

La evolución e involución
de las políticas urbanas en Venezuela

El problema de los barrios

Mariela Rivas Gómez



Lo importante a resaltar es cómo el barrio representa una gran parte de la ciudad contemporánea y cómo el desarrollo de éste constituye, sin duda, una “solución” por parte de los propios habitantes, ante la crisis formal de producción de vivienda de “interés social”

“... la rehabilitación para valorar lo creado por los constructores anónimos de barrios urbanos es una misión posible, en el cual nos sentimos involucrados y con la que queremos ayudar a construir nuevos caminos que la harían posible, pero con y para sus habitantes...”

Teolinda Bolívar



Según la ONU, desde el año 2000 el 90% de la población de América Latina de bajos y muy bajos ingresos reside en ciudades. Unos 170 millones de personas viven en pobreza en sus áreas urbanas y, para el caso venezolano, se estimó que desde 1990, el 91% de la población ya se había radicado en centros urbanos (CNU para los Asentamientos Huma-

nos, 1996), y de esa población hoy habitan en barrios unos 13 millones de personas (Villanueva y Baldó, 2000: 104). Lo importante a resaltar es cómo el barrio representa una gran parte de la ciudad contemporánea y cómo el desarrollo de éste constituye, sin duda, una “solución” por parte de los propios habitantes, ante la crisis formal de producción de vivienda de “interés social”. Solución que aunque no cuenta con los estándares mínimos de urbanización y tiene fallas, es la respuesta que los hacedores de barrios dan “para ganarse el derecho a tener una parcela de tierra urbana...” (Bolívar, 1995:79).

La incapacidad del Estado en ofertar eficientes programas para cubrir la demanda habitacional no ha permitido el poblamiento ordenado y armónico de la ciudad. Ese desarrollo urbano sin criterios de planificación, sin atender a los requerimientos de un proyecto urbanístico y sin la asistencia técnica adecuada, ha ocasionado que estos espacios no cuenten con los estándares mínimos de calidad de vida. Están habitados, bajo muy pocas excepciones, por grupos sociales muy pobres que han autoproducido su hábitat de manera progresiva, para lo cual han dedicado todos sus esfuerzos y ahorros en la construcción y mejoras de sus viviendas, en gran medida producto de “invasiones” por lo que se les ha considerado “asentamientos ilegales”; ocasionando, entre otras situaciones, la fragmentación del espacio urbano, hasta el punto de llegarse a los extremos de discutir sobre la coexistencia de dos ciudades: la “legal” y la “ilegal” o la “formal” y la “informal” (Negrón, 1993).

Políticas de Estado y planificación urbana en Venezuela: el tema de los barrios

1. Mapa de Políticas Urbanas (ver anexo 1)

La adquisición de una vivienda con las condiciones necesarias para vivir dignamente y la facilidad que el Estado genere para tal fin, es un derecho social que tanto la Constitución Nacional de 1961 como la nueva Carta Magna lo han consagrado como precepto fundamental. Aunque resulta notable el hecho de que la Constitución de 1999 enfoca el problema de la vivienda de manera más integral dentro del marco de la seguridad social (art. 86), e incorpora el dere-

El General Gómez, dentro del plan modernizador que emprendió durante la dictadura, es el precursor de un modelo de saneamiento urbano (asesorado por Vallenilla Lanz), por medio de la distribución equitativa y gratuita de tierras baldías pertenecientes al Estado, para la construcción de viviendas mediante la adjudicación de créditos.

cho a la participación de las comunidades en el desarrollo e implementación de los programas de vivienda (art. 70 y 184) así como la descentralización y la competencia del municipio en el área de vivienda (art. 178). Sin embargo, el origen, desarrollo y evolución de los barrios urbanos pobres sin un plan o proyecto sigue siendo una muestra fehaciente de la incapacidad del Estado o en la formulación, o en la ejecución, o en la evaluación y/o en la continuación de políticas públicas eficientes y cónsonas que respondan al problema de vivienda. En un trabajo realizado en el marco del Decreto con Rango de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional de 1999, por Reif Consultores Asociados, para el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) en diciembre del año 2000 se estimó el déficit habitacional bruto en 1.563.149 viviendas, de las cuales las nuevas a construir serían 768.112, correspondiendo al déficit funcional, en tanto que 795.037 viviendas deberán ser objeto de mejoras o ampliación para cubrir el déficit estructural. En setenta y cinco años el Estado construyó cerca de un millón de viviendas, para un 20 a 25% de la población del país, (Cilento y Fossi, 1998). No obstante, Lovera advierte que sin duda el sector informal ha autogenerado al mismo tiempo casi el doble (c.p. CONAVI, 1994: 3).

2. Nudos críticos generados por el Estado en su tarea de enfrentar la problemática urbana de los barrios.

2.1. Respuesta del Estado centralizado

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. Desde el punto de vista técnico-instrumental se ha traducido en el riguroso ajuste a métodos y no a realidades. Así la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (L.O.O.U.) aprobada en 1987, lejos de reflejar la propuesta descentralizadora del poder público iniciada por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984, contradictoriamente refuerza el poder centralista en el Ministerio de Desarrollo

Urbano (MINDUR), hoy Ministerio de Infraestructura (MINFRA), atribuyéndole competencias que le corresponden a las autoridades municipales.

Obviamente, las actuaciones estatales que se generan de un sistema jerarquizado de planes de articulación vertical, vinculante en su contenido, producen por un lado, la estandarización de los patrones de ocupación del territorio, y por el otro, se convierten en un obstáculo del proceso de democratización de las políticas urbanas. Así lo indica Rodríguez (1996) cuando analiza la concepción instrumental (o positivista) de la planificación urbana en Venezuela: "Por una parte, la planificación se concibe como una actividad que le concierne únicamente al Estado y dentro de él a una élite científico-técnica (la burocracia, los planificadores), y por otra, la centralización y la verticalidad (de arriba hacia abajo) son características necesarias de la organización política-administrativa del Estado ya que garantizan la coordinación requerida en el establecimiento y conducción del orden social deseado".

2.2. La planificación tardía

Para la década de los treinta del siglo XX, únicamente la ciudad de Maracay (capital del Estado Aragua y residencia del dictador Juan Vicente Gómez) contaba con ciertas iniciativas en planificación urbana. Según Martín (1995), los barrios existentes y consolidados para principios de siglo ocupaban las zonas centrales de las ciudades, puesto que el sector popular estaba excluido del mercado inmobiliario de la época que sólo atendía a la clase media, quedando las casas de vecindad y de alquiler para los habitantes de menores recursos. Será sólo a finales de los años treinta, cuando se inauguran las políticas de desarrollo urbano para la ciudad capital. En 1928 el recién creado Banco Obrero, hoy INAVI, auspicia la construcción de barrios obreros en la ciudad capital (San Agustín del Sur, Agua Salud, Barrio Obrero de Catia y Jardines de El Valle) con un total de 405 viviendas.

El mismo autor afirma que sin duda el General Gómez, dentro del plan modernizador que emprendió durante la dictadura, es el precursor de un modelo de saneamiento urbano (asesorado por Vallenilla Lanz), por medio de la distribución equitativa y gratuita de tierras baldías pertenecientes al Estado, para la construcción de viviendas mediante la adjudicación de créditos. Di-



En 1939 es presentado el Plan Monumental para Caracas o Plan Rotival, el cual traería como consecuencia con su parcial aplicación, la fragmentación de Caracas en dos ciudades: la del Este y la del Oeste con las connotaciones de división de clases sociales que hoy todavía evidenciamos

cha política de tierras, como veremos más adelante, de haberse implementado con rigor en los siguientes periodos, se habría constituido, en parte, en una de las vías más expeditas en la solución del problema de la vivienda. Esto, porque la adquisición de terrenos por parte de la población por cuenta propia históricamente no ha sido factible. Si por el contrario el Estado terrateniente hubiese desarrollado una política que facilitara por medio del subsidio o créditos flexibles la adjudicación de terrenos, aunada a una política de desarrollo de urbanismos progresivos no se hubiera generado de manera tan abrumadora los barrios de ranchos.

En 1939 es presentado el Plan Monumental para Caracas o Plan Rotival, el cual traería como consecuencia con su parcial aplicación, la fragmentación de Caracas en dos ciudades: la del Este y la del Oeste con las connotaciones de división de clases sociales que hoy todavía evidenciamos. Más que un plan de desarrollo urbano o plan regulador, se realizó un plan de diseño urbano que generó: "La partición de la ciudad en dos sectores, claramente definidos socialmente en el propio plano, cuando establece para la vivienda una clasificación por tipos —aislada, continua, múltiple—al este, mientras sanciona el oeste, en morado, la vivienda obrera... Años después, cuando un tejido urbano continuo abrazó unilateralmente todo el valle, el extremo Este hizo contrapeso al Oeste en la masiva localización de los sectores populares" (Martín, 1995: 92).

La emigración de los habitantes de los campos agrícolas a la ciudad, no ha esperado la implementación eficiente de las políticas públicas ni los esfuerzos oficiales por controlar el crecimiento de las ciudades. Vale recordar que, anterior a la emigración de habitantes de los campos a la ciudad, ya los centros de las grandes ciudades del momento contaban con graves problemas de hacinamiento y miseria; es por ello que el General J. V. Gómez ordenó en 1912 la "...desocupación gradual, total o parcial, de barrios populosos o centrales que no llenen condiciones de sanidad o limitación de número de habitantes..." (Martín, 1995: 84), dejando las bases conceptuales que permitieron, en el caso de Caracas concretar el primer proyecto importante de renovación urbana acometido en Venezuela: la reurbanización de El Silencio en 1941.

2.3. Los errores de la planificación: la institucionalización de políticas perversas

"Los nuevos habitantes urbanos" han ideado soluciones autoproduciendo su hábitat, ocupando, desafortunadamente en muchos casos, terrenos inapropiados. Esto sucede en parte, porque el Estado, como hemos venido anunciando, no ha generado una política de tierras para desarrollar urbanizaciones populares. Cilento y Fossi (1998) refieren que en 1964, se crea la Comisión de Desarrollo Urbano y la Vivienda de la que surgió un informe conocido como "Lander" que enunciaba: "el desordenado crecimiento de los centros urbanos, unido a la ausencia de una política de tierras donde construir viviendas de los tipos y precios que reclama la demanda potencial, se convierte en un 'cuello de botella', que dificulta hasta lo imposible la solución racional del problema de la vivienda" (Cilento, 1996). Proponiendo además, para contrarrestar tal problemática: "Establecer una política sistemática de tierra por el Estado, a fin de lograr la municipalización progresiva y a largo plazo de las tierras urbanas y las reservas correspondientes a los desarrollos urbanos y regionales..."

Los planteamientos reseñados fueron desestimados por considerarlos producto de una propuesta de corte socialista. En 1975, de nuevo una Comisión Presidencial recomienda poner en marcha urgentemente un programa de adquisición pública de tierras, para lo cual se crea el Fondo del Desarrollo Urbano

A pesar de la existencia de parámetros legales desde esos años (1987), que supuestamente norman el desarrollo urbano, la realidad es que los barrios siguieron multiplicándose como guetos, sin la debida atención del Estado.

(FONDUR), pero sin dotación de los recursos económicos necesarios. Los escasos fondos entregados debieron ser destinados en buena parte, a la estabilización del mercado secundario de cédulas hipotecarias. Institución que a partir de 1999 se convierte en otro organismo ejecutor de vivienda a la par del Instituto Nacional de Vivienda (INAVI), complicando a nuestro juicio, el panorama de desorganización del sistema de vivienda en Venezuela.

En contraposición y paradójicamente el Estado ha resultado, en gran medida, el propulsor de las “invasiones” y del desorden urbano desde las etapas iniciales de conformación de los barrios en Venezuela. Afirma Pérez (1992), que el Estado tenía una doble cara: “Por una parte protegía la propiedad privada del suelo y además regulaba el tipo de edificaciones que podían construirse... Por el otro, personas muy vinculadas al aparato estatal ... organizaban las invasiones para que surgieran construcciones en violación del derecho de propiedad...” Cabe destacar que, aunque no todos los barrios son producto de “invasión”, ni nacen bajo la figura antes referida, ciertamente un número considerable de los que se han constituido por esa vía han estado condicionados durante el proceso de consolidación al manejo político-partidista. Advierte González (1995) ocurre una grave distorsión, la “...dualidad normativa: por un lado, se apoyan valores populares como la construcción y consolidación de barrios, y por el otro se instaura un sistema de dádivas y de lógica cuantitativa electoral de corto plazo”. Situación que perpetuó durante décadas la institucionalización de políticas urbanas perversas, traducida en los programas de “consolidación y equipamiento de barrios”, que técnicamente consolidan la infraurbanización, son soluciones técnicas “puntuales” carentes de planificación y una visión integral del problema.

Aunado a esta problemática, otros sectores—sin descartar al propio Estado— durante mucho tiempo han apostado por la eliminación, demolición y sustitución de este tipo de asentamientos, significando según esta concepción, además de una tarea de profilaxis social, la “limpieza urbana” que daría paso al desarrollo armónico de la “ciudad formal”. Observamos, por ejemplo, cómo se expresó durante décadas, en materia de pla-

nificación urbana, la negación o no consideración de los barrios en los Planes de Desarrollo Urbano.

El reconocimiento de los barrios en un texto legal ocurre por primera vez en 1987, con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. A pesar de la existencia de parámetros legales desde esos años, que supuestamente norman el desarrollo urbano, la realidad es que los barrios siguieron multiplicándose como guetos, sin la debida atención del Estado; 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.

2.4. Evolución e involución de las políticas urbanas: un problema de voluntad política

Los avances e involuciones que experimenta continuamente el Estado, instituyen la improvisación y desacredita aún más el aparato estatal. Vemos cómo para 1994, los entes oficiales aun siendo promotores de la generación de estudios y propuestas progresistas que pudieran materializar los preceptos legales, no las habían concretado e implementado definitivamente como políticas urbanas estructurales hasta marzo de 1999. En ese momento, el Consejo Nacional de la Vivienda diseña dentro de las políticas de vivienda del quinquenio 1999-2004 la Habilitación Física Estructural de Zonas Barrios, como el programa que recogerá e implementará la experiencia del Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del Área Metropolitana de Caracas¹ (CONAVI, 1999: 3-7). Y no habrían pasado dos años después del inicio de esta política cuando por cambio de autoridades en el 2001 se interrumpe el desarrollo de los proyectos por la institución rectora en vivienda (CONAVI) ¿Cuántas expectativas centradas en respuestas “integrales, visibles y concretas” se frustran? Todo esto sucede cuando apenas se comenzaba a implementar en 1999 el Decreto con Rango de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y sus Normas de Operación.

La Ley de Vivienda de 1999 con relación a sus antecesoras da un viraje importantísimo, de un paradigma vivierendista, fiscalista, estadístico, se pasa a un paradigma urbano que enar-

Las políticas de estado desde el Plan de Emergencia de 1958 hasta la evolución e institucionalización de los llamados programas de Consolidación y Equipamiento de Barrios y sus modalidades, han fracasado puesto que sólo han dado respuestas puntuales y coyunturales

bola una visión integral del hábitat y se enfoca en saldar una deuda social con los excluidos, pues entiende la vivienda como un problema de la ciudad en su conjunto, la que necesitamos construir y la que necesariamente requiere ser reordenada y habilitada, atendiendo las necesidades diferenciadas de los habitantes a través de distintos programas habitacionales. Programas que van desde el cobijo a niños de la calle, ancianos e indígenas; en los que se habilitan barrios y rehabilitan cascos tradicionales y urbanizaciones populares; se mejora y amplía viviendas existentes hasta la generación de nuevos urbanismos, con participación de profesionales asociados a las comunidades involucradas y entregando, cuando así se requiera y se demuestre las capacidades, los recursos económicos por medio de lo que se denominó “administración delegada”.

Los programas de mejoramiento barrial en la agenda urbana

1. La laxitud del mejoramiento urbano en el siglo XX:

Los programas de mejoramiento urbano de barrios

La evolución de la mayoría de los barrios establecidos en el país, ha estado signada por la aplicación de programas de “mejoramiento urbano, consolidación y equipamiento de barrios” (ver anexo 2), generados por quienes han administrado la cartera pública.

Apartando contadas prácticas desarrolladas por los programas señalados en el anexo 2, alguna que otra experiencia impulsada por los gobiernos de turno, los programas de “mejoramiento urbano de barrios” desarrollados por el Estado hasta finales del siglo pasado, estuvieron enmarcados, en líneas generales, desde la perspectiva de esquemas populistas, cortoplacistas e inmediateistas, los cuales han permitido que se consolide, equie y mejore áreas que han sido ocupadas sin ningún control urbanístico, invirtiendo grandes sumas de dinero en la creación de una infraestructura caótica, contribuyendo así al efecto perverso de consolidación de la infraurbanización. Basta con recorrer nuestras ciudades para constatar tan dramática situación.

En definitiva y en la práctica, las políticas de estado desde el Plan de Emergencia de 1958—creado con la finalidad

de otorgar salarios a la fuerza laboral, empleándola en la construcción de pequeñas obras como escaleras de acceso, pavimentación de veredas y creación de plazoletas en los barrios situados en cerros y/o bordeando quebradas (Diccionario de Historia de Venezuela, 1997)— hasta la evolución e institucionalización de los llamados programas de Consolidación y Equipamiento de Barrios y sus modalidades, han fracasado puesto que sólo han dado respuestas puntuales y coyunturales, por ser intervenciones parciales, “epidérmicas”, carentes de proyectos que solucionen los problemas urbanos de manera integral. Vemos como: “...en lo político, se ha dado respuestas de acuerdo a los intereses de los funcionarios de turno; en lo gerencial y técnico, desde los entes competentes, no se ha logrado crear y diseñar propuestas y proyectos integrales para intervenir y habilitar los barrios, en parte por negligencia, apatía e incompetencia y por otro lado por todo el aparataje burocrático; en lo social, en lo humano es donde se ha hecho sentir con mayor gravedad el problema: se considera a los habitantes de nuestros barrios como ciudadanos de tercera...” (Rivas, 1996).

2. La agenda urbana del Estado venezolano de los noventa en adelante:

Política General de Vivienda del quinquenio 1999-2004

La evolución de la Ley de Política Habitacional (1993) hasta ponerse en vigencia el Decreto con Rango de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (1999), da cuenta de las posibilidades de cambios estructurales de la realidad antes expuesta. Se cambia, como acotamos antes, el paradigma vivendista a uno que define una nueva etapa en la concepción, práctica y administración del problema de la vivienda en Venezuela. Según documentos oficiales del CONAVI, el Estado asume la responsabilidad de saldar la deuda social acumulada de un 50% de la población de más bajos ingresos, que ha tenido que autoproducir su hábitat sin ningún tipo de asistencia técnica. En fin, se trata de materializar soluciones menos paternalistas y asistencialistas en propuestas que tomen en cuenta aspectos que coadyuven a la transformación de la visión tradicional de estos procesos que tienen los distintos actores, además del manejo de la tarea técnica de urbanización y saneamiento ambiental del hábitat en forma integral.

En lo social, en lo humano es donde se ha hecho sentir con mayor gravedad el problema: se considera a los habitantes de nuestros barrios como ciudadanos de tercera... (Rivas, 1996).

Bajo esta premisa, el CONAVI basado en el aprendizaje, rendimiento económico, factibilidad técnica y desarrollo social que han arrojado algunas de las experiencias de los Consorcios Sociales iniciados desde hace unos ocho años en la ciudad de Caracas, aunado a los Planes Sectoriales realizados en la Zona Capital y el eje Puerto La Cruz-Barcelona y a la experiencia social acumulada de sectores de la sociedad civil que han incursionado en el área, instrumenta el Programa II: Habitación Física de las Zonas de Barrios y el Programa III: Mejoramiento y Ampliación de Casas en Barrios, como los nuevos programas que regirán la política urbana de atención a los barrios a partir de marzo de 1999. Un nuevo paradigma materializado por una política urbana integral que en caso de los barrios propone:

“... proyectar y construir adecuadas infraestructuras locales de vialidad y servicios, suficientes equipamientos comunales, viviendas que sustituyan a las afectadas por altos riesgos y por las propias construcciones de habitación física, organizando la actual ocupación del espacio hasta alcanzar, para los residentes, el mismo nivel de urbanización del resto de los venezolanos. También, en una escala mayor, la habitación física consiste en proyectar y construir las necesarias obras de infraestructuras y equipamientos, que integren adecuadamente la grandes zonas compuestas por grupos de barrios con el resto de la ciudad.

Las prácticas de habitación física en progreso enseñan que, la combinación de proyectos profesionalmente excelentes con la dirección en manos de las comunidades beneficiadas, no sólo garantiza la calidad de las obras materiales realizadas, sino su apropiación y adecuada utilización por los habitantes de los barrios, en un proceso de desarrollo simultáneo de la ciudad y ciudadanía, es decir, de la educación colectiva en la convivencia y la negociación en aras del bien común. Esto es lo fundamental, para no mencionar el rendimiento inusitado de las inversiones, la transparencia administrativa, la calificación y desarrollo de microempresas locales, o la facilitación de todo tipo de proyectos colectivos en lo educacional, sanitario y cultural. Varios años de trabajo acumulado por la sociedad civil en materia de habitación física en barrios han demostrado que la cuestión es técnicamente

abordable y que la formación de agencias locales autogestionadas no sólo es factible, sino muy eficiente. También las cifras de inversión son razonables y están al alcance de la capacidad de financiamiento de la Nación, y parte de la experiencia ha demostrado que así lo consideran los exigentes organismos financieros multilaterales” (CONAVI, 1999: 4,5).

El desarrollo de esta política entre 1999 y el 2000 invertiría más de 100 millones de bolívares en los siguientes proyectos y obras, según se evidencia en documentos oficiales del CONAVI:

- 14 Planes Sectoriales de las ciudades de Anaco, El Tigre, San Fernando, Ciudad Guayana, Ciudad Bolívar, San Carlos, Tinaco, Tinaquillo, Barquisimeto, Eje San Cristóbal-San Josecito, Punta de Mata, Caripito, Maracaibo y Maturín.
- 13 Planes Especiales.
- 52 estudios aerofotogramétricos repartidos en 32 ciudades, 12 estudios a nivel de todas las zonas de barrios de la ciudad, 5 estudios a nivel de UPF y 35 a nivel de UDU.
- 6 proyectos y construcciones de obras de emergencia por inundaciones, localizados en el Sur de Barcelona (Anzoátegui), UPF 11 Barbacoas; en el Distrito Capital: Quebrada Catucho, Quebrada Anaico y UPF 1 Ojo de Agua (Carretera Vieja Caracas-La Guaira); y en el Estado Vargas en las UPF 4 y 6 Tacagua y La Guaira, respectivamente.
- 246 proyectos de habitación física para zonas de barrios; de los 114 iniciados en 1999, 99 de ellos continúan el proceso de habitación en el año 2000, habiéndose realizado obras puntuales en 15, ubicados en Amazonas, Bolívar y Trujillo. En el año 2000, se aprobó financiamiento para 132 nuevos proyectos. De esta manera el Programa rebasó la meta propuesta en un 37%, llegando a beneficiar directamente e indirectamente a 257.323 familias, lo que representa un impacto en el 10.7% de la población de los 13 millones de personas que habitan en barrios.
- 3 Concursos de Ideas a escala nacional para 48 zonas de barrios. De la realización de los concursos, en los cuales se otorgaron Premios Principales y las Menciones de Honor, se obtuvieron 60 Proyectistas encargados de los diferentes proyectos que se implementan desde la perspectiva de la Habitación Física. Modalidad inédita en el país en cuanto a la magnitud de la experiencia. El resto de proyectos fueron adjudicados por concursos de credenciales.

Anexo 1. Cuadro No. 1:**Mapa de políticas urbanas: el problema de los barrios (1928-2002)**

Período / años	Descripción
1928-1945	PRIMERA ETAPA Primera experiencia de renovación urbana "El Silencio" en la ciudad capital (1941-1944).
1945-1957	SEGUNDA ETAPA Primer Plan Nacional de Vivienda (1946-1949) "Nuevo Ideal Nacional y la "batalla contra el rancho": los Superbloques (BO, 1952-1957) Desalojos masivos en Caracas, se iniciaron nuevas invasiones especialmente después de 1958.
1958-1973	TERCERA ETAPA Producción masiva de viviendas: urbanizaciones populares y equipamiento de barrios (BO, 1969-1974). Informe Lander: Creación de la Comisión para el Desarrollo Urbano (Decreto No. 15) (1964). El Estado se niega a instituir una política pública de adquisición de tierras.
1974-1978	EL BOOM DE LA CONSTRUCCIÓN INMOBILIARIA. Martínez Olavarria (1975) que insta al Estado a crear urgentemente un programa de adquisición de tierras (35%). Para esto se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR – 1975) Se dicta la Instrucción Presidencial No. 12 (1975). Que deja a un lado la política de construcción de "urbanizaciones populares" y establece áreas entre 50 y 88 metros cuadrados para las viviendas a construir.
1978-1982	DEL BOOM AL ESTANCAMIENTO Creación del "subsidio habitacional" y "tasa libre" (1981- Decreto N. 1134).
1982-1987	DEVALUACIÓN Y VIVIENDAS FRÍAS El número de viviendas producidas por el Estado entre 1984 y 1985 es equivalente al producido en 1964. En general, en las décadas de los ochenta, se deterioraron los indicadores generales de calidad del entorno urbano, medidos a través del acceso a los servicios básicos, mientras los centros urbanos llegan a concentrar el 84,1 de la población total del país; crece continuamente la población que se ve forzada a alojarse en zonas de barrios.
1982-Los noventa	EL PROBLEMA DE LOS BARRIOS POBRES Área de ocupación: 1960: 22% ; 1977: 47% y 1997: 50% Como respuesta a las limitaciones del ingreso y a la inadecuada oferta de la demanda existente, las familias de bajos ingresos continúan incrementando la construcción de nuevas soluciones "subnormales" El Estado invierte grandes cantidades de dinero en sufragar los efectos perversos de la infraurbanización de los barrios. Reconocimiento de los barrios en la L.O.O.U. (1987). Aparece la cuestión de legalización de tenencia de la tierra de los barrios. Elaboración del Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de Barrios del Área Metropolitana de Caracas (1993-94). Viabilidad del Plan Sectorial a través de la creación de los Consorcios Sociales: caso escuela Consorcio Catuche. Apoyo de los organismos multilaterales. (BID, Banco Mundial). Programa PROMUEBA: Proyecto Mejoramiento Urbano en Barrios. REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO / LEY DE POLÍTICA HABITACIONAL Se aprueba la Ley de Política Habitacional (1990, modificada en 1993). Se crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI-1990). Se crean los Comités Estadales de la Vivienda (1993). Se crea el Sistema Nacional de Asistencia Técnica (SNAT). Se incorpora un sistema de promoción social de viviendas con la colaboración de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV) con la asistencia técnica de Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIV). Se apoya decididamente la investigación en el área.
A las puertas del milenio	LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD SOCIAL/ PROYECTOS DE LA COPRE Aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad Social (1997), que establece un nuevo Sistema de Seguridad Social, en el cual se considera, entre otros sectores, el de la vivienda. A tal efecto se inicia la modificación de la L.P.H. (junio 1998). (Cilento y Fossi, 1998)

1999 en adelante **DECRETO CON RANGO DE LEY QUE REGULA EL SUBSISTEMA DE VIVIENDA Y POLÍTICA HABITACIONAL**

Se reestructura el CONAVI y a finales de 1999 se aprueba el Decreto con Rango de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, cuyas Normas de Operación se hacen vigentes a partir de junio de 2000. Vale destacar que esa Ley entiende el problema de la vivienda como un problema de la ciudad en su conjunto, la que necesitamos construir y la que necesariamente requiere ser reordenada y habilitada. En este sentido se diseña la implementación de seis programas, a saber:

- Atención a pobladores de la Calle: niños, ancianos e indigentes
- Habilidadación Física de las Zonas de Barrios
- Mejoramiento y Ampliación de Casas en Barrios y Urbanizaciones Populares
- Rehabilitación de Urbanizaciones Populares y Cascos Tradicionales
- Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo.
- Viviendas Regulares (Decreto que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, 1999).

Caracas Mejoramiento de Barrios (Cameba 1999-2004) :Proyecto cofinanciado por el Banco Mundial que busca incorporar a la estructura planificada de la ciudad de Caracas a unos 200 mil habitantes de las Unidades de Diseño Urbano1 UDU 10- La Vega y UDU 4- Petare Norte, a través de obras de mejoramiento urbano como: vialidad principal y secundaria; redes de distribución de aguas blancas, servidas y de lluvia; alumbrado público y electricidad; reducción de riesgo geológico y microcréditos para viviendas. (FUNDACOMUN: <http://www.fundacomun.gov.ve/proyectos>).

Decreto N° 1.666 del 04 de febrero de 2002: se dicta el «Decreto mediante el cual se inicia el Proceso de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares». A tal fin, se crea una Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, la cual estará adscrita a la Vicepresidencia de la República. Quedan excluidos del señalado proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como de la garantía de la permanencia en ella, quienes promuevan o realicen nuevas invasiones, a partir de la fecha de publicación del Decreto en la Gaceta Oficial. El proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como la garantía de permanencia en ella, deberá respetar criterios de mitigación de riesgo.(Gaceta Oficial N° 37.378 del 4 de Febrero de 2002).

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales y legislación venezolana



**Anexo 2. Cuadro No. 2:
Programas de “Mejoramiento Urbano de Barrios”**

Año	Programa	Descripción
1959	Cooperativas de Viviendas	Aún cuando en 1903 se fundó en Venezuela la primera cooperativa de vivienda de América Latina, es a partir de 1959 cuando se reinicia el movimiento cooperativo con la construcción de unas 2.000 viviendas hasta 1976 cuando se abandonó el proceso y se substituyó por las Asociaciones Civiles. Estas últimas surgen en 1976 promovidas por empresas, cajas de ahorro u Organizaciones de Desarrollo Social. Están conformadas por grupos de personas que se constituyen bajo una personalidad jurídica, sin fines de lucro, con el objeto de obtener viviendas al costo, mediante la participación organizada y estable de los asociados.
1960	De Desarrollo Comunal, impulsado por las Naciones Unidas, como un programa para mejorar las condiciones de vida de los países subdesarrollados. El énfasis venía dado por la participación de la comunidad mediante el aporte de mano de obra en la construcción de caminos, escaleras, redes de cloacas, escuelas y obras de infraestructura.	Se crean los Organismos Regionales de Desarrollo Comunal (ORDECS) a través de la División de Desarrollo de la Comunidad, adscrita a la Presidencia de la República. Al principio vinculados a los programas de Reforma Agraria, extendiéndose posteriormente al área urbana, mediante el desarrollo de proyectos típicos experimentales: ciudad obrera, barrio metropolitano y barrio urbano.

1969	De Equipamiento de Barrios. En líneas generales, casi consecutivamente cada quinquenio que sucedió a otro, tuvo una Comisión de este corte, con el fin de coordinar los programas de consolidación y equipamiento de barrios.	Se crea por Decreto Presidencial el Departamento de Urbanización y Equipamiento de Barrios, adscrito al Banco Obrero, destinado a planificar y organizar las obras y servicios en los barrios, incluyendo el mejoramiento de las viviendas y el equipamiento de los servicios básicos.
1972	De Módulos de Servicios Comunales	Establecido según Decreto Presidencial No. 332 el programa para el ordenamiento de las áreas ocupadas por barrios pobres. Se le asigna la responsabilidad a la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMÚN) de crear Módulos de Servicios Comunales, con el fin de estructurar a través de ellos planes y proyectos por medio de la coordinación interinstitucional de todos los niveles del ejecutivo.
1980	Intervención de las Asociaciones de Vecinos: ASOVEC	Las ASOVEC disminuyen la importancia de las organizaciones existentes y se convierten en las diligenciadoras ante los organismos oficiales de todas las necesidades de sus representados, especialmente en lo que se refiere a la problemática urbana.
1977	Asociaciones autogestionarias de vivienda: ASOVIV	Se plantea una modalidad diferente de participación popular en la producción de soluciones habitacionales de bajo costo desarrolladas por el sector privado, a través de la Fundación de la Vivienda Popular (FVP)*, y donde los beneficiarios tuvieron, conjuntamente con un grupo de profesionales la oportunidad de participar del diseño. La estructura de funcionamiento es la siguiente: a) Componente de apoyo socio-legal b) Componente de apoyo técnico c) Componente financiero d) Componente de ejecución

Las ASOVIV sirvieron como base para la constitución de nuevos programas, patrocinados por el sector oficial. Así se crean a partir de ellas los siguientes:

	Programa OICCB: Programa de organización e incorporación de las comunidades a la consolidación de barrios ASOVIS: Asociaciones de Vivienda, Infraestructura y Servicios.	Desarrollado por el Ministerio de la Familia, FUNDACOMUN y el INAVI, a través del Plan INAVI en Contacto con la Comunidad. El fin estuvo fundamentado en crear un programa de participación de las comunidades en las áreas de vivienda, infraestructura y servicios, (ASOVIS) utilizando los postulados del las ASOVIV y canalizando los recursos de gobernaciones, alcaldías e INAVI.
1990 en adelante	El Sistema Nacional de Asistencia Técnica (SNAT): Organizaciones Comunitarias de Viviendas OCV	Este modelo se institucionaliza a partir de lo estipulado en el cuerpo legislativo sobre Política Habitacional aprobado en 1990 y posteriormente modificado en 1993. La asistencia técnica se presta a través de profesionales de distintas disciplinas (Organizaciones Intermediarias de Vivienda-OIV) que participan como intermediarios entre el Estado como agente facilitador y el sector comunitario. <small>Fuente: Quintana, 1995 (Resaltado nuestro).</small>
1994-1999	Programa Nacional de Equipamiento de Barrios: Comités de Participación Solidaria como apoyo al proceso de consolidación	Se institucionaliza la Comisión de Equipamiento de Barrios (CEB) mediante el Decreto 140, del 20 de abril de 1994, por cada Entidad Federal, como instancia coordinadora de recursos y acciones de los distintos niveles de gobierno, para la intervención en los barrios. Allí se establece como prioridad, la incorporación de la comunidad en el proceso, a través de los Comités de Participación Solidaria (CPS), auspiciado por FUNDACOMUN.