

Fecha de recepción: 20 de Enero del 2003
Fecha de aceptación: 24 de Abril del 2003



* Doctorante en Urbanismo. Asimismo, tiene el grado de Magister en Ingeniería de Sistemas por la Universidad Simón Bolívar. Actualmente es profesor asistente en el Departamento de Planificación Urbana de la misma institución, en la que además ha dirigido múltiples trabajos de tesis del área Urbanismo; sus artículos han sido publicados en revistas venezolanas y extranjeras. Como consultor privado ha colaborado en proyectos de reordenamiento territorial y urbano con los gobiernos de los estados de Miranda, Carabobo, Guárico y Municipio Libertador Distrito Federal, entre otros. e-mail: rmartinez@usb.ve

SOSTENIBILIDAD DE ASENTAMIENTOS HUMANOS: EL ORDENAMIENTO URBANO DEL SECTOR SUR DE VALENCIA, ESTADO CARABOBO, VENEZUELA

ROGER E. MARTÍNEZ *

ANTECEDENTES

El ordenamiento urbano de asentamientos anárquicos es una compleja actividad que cada día cobra mayor urgencia en las ciudades latinoamericanas, debido a la magnitud creciente de estos asentamientos, las dificultades de integrar socialmente a sus habitantes y las implicaciones que tiene su existencia en el deterioro de la calidad de vida urbana.

Solamente en Venezuela, el censo del año 2000 reflejó que de las 3 millones 519 mil 384 viviendas existentes a escala nacional, tan sólo 893 mil 918 corresponden a las categorías censales de "Quintas", "Casas-Quintas" y "Apartamentos en edificaciones multifamiliares", es decir, a viviendas construidas dentro de mecanismos formales de urbanización y edificación.

El resto, más de dos millones y medio de viviendas está conformado por casas populares, ranchos, apartamentos como piezas separadas en quintas y casas, así como piezas dentro de casas de vecindad, gran parte de ellas edificadas por los propios residentes. El fenómeno de depauperación de la vivienda es muy evidente y su magnitud, alarmante. Ante este hecho, la respuesta del Estado ha sido, hasta la fecha, muy poco efectiva, promoviéndose indirectamente el crecimiento de los "barrios", manera como se denomina en Venezuela a los asentamientos informales donde se concentran las viviendas construidas por los propios habitantes.

En Venezuela, Josefina Baldó y Federico Villanueva, entre otros notables académicos, han reflexionado

The souther area of Valencia, in Carabobo county, Venezuela, it's a region very populated that shows urban troubles like non organized human settlements whose don't have urban infrastructure and live in very bad material conditions. For venezuelan government that means a source of social disturbance and political troubles. For that reason this paper seeks to built a proposal in urban reorganization that gives the oportunity to control the growth of human settling with sustainability. In this sense the article presents the law that rules the urban side of the local government, as good as an study about the natural, economic and social conditions of the area. With this proposal the author tries to show how improve the material conditions of a 200 thousand of inhabitants in Carabobo county.

Key words: territorial reorganization, human settlements, sustainable development.

extensamente acerca de la significación de estos asentamientos en términos técnicos, sociales, económicos y culturales, alertando acerca de lo inútil y negativo de las experiencias previas de tratamiento de este problema. Inicialmente se practicaron políticas represivas, como la célebre "batalla contra el rancho", propia de los años 50, que pretendía la total desaparición de los "barrios"; posteriormente se llevaron a cabo actuaciones "cosméticas" para "embellecerlos" e incluso, durante un tiempo, se pretendió inhibir cualquier actuación en

ellos, negándose su existencia y crecimiento.

Ante estas negativas experiencias y habida cuenta de la magnitud del fenómeno, ellos postulan la alternativa de "...completar su proceso de crecimiento y desarrollar plenamente la fase de urbanización, cumplidas, en lo esencial, las de parcelación y edificación", (Baldó y Villanueva, 1996).

De acuerdo con la tesis de estos dos académicos — que tiene como caso piloto más difundido la habilitación del barrio Catuche en Caracas, una exitosa experiencia presentada durante la Conferencia Hábitat II— aún cuando un terreno se encuentre previamente ocupado en forma anárquica por viviendas autoconstruidas, es posible realizar acciones de mejoramiento de la vialidad y de las redes de servicio, de protección contra las amenazas naturales, de mejoramiento del equipamiento comunitario, la relocalización de algunas viviendas dentro del mismo barrio e incluso, es posible lograr cambios a favor de su estructura e imagen urbana, mediante proyectos inte-

grales de intervención urbana elaborados por equipos interdisciplinarios de profesionales de la arquitectura, urbanismo, ingeniería sanitaria, vial, de suelos, entre otras especialidades.

Para la implantación de estas acciones, los proyectos deben ser discutidos y ajustados a las necesidades, expectativas y posibilidades de los habitantes, para lo cual es indispensable el apoyo que pueden brindar otros estudiosos procedentes de áreas sociales, tales como planificadores, sociólogos, trabajadores sociales, economistas, abogados, entre otros.

En la labor de "habilitación física de barrios" —tal como denominan Baldó y Villanueva a esta metodología de reordenamiento urbano—, es necesario que se promueva la organización comunitaria y se construya un fuerte vínculo con las redes sociales que existan en estos asentamientos, cuyos actores pasarían a ser protagonistas de las propias acciones de habilitación física, mediante Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) constituidas al efecto.

También es indispensable contar con la voluntad decidida de los entes gubernamentales para emprender estos trabajos, pues se trata de

delegar poder de decisión y recursos en manos de las comunidades beneficiarias.

Estas ideas y experiencias han transpasado a tal punto en la política de vivienda en Venezuela, que dieron lugar a una modificación muy relevante en la legislación relativa a esta materia, mediante un Decreto-Ley que regula el subsistema de vivienda y política habitacional, creando el *Programa II: Habilitación física de las zonas de barrio* (República Bolivariana de Venezuela, 2000)

Es importante señalar que esta Ley regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y señala en su artículo 12 lo siguiente:

1. Atención a los pobladores de las calles.
2. Habilitación física de las zonas del barrio.
3. Mejoramiento y ampliación de casas en barrios y urbanizaciones populares.
4. Rehabilitación de urbanizaciones populares.
5. Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo.
6. Urbanizaciones y viviendas regulares.
7. Otros que defina el Consejo Nacional para la Vivienda de conformidad con el presente Decreto Ley y con las Normas de Operación.

Este programa y otros contenidos en la citada Ley, son vistos como una de las formas en que el Estado puede "saldar la deuda social" que mantiene con los más pobres.

Si bien la experiencia es aún incipiente, muchos profesionales vinculados con el tema de vivienda coinciden en afirmar que éste constituye el camino más acertado para abordar el reordenamiento urbano de los barrios.

En este artículo se expone, a manera de ejemplo, el reordenamiento urbano del sector sur de la ciudad de Valencia, una aglomeración urbana construida informalmente que para el año 2000, ya abarcaba unas mil 139 hectáreas y en la cual habitaban unas 160 mil personas. Las experiencias previas practicadas en el sitio, la situación actual del área y sus necesidades de reordenamiento, nos ofrecen un marco propicio para exponer las bases sobre las cuales podría implantarse una efectiva política de intervención, dentro del enfoque recientemente propuesto.



1. POLÍTICAS PRACTICADAS DE REORDENAMIENTO URBANO

En los últimos 20 años distintas autoridades urbanísticas del poder nacional, regional y local, han intentado reordenar este espacio, dentro de las siguientes visiones:

- Elaborando un plan normativo que regulara pasivamente, mediante resoluciones y ordenanzas, lo ya existente.
- Ejecutando obras concretas de "consolidación", sin una visión de conjunto del problema.
- Más recientemente, estableciendo directrices de ordenamiento para la habilitación física, contando con una alta participación de la comunidad.

PROPUESTAS DE ORDENAMIENTO DE CARÁCTER NORMATIVO

Aquí se inscriben los estudios de ordenamiento realizados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, en 1985, con la formulación del Plan Rector de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Valencia-Guacara, el cual, aunque no fue publicado oficialmente, adelantó los estudios básicos que, a la larga, permitieron al mismo Ministerio publicar en 1992 el Plan de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Valencia-Guacara, actualmente vigente, en el cual se cataloga el área de interés como AR-2, áreas residenciales correspondientes a asentamientos de vivienda ya consolidados, con una densidad bruta máxima de 100 hab/Ha, cuyas variables urbanas fundamentales para la construcción o reconstrucción de edificaciones se establecerían posteriormente en el Plan de Desarrollo Urbano Local, instrumento de ordenamiento urbano de competencia municipal.¹

De acuerdo con esta visión de las necesidades de ordenamiento urbano, la política del Ejecutivo Nacional en esta área consistió en tratarla como área ya desarrollada, donde sólo sería necesario fijar parámetros de índole volumétrico, tales como retiros, porcentajes máximos de construcción, previsión de estacionamientos y de uso del suelo. El Municipio, a través de un Plan de Desarrollo Urbano Local, desarrollaría estas directrices.



Y en efecto, en 1997, la Municipalidad de Valencia emprendió la ejecución de sendos estudios para la preparación del Plan de Desarrollo Urbano Local en las zonas 6A y 6B que comprendían el sector de interés. Se trató de estudios en los cuales se proponía la promulgación de normas respecto a las variables urbanas antes referidas, mediante la redacción de una Ordenanza de Zonificación, la cual, en forma pasiva, regularía la construcción de edificaciones y la instalación de usos en el área.

Además se previó en este Plan de Desarrollo Urbano Local, la ejecución de una serie de acciones "estructurantes" que permitirían mejorar la conectividad y resolver importantes problemas de saneamiento ambiental, tales como la canalización de caños, la construcción de obras viales y el mejoramiento de las redes de acueducto y cloacas, además del mejoramiento e incremento en la dotación de los equipamientos locales de índole comunitaria.

¹ De acuerdo con la Ley Orgánica Urbanística vigente en Venezuela, el Plan de Ordenación Urbanística es el instrumento de planificación mediante el cual el Ejecutivo Nacional establece la política urbanística de las ciudades, mientras que el Plan de Desarrollo Urbano Local, es el instrumento de planificación urbana de competencia municipal, cuyo ámbito de actuación debe circunscribirse a la jurisdicción del Municipio y atenerse a los planteamientos del Plan de Ordenación Urbanística.



Si bien estos instrumentos fueron útiles para establecer cuotas poblacionales de demanda en los servicios públicos e identificaron la necesidad de realizar obras de gran envergadura, no concibieron una estrategia de intervención que lograra iniciar las complejas acciones de ordenamiento señaladas. Además, gran parte del área fue tratada como "área ya consolidada", sin proponer acciones para mejorar la precaria y uniforme estructura urbana. Tampoco se consultó suficientemente a las comunidades para establecer la visión futura de los afectados respecto al asentamiento que ellos habían edificado.

Como resultado, contrariamente a lo esperado por las autoridades nacionales y locales de planificación urbana, los instrumentos elaborados no fueron utilizados como referencia para ejecutar obras concretas de intervención física dentro de esta zona, y la comunidad desconoce las políticas propuestas para el ordenamiento de su hábitat.

PLANES PARCIALES Y EJECUCIÓN DE OBRAS CONCRETAS, SIN
VISIÓN DE CONJUNTO

En la práctica, la intervención gubernamental se ha basado en propuestas de intervención parciales, no regidas por una visión del conjunto, dejando de lado la ejecución de obras de ma-

yor envergadura, en pro de ejecutar obras menores en sectores específicos.

En gran medida, las acciones ejecutadas obedecieron a una lógica de "clientelismo político", claramente ilustrado por la denominación que mantienen los barrios, bautizados con los nombres de las personas que en su momento ejercieron cargos públicos de importancia en la Alcaldía o en la Gobernación. También se practicó la asignación de contratos de obras a contratistas afectos a la administración pública de turno, ante la indiferencia de los pobladores.

La ejecución de obras de mejoramiento se llevó a cabo sin considerar intervenciones urbanísticas evidentes a una escala de análisis mayor: la necesidad de ampliación de importantes avenidas urbanas, el establecimiento de áreas de protección de importantes cauces del sistema primario de la ciudad, la creación de grandes centros de empleo, entre otras directrices.

Recientemente, quizás forzados por la necesidad de resolver problemas crecientes, se han ejecutado acciones soportadas por una visión de más largo plazo. La ampliación de la Avenida Sesquicentenaria, una de las pocas vías que permite la movilización este-oeste, es una de ellas. La ejecución de obras con desconocimiento de las propuestas de ordenamiento previamente estudiadas y la inexistencia de un proceso de consultas y acuerdos con los habitantes "beneficiados", parece predominar como mecanismo de actuación.

DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO GENERALES PARA PLANES MÁS
ESPECÍFICOS

Recientemente, el Ejecutivo Nacional, a través del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), ha promovido la ejecución de estudios comprensivos de los barrios de ranchos en todo el país, con miras a establecer directrices específicas para la actuación. El denominado Programa II: Habitación Física en las Zonas de Barrios tiene su expresión en la zona sur de Valencia bajo la denominación Unidad de Planificación Física Siete o UPF-7, la cual se des-

agrega a su vez en 18 subunidades de diseño urbano, o UDU's. Cada UDU abarca una superficie entre 30 y 100 hectáreas y una población entre 5 mil y 17 mil habitantes.

La lógica de la intervención propuesta desde el CONAVI consiste en la elaboración de lineamientos generales de intervención al nivel de la UPF-7, que ofrezcan pautas para estudios más específicos en el ámbito de las UDU. A la par de una mayor concreción en las proposiciones y regulaciones que se propongan, los trabajos al nivel de cada UDU serán acompañados por labores de asistencia técnica y promoción comunitaria que permitirán conocer en detalle las expectativas de los habitantes, haciéndolos partícipes de la formulación y ejecución de las propuestas de intervención mediante la constitución de unas Oficinas Locales de Asistencia Técnica, consagradas en la ley ante citada que regula esta materia.

Si bien este enfoque ofrece mayores oportunidades de éxito, existen una serie de amenazas que atentan contra el éxito de esta iniciativa:

- Los recursos necesarios para la ejecución de los estudios son erogados desde el nivel central hacia las regiones, lo cual retrasa su efectiva disponibilidad.

- La delimitación previa de las UDU, antes de acometer estudios específicos al nivel de la UPF, tiende a sectorizar las actuaciones, sin prever la necesaria continuidad que debe ofrecerse a corredores viales, corredores ambientales a lo largo de quebradas y cursos de agua, entre otros espacios urbanos de mayor continuidad.

- Algunas obras de jerarquía mayor a las de las UDU quedan sin recursos para su ejecución. Ciertas obras de macro-urbanización, tales como grandes tanques de almacenamiento, redes alimentadoras de acueducto, grandes avenidas, e instalaciones de equipamiento puntual cuya cobertura sobrepase el área de influencia de cada UDU, no están representadas dentro del esquema de actuación de las UDU, donde se asignan los recursos presupuestarios.

- Existen dificultades para vincular la formulación de propuestas de ordenamiento urbano al nivel de la UPF, con la deseable participación

de actores legítimos que representen la variedad de intereses que confluyen en estos grandes asentamientos. En buena medida, la dificultad viene dada por los bajos niveles de organización existentes en la mayoría de las comunidades y por la complejidad de identificar actores válidos, que representen los intereses legítimos de sus comunidades.

2. SITUACIÓN ACTUAL Y NECESIDADES DE REORDENAMIENTO

Esta extensa área es propiedad de la Municipalidad de Valencia y está adscrita al patrimonio de la *Fundación para el Mejoramiento Industrial y Sanitario de Valencia* (FUNVAL). Originalmente la Fundación fue constituida por el Municipio, entre otras razones, para impulsar desarrollos de gran escala que permitieran la expansión de la ciudad hacia el sur, lo cual dio lugar a la aparición de la zona industrial de Valencia, actualmente uno de los parques industriales más importantes del país.

El rápido crecimiento que experimentó el Área Metropolitana de Valencia a partir de 1950, aunado a la incapacidad de la política habitacional de atender la creciente demanda de viviendas de la población de menores recursos económicos, condujo a fuertes presiones para la ocupación incontrolada de los terrenos de



FUNVAL. En períodos más recientes, la población pasó de unos 100 mil habitantes en 1990 a 160 mil en 2000, estimándose que, de mantenerse las tendencias de crecimiento, la población alcanzará unas 216 mil 000 personas en 20 años. Todavía existen terrenos vacantes en las inmediaciones de lo ya ocupado, por lo que la situación tiende a agravarse.

CONTEXTO METROPOLITANO

El sector se encuentra al sur del área central o casco tradicional de Valencia, al oeste de la zona industrial de la ciudad, cercano a importantes equipamientos (Plaza Monumental de Toros, futura Estación Terminal de Metro de Valencia, entre otros) y adyacente a importantes arterias viales. Esta excelente localización permitiría un mejor aprovechamiento de este sector como núcleo residencial y de actividades empleadoras (Figura 1). No obstante estas ventajas, el sur de Valencia se ha venido desarrollando anárquicamente como un área segregada

de la ciudad formal, donde predominan las edificaciones residenciales de población pobre y con una alta dependencia a los empleos y servicios localizados en áreas adyacentes.

Desde el punto de vista de su situación en el contexto urbano, el reordenamiento urbano de este sector implicaría aprovechar mejor su accesibilidad para promover la instalación de usos rentables (comercios e industrias livianas) que incrementen los puestos de trabajo a su interior. También convendría diversificar la oferta de inmuebles, logrando atraer familias de mayor nivel de ingresos que promuevan una mayor mezcla social y eleven la capacidad adquisitiva y tributaria del promedio de los habitantes.

Por último, considerando el riesgo de extensimiento de estos suburbios de población pobre hacia los espacios vacantes adyacentes, sería necesario prever la ocupación de estos últimos, previendo la incorporación de los servicios públicos necesarios para la población actual y futura, y controlando la expansión anárquica mediante la urbanización oportuna de la tierra.

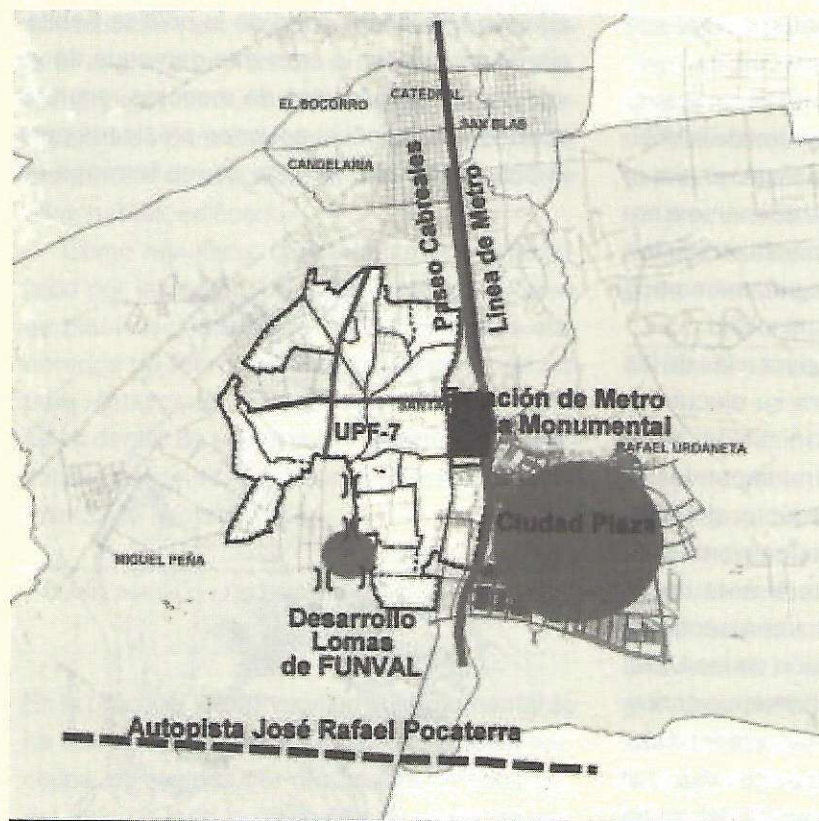


Figura 1: El sector sur de Valencia (UPF-7), en el contexto metropolitano. Ciudad Plaza, la estación del Metro y la Autopista José Rafael Pocaterra, son proyectos en marcha, aún no culminados. Lomas de FUNVAL es un desarrollo residencial dirigido a población de recursos medios. Toda la UPF-7 está constituida por desarrollos anárquicos.

ASPECTOS FÍSICO-NATURALES

Geográficamente el área está atravesada por varios cursos de agua permanentes que pertenecen a la cuenca del Lago de Valencia (Río Cabrales, Quebradas Trapichito y La Yuca y varios cursos menores, tributarios de los primeros). Dado su origen geomorfológico —una planicie compuesta por material sedimentario de origen aluvial—, la pendiente natural del terreno es muy baja, lo cual ocasiona serias dificultades para el drenaje de aguas de lluvia y de recolección de aguas negras.

Las acciones necesarias para el reordenamiento de este sector deberían reservar el área adyacente a los cursos superficiales para canalizar fuertes avenidas de agua, evitando inundaciones y aprovechando el espacio de reserva para su uso recreativo abierto (Figura 2). También se deberían identificar los sitios más seguros para la construcción de nuevos equipamientos.

ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

Gran parte de la población que ocupa este asentamiento es pobre y se desempeña en oficios de baja calificación como de la industria manufacturera (70%), construcción (10%) y comercio minorista (20%), actividades cuyos centros empleadores más importantes se localizan fundamentalmente en el centro y suroeste del área metropolitana de Valencia, fuera del área de estudio.

Para mejorar la base económica de la población —punto de partida para que las acciones de reordenamiento sean eficaces y sostenibles en el tiempo— es necesario establecer incentivos fiscales y económicos que promuevan la instalación de establecimientos productivos dentro del área, lográndose que, a la par de incrementar la oferta de bienes y servicios a la población residente, se minimice la movilización diaria con propósitos laborales fuera del área de estudio y se diversifiquen las

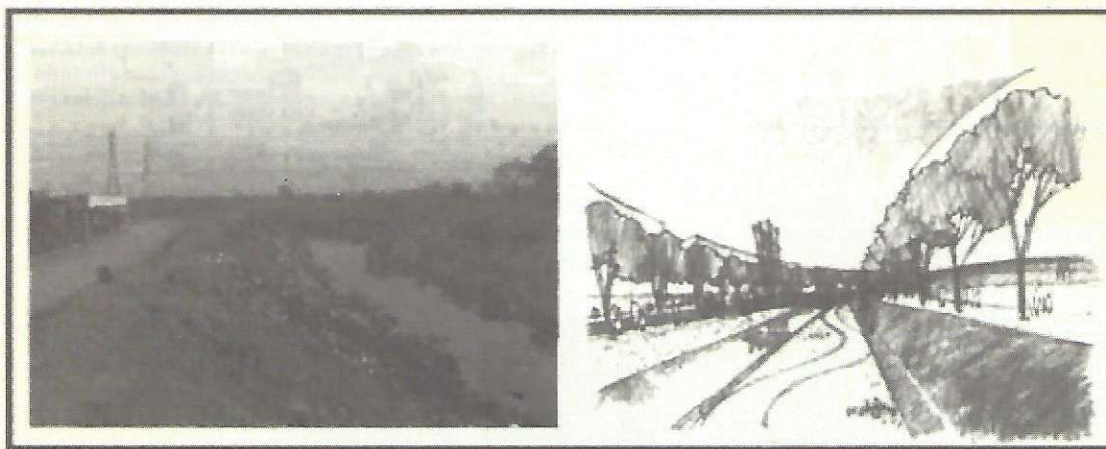


Figura 2: La zona sur está atravesada por cursos de agua de muy baja pendiente. Las propuestas de reordenamiento recomiendan la reserva de las riberas como espacios recreacionales abiertos.

fuentes de empleo locales. También convendría instalar centros de capacitación técnico-productiva, que incrementen las habilidades de la población para el trabajo y para la gestión por cuenta propia de microempresas.

MORFOLOGÍA E IMAGEN URBANA

Casi todas las manzanas —existen más de mil— poseen edificaciones unifamiliares de un piso, ofreciendo una imagen urbana extremadamente uniforme, poco atractiva, sin hitos de importancia, siendo muy difícil diferenciar la existencia de sectores o barrios distintos. No se jerarquizan las avenidas principales con edificaciones que, ya sea por su tamaño o implantación, reconozcan su mayor jerarquía. Tampoco existen

espacios públicos abiertos que permitan la realización de actividades al aire libre y que organicen la trama urbana. La forma de ocupación actual no reconoce la existencia de bordes, tales como cursos de agua y avenidas expresas.

En este sentido, las propuestas de ordenamiento urbano deberían lograr la jerarquización y diferenciación de espacios urbanos, promoviendo la existencia de corredores ambientales y viales, mediante la intensificación del uso, la instalación de comercios y servicios y la construcción de edificaciones de mayor altura y volumen en los bordes (Figuras 3 y 4). También se deberían construir nuevos equipamientos comunitarios que atiendan las necesidades más perentorias de la población y que, a la vez, generen nuevos puestos de trabajo.

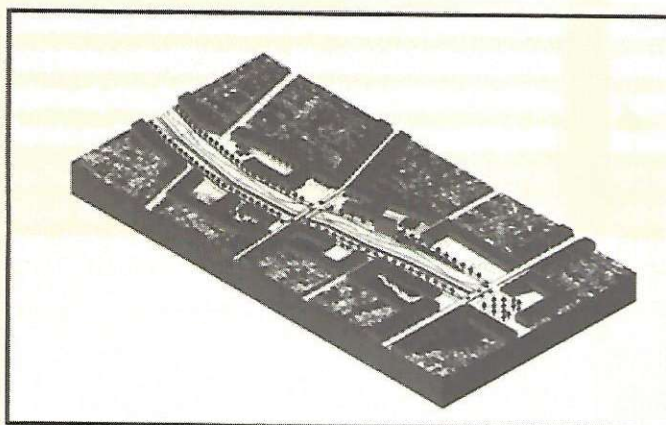


Figura 3: Las manzanas adyacentes al borde de las quebradas pueden dar lugar a acciones de renovación que aseguren un adecuado tratamiento de las reservas de suelo para protección, rentabilizando esta intervención mediante la densificación de la superficie aprovechable.

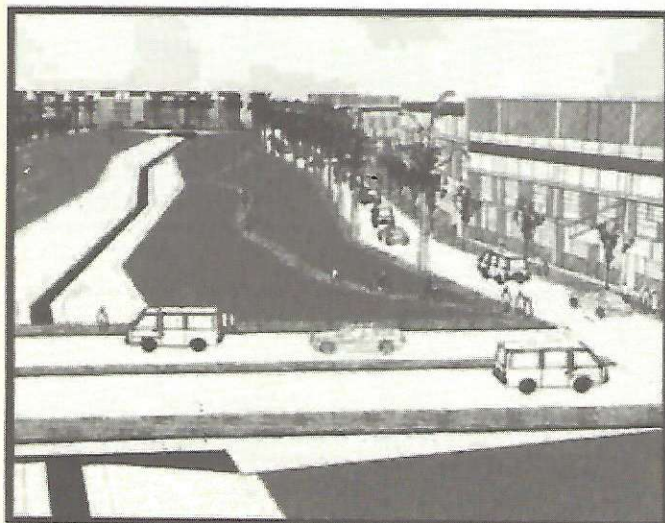


Figura 4: Imagen urbana que ilustra las posibilidades de aprovechamiento urbanístico en los corredores ambientales.

VIALIDAD Y TRANSPORTE

Tal como se mencionó anteriormente, la red vial expresa y arterial que se encuentra en las proximidades del área de estudio, permiten una alta conectividad del sector con su contexto. Sin embargo, las deficiencias de la red interna impiden una adecuada movilidad. En sentido norte-sur, el área cuenta con varias vías que, aunque podrían mejorarse en cuanto a sección y trazado, permiten precariamente la operación de rutas de transporte público, principal modo de transporte de los habitantes. En sentido oeste-este, las opciones de recorrido son prácticamente inexistentes. Para permitir movimientos en esa dirección, sería necesario la construcción de varios puentes y la ampliación de extensos tramos de vialidad.

Paradójicamente, existe una excesiva cantidad de vías locales que no poseen continuidad en su trazado, dificultando la definición de vías colectoras. Además, las bajas pendientes, el mal estado del pavimento y la inexistencia de drenaje urbano, empeoran el uso de las vías, principalmente en época de lluvias.

A través del reordenamiento urbano se debería mejorar el sistema de vías arteriales, promoviendo el trazado de vialidad este-oeste, construyendo puentes y expropiando algunas edificaciones para facilitar el ensanche o prolongación de algunas vías (Figura 5). También se debería mejorar la operación de la vialidad existente mediante acciones de acondicionamiento, señalización y demarcación vial. En cuanto al transporte público, se deberían organizar rutas internas que alimenten a las rutas troncales arteriales.



Figura 5: Ordenación propuesta para la zona sur de Valencia (UPF-7). La ordenación propuesta busca mejorar la conectividad del área, enlazando algunas vías arteriales existentes y propuestas con vías de igual importancia de su contexto inmediato.

SERVICIOS PUNTUALES

La red de edificaciones educacionales, asistenciales y recreacionales es deficiente y las instalaciones destinadas a instituciones sociales y culturales son prácticamente inexistentes, representadas en su mayoría por establecimientos de carácter religioso. No existen suficientes espacios libres como para aumentar la dotación de nuevos equipamientos, pero existen lotes utilizados por algunas edificaciones que permitirían ampliar las instalaciones existentes.

Un esfuerzo por reordenar urbanísticamente esta área debería incrementar la oferta de equipamientos recreacionales, asistenciales y educacionales, asegurando una cobertura proporcionada a la magnitud y distribución espacial de la demanda; promover nuevos sitios de centralidad, concentrando los equipamientos en lugares con buena accesibilidad, fácilmente reconocibles en la trama urbana, así como diversificar los equipamientos sociales y culturales, ofreciéndole a la población una oferta variada para el aprovechamiento de su tiempo de ocio y así promover la organización comunitaria y el desarrollo humano de los habitantes.

SERVICIOS DE REDES

Las tuberías de distribución de agua potable aparecieron a expensas de las redes de urbanizaciones adyacentes, mediante ampliaciones no planificadas, creando una red ineficiente, que no permite abastecer la demanda de agua potable de la población, ni garantiza una adecuada presión de servicio. No existen suficientes tuberías alimentadoras que aseguren el transporte de grandes caudales, obligando a la perforación de pozos para la obtención de agua subterránea, de muy precaria condición sanitaria.

Al mismo tiempo, no existen tanques de almacenamiento propios que compensen las variaciones de horario, razón por la cual el sector

utiliza en forma exclusiva uno de los tanques (30 mil m³) del sistema de abastecimiento del Área Metropolitana de Valencia, construido originalmente para almacenar el agua tratada de la planta potabilizadora de la ciudad. g

En cuanto a la recolección y disposición de aguas servidas, la red de cloacas no cuenta con tuberías colectoras principales, por lo cual casi todos los colectores descargan en los cursos de drenaje primario, contaminándolos. Esta situación afecta de forma muy negativa a la fuente de abastecimiento del Sistema Regional del Centro, acueducto de un extenso conglomerado urbano que, además del Área Metropolitana de Valencia, también sirve a Maracay, La Victoria y otras poblaciones del eje central del país, una población cercana a 2.5 millones de personas.

Por último, la red de drenaje primario tiene un recorrido en forma de meandros en algunos tramos, requiriéndose su canalización para garantizar velocidades que aseguren el transporte de caudales para períodos de retorno de 10 años. No obstante, no hubo previsión de zonas de protección en los márgenes de estos cursos, lo cual dificulta la ejecución de obras correctivas de drenaje urbano, exigiendo previamente la expropiación de edificaciones y la relocalización de un importante número de familias.

Un ordenamiento urbanístico de todo el sector implicaría mejorar la red de distribución de agua potable, estableciendo un sistema matriz que garantice presiones y caudales adecuados a toda el área; e incrementar el almacenamiento, dotando al sector de tanques propios que organicen la red de distribución según cuotas de servicio (Figuras 6 y 7).

En cuanto a las redes de cloacas y drenajes, se deberían canalizar los cursos de agua y liberar sus márgenes de bienhechurías, utilizando el espacio recuperado como espacios abiertos de uso recreacional y construir colectores marginales a los caños y cursos de agua, asegurando una adecuada recolección y envío hacia la Planta de Tratamiento existente.

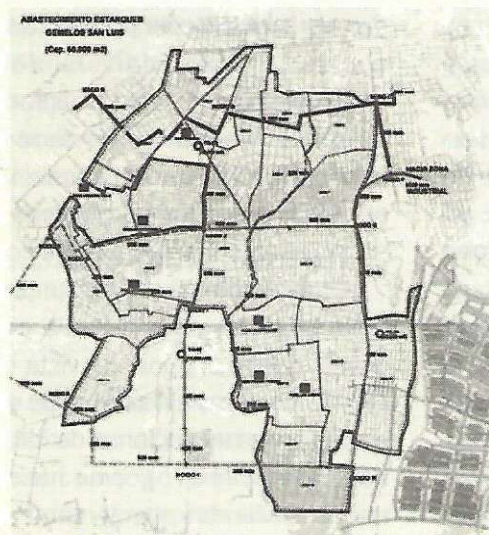


Figura 6: Red de abastecimiento y distribución de agua potable de la zona sur de Valencia (UPF-7).

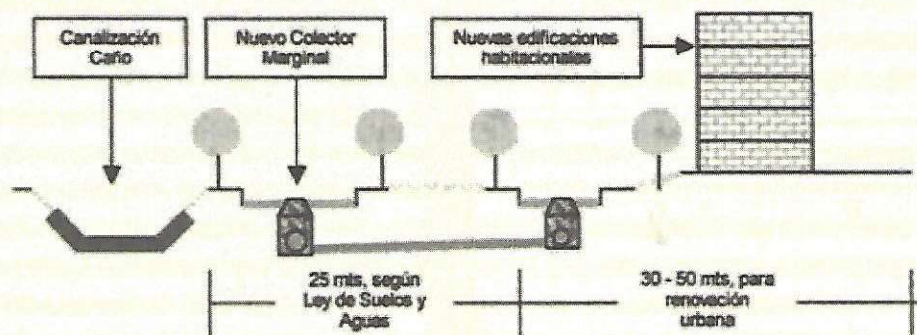


Figura 7: Lineamientos para el trazado de colectores de aguas servidas, aprovechando el espacio recuperado por las acciones de saneamiento y renovación urbana.

3. LINEAMIENTOS COMPLEMENTARIOS PARA EL LOGRO DE UNA EFECTIVA ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Como podrá deducirse de la lectura del punto anterior, la cantidad y complejidad de las intervenciones de reordenamiento antes presentadas, suponen una inversión muy significativa de recursos presupuestarios para realizar estudios y proyectos detallados y mucho más para la ejecución de las obras. Además, se requerirá más de un período gubernamental para ejecutar todas las acciones, lo que implicará una eficaz coordinación entre los distintos entes que administran los servicios y un seguimiento de la ejecución de las acciones en el tiempo.

Por otra parte, como es de esperarse en cualquier proceso de esta naturaleza, la participación de la comunidad es indispensable,

pues las necesidades sentidas por la población se traducen en presiones a los organismos públicos, los cuales deben dar prioridad a la ejecución de ciertas acciones. Además, muchas de las obras implican abordar un aspecto muy sensible de la relación con las comunidades: la relocalización de algunas familias, acción necesaria para liberar el espacio requerido para el mejoramiento del drenaje primario, la prolongación y ensanche de calles y la construcción de equipamientos comunitarios. La relocalización debe ser muy selectiva y bien argumentada ante la comunidad para lograr su convencimiento, garantizando el bienestar de las familias que deban ser movilizadas.

En resumen, la reordenación de esta zona supone una extensa y compleja operación urbanística que exige un gran esfuerzo por parte

de la administración pública en términos de la necesaria negociación con los particulares y con las comunidades afectadas, el manejo de recursos presupuestarios, la coordinación interinstitucional y el seguimiento del proceso. Hasta la fecha, no hemos podido verificar que los organismos nacionales, regionales y locales en Venezuela, sean capaces de llevar a cabo una operación tan ambiciosa.

Una política efectiva de ordenación urbana debe ser sostenible en el tiempo, lo cual implica:

- Una legislación urbanística acorde con las necesidades de intervención.
- Una organización comunitaria que actúe como promotora de los cambios necesarios.
- Una actitud proactiva por parte de las autoridades urbanísticas y de los organismos públicos.
- Una estrategia de desarrollo social y económico.

UNA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ACORDE CON LAS NECESIDADES DE INTERVENCIÓN

Gran parte de las soluciones aportadas a los problemas de ordenamiento se asocian con la existencia de instrumentos legales que permitan agilizar la puesta en marcha de las proposiciones. Si bien en Venezuela existe la figura de planes especiales² que permite la concepción de una regulación urbanística de competencia municipal adaptable a las necesidades de ordenación específicas de un asentamiento no controlado, en la práctica el desarrollo de este tipo de instrumentos legales ha sido poco frecuente.

No se ha ensayado lo suficiente la elaboración de fórmulas jurídicas para resolver aspectos relacionados con el dominio y

² La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística en su artículo 49 define a los planes especiales como aquellos cuyo objetivo fundamental es la ordenación, creación, defensa o mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zona 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 de Plan de Desarrollo Urbano Local. La autoridad urbanística municipal dispondrá lo concerniente a la elaboración, aprobación y ejecución de estos planes.

administración de la propiedad de la tierra, donde cabría establecer pautas para la transferencia de la propiedad, la delimitación de condominios para la administración de subconjuntos de viviendas, la afectación de áreas para la construcción de equipamientos y redes de servicios, entre otros problemas característicos de los asentamientos anárquicos.

Otros problemas de instrumentación legal se refieren a cómo posibilitar la ejecución de acciones desde el punto de vista económico, por ejemplo: ¿cómo aliviar el peso de las expropiaciones en las actuaciones de relocalización y renovación urbana?; ¿cómo hacer accesible las nuevas viviendas a la demanda del sitio, cuando los ingresos familiares son tan bajos que tradicionalmente han impedido a la mayoría acceder a créditos a largo plazo?.

Por último, existe poca experiencia en el establecimiento de normas para la administración autogestionaria de algunos servicios. No existe suficiente jurisprudencia en relación a la recolección de desechos sólidos por parte de la misma comunidad, a la administración de redes locales de acueducto, al cuidado de áreas verdes de protección, a la asignación de rutas de transporte público, entre otros casos. En la práctica, todos estos asuntos se resuelven por vías de hecho, pero no existe una legislación que ampare o dé una forma legal satisfactoria a estas prácticas.

UNA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA QUE PROMUEVA LOS CAMBIOS NECESARIOS

Gran parte de las soluciones aportadas a los problemas de ordenamiento dependen de que las organizaciones comunitarias faciliten la transferencia de información, convoquen a la población a participar y a comprender las exigencias de una adecuada ordenación urbana y permitan establecer un canal de comunicación válido con los entes gubernamentales.

Cuando existen bajos niveles de organización comunitaria, resulta difícil encontrar un interlocutor que valide los acuerdos y las proposiciones, así como también permita instrumentar las acciones propuestas.

En los procesos de reordenamiento de zonas de barrios pobres, es indispensable que las propuestas de intervención física vayan a la par de las iniciativas de organización y promoción comunitaria, sin caer en la concepción clientelar y de proselitismo político que ha caracterizado la aparición y mejoramiento de los barrios existentes.

UNA ACTITUD PROACTIVA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES
URBANÍSTICAS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS

Usualmente se alude a la carencia de presupuesto para justificar la inactividad de las autoridades urbanísticas y de los organismos públicos. Sin embargo, gran parte de las acciones necesarias pueden acometerse fijando "reglas de juego" claras y convocando al sector privado y a las organizaciones comunitarias a participar en acciones concretas, bajo la supervisión de las autoridades.

La reordenación de los bordes de avenidas y cursos de agua, pueden ser objeto de interesantes ejercicios de promoción inmobiliaria, donde se conjugue el capital privado con la participación de la comunidad, bajo ciertas premisas que garanticen el cumplimiento de fines sociales y de ordenamiento espacial, las cuales pueden ser establecidas de antemano por las autoridades urbanísticas locales. Se trata de alentar a las autoridades locales a promover los cambios necesarios, mediante la creación de entes descentralizados del gobierno local que tengan a su cargo la ejecución de estas ambiciosas, —pero posibles— intervenciones urbanísticas, apoyándose en los recursos y capacidades del sector privado y salvaguardando los intereses de la comunidad, lo cual es posible ofreciendo a cada grupo una adecuada representación en la toma de decisiones.

UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

El fin último del ordenamiento urbanístico consiste en promover la elevación de la calidad de la vida, lo cual pasa necesariamente por la satisfacción de las necesidades sociales y económicas de la población.

Las intervenciones urbanísticas propuestas en los planes de ordenación, constituyen una gran oportunidad para estos fines, toda vez que promoverán un gran número de nuevos empleos, tanto durante su construcción como en su puesta en marcha, ya que gran parte de los inmuebles a construir son precisamente para emplearse como comercios, talleres e industrias livianas. A la vez, las intervenciones posibilitan la obtención de espacios destinados a equipamientos comunitarios de gran beneficio social.

Para que estas proposiciones logren elevar efectivamente la calidad de la vida, es necesario mejorar las capacidades de la población para el trabajo. Una instrucción dirigida a dotar de mayores habilidades técnicas para la construcción, tendría efectos muy positivos en la generación de empleos durante la ejecución de las obras. En este sentido, valga reproducir una de las recomendaciones del *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000* (PNUD, 2001) con relación a las políticas para la superación de la pobreza:

La prestación de servicios sociales y las obras de saneamiento son actividades altamente intensivas en mano de obra. Por lo tanto, otorgar prioridad a estos servicios impacta favorablemente la generación de empleos. En particular, el componente de construcción y mantenimiento de infraestructura tiene altos coeficientes de mano de obra no calificada. En consecuencia, el establecimiento de planes estables y comprehensivos de mantenimiento de la infraestructura social contribuirá a proporcionar empleo a la fuerza de trabajo menos calificada, donde se concentra la pobreza.

A la vez que se eleva las capacidades productivas de la población para el comercio y los servicios, se ofrece a la población económicamente activa la posibilidad de obtener mejores empleos, o de emprender por cuenta propia actividades productivas a través de micro empresas, enmarcándose dentro de las políticas sugeridas por los especialistas en asuntos sociales como vías de superación de la pobreza.

4. CONCLUSIONES

El ordenamiento urbano de zonas de barrios constituye, mas que un ejercicio de modelación teórica acerca de la mejor forma de reorganizar un espacio, una política gubernamental que puede promover el bienestar social y superar las necesidades colectivas. Las propuestas de intervención urbanísticas, vistas desde distintas perspectivas, conjugan toda una serie de efectos beneficiosos donde, a la par de organizar el territorio, es posible potenciar el desarrollo social y económico de una ciudad. Para lograr estos efectos es necesario saber qué se quiere con el espacio (acción de ordenar y proponer), pero, aún más importante, implica el

uso del ingenio y de la voluntad política respecto a la mejor forma de lograrlo, incorporando en este esfuerzo a todos los sectores involucrados. En este orden de ideas, la planificación urbana constituye una herramienta de superación de la pobreza, en la medida que hagamos partícipes a los afectados de sus posibilidades y de sus responsabilidades.

De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, "es necesario incorporar a la población pobre como agente activo de su propio desarrollo y no sólo como 'beneficiarios pasivos', facilitando espacios e instrumentos legales, normativos e institucionales, para que ésta exija sus derechos y aporte su contribución en un marco de corresponsabilidad".



BIBLIOGRAFÍA

- Baldo, J. y Villanueva, F. (1996). "Una Agencia de Desarrollo Urbano Local Autogestionada en la Quebrada de Catuche", en *Habitat II. Second United Nations Conference On Human Settlements*, Istanbul.
- Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI). *Términos de referencia para la preparación de planteamientos iniciales orientados a la ejecución de proyectos del Programa II: Habilitación Física de las Zonas de Barrios*. Mimeo (sin fecha).
- Fundación para el Mejoramiento Industrial y Sanitaria de Valencia (FUNVAL) et al. (2001). *Plan Especial para la Ordenación Urbanística de la Zona Sur de Valencia*, junio 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y OCEI, (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000, Caminos para superar la pobreza*, 2001.
- República Bolivariana de Venezuela (2000). "Decreto-Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional", en *Gaceta Oficial*, No. 37,066, 30 de octubre de 2000.
- República Bolivariana de Venezuela (1987). "Ley Orgánica de Ordenación Urbanística", en No. 33,868, 16 de diciembre de 1987.

Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Fotografía de portada: Olga Ruiz Delgado

**Tipología de la
Administración**

**Nueva gestión pública y diseño
político-institucional.**
Implicaciones para un país como México

**La nueva gestión pública
en el ámbito municipal de Gobierno**

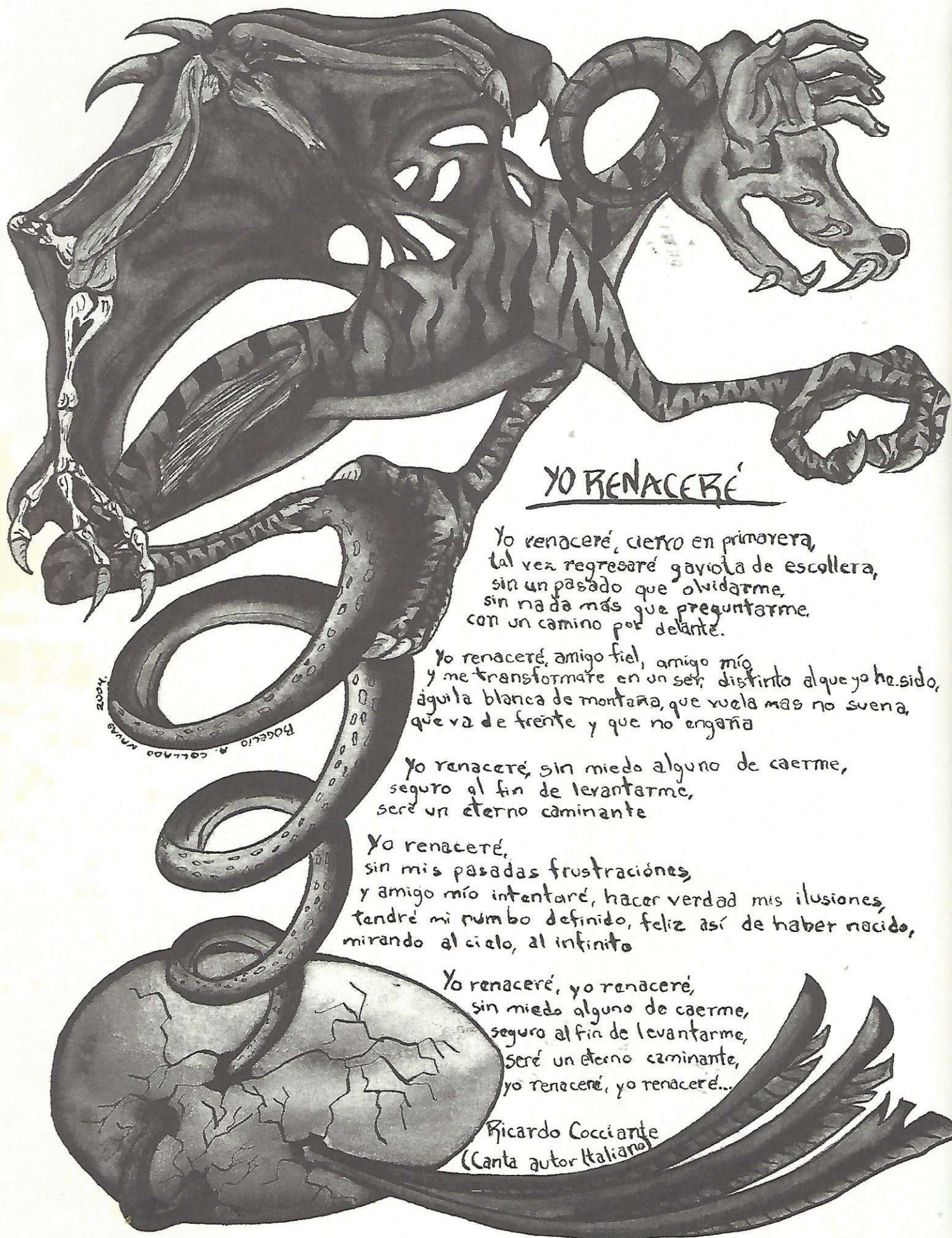
**Gestión pública y
público contestatario**

**La gestión del conocimiento
y la gestión de las relaciones intergubernamentales:**
Aspectos estratégicos en el México del Siglo XXI

**La gestión pública en tiempos
de intensidad ciudadana**

**Alta calidad en
la gestión pública**

I A P E M
30
ANIVERSARIO
Casa abierta al pensamiento
1973-2003



YO RENACERÉ

Yo renaceré, cierto en primavera,
tal vez regresaré gaviota de escollera,
sin un pasado que olvidarme,
sin nada más que preguntarme,
con un camino por delante.

Yo renaceré, amigo fiel, amigo mío,
y me transformaré en un ser, distinto al que yo he sido,
águila blanca de montaña, que vuela mas no suena,
que va de frente y que no engaña

Yo renaceré, sin miedo alguno de caerme,
seguro al fin de levantarme,
seré un eterno caminante

Yo renaceré,
sin mis pasadas frustraciones,
y amigo mío intentaré, hacer verdad mis ilusiones,
tendré mi rumbo definido, feliz así de haber nacido,
mirando al cielo, al infinito

Yo renaceré, yo renaceré,
sin miedo alguno de caerme,
seguro al fin de levantarme,
Seré un eterno caminante,
yo renaceré, yo renaceré...

Ricardo Cocciante
(Canta autor italiano)