

# **Programa de habilitación física de barrios en Venezuela ¿Nuevo paradigma en planificación urbana?**

**Juan Carlos Rodríguez<sup>1</sup>  
Verónica Contreras, Angélica Schaper y Alba Tovar<sup>2</sup>**

**Universidad Simón Bolívar  
Departamento de Planificación Urbana**

## **Resumen**

En este artículo se analiza la más reciente política pública sobre el problema de las zonas de barrios en Venezuela: El Programa de Habilitación Física de Barrios (CONAVI, 1999). Dicho programa persigue la integración-homologación de los barrios con el resto de la ciudad, a través de diversas acciones que incluyen la participación ciudadana. Entre más de 300 planes de habilitación formulados bajo esta política urbana, se han seleccionado sólo dos para evaluar su viabilidad sociopolítica y financiera: los planes de los barrios «Las Minas» y «San Blas» de la ciudad de Caracas. Para el análisis de viabilidad sociopolítica se utilizó, con adaptaciones, el método «Eficiencia-Rechazo» (Castellano y Giordani, 1996). El análisis de viabilidad financiera consistió en un balance entre los recursos disponibles provenientes de los entes responsables de las acciones clave y sus costos. En «Las Minas», pareciera existir disociación entre las posibilidades y aspiraciones de la comunidad y las propuestas del plan, escasa difusión de información que in-

---

<sup>1</sup> Profesor Titular del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.  
Correo electrónico: jcrodrig@usb.ve.

<sup>2</sup> Estudiantes del último trimestre de la Carrera de Urbanismo de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.

centive la participación comunitaria y ausencia de entes públicos con capacidad para financiar las acciones propuestas. En «San Blas», el plan responde a la problemática del barrio y tendría viabilidad financiera, sin embargo, la comunidad no se encuentra cohesionada ni debidamente informada para asumir los retos que implica su ejecución. El contexto político-institucional local condiciona la viabilidad financiera. Se identifican debilidades y fortalezas del Programa y se hacen recomendaciones para su mejoramiento.

**Palabras clave:** planificación urbana, zonas de barrios, viabilidad socio- política.

## **Abstract**

### **NEIGHBORHOOD PHYSICAL HABILITATION PROGRAM. NEW PARADIGM IN URBAN PLANNING?**

*In this article the most recent public politics on the problem of neighborhoods areas in Venezuela is analyzed: The Program of Neighborhoods Physical Habilitation (CONAVI, 1999). This program pursues the integration-homologation of the neighborhoods with the rest of the city, by means to diverse actions included the civic participation. Among more than 300 formulated under this urban politics, only two have been selected to evaluate its sociopolitical and financial viability: the neighborhoods plans of «Las Minas» and «San Blas» located in Caracas. For the analysis of sociopolitical viability it was used, with adaptations, the «efficiency-rejection» method (Castellano and Giordani, 1996). The analysis of financial viability consisted on a balance between the available resources proceeding from the entities responsible for key actions and its costs. In «Las Minas», it seemed that there is dissociation between the possibilities and aspirations of the community and the proposals of the plan, scarce diffusion of information that motivates the community participation and absence of public entities with capacity to finance the proposed actions. In «San Blas», the plan responds to the problem of the neighborhood and it would have financial viability, however, the community is not cohesive neither properly informed to assume the challenges that implies its execution. The local political-institutional context make conditional on the financial viability. Weaknesses and strengths of the Program are identified and recommendations are made for their improvement.*

**Key words:** urban planning, neighborhoods zones, sociopolitical viability

## 1. Introducción

En el campo del urbanismo venezolano, la brecha entre plan<sup>3</sup> y realidad ha sido objeto de debate académico y denuncia pública, al menos durante los últimos veinte años. Arquitectos, urbanistas, profesionales de diversas disciplinas e inclusive activistas comunitarios que convergen en este campo, se esfuerzan por enfrentar un problema que, como el divorcio plan-realidad, resulta central para la disciplina urbanística. Precisamente, por no contribuir en la forma y medida deseable en esa dirección, la estructura institucional y la praxis de planificación urbana emanada de la hoy derogada Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU, 1987)<sup>4</sup> fueron ampliamente cuestionadas por algunos autores en cuanto a sus fundamentos teóricos, como en lo que respecta a su efectividad práctica.<sup>5</sup>

En tal sentido, Rivas señala que «la concepción y práctica de la planificación urbana en Venezuela ha estado signada por una postura ideológica estado-céntrica, sustentada en esquemas centralizados de toma de decisiones netamente verticales y desestimando los aportes de otros sectores de la sociedad» (Rivas, 2004:213). Podríamos especificar que se desestimaron los aportes de diversos sectores (académico-universitario, organizaciones de la sociedad civil y diversos

---

<sup>3</sup> Al hablar de plan urbano estamos haciendo referencia al tradicional instrumento de ordenación urbanística, en sus diversas escalas territoriales y tipos, concebidos normativamente en un sistema jerárquico de planes legalmente establecido.

<sup>4</sup> La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987, fue recientemente derogada por la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, G. O. No. 38.264 del 2 de septiembre de 2005. Establecer en que medida este nuevo instrumento legal contribuirá a la construcción de un sistema de planificación territorial y urbana que supere las limitaciones del anterior será objeto de futuros trabajos.

<sup>5</sup> La poca efectividad del sistema se puede inferir por la baja proporción de planes urbanos de diversos tipos elaborados y aprobados dentro del marco de la LOOU (1987) durante los primeros 13 años de vigencia de la mencionada ley: 40% en el caso de los Planes de Ordenación Urbanística y apenas 12% en el caso de los Planes de Desarrollo Urbano Local. Para mayores detalles ver J. C. Rodríguez (2001).

actores de la vida local), pero en especial de los sectores populares, «hacedores anónimos de la ciudad» (Bolívar, 1995a, 1995b).<sup>6</sup>

En Venezuela, la producción de planes urbanos ocurrió, en buena medida, divorciada de la producción real de ciudad a través de la acción cotidiana de sus habitantes, bajo el patrón de los denominados barrios de ranchos o asentamientos informales. De hecho, aproximadamente la mitad de la población del país (13 millones de personas) habita en este tipo de asentamientos (CONAVI, 2000:1) y, aunque el reconocimiento de los barrios en un texto legal ocurre en Venezuela por primera vez en 1987, con la aprobación de la LOOU «(...) la realidad es que los barrios siguieron multiplicándose como guetos, y esto aún cuando se declara el derecho de los habitantes de los barrios y de su entorno físico a formar parte de la ciudad, a través de la legalización y realización de Planes Especiales, y posterior ejecución de las obras pertinentes» (Rivas, 2004:215).

Sobre la concepción de la planificación urbana de los años ochenta y noventa, se ha dicho que es racionalista-integral, basada en el paradigma científico positivista, en donde el Estado (central) y su elite técnico-burocrática, son quienes protagonizan el proceso de planificación urbana. Bajo el enfoque de racionalidad integral, la atención se centra en el plan-libro (Matus, 1992), el cual, por una parte, plantea una abrumadora demanda de información, con los consecuentes problemas de distorsión, disponibilidad de datos y credibilidad de los mismos (Rosenhead, 1984) y, por otra, en virtud del supuesto carácter objetivo del plan, tiende a prestarle poca atención a la dimensión socio-política del proceso de planificación, en particular a los temas de participación ciudadana y su viabilidad socio-política.

Mucho se ha escrito acerca de la necesidad de evolucionar de un sistema y/o método de planificación orientado casi exclusivamente a la

---

<sup>6</sup>Este planteamiento coincide con lo expuesto por Leandro Quintana (1995) en un valioso artículo sobre la participación de los sectores populares en las políticas de vivienda en Venezuela (1960-1995), donde señala que la actuación pública en este campo se caracterizó por una «tendencia a imponer fórmulas o modalidades de ejecución basadas fundamentalmente en el conocimiento técnico, sin confrontación con los problemas locales (los cuales se asumen conocidos) y **desconociendo las potencialidades de las comunidades**» (p. 122, el destacado es nuestro).

producción de planes de largo plazo (tipo Plan de Ordenación Urbana, Plan de Desarrollo Urbano Local e inclusive el Plan Especial) que proponen un camino óptimo para la ordenación de la ciudad como un todo, hacia otro que, sin desestimar la prospectiva, acepte la incertidumbre y preste mucha más atención a la toma de decisiones posibles y la construcción de consensos en tiempo presente. El «dogmatismo»<sup>7</sup> que caracteriza el enfoque de racionalidad integral daría paso a una mayor participación de los diversos actores urbanos y, por ende, la centralización cedería ante la descentralización en la toma de decisiones. Algo se ha avanzado en esa dirección durante los últimos quince años en Venezuela (Rodríguez, 1997; 1998; 1999).

Ahora bien, en el año 1999, como parte del proceso de cambios que experimenta el sistema político venezolano, se abrieron espacios para la irrupción tanto de nuevas concepciones, como de nuevos actores políticos, técnicos y sociales en el proceso de formulación de las políticas urbanas. De allí que, buscando superar la concepción tradicional de la planificación urbana, el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), como parte de una nueva Política Nacional de la Vivienda, formula el Programa de Rehabilitación Física de Zonas de Barrios, posteriormente incorporado en la Ley de Política Habitacional<sup>8</sup>, aprobada ese mismo año. Este programa, cuyos fundamentos guardan correspondencia con los postulados de la Conferencia Hábitat II convocada por Naciones Unidas en 1996, propone: «saldar la deuda social con las personas de bajos ingresos que, en su mayoría sin mayor asistencia del Estado, construyeron una parte sustantiva de las ciudades venezolanas y

---

<sup>7</sup> Tomamos el término de Silverio González (1999), quien al analizar los procesos de formulación de políticas públicas en el contexto de la modernización en América Latina, sostiene que en este campo «el fracaso y frustración se debe a la concepción positivista que priva en la evaluación de las políticas, [lo que implica] la crítica a la racionalidad restringida que ha sido llamada instrumental», fuente del pensamiento tecnocrático y la actuación pública dogmática. Para más detalles ver González T., S. (1999:60-78).

<sup>8</sup> Ver República de Venezuela, Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, G.O. No. 37.066 del 30 de octubre de 1999. Aunque dicha ley fue derogada recientemente, el Programa de Rehabilitación Física de Barrios, en el momento de preparar este documento (noviembre 2005) continuaba vigente bajo el nombre de «Programa de Transformación Endógena de Barrios por Administración Delegada.»

padecen las deficientes condiciones de urbanización de los barrios donde residen» (Baldó, 2004:349).<sup>9</sup>

Más específicamente, el objetivo general del referido programa es «homologar la calidad de vida de esa población con la del resto del país e incorporar esas zonas de barrios a la ciudad. [Entendiendo el término «incorporar» como] la conexión de estas grandes zonas de barrios con la ciudad mediante *anteproyectos de diseño urbano integrales*, que permitan proporcionar los servicios de infraestructura requeridos, es decir, cloacas, acueductos, drenajes, equipamientos colectivos o viviendas de sustitución, para lograr una adecuada urbanización de estas zonas de barrios (...)» (Baldo, 1999: 6, destacado nuestro). Y entre sus objetivos específicos destacan (CONAVI, 2000):

- a) Planificar, programar, proyectar y ejecutar las obras de urbanización de escala macro necesarias que permitan la adecuada integración de los barrios a la ciudad, así como la superación de sus carencias internas en cuanto a nivel de urbanización.
- b) Incorporar y fomentar la organización de las comunidades residentes en el proceso de habilitación física integral a través de figuras jurídicas competentes tales como las Agencias Autogestionarias de Desarrollo Urbano Local (AADUL), Consorcios Sociales, etc.<sup>10</sup>
- c) Facilitar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

---

<sup>9</sup> Para conocer antecedentes, importantes diferencias e inclusive detectar algunas líneas de continuidad entre el programa en cuestión y las políticas de vivienda que en el pasado se dirigieron hacia las zonas de barrios en Venezuela, remitimos nuevamente al lector al trabajo de Leandro Quintana (1995) ya antes citado.

<sup>10</sup> Cabe añadir que el citado programa permite a las comunidades populares organizadas «actuar, por primera vez oficialmente como administradores delegados de los ejecutores públicos de vivienda. Contando con el necesario apoyo técnico profesional, seleccionado por ellas mismas o por concurso abierto, las comunidades populares organizadas pueden transformarse en cuenta habientes de la República (...) para producir urbanización de una zona de barrios existente» (Baldó, 2004:351).

d) Generar empleo en el área de construcción tanto en medianas empresas constructoras como en microempresas locales creadas en las mismas comunidades.

e) Generar demanda de servicios profesionales para la realización de estudios y proyectos en las áreas de Ingeniería, Geología, Diseño Urbano, Aerofotografía, Topografía y afines así como en el área legal, de administración y gestión social.

En un primer balance del desempeño del programa, correspondiente al año 2000 presentado por el CONAVI, se informa que «se comprometieron Bs. 114,1 millardos para la ejecución de distintas fases de 247 proyectos de habilitación física de Unidades de Diseño Urbano en el país, en las cuales reside una población de alrededor de 376.772 familias» (CONAVI, 2001), un millón setecientos mil personas aproximadamente.

En lo que atañe a la práctica de la planificación urbana, a propósito de los primeros 247 proyectos de habilitación física antes referidos, las autoridades responsables del programa señalan que «en todos estos casos se iniciaron, y en algunos se perfeccionaron formas de autogestión comunitaria de los proyectos, mientras que sólo en este programa de habilitación se realizaron más concursos abiertos de proyectos profesionales de diseño que los acumulados en la historia de la República, incorporando a proyectistas de alta calificación al trabajo directo con las comunidades populares, *en una profunda transformación del significado social de disciplinas como la Planificación Urbana, el Diseño Urbano, la Arquitectura y la Ingeniería*» (Baldó, 2004:352, destacado nuestro).

Más allá de la coherencia del discurso y la práctica técnica de los actores responsables del programa en sus distintos niveles, una manera de probar la profundidad de la pretendida transformación del paradigma tradicional de la planificación urbana, implícita en la cita anterior, se podría intentar evaluando la viabilidad sociopolítica y financiera del programa a través de una adecuada selección de casos de estudio. En tal sentido, dentro del marco del conjunto de condiciones que rodean el

presente trabajo<sup>11</sup>, su propósito es presentar los resultados de la evaluación de viabilidad sociopolítica y financiera de dos planes formulados dentro del contexto del referido programa: los Planes de Habilitación Física de las Unidades de Diseño Urbano «Las Minas» (CONAVI & Alcaldía de Baruta, 2002) y «San Blas» (CONAVI, 2000), ambos correspondientes a zonas de barrios localizadas en el Área Metropolitana de Caracas. El análisis de viabilidad o factibilidad sociopolítica constituye, en nuestra opinión, un enfoque adecuado porque se trata de una política urbana en proceso de formulación e implantación; de hecho hasta el momento no se puede afirmar que algún barrio de Venezuela haya sido habilitado bajo la metodología del programa en estudio. Finalmente, aspiramos motivar una reflexión-investigación más amplia tanto sobre los impactos que ha ocasionado u ocasionará esta política urbana en las ciudades venezolanas, como sobre los posibles cambios que haya producido en la práctica de la planificación urbana en el país.

## **2. Metodología para el análisis de viabilidad socio-política y financiera de planes urbanos**

El análisis de viabilidad se refiere a la determinación de la posibilidad de que una operación, llámese plan, proyecto o programa, se ejecute y mantenga en el tiempo. Tiene que ver con la necesidad de un actor o conjunto de actores de administrar eficazmente los escasos recursos (políticos, económicos, tecnológicos, organizativos, etc.) disponibles en un horizonte de tiempo dado con el fin de aplicarlos adecuadamente en la consecución de ciertos objetivos. Existen diversas metodologías para realizar un análisis de esta naturaleza (Matus, 1992; Castellano, 1996; 1997); en general todas pretenden contribuir a cerrar la brecha entre el momento normativo del proceso de planificación

---

<sup>11</sup> La investigación se realizó dentro del marco de un curso sobre viabilidad socio-política de planes y proyectos urbanos perteneciente al Pregrado en Urbanismo de la Universidad Simón Bolívar; el curso se llevó a cabo durante el período enero-marzo de 2005, participaron diez estudiantes y dos profesores, se estudiaron tres casos, dos de los cuales se analizan en el presente trabajo.

(llamado también programación, prospectiva o simplemente etapa de diseño) y el momento de la intervención sobre la realidad.<sup>12</sup>

Específicamente, en este trabajo se utilizó el Método Eficiencia-Rechazo (Castellano & Giordani, 1996). Se trata de un procedimiento que relaciona la capacidad de gestión (eficiencia) de los actores responsables de una política, plan o proyecto (medida en términos de capacidad técnica, administrativa y económica) versus el nivel de receptividad (rechazo/aceptación) que la intervención en cuestión suscita entre los actores afectados. El método tiene su origen en los denominados métodos de experimentación numérica, pero incorpora información cualitativa, proveniente de diversas fuentes: entrevistas estructuradas o semi-estructuradas a los actores involucrados, documentos oficiales, prensa diaria, etc.

Dadas las limitaciones de espacio, sólo expondremos los elementos básicos de la metodología en cuestión. Sus objetivos básicos son:

a) Determinar la viabilidad socio-política de cada proyecto o acción estructurante del plan.

a.1. Determinar grados de EFICIENCIA de los ACTORES RESPONSABLES.

a.2. Determinar grados de RECEPTIVIDAD de los ACTORES AFECTADOS con respecto a los proyectos o acciones estructurantes del plan.

b) Establecer ruta o trayectoria de viabilidad de los proyectos analizados.

Los insumos básicos para su aplicación son los siguientes:

---

<sup>12</sup> Para conocer un poco más sobre los antecedentes de esta línea de análisis en el campo de la planificación territorial venezolana, ver: ILDIS (1987) *Taller sobre la Viabilidad de los Planes de Ordenamiento del Territorio en Venezuela*, Vol. I y II, Caracas.

a) Las acciones estructurantes propuestas en el plan, entendidas como aquellas intervenciones que se caracterizan por tener una alta eficiencia en la obtención de la situación objetivo del plan y ofrecen mejoras sustantivas en las condiciones de vida de los afectados.

b) La identificación y caracterización (vector de peso) de los actores locales relacionados con cada una de las acciones estructurantes propuestas por el plan, clasificados en dos categorías: actores responsables y afectados. Estos actores, de acuerdo a su lógica de comportamiento, pueden ser clasificados, entre otros, como actores comunitarios, políticos, económicos y técnicos (Pirez, 1995).

Conviene precisar que, en conjunto, para los dos casos en estudio se aplicaron cuarenta y un (41) entrevistas, distribuidas de la siguiente manera: veinte seis (26) en Las Minas (13 actores afectados, 13 actores responsables) y quince (15) en San Blas (8 actores afectados, 7 actores responsables). Los Cuadros No. 1 y No. 2 muestran los listados de actores entrevistados, clasificados por caso de estudio y tipo de actor.<sup>13</sup>

En lo que respecta a los actores afectados, la información contenida en los cuadros antes citados no necesariamente agota la totalidad de las organizaciones que conforman el tejido asociativo de los barrios correspondientes; las allí referidas son las organizaciones que se logró incorporar a la investigación dadas las limitaciones de tiempo y demás recursos propias de esta investigación.

El análisis de eficiencia de los actores responsables, considera tres variables clave:

a) Coherencia intrínseca del actor.

---

<sup>13</sup> Cabe acotar que en la UDU San Blas las entrevistas aplicadas a los actores afectados, con excepción de la Asociación de Vecinos de El Campito, se realizaron en una de las dos vertientes que conforman la UDU, esto podría atribuirse a que dichos actores eran los que poseían mayor información y se encontraban más involucrados con el plan en cuestión.

<b>Actores Afectados</b>	
<p><b>Aquellos afectados de forma directa, positiva o negativamente, por las acciones del plan</b></p> <p><i>Actores comunitarios</i></p> <p>Orientados por la lógica de la necesidad y el consumo. Satisface necesidades a través de acciones colectivas</p>	<p><i>Actores Económicos</i></p> <p>Orientados por la lógica de obtención de ganancias. Producción de y en la ciudad.</p>
Asoc. Civil Gran San Blas	La Reintegradora S.A.
Asoc. de la Vivienda Gran San Blas	
Asoc. de Vecinos San Blas Sector I	
Asoc. de Vecinos San Blas Sector II	
Asoc. de Vecinos El Encantado	
Asoc. de Vecinos El Campito	
Cooperativa Salimos al Paso	
Comité de Tierra del Sector la Casoma	
<b>Actores Responsables</b>	
<p><b>Aquellos encargados de la implementación y/o ejecución del plan</b></p> <p><i>Actores Gubernamentales</i></p> <p>Atienden asuntos necesarios para el buen funcionamiento de la ciudad, no resultados a través del mercado.</p>	<p><i>Actores Técnicos (No Gubernamentales)</i></p> <p>Orientados por la lógica del conocimiento. No son autónomos para la toma de decisiones, pero orientan la toma de decisiones de los demás actores.</p>
<p><i>Político</i></p> <p>Orientados por la lógica de la representación de la sociedad fruto de un proceso electoral</p> <p>Concejo Municipal</p>	<p><i>Técnico</i></p> <p>Funcionarios y/o profesionales contratados que orientan técnicamente la acción gubernamental</p> <p>Min. de la Vivienda</p>
<p><i>Político/Técnico</i></p> <p>Funcionarios y/o profesionales que manifiestan alto grado de afinidad política con el partido de gobierno</p> <p>Alcaldía de Sucre Inst. Municipal de Aguas de Sucre Inst. Municipal de Vivienda y Hábitat Inst. Municipal Autónomo de Transporte Inst. de Mantenimiento Urbano</p>	<p>Misión Vivienda y Hábitat</p>
<p>Comisión Permanente de Urbanismo</p>	<p>Consultora Amaya &amp; Mora</p>

<b>Actores Afectados</b>		
Aquellos afectados de forma directa, positiva o negativamente, por las acciones del plan.		
<b>Actores comunitarios</b> Orientados por la lógica de la necesidad y el consumo. Satisfacen necesidades a través de acciones colectivas	<b>Actores Económicos</b> Orientados por la lógica de obtención de ganancias. Producción de y en la ciudad	<b>Actores Institucionales</b> Prestadores de servicios fuertemente vinculados a la comunidad local
Asoc. Civil Las Minas	Asociación de Transportistas	Escuela Adolfo Navas Coronado
Asoc. de Vecinos Las Minas		
Asoc. de Vecinos El Rosario		
Asoc. de Vecinos Guaicay		
Asoc. de Vecinos Corarevi		
Coord. Deportes El Relleno	Representantes de Talleres Mecánicos	SERBA (4)
Deportes y Auxilios Médicos El Plan		
Comité de Tierra Las Minas		
<b>Actores Responsables</b>		
Aquellos encargados de la implementación y/o ejecución del plan		
<b>Actores Gubernamentales</b>		
<b>Actores Técnicos (No Gubernamentales)</b>		
Orientados por la lógica del conocimiento. No son autónomos para la toma de decisiones, pero orientan la toma de decisiones de los demás actores.		
<b>Político</b> Orientados por la lógica de la representación de la sociedad fruto de un proceso electoral	<b>Técnico</b> Aquellos funcionarios y/o profesionales contratados que orientan la acción de los particulares	ArqMIDAS
Concejo Municipal	Min. de la Vivienda	Soc. Gustavo Briceño
Junta Parroquial	Misión Vivienda y Hábitat	
Consejo Local de Planificación		
	Alcaldía de Baruta D.P.U.C. (1)	
	Min. de La Vivienda MINFRA (2)	
	FIDES (3)	

b) Tipo de relación y de afinidad con los actores o grupos afectados.

c) Capacidad (técnica, administrativa y financiera) y motivación (interés/energía) respecto a la acción analizada.

El análisis de receptividad de los actores afectados, se refiere a tres variables:

- a) Tipo de relación y afinidad con los actores responsables.
- b) Motivación o interés (+ ó -) en relación con cada proyecto.
- c) Poder para oponerse al proyecto o para respaldarlo.

Salvo en lo que respecta a «coherencia intrínseca» y «capacidad» de los actores responsables, los instrumentos de recolección de información que normalmente se aplican en este tipo de estudios (entrevistas estructurada, semi-estructuradas, análisis documental y hemerográfico) permiten obtener información confiable para todas las variables arriba listadas. El análisis de «coherencia intrínseca» y «capacidad» requiere estudios específicos de las características y capacidades de gestión de las organizaciones responsables (especialmente de las públicas) de los cuales normalmente se carece en nuestro país. De manera que en esta materia los analistas acuden a la información existente, cuando esta se encuentra disponible y apelan a su experiencia en el trato con las mismas organizaciones.<sup>14</sup>

Así, luego de analizar la eficiencia de los agentes responsables y la aceptación (o rechazo) de los grupos afectados es posible calcular la viabilidad sociopolítica para cada una de las acciones estructurantes del plan.

---

<sup>14</sup> En Venezuela, es relativamente reciente el surgimiento de organizaciones no gubernamentales avocadas a la evaluación imparcial del desempeño de las instituciones gubernamentales. Es el caso, por ejemplo, de Transparencia Venezuela (<http://www.transparencia.org.ve>) capítulo venezolano de Transparencia Internacional, (<http://www.transparency.org>). Esta ONG produce anualmente un sistema de indicadores de transparencia a nivel municipal. Se carece de información equivalente para organismos de la administración pública estatal y nacional. No obstante, la capacidad de gestión de los gobiernos municipales involucrados en el presente estudio no ha sido objeto de evaluación de desempeño por parte de alguna entidad independiente.

Finalmente, cabe señalar que la determinación de la viabilidad socio-política de un plan en el área del urbanismo, y en prácticamente cualquier área de política pública, es o debería ser un proceso continuo y dinámico, cuyo propósito fundamental es contribuir a la construcción de la viabilidad del plan día a día; en otras palabras, aportar a su exitosa ejecución y mantenimiento en el tiempo. También conviene subrayar que la aplicación de esta metodología a los casos en consideración en el presente trabajo, no supone una «filosofía» o enfoque acerca de la intervención en asentamientos populares, se trata fundamentalmente de un procedimiento de análisis de factibilidad y como tal debería ser considerado.

### **3. Delimitación y caracterización de las áreas en estudio**

Conviene comenzar por subrayar que, dentro del marco del Programa de Habilitación Física de Barrios, el ámbito territorial primario de planificación está constituido por las «Unidades de Diseño Urbano (UDU)»<sup>15</sup>, definidas como «zonas conformadas por uno o más barrios, o partes de barrios, y con una escala de problemas (...) que permite desarrollar proyectos integrales [de diseño urbano] e independientes de habilitación física» (Baldo & Villanueva, 1995:176). Dichas unidades de diseño generalmente forman parte de ámbitos territoriales mayores denominados «Unidades de Planificación Física (UPF)», las cuales son «el conjunto de todas las zonas grandes y continuas espacialmente de barrios, cuyos problemas de habilitación y de diseño equivalen a los de muchas y variadas urbanizaciones adyacentes entre si» (CONAVI, 2000:15).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Este es un elemento técnico sumamente relevante, por cuanto en los lineamientos del programa se establece, de manera explícita, que «Es necesario tomar en cuenta que el Análisis de Sitio y el Anteproyecto del Conjunto Urbano se refieren, como mínimo, a una UDU. Resultaría contradictorio con la política de Habilitación Física comprometer recursos financieros para barrios, zonas pequeñas o sectores que no justifiquen una intervención urbana que garantice la incorporación de la UDU al resto de la ciudad» (CONAVI, 2000:17).

<sup>16</sup> Según CONAVI, en el Área Metropolitana de Caracas existen 24 Unidades de Planificación Física con un área promedio de 172 hectáreas y una población promedio de 43.500 habitantes.

Así, pues, la Unidad de Diseño 8.7, San Blas, se encuentra localizada al sureste de la UPF 8 (Petare Sur), entre las parroquias Dolorita y Petare, Municipio Sucre del Estado Miranda, al sur de la calle La Cruz. Constituye la Unidad de Diseño más extensa de dicha UPF. (Ver Gráfico No. 1). La UDU San Blas está conformada por once (11) barrios: San Blas I, San Blas II, El Encantado, El Campito, Brisas del Zulia, Nazareno, La Casona, Cuatricentenario, El Chorrito, Parcelamiento La Margarita y La Pampita. Posee una superficie de 96 Has. y cuenta con 32.000 habitantes aproximadamente.

Gráfico No. 1



Por su parte, la Unidad de Diseño Las Minas (UDU 12.2) se encuentra ubicada al este de la UPF 12 del mismo nombre, localizada en la Parroquia Las Minas, Municipio Baruta del Estado Miranda. Limita por el Norte, con la Urb. Las Danielas, al Noreste con la Urb. Los Samanes, al este con el Sector Guaicay, al Sur con La Urb. Coracrevi y al oeste con el Barrio Santa Cruz del Este; éste último también forma parte de la UPF 12 (Ver Gráfico No. 2). La UDU Las Minas está conformada por un solo barrio (Las Minas), cuya superficie es de 21,4 Has. y cuenta con 12.000 habitantes aproximadamente.

**Gráfico No. 2**



Como se puede observar, a diferencia de la UDU San Blas, la UPF 12 y más específicamente la UDU Las Minas, está enmarcada por urbanizaciones formales habitadas por sectores sociales de ingresos medios y altos, lo que permite definirla como un barrio confinado tanto desde el punto de vista físico-espacial como social, aunque con condiciones favorables de accesibilidad con el resto de la ciudad. Así mismo, tal como se muestra en el Cuadro No. 3, las diferencias entre ambos sectores también son significativas en cuanto a superficie, tamaño de la población, tasa de crecimiento y densidad poblacional.

Otra diferencia, no menos importante, entre los dos casos seleccionados, viene dada por el hecho que los referidos planes de habilitación surgen en el marco de gobiernos locales de orientaciones políticas distintas y hasta podrían considerarse como antagónicas. En el Municipio Baruta gobierna un partido opositor al gobierno nacional, Movimiento Primero Justicia (MPJ), mientras que en el Municipio Sucre gobierna el Movimiento Quinta República (MVR), principal fuerza política nacional. Este es un dato que se debería tomar en cuenta a los efectos de la evaluación de viabilidad socio-política de los planes, por cuanto el Programa de Habilitación Física de Barrios es impulsado desde el Ministerio de la Vivienda y el Hábitat con la cooperación de los gobiernos locales.

Gráfico No. 3



Otros elementos de caracterización se pueden observar en los Cuadros Nos. 1A y 2a (ver anexos), los cuales muestran las síntesis de los diagnósticos de cada sector en términos de problemas, restricciones y oportunidades, para distintos aspectos relevantes de la problemática

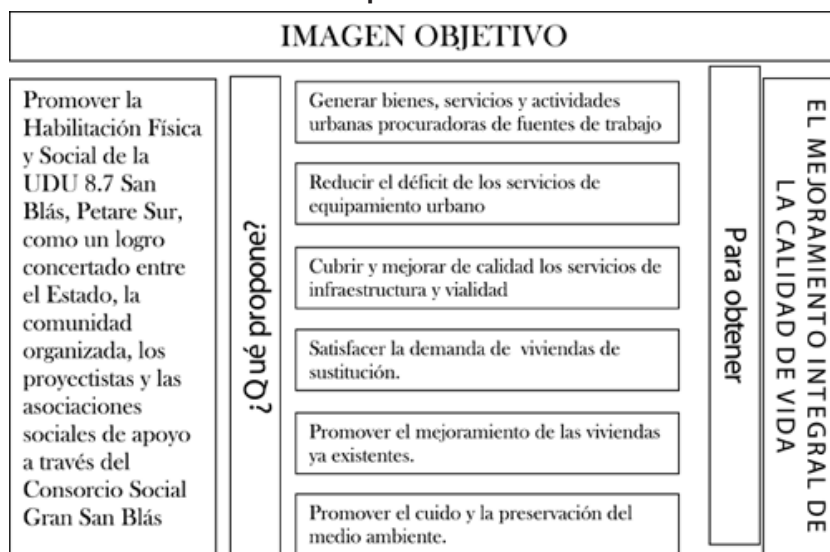
de cada UDU (ambientales, sociales, urbanísticos, vialidad y redes de infraestructura, geológicos, etc.).

#### 4. Plan de Habilitación Física de la Unidad de Diseño San Blas

El plan de la UDU San Blas surge como resultado de un concurso de propuestas urbanísticas promovido por CONAVI en el año 1999. En dicho concurso resultó ganadora la propuesta de la Consultora Amaya & Mora Arquitectos.

Las directrices del plan en estudio vienen dadas por los objetivos del ya antes referido, Programa II de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional del año 1999, los cuales son el mejoramiento físico de las viviendas y de su entorno, así como la conexión de esta zona con el resto de la ciudad, con la finalidad de homologar la calidad de vida de los habitantes y propiciar su participación activa en estos procesos (Ver Esquema No.1).

**Esquema No. 1**



En este caso, uno de los objetivos más importantes de la propuesta es elevar la seguridad ante los riesgos que representa el medio físico, ya que es uno de los principales problemas que afecta el área en estudio (Ver Cuadro No. 1A en anexo).

La propuesta para la UDU San Blas está compuesta por cuatro programas fundamentales, a saber: programa de vialidad y transporte, programa de infraestructura, programa de equipamiento y programa de viviendas de sustitución. A los fines de la ejecución del plan, las acciones o intervenciones urbanísticas se encuentran enmarcadas en «frentes de obras», definidos como agrupaciones de obras de los distintos programas con el objetivo de poder estructurar las soluciones integradas de los problemas del sector. En el Gráfico No. 3 se muestran, la imagen-objetivo del sector y el conjunto de acciones o intervenciones que, a nuestro juicio, tienen carácter estructurante o clave para garantizar la habilitación de la UDU San Blas. Estas son las acciones que serán objeto de la evaluación de viabilidad.

## **5. Plan de Habilitación Física de la Unidad de Diseño Las Minas**

El proyecto del conjunto urbano UDU Las Minas de Baruta, corresponde a una propuesta de desarrollo urbano enmarcada dentro de los lineamientos del proyecto del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Baruta del año 1998. Fue elaborada por el equipo consultor ArqMidas. Para la Alcaldía de Baruta, en este y otros casos, el Programa de Habilitación Física de Barrios representó la oportunidad de llevar a la práctica sus políticas de vivienda y regularización de la propiedad de la tierra para los asentamientos populares del Municipio, contando con apoyo financiero del Gobierno Nacional.

Al igual que en San Blas, el plan de habilitación de Las Minas consta, por una parte, de un anteproyecto de diseño urbano, que considera las características actuales del sector y, por otra, de la definición de un primer frente de obras a nivel de UPF. Otro aspecto importante a destacar es la conformación de organizaciones sociales

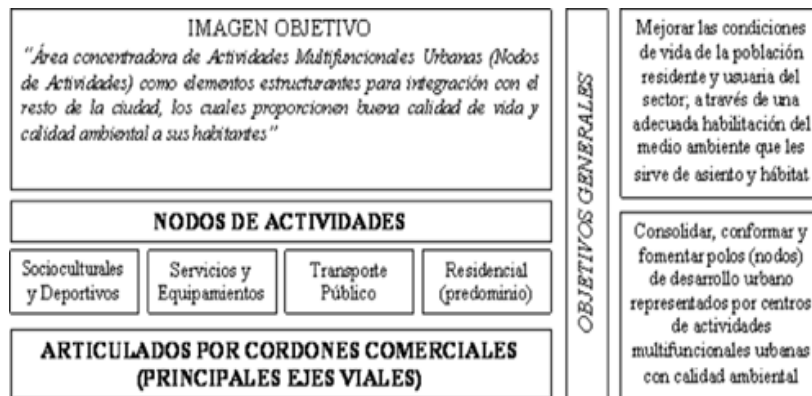
**Cuadro 1A**

	PROBLEMAS	RESTRICCIONES	OPORTUNIDADES / POTENCIALIDADES
AMBIENTALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obstrucción de drenajes por viviendas y basura sobre cursos de agua</li> <li>• Contaminación de quebradas por descarga de cloacas</li> <li>• Acumulación de basura y desechos que generan contaminación y propensión a enfermedades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura parcelaria atomizada e indefinida</li> <li>• Predominio del espacio construido sobre el espacio abierto</li> <li>• Conformación de los barrios determinada por la topografía accidentada, lo que genera segregación de los sectores espaciales y funcionales</li> <li>• Localización de edificaciones catalogadas como "duras" o con alto grado de consolidación en zonas de protección de quebradas o sobre embalsamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de vegetación variada y abundante inserta dentro de la trama urbana</li> <li>• Zonas de cultivo (frutas y vegetales) a desarrollarse como actividad productiva</li> <li>• Condiciones climáticas agradables</li> <li>• Visas lejanas sobre ambiente natural y sobre AMC de gran belleza y alto valor escénico por ubicación en colinas</li> </ul>
URBANÍSTICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficit en equipamientos urbanos: educación media, diversificada, recreacional y deportiva</li> <li>• La UDU, llega a su límite de capacidad física para aceptar más población</li> <li>• Viviendas de alto grado de consolidación sobre embalsamiento de quebradas</li> <li>• Viviendas sobre terrenos con alto riesgo geológico o de protección de cursos de agua.</li> <li>• Escasez de espacios libres aptos para el desarrollo urbano</li> <li>• Tendencia de crecimiento horizontal no planificado</li> <li>• Crecimiento sobre cursos de agua y zonas alto riesgo geológico</li> <li>• Zona norte con alta densidad (500 hab/ha) y dureza de edificaciones. Pocas opciones para ubicación de equipamientos</li> <li>• Zonas centrales con densidades medias, pero frágiles por problema de erosión de quebradas</li> <li>• La zona sur es la más afectada por riesgos geológicos, altas pendientes y falta de equipamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La identidad social de los habitantes es por barrio y no como UDU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identidad espacial y funcional de los barrios</li> <li>• Baja incidencia de inmuebles en mal estado y en proceso de consolidación</li> <li>• Zonificación según ordenanza como "área a mejorar"</li> <li>• Distribución equitativa de los equipamientos entre los diferentes barrios, generando actividades coexas en su entorno</li> <li>• Factibilidad de negociar la propiedad de los terrenos nacionales y municipales. Existencia de proceso de compra por parte de los habitantes</li> <li>• Presencia de zonas con bajo nivel de ocupación, baja densidad, bajo nivel de consolidación; factibles a ser afectadas para viviendas de sustitución y localización de equipamientos</li> </ul>
SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inseguridad</li> <li>• Alto porcentaje población escolar desasistida</li> <li>• Poca existencia de actividades productivas: industria, comercio y servicios, generadoras de empleo</li> <li>• Falta de educación ambiental</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de una comunidad organizada y cohesiva en conjunto social, lo que permite garantizar la viabilidad y sustentabilidad del plan de habilitación</li> </ul>
VIALIDAD Y REDES DE INFRAESTRUCTURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mal estado de vías por altas pendientes, giros forzados y obstrucción de drenajes</li> <li>• Tramos de la vialidad estructurante y local principal con problemas para conexión UDU y AMC</li> <li>• Carencia de estacionamientos de almacenamiento</li> <li>• Descarga libre de cloacas sobre quebradas, terrenos bajos y calles</li> <li>• Obstrucción de drenajes superficiales y falta de continuidad del tratamiento de cursos de agua</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buena accesibilidad y conexiones con el entorno inmediato y el resto de la ciudad</li> <li>• Alta cobertura de la red vial y del transporte público en 90% dentro de la UDU</li> <li>• Buena cobertura de la red peatonal en la UDU, entre sectores, la vialidad y el transporte público</li> <li>• Las redes de acueductos y cloacas alimentan al 90% de los sectores de la UDU</li> </ul>
GEOLÓGICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de sectores sobre zonas de alto riesgo geológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de zonas de riesgo geológico alto, que limitan el desarrollo urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las zonas de alto riesgo geológico pueden ser utilizadas para usos de baja intensidad de utilización (no pueden ser utilizados para equipamientos educativos, asistenciales)</li> </ul>

(asociaciones civiles), en un primer momento con la asesoría del Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP) y la Dirección de Desarrollo Social de la Alcaldía de Baruta, encargados del acompañamiento social del proceso.

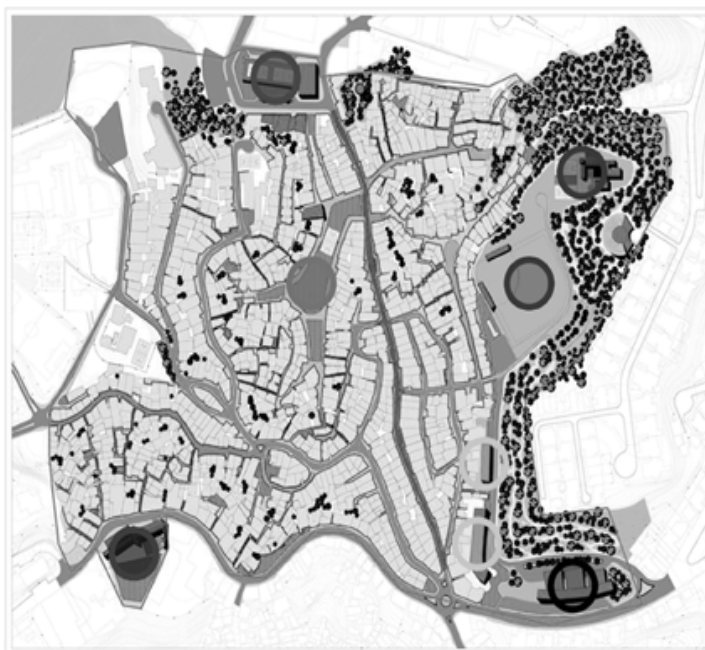
La propuesta de diseño urbano se corresponde con la mejora, integración y habilitación de los diferentes sectores que conforman el sector Las Minas, procurando además conectarlo con el entorno urbano y por ende con el resto de la ciudad a través de la consolidación de nodos de actividades en los principales accesos al área (centros de actividades multifuncionales) y cordones comerciales conectores y estructurantes, acompañados de sistemas de espacios públicos (Ver Esquema No. 2).

**Esquema No. 2**



El plan propone alcanzar sus objetivos en un horizonte de tiempo de 10 años (2002-2012), distribuido en tres períodos. El Gráfico No. 4 muestra la imagen objetivo propuesta y las acciones estructurantes para lograr la habilitación física del barrio.

**Gráfico No. 4**



## **6. Análisis de viabilidad socio-política y financiera**

Como se dijera al inicio, el análisis de viabilidad socio-política requiere dos insumos básicos:

- a) El conjunto de intervenciones estructurantes propuestas en el plan.
- b) La identificación y caracterización de los actores que tienen que ver con el plan, clasificados en dos categorías: actores responsables y afectados.

Ambos datos ya han sido aportados en los puntos precedentes. De modo que a continuación pasamos a presentar la síntesis de los resultados de la evaluación para cada uno de los casos en estudio.

## 7. Síntesis de la evaluación socio-política del Plan de la UDU San Blas

Luego de analizar la eficiencia de los agentes responsables y la receptividad (aceptación o rechazo) de los grupos afectados es posible calcular la viabilidad sociopolítica para cada una de las acciones estructurantes del plan. El Cuadro No. 4 sintetiza los resultados del análisis.

**Cuadro No. 4**

ACCIONES ESTRUCTURANTES	RECHAZO CONJUNTO	EFICIENCIA CONJUNTA	VIABILIDAD SOCIOPOLÍTICA
Construcción de 191 unidades de viviendas de sustitución 40 en el sector La Ciruelita, 15 en el sector La Machaca, 29 en la calle principal La Margarita, 19 en la calle principal El Encantado (Vuelta El Ahorcado), 52 al final de la calle principal El encantado, 24 en el Campito Sur y 12 en El Campito.	0,00	15,47	15,47
Construcción de una unidad de educación media/diversificada en el sector El Campito.	2,31	15,87	13,56
Establecimiento de zonas para el desarrollo de la actividad agrícola a través de cooperativas comunitarias.	8,65	14,02	3,15
Construcción y sustitución de tuberías del colector principal de aguas negras en los sectores de Brisas del Zulia, El Encantado, el Campito y El Chorrito.	0,00	14,79	14,79
Construcción del Puente-Intersección El Encantado.	0,00	12,25	12,25
Construcción de colector y canal de drenaje en la calle El Encantado y en el sector de la Vuelta El Ahorcado.	0,00	15,95	15,95
Construcción de áreas recreacionales (parque, caminería y cancha deportiva) en los sectores de la Vuelta El Ahorcado y Barrio Hundido.	0,00	14,76	14,92
Construcción de uno o dos puentes peatonales entre ambas vertientes de la vaguada central del Gran San Blas.	3,21	10,13	6,92
		<b>MEDIA</b>	12,11
		<b>DESVIACIÓN ESTÁNDAR</b>	4,62

Aunque la media de viabilidad sociopolítica de este plan es de 12,11 en una escala de 0 a 20 puntos, cuatro de ocho acciones estructurantes muestran alta viabilidad y sólo dos acciones se pueden considerar de baja o muy baja viabilidad.

La acción que resultó más viable desde el punto de vista sociopolítico es la relacionada con la construcción del colector y canal de drenaje en la calle El Encantado y en el sector Vuelta El Ahorcado,

obteniendo un puntaje de 15,95 (en una escala del 0 al 20), el cual puede ser considerado como un nivel alto de viabilidad.

La segunda acción con mayor viabilidad sociopolítica es la construcción de las 191 viviendas de sustitución en diferentes sectores de la UDU, obteniendo un puntaje alto de 15,47.

A esas dos acciones le sigue la construcción de áreas recreacionales en los sectores de alto riesgo (posterior a la reubicación de las viviendas allí localizadas), la cual tiene una viabilidad sociopolítica de 14,92 puntos, considerada como media-alta. La importancia de estas acciones se ha visto confirmada recientemente, a raíz de los deslizamientos de suelo ocurridos en este barrio. Esto ha implicado que tanto la comunidad como los agentes responsables de la implantación del plan, estén conscientes de la trascendencia de estas acciones en el mejoramiento integral de las condiciones de vida en el sector.

La acción relacionada con la construcción y sustitución de tuberías del colector principal de aguas negras también obtuvo una viabilidad sociopolítica media-alta de 14,79 puntos. Nótese que estas acciones, a pesar de implicar intervenciones radicales sobre el tejido urbano del barrio tienen una total aceptación (rechazo conjunto = cero) por parte de los actores afectados.

En orden de viabilidad, la acción que sigue, es la construcción de una institución de educación diversificada en el sector El Campito, que tiene una viabilidad sociopolítica de 13,56 puntos (media). Este nivel de educación es inexistente en el sector, razón por la cual sería un equipamiento importante para los habitantes de la zona.

La construcción del puente-intersección El Encantado tiene una viabilidad de 12,25 puntos, que también se podría considerar como de nivel medio. Sin embargo, la acción relacionada con la construcción de los puentes peatonales entre ambas vertientes de la vaguada central de San Blas, que mejoraría la conexión interna del sector, obtuvo una viabilidad sociopolítica menor de 6,92 puntos.

La acción que obtuvo la menor viabilidad es el establecimiento de zonas para el desarrollo de la actividad agrícola a través de cooperativas (3,15 puntos), pues la percepción de los actores afectados es que no existe espacio para llevar a cabo esta actividad dentro de la UDU. Además, los actores responsables de llevar a cabo esta acción serían las mismas organizaciones sociales locales, las cuales, en su mayoría, no se mostraron interesadas por una acción de este tipo.

Finalmente, el Cuadro No. 5 aporta información adicional acerca de la capacidad financiera de los actores gubernamentales responsables de la ejecución de las acciones estructurantes del Plan de la UDU San Blas, ya que muestra la disponibilidad de recursos financieros para la ejecución de obras en el sector en estudio y el costo de las acciones estructurantes cuya viabilidad fue sometida a evaluación.

**Cuadro No. 5**

ACCIONES	COSTO DEL PLAN		RECURSOS DISPONIBLES
	Año 2000	Año 2005 (**)	
Viviendas de Sustitución	2.155.095.000 Bs	6.619.220.357 Bs	INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y HABITAT: Bs. 10.000.000.000
Puente-Intersección el Encantado	518.600.000 Bs	1.592.842.857 Bs	
Áreas Recreacionales	408.000.000 Bs	1.253.142.857 Bs	
Colector Principal	194.167.784 Bs	596.372.479 Bs	
Institución de Media Diversificada	114.325.000 Bs	351.141.071 Bs	
Drenaje	76.895.400 Bs	249.564.874 Bs	
Puentes Peatonales	-	-	MISIÓN VIVIENDA Y HÁBITAT: Bs. 4.000.000.000
Cooperativa de Agricultores Urbanos	0,00 Bs	0,00 Bs	TOTAL: Bs. 14.000.000.000
Costo Total	3.467.083.184 Bs	10.662.284.496,57 Bs	

Este análisis es complementario a la información levantada, a través de entrevistas, acerca de la capacidad financiera de los actores responsables. Su valor es solamente indicativo ya que se fundamenta en información proveniente de presupuestos públicos, casi siempre sujetos a revisión y cuya ejecución no suele ser del cien por ciento. No obstante, los datos evidencian que, tomando en cuenta las previsiones presupuestarias, para el área en estudio, de los organismos públicos involucrados, las acciones estructurantes del Plan de la UDU San Blas serían viables desde el punto de vista financiero, inclusive en un plazo relativamente corto.

## 8. Síntesis de la evaluación socio-política del Plan de la UDU Las Minas

En este caso la media de viabilidad sociopolítica de las acciones estructurantes del Plan es baja, 6,10 en una escala de 0 a 20 puntos; sólo una de las siete acciones estructurantes consideradas presenta una viabilidad relativamente alta (Ver Cuadro No. 6).

**Cuadro No. 6**

ACCIONES ESTRUCTURANTES	RECHAZO CONJUNTO	EFICIENCIA CONJUNTA	VIABILIDAD SOCIOPOLÍTICA
Construcción del Terminal de Transporte Público (con locales comerciales incluidos), sector Parada Sur	5,50	16,25	10,75
Construcción Plaza Central de Las Minas, sector El Relleno	9,58	12	2,42
Construcción de Nuevos Desarrollos de Vivienda (163), Sector La Parada Sur y Sucre Sur	11,38	12,11	0,73
Reubicación Escuela Adolfo Navas Coronado, Sector Guaicay	8,68	12,35	3,67
Construcción Plaza- Mercado - Estacionamiento - Ambulatorio, Junta Parroquial	1,80	16,54	14,74
Construcción Anfiteatro y Centro Cultural Comunitario, Sector El Plan	6,67	13,86	7,19
Construcción Escuela Técnica Especializada, Sector Guaicay.	11	14,18	3,18
		<b>MEDIA</b>	6,10
		<b>DESVIACIÓN ESTÁNDAR</b>	5,07

La acción referida a la construcción del conjunto plaza-mercado-estacionamiento-ambulatorio, en un mismo terreno, es la que muestra mayor viabilidad sociopolítica de las 7 en estudio, presentando un valor de 14,74 puntos, lo que pareciera indicar una viabilidad media-alta. Es importante destacar que esta acción presenta mayor viabilidad gracias a la construcción del ambulatorio, más que por el resto de las intervenciones que en conjunto se proponen (plaza, mercado, estacionamiento) lo que refleja la necesidad de una mayor oferta en materia médico-asistencial en el sector. A excepción de esta acción, las demás presentan niveles de rechazo importantes por parte de los actores afectados.

En orden de mayor a menor viabilidad, la segunda acción es la construcción del terminal de transporte público en el sector La Parada Sur; sin embargo, su nivel de viabilidad es medio-bajo (10,75 puntos).

La acción que le sigue es la construcción del anfiteatro y centro cultural en el sector El Plan, con un nivel de viabilidad bajo (7,19). Las acciones restantes de este plan presentan niveles de viabilidad muy bajos: la reubicación de la escuela Adolfo Navas Coronado y la construcción de la Escuela Técnica Especializada, en el sector denominado Guaicay, registran 3,67 y 3,18 puntos respectivamente. La Construcción de la Plaza Central Las Minas es una acción que presenta uno de los niveles más bajos de viabilidad del plan (2,42 puntos).

Cabe destacar que en el nivel más bajo de viabilidad se encuentra la construcción de nuevas viviendas (163) en el sector la Parada Sur y Sucre Sur con 0,73 puntos. La viabilidad de esta acción fue altamente afectada por el alto nivel de rechazo expresado por los actores afectados, quienes están en desacuerdo con aquellas acciones que impliquen la densificación del sector en vista de las ya altas densidades que se registran en el barrio (565 Hab/Ha. en promedio) así como la carencia de espacios públicos. Por otro lado, es importante destacar la falta de precisión de este plan en lo que respecta al tema de la construcción de viviendas de sustitución en el barrio, por cuanto no se encuentra claramente definida su localización. Pareciera que este aspecto del plan respondió más a la necesidad de cumplir formalmente con los términos de referencia del Programa de Rehabilitación Física de Barrios que a la verdadera posibilidad de reubicación, dentro del mismo barrio, de algunas viviendas en situación de riesgo detectadas en el sector.

Por último, en cuanto a la viabilidad financiera de las acciones estructurantes del Plan, se constató, en marcado contraste con el caso de la UDU San Blas, que las previsiones presupuestarias para obras públicas en el sector, para el año 2005, están muy por debajo de su costo (Ver Cuadro No. 7).

**Cuadro No. 7**

<b>Costo del Plan (en Bs.)</b>		<b>Financiamiento Estimado Año 2005 (Bs.) (*)</b>	<b>Balance (Bs.)</b>
<b>Acciones Estratégicas Año 2000</b>	<b>Acciones Estratégicas Actualizado al Año 2005</b>		
3.640.348.551,00	10.037.038.030,07	887.520.714,29	-9.149.517.315,78

De hacerse efectiva y mantenerse constante esa estimación de financiamiento anual, las acciones estructurantes del Plan se ejecutarían en, aproximadamente, once (11) años. Evidentemente, este no es un buen indicador de viabilidad para este Plan.

## **9. Consideraciones finales**

Concluimos con una serie de planteamientos que aspiran contribuir a abrir un debate sobre la trayectoria y resultados del Programa de Habilitación Física de Barrios impulsado por el actual gobierno, y continuar un proceso de investigación de mayor alcance al respecto.

1. El Programa II de la Política Nacional de Vivienda constituye una política pública innovadora, bien estructurada desde el punto de vista técnico y social, después de varias décadas de políticas cuestionadas. Sin embargo, sólo hacemos hincapié en su importancia como diseño de política pública urbana, por cuanto su impacto real sobre la situación de los barrios que han sido atendidos en toda Venezuela por el programa (como dijimos al principio, unas 250 UDU aproximadamente) está aún por evaluarse. De hecho, habría que reiterar que, al día de hoy, no hay en Venezuela un caso de un barrio integralmente habilitado bajo la metodología del programa en cuestión.

2. Lo anterior no impide afirmar que el estudio de casos aquí presentado, en particular el caso de la UDU San Blas, pareciera indicar que sí es posible, inclusive en un plazo relativamente corto, habilitar un barrio, si por tal propósito entendemos la realización, como mínimo, de las acciones estructurantes contenidas en el correspondiente plan de habilitación. En el caso de la UDU San Blas, el indicador de viabilidad socio-política de casi todas las acciones definidas por nosotros como

estructurantes es favorable y, adicionalmente, sus costos no parecieran desbordar el monto de los recursos financieros que los diversos organismos públicos podrían eventualmente invertir en el sector; sin embargo, la experiencia indica que los recursos se aplican en diversas obras de carácter puntual y asistencial y no en acciones estructurantes que garanticen la habilitación del asentamiento.

3. Al comparar los dos casos estudiados, en cuanto a disponibilidad de recursos financieros y al contexto político local, la afinidad política gobierno local-gobierno nacional, pareciera favorecer la viabilidad financiera del Plan de San Blas (Municipio Sucre/MVR); no así en el caso del Plan de Las Minas (Municipio Baruta/MPJ).

4. Ambos casos muestran debilidades en cuanto a las acciones de producción de las denominadas «viviendas de sustitución», sobre todo por razones de mitigación de riesgos. En San Blas la vulnerabilidad ha empeorado en los últimos cinco años, agravando la situación física del barrio, lo que nos lleva a pensar que existen elementos del Programa II que deben ser reconsiderados (viviendas de sustitución: reubicación dentro de la misma UDU). Cuestión que estaría señalando la necesidad de coordinar el Programa de Habilitación Física de Barrios con otros programas de vivienda como el de Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo y/o Mejoramiento y Ampliación de Casas en Barrios, ya que la construcción de viviendas de sustitución en el interior del propio barrio no siempre será conveniente o posible, como de hecho ocurre en este caso.

En el caso del Plan de Las Minas, se nos informó que, por instrucciones del ente responsable del programa (CONAVI), dicho plan debía proponer viviendas de sustitución dentro del barrio, aunque sus características (alta densidad) no son favorables y los propios actores comunitarios las rechazan; de ser así, esto reflejaría cierta rigidez por parte de la administración del programa. Hablamos de rigidez en términos de privilegiar la vivienda de sustitución dentro del propio barrio, cuando la ciudad ofrece oportunidades para producir viviendas en sectores de la denominada ciudad formal susceptibles de ser redesarrollados o en áreas de nuevo desarrollo. En nuestra opinión, estrategias que busquen dar respuesta a la demanda de vivienda del

barrio fuera del barrio (en la misma ciudad) contribuirían a la superación de la segregación territorial existente.

5. Uno de los propósitos más ambiguos o imprecisos del programa es aquel que plantea «homologar la calidad de vida de esa población (la que habita en zonas de barrios) con la del resto del país». Probablemente, el problema lo genera la propia expresión *homologar*, cuyo significado en términos socio-espaciales no fue claramente definido. Si la idea de homologar apunta a una mayor cohesión social de la ciudad como un todo, habría que decir, por una parte, que el programa pareciera privilegiar la búsqueda de soluciones a los diversos requerimientos espaciales dentro del propio barrio. Y, por otra, que el programa no se articula explícitamente con estrategias más amplias de lucha, no sólo contra la pobreza, sino contra la exclusión social. Podría ocurrir que aun en el caso de que un barrio fuera habilitado físicamente, el mismo siguiera siendo un sector territorialmente segregado dentro de la ciudad, asiento de población socialmente excluida.

6. El comentario anterior da pie para sugerir que en futuros estudios de habilitación de barrios se reconsideren los conceptos de Unidad de Diseño Urbano (UDU) y Unidad de Planificación Física (UPF) usados en este programa, con el objeto de ampliar su ámbito socio-espacial incorporando al análisis las facilidades u oportunidades que ofrece la ciudad en el entorno formal de las zonas de barrios.

7. Finalmente, al momento de escribir este trabajo estamos en conocimiento de un procedimiento administrativo que pareciera significar la cancelación del Programa de Habilitación Física de Barrios<sup>17</sup> como política pública del actual gobierno. Múltiples factores pueden explicar este hecho: a) Discontinuidad administrativa característica del funcionamiento del estado venezolano, b) Falta de «voluntad política» de los actores gubernamentales para brindar apoyo sostenido a un

<sup>17</sup> Se trata de la Resolución No. 022 del Ministerio de Estado para la Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial No. 38.303 del 31 de octubre de 2005), por medio de la cual este organismo decide disolver unilateralmente, sin explicar las razones, el convenio que mantenía con la Sociedad de Profesionales «Amigos del Hábitat», para la administración delegada del Programa de Habilitación Física de Barrios. Cabe señalar que dicha Sociedad está constituida por los profesionales que crearon e impulsaron el programa durante los últimos siete años.

programa que apunta a soluciones de mediano y largo plazo, c) Pugnas internas entre factores de poder dentro de la burocracia estatal del sector vivienda que luchan por el manejo de recursos y mayor influencia en la toma de decisiones en el sector, d) Reorganización administrativa justificada. Cualquiera que sea la incidencia de estos factores, y de otros que seguramente se nos escapen, lo que la situación pareciera demostrar es que resulta inútil hablar de cambio de paradigma en planificación urbana y, en general, en el campo de la planificación en el ámbito público, al margen de la relación planificación-política-realidad. Como señaláramos al principio, para los autores de esta política pública, la misma constituye una «*profunda transformación del significado social de disciplinas como la planificación urbana, el diseño urbano, la arquitectura y la ingeniería*» (Baldó, 2004: 352, destacado nuestro), es decir, un cambio de paradigma. Lo que con sentido crítico y constructivo queremos señalar es que tal transformación ocurre casi exclusivamente en el ámbito del discurso y la práctica técnica y esto, aunque muy importante, es insuficiente para hablar de un cambio de paradigma, en especial cuando se entiende que la planificación es un proceso social que se valida a través de la acción.

Volvemos así a la idea inicial o punto de partida de este trabajo, la brecha entre plan urbano y realidad, para una vez más dejar planteado el vacío que a través de este estudio de casos se evidencia entre el momento del diseño o momento normativo de la política urbana y el momento de lo posible o viable; brecha que una metodología como la aquí utilizada para evaluar la viabilidad de los planes urbanos podría ayudar a cerrar, o al menos podría contribuir a abordar conscientemente, tanto por parte de los planificadores como por el resto de los actores urbanos, especialmente los comunitarios, cuyas expectativas de transformación pareciera que nuevamente serán reemplazadas por la intervención asistencialista y de carácter puntual.

## Bibliografía

- BALDO, J. y VILLANUEVA, F. (1995). Los barrios problemas y soluciones. En: Imbesi G. y Vila E. (editores), *Caracas: memorias para el futuro*, Roma, Gangemi, pp. 173-184.
- BALDO, J. (1999). La política nacional de vivienda En: CONAVI, *I Concurso de Ideas. Propuestas urbanísticas de habilitación física para zonas de barrios. Petare y La Vega* (Caracas), Caracas.
- (2004). La política de vivienda para Venezuela. En: Carlos Genatios (comp.) *Venezuela en perspectiva*, Fondo Editorial Cuestión, Caracas, pp. 348-354.
- BOLÍVAR, T. (1995a). Densificación y tipología de agrupaciones de los barrios caraqueños. En: Imbesi G. y Vila E. (editores), *Caracas: memorias para el futuro*, Roma, Gangemi, pp. 103-133.
- (1995b). *Hacedores de ciudad*, Universidad Central de Venezuela, Fundación Polar, Consejo Nacional de la Vivienda, Caracas.
- CASTELLANO, H. y GIORDANI, J. (1996). *Planificación y viabilidad sociopolítica. Aplicaciones al caso Venezolano*, CENDES, Colección Jorge Ahumada. No. 6, Ed. Vadell Hermanos, Caracas, 1996.
- CASTELLANO, H. (1997). *Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad la incertidumbre y el conflicto*, Colección Jorge Ahumada No. 8, Ed. Vadell Hermanos, Caracas, Venezuela.
- DEBROT, C. (1985). *Estudio de los actores del proceso de toma de decisiones urbanas del Centro Poblado San Joaquín*. Trabajo final presentado para optar al título de Urbanista, Universidad Simón Bolívar, bajo la tutoría del Prof. Silverio González Téllez, Caracas.
- GONZALEZ T., S. (1999). *Aprendizaje o dogma en políticas públicas*. Editorial Equinoccio. Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- MATUS, C. (1992). *Política, Planificación y Gobierno*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-ONU), Caracas.
- PIREZ, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En: *Revista Ciudades*, No. 28, Red Nacional de Investigación Urbana; Puebla, México, 1995; pp. 8-14
- QUINTANA, L. (1995). La Participación Popular en las Políticas de Vivienda en Venezuela. En: *Revista Urbana*, No. 16/17, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UCV, Caracas, pp. 118-127.

- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI), (2000). Programa II Habilitación Física de Barrios. Términos de Referencia para Planteamientos Iniciales, Caracas.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, CONAVI (2001). CONAVI 2000: Informe de una gestión al servicio del pueblo y del proceso de cambio. En: *Diario EL Nacional*, Caracas, 7 de enero de 2001, cuerpo D, pp. 4-5
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, CONAVI (2000). Plan de Habilitación Física UDU 8.7 San Blas-Petare Sur, Amaya & Mora Arquitectos Consultores, Caracas.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, CONAVI, ALCALDÍA DEL MUNICIPIO BARUTA (2002), Proyecto de Habilitación Integral de la Unidad de Diseño Urbano UDU 12.2 Las Minas, Arqmidas Consultores, Caracas.
- RIVAS, M. (2004). El Problema de los barrios. En: *Revista SIC*, No. 665, Caracas, pp. 211-221.
- RODRIGUEZ V., J. C. (1997). Los Nuevos Lineamientos del Poder Nacional para la Elaboración de los Planes Urbanísticos en Venezuela. En: *Revista Geográfica Venezolana*, Vol. 35, 1994(2), Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, pp. 179-197.
- (1998). Los Fundamentos del Enfoque Normativo de la Planificación Urbana. Bases Conceptuales para su Discusión y Revisión. En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXX, No. 117, Cuenca, Ecuador, pp.46-68.
- (1999). Planeación Urbana y Metropolitana. Lecciones de la Experiencia en Venezuela. En: *Revista Ciudades*, No. 42, Red Nacional de Investigaciones Urbana, Puebla, México, pp. 19-26.
- ROSENHEAD, J. (1984). La investigación de operaciones en la planificación urbana. En: *Revista Urbana*, No. 5, Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 5-44.