad de Los Andes).
- Fossi, V. (1986): desarrollo Urbano y vivienda: La desordenada evolución hacia un país de metrópolis; en “El caso Venezuela, Una ilusión de armonía”; Ediciones IESA, 3ra edición.
- Ministerio de Desarrollo Urbano: (1988); Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano Local. Caracas.
- Ministerio de Desarrollo Urbano (1988); Guía metodológica para la elaboración de estudios en Asentamientos no Controlados en áreas urbanas. Caracas.
- Naim, M. y Piñango, R.: (1985); Introducción: Las terribles simplificaciones; en el caso Venezuela: una ilusión de armonía; compiladores: Naim, M. y Piñango, R.; Ediciones IESA, 2da Edición, Caracas.
- Organización de las naciones Unidas (1970); Seminario Mundial sobre mejoramiento de Turgorios y Asentamientos no controlados; Rev. Interamericana de Planificación, SIAP, col. IV. Nos. 13-14.
- Vila, E. (rep. Proyecto), Foley, J. Neubreger, T. Del Seco, C, Y La Marcano, E.: Urbana en Venezuela: Una evaluación a través de los planes. UCV, Instituto de Urbanismo. FAU. Caracas.