

Bordes urbanos metropolitanos en Venezuela ante nuevas leyes y proyectos inmobiliarios

Limites urbanos metropolitanos na Venezuela ante as novas leis e projetos urbanos

Metropolitan Urban Borders in Venezuela in the Light of New Laws and Urban Projects

Nubis Pulido*

Universidad de Los Andes, Mérida – Venezuela

Resumen

En Venezuela, a los tradicionales factores motivadores de la dinámica de expansión metropolitana, hoy se incorporan nuevas decisiones de políticas emanadas como leyes desde el gobierno central. La implementación de estas leyes contribuye a acelerar la ampliación de los bordes metropolitanos, reforzando, paradójicamente, un proceso improvisado y desarticulado de anexión de nuevos desarrollos populares, sin infraestructura, equipamiento y servicios necesarios para garantizar la calidad de vida urbana, y a expensas de espacios ecológicamente valiosos y vulnerables. Estas áreas constituyen *emergencias territoriales* que ameritan atención particular e inmediata, porque constituyen las formas territoriales de mayores y más recientes cambios y las más susceptibles a intervenciones con fines de ordenamiento territorial.

Palabras clave: aglomeraciones, bordes urbanos, desarrollo metropolitano, emergencias territoriales, tendencias, Venezuela.

Resumo

Na Venezuela, aos tradicionais fatores motivadores da dinâmica de expansão metropolitana, hoje se incorporam novas decisões de políticas emanadas como leis que partem do governo central. A implementação dessas leis contribui para a aceleração da ampliação dos limites metropolitanos, o que reforça, paradoxalmente, um processo improvisado e desarticulado de anexação de novos desenvolvimentos populares, sem infraestrutura, equipamento e serviços necessários para garantir a qualidade da vida urbana, e a custa de espaços ecológicamente valiosos e vulneráveis. Essas áreas constituem *emergências territoriais* que merecem atenção particular e imediata, já que instauram as formas territoriais de maiores e mais recentes mudanças e as mais suscetíveis a intervenções com fins de ordenamento territorial.

Palavras-chave: aglomerações, limites urbanos, desenvolvimento metropolitano, emergências territoriais, tendências, Venezuela.

Abstract

In Venezuela, new policy decisions embodied in laws enacted by the central government have been added to the traditional factors motivating the dynamics of metropolitan expansions. The implementation of those laws has contributed to accelerating the expansion of metropolitan borders, paradoxically reinforcing an improvised and uncoordinated process of incorporation of new low-income developments lacking in infrastructure, adequate facilities, and the services necessary to guarantee the quality of urban life. Furthermore, this has been done at the expense of ecologically valuable and vulnerable spaces. These areas constitute *territorial emergencies* that deserve specific and immediate attention since they are the territorial forms featuring the greatest and most recent changes, and should be the focus of interventions aimed at territorial ordering.

Keywords: agglomerations, urban borders, metropolitan development, territorial emergencies, tendencies, Venezuela.

RECIBIDO: 18 DE ENERO DEL 2013. ACEPTADO: 10 DE MAYO DEL 2013.

Artículo de revisión sobre la actual dinámica de expansión y estructuración de los bordes urbanos metropolitanos venezolanos. Recientes decisiones políticas contribuyen a acelerar la ampliación de los bordes metropolitanos, reforzando la incorporación, improvisada y desarticulada, de nuevas zonas residenciales pobres. Estas zonas representan emergencias territoriales que ameritan atención particular e inmediata.

* Dirección postal: Universidad de Los Andes, Av. Principal de Los Chorros de Milla. Mérida - 5101, Mérida, Venezuela.
Correo electrónico: npulido@ula.ve

Introducción

Las evidencias muestran que la expansión metropolitana en América Latina ha adquirido una dinámica particular que difiere de la de mediados del siglo pasado. Mientras que las tasas de crecimiento de las grandes ciudades se han desacelerado en las últimas décadas, las aglomeraciones metropolitanas continúan creciendo. En términos territoriales, de un espacio urbano relativamente compacto, estas aglomeraciones presentan una expansión con bordes más difusos —en no pocos casos, policéntrica, al activar centros y subcentros urbanos—, siguiendo una ampliación espacial radial orientada por las vías de comunicación a partir del centro de la ciudad. En los intersticios de estas áreas de borde urbano, se encuentra una mezcla de usos del suelo: la agricultura tradicional al lado de áreas residenciales para diferentes estratos socioeconómicos de la población (condominios cerrados exclusivos, barrios pobres), parques industriales, desarrollos corporativos, sitios de recreación y otros desarrollos suburbanos. Esto genera una expansión dispersa que incorpora pequeños pueblos y zonas rurales dentro del sistema metropolitano cada vez más amplio, diverso y complejo.

En Venezuela es posible observar tendencias similares. No obstante, a los factores tradicionales de la dinámica de expansión, hoy se juntan, para acelerarla e imprimirle un carácter específico, la aprobación, por parte del gobierno, de la Ley de Tierras Urbanas (República Bolivariana de Venezuela 2009), la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares (República Bolivariana de Venezuela 2011c), la Ley de Emergencia para Terrenos Urbanos y Vivienda (República Bolivariana de Venezuela 2011b), la Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas (República Bolivariana de Venezuela 2011a), la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos Inmobiliarios República Bolivariana de Venezuela 2011e), y otros proyectos similares. Se presume que la implementación de estas leyes contribuirá a acelerar inusitadamente la ampliación de los bordes metropolitanos, pues —en función de claros objetivos electorales— propician la invasión y confiscación de terrenos, tanto privados (ejidos) como baldíos, para la autoconstrucción y activación de improvisados desarrollos habitacionales. Estos nuevos ritmos y pautas

organizativas reforzarán un proceso desarticulado e improvisado de anexión de “nuevos desarrollos populares”, carentes del equipamiento, servicios e infraestructura necesarios para garantizar la calidad de vida y, en muchos casos, a expensas de espacios ecológicamente valiosos y vulnerables. De esta forma, las áreas emplazadas en los bordes de las ciudades constituyen *emergencias territoriales* en el desarrollo metropolitano de las ciudades venezolanas, pues ameritan atención urgente y particular, ya que, además de constituir las formas territoriales de mayores cambios, dada su reciente formación, son también las más susceptibles a intervenciones con fines de ordenamiento. La evaluación de esta dinámica constituye el objeto de análisis central de este artículo.

Tendencias urbanas en América Latina y Venezuela

Uno de los rasgos característicos de la urbanización en América Latina en las últimas décadas es el crecimiento de las periferias metropolitanas a un ritmo más intenso que en las ciudades centrales (figura 1). Así lo han puesto en evidencia diversos trabajos, tales como: Pinto da Cunha (2000); United Nations (1993); Villa y Rodríguez (1997), los cuales son reseñados por Pinto da Cunha (2002).

Para Venezuela, estudios previos (Negrón 2001; Pulido 1999) han expuesto los aspectos característicos de las tendencias del proceso de urbanización, las cuales registran, desde hace varias décadas, una clara ralentización del crecimiento de la ciudad capital, con pérdida de su importancia relativa en la escala del conjunto urbano; y en paralelo, un fuerte crecimiento, expansión y dinamización de la mayoría de las áreas metropolitanas, dadas las ventajas que estas acumularon durante ese mismo periodo (figura 2).

En este artículo se hace referencia a las aglomeraciones metropolitanas que abarcan un amplio espacio ocupado por al menos una ciudad principal y sus áreas aledañas (es decir, sus bordes), dentro de las cuales varias comunidades vecinas, que en el pasado registraron grados variables de autonomía, hoy se encuentran relacionadas económica, social y culturalmente con el núcleo central, junto con una serie de *nuevos desarrollos*. Este proceso de ampliación de las áreas de borde de los territorios metropolitanos constituye uno de los rasgos más sobresalientes del proceso de urbanización en Venezuela.

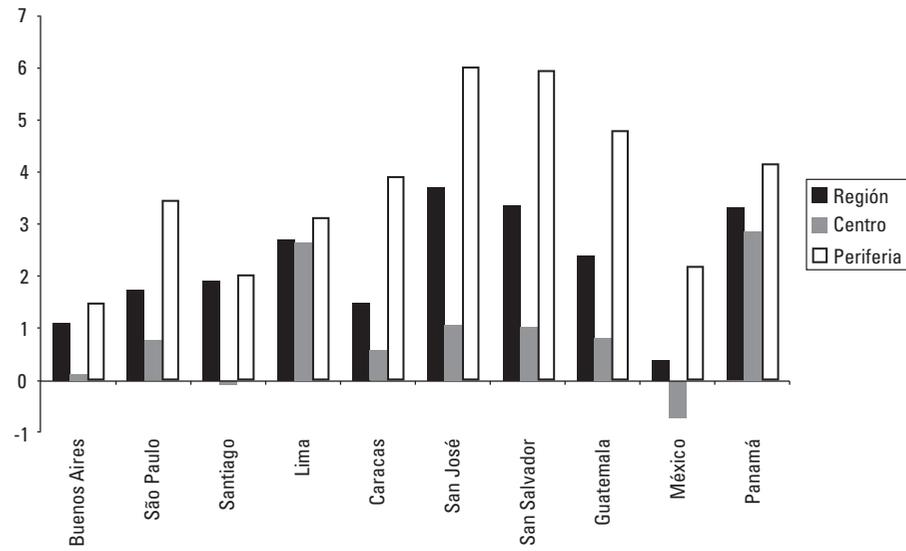


Figura 1. América Latina, países seleccionados: tasa de crecimiento anual de las áreas metropolitanas, división entre centro y periferia. 1980-1990. Fuente: Pinto da Cunha 2002, 41.

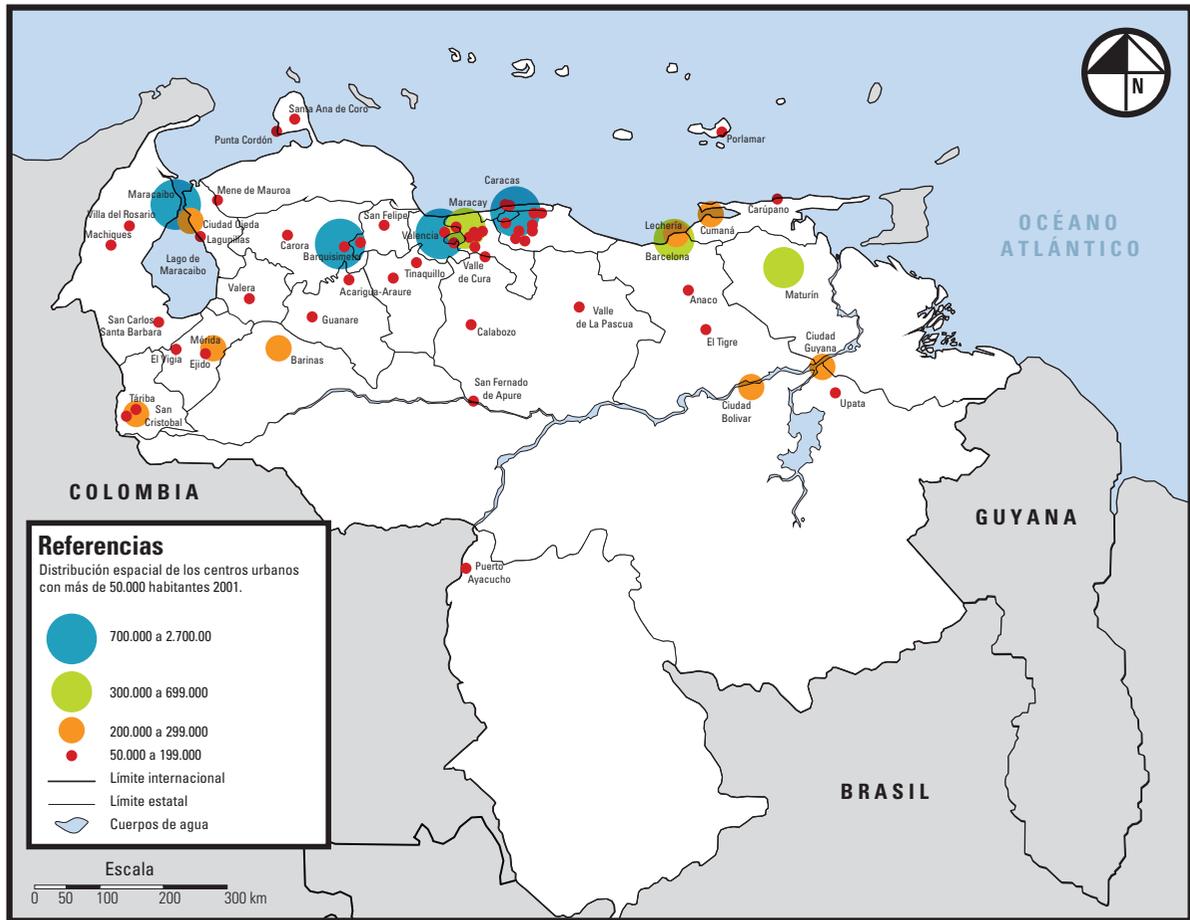


Figura 2. Áreas metropolitanas Venezuela 2001. Fuente: Ministerio del Ambiente - Instituto Forestal Latinoamericano 2007.

En paralelo, hacia finales de la década de los noventa, la evaluación del rol de las ciudades medias en el sistema urbano venezolano (Pulido 1999) puso de relieve, en el contexto político-económico prevaleciente en ese momento, que un pequeño grupo de cuatro ciudades medias emergían —demográfica y funcionalmente— con una gran capacidad para polarizar el espacio y posicionarse como centros líderes de sus regiones, y tenían, además, un papel activo a nivel internacional, al integrarse en redes que sobrepasaban el cerco nacional; se trataba de las denominadas *ciudades intermedias*¹. Este grupo de ciudades se erigían como los espacios más atractivos para el establecimiento y desarrollo de las actividades económicas según las exigencias de los mercados globales, y obtuvieron así un rol protagónico en la organización del espacio urbano venezolano.

Hoy los cambios en la orientación político-económica, social y territorial, según la cual se conduce este país, generan efectos territoriales que buscan alterar las tendencias precedentes. Desde sus inicios, el actual gobierno consideró que la distribución de la población en el territorio venezolano era el “[...] resultado de la orientación neoliberal bajo la cual se ha conducido el país en las últimas décadas [...]” (Ministerio de Planificación y Desarrollo 2001), lo que habría beneficiado a un número reducido de núcleos urbanos y castigado al resto del territorio. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007 resalta de manera particular lo que se considera como la causa fundamental de los problemas nacionales en materia territorial:

[...] un proceso de ocupación del país con marcada tendencia hacia la concentración de la población y las actividades productivas en un número reducido de núcleos urbanos localizados en la franja centro-norte-costera, en contraste con el resto del país, una gran extensión semidespoblada con un enorme potencial en recursos. Esta desequilibrada ocupación del territorio nacional creó graves problemas sociales y ambientales en sus principales ciudades y restó dinamismo a la provincia [...]. (Ministerio de Planificación y Desarrollo 2001, 2)

También se le atribuye a los desequilibrios regionales la gravedad de problemas tales como: el estancamiento económico, las migraciones, la marginalidad, la pobre-

1 Denominación que surge en el marco de un proyecto conjunto, Groupe de Recherche sur l'Amérique Latine (GRAL) / Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique Latine (CREDAL) Programme Interdisciplinaire sur les villes (PIR-Villes en Francia, para diferenciar a un tipo particularmente dinámico de ciudades medias.

za y el deterioro ambiental; todo lo cual habría afectado sensiblemente el desarrollo general del país (Ministerio de Planificación y Desarrollo 2001). Así, con el objetivo de promover una ocupación “equilibrada” del territorio, el Estado diseñó una estrategia de “descentralización-desconcentrada” que privilegia el desarrollo de fachadas de integración (amazónica, caribeña y andina), el fortalecimiento y desarrollo de ejes de desconcentración (occidental, Orinoco-Apure y oriental), y el fortalecimiento de la dinámica regional a través de un conjunto de propuestas —zonas especiales de desarrollo económico sustentable (ZEDES), núcleos de desarrollo endógeno (NUDES), y sistema de asociaciones rurales auto-organizadas (SARAOS y SARAITOS)— dentro del proyecto Pueblos Agroindustriales Sostenibles (PAIS). A partir de la estrategia planteada, también se consideran, en el Plan de desarrollo, las líneas de inversión orientadas a la realización de estos proyectos.

El empeño en conducir al país bajo el lema, con alto contenido ideológico y además idealizado, del pretendido “equilibrio territorial” supone, de esta manera, una atención prioritaria a las áreas menos pobladas y, en consecuencia, una desatención a las principales áreas urbanas del territorio nacional, hábitat preferencial de la población venezolana. En efecto, esto subestima el área neurálgica del país, es decir, la zona centro-nortecostera, la cual alberga solo en su región central —que comprende el 2,35% del territorio nacional— al 35,23% de la población total de Venezuela (Ministerio de Planificación y Desarrollo 2001), y que incluye, además de la capital del país, algunas infraestructuras de gran importancia nacional, como el principal aeropuerto internacional (Maiquetía) y el puerto natural de mayor capacidad del Caribe (Puerto Cabello) (Negrón 2004).

Bajo esta nueva alineación política, sustentada en el eslogan *Hacia el Socialismo del Siglo XXI*, el actual gobierno insiste en desconocer el rol que la productividad económica juega en materia de dinamización de los territorios, niega la apertura a los mercados globales, desaprovecha las economías de aglomeración, los gentilicios regionales —entendidos como formas de expresión de las identidades culturales arraigadas a los territorios—, así como las experiencias previas ganadas en materia de descentralización y de integración sub-regional. Y, por el contrario, se empeña en el “equilibrio territorial” de la población y de las inversiones, que desconoce la lógica de las dinámicas territoriales pasadas y actuales, limitando a las áreas urbanas en sus posibilidades de desarrollo (Pulido y Trinca 2007).

Es difícil determinar efectos claros de las políticas territoriales, por razones vinculadas a la poca coherencia entre la materia territorial y la económica, los gastos e inversiones puntuales poco programados, la inexistente evaluación tanto de estas como de políticas anteriores, la ausencia de información oficial, así como el sesgo ideológico implícito en esas formulaciones, que datan de apenas una década, en la que los factores inerciales del territorio, representados por el capital fijo y el capital natural, oponen resistencia a los cambios. No obstante, los efectos territoriales de la orientación en la política macroeconómica general, en cuanto que redefinen nuevos roles y funciones a determinadas unidades geográficas del país, son bastante claros. Al respecto, el trabajo de Pulido (2008) profundiza en tales detalles.

En el ámbito urbano, estos cambios económicos afectan a todas las ciudades de manera general y, en particular, revierten el proceso de valorización de algunas áreas urbanas distintas a la metrópoli nacional. En concreto, ello se traduce en una pérdida de competitividad de las “ciudades intermedias emergentes” (Pulido 2008), que son el principal asiento de la actividad económica nacional. Como ejemplo de ello, solo entre 1998 y 2006 el parque industrial disminuyó en un 35% (Pulido 2009).

Al respecto, si se presta atención a la selectividad espacial de las inversiones, los resultados del estudio que realiza el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (CONAPRI 2009)², en sus últimas ediciones correspondientes al 2005 y 2007, apuntan a Caracas como la ciudad más atractiva para las inversiones, la cual se ubica a la cabeza del *ranking* y relega a Valencia, que en los tres estudios anteriores había descollado como la urbe nacional más competitiva. Pese a ello, en el escenario internacional Caracas registra una pérdida de su competitividad. Según la evaluación realizada a las ciudades latinoamericanas por la revista internacional *América Economía*³, en el 2007 (fecha coincidente con el estudio de CONAPRI) la capital del país ocupó el último lugar en el *ranking*, debido, entre otros aspectos, a los altos índices de criminalidad y a su débil ubicación en el

mundo de los negocios. Esto se tradujo en su descenso del lugar 28 en el 2003, al 42 en el 2007. No obstante, en la última edición de esta revista, publicada en 2010, Caracas ascendió ligeramente en la escala, al ocupar el lugar 34 en un total de 37 ciudades (América Economía 2010; Cámara de Comercio de Bogotá 2011); este ascenso fue debido fundamentalmente a los ingentes ingresos petroleros y al volumen de gastos en el área de la administración pública y de servicios en la ciudad capital. El cruce de los datos entre las escalas nacional e internacional hace suponer no que Caracas haya mejorado su competitividad en el contexto interno, sino que otras aglomeraciones venezolanas en el ámbito nacional, particularmente las intermedias emergentes, tales como Valencia o Maracay, se han debilitado por las actuales condiciones del país.

Como consecuencia, se reanima el viejo y ya superado esquema de dominio de la capital sobre el resto del conjunto urbano, o a lo sumo, pudiera preservarse cierto dinamismo de las ciudades intermedias, debido a factores asociados a la inercia territorial. La pérdida de dinamismo de las aglomeraciones crea nuevas formas de uso del espacio en las áreas de expansión reciente, especialmente en sus bordes, y redefine nuevas formas de hacer territorio. De ahí, que este trabajo se ocupe de analizar particularmente las causas que han motivado este proceso y sus consecuencias.

Expansión metropolitana, ampliación de los bordes

La expansión metropolitana, como proceso generalizado en América Latina, ha recibido una merecida atención por parte del sector académico desde diferentes posturas teórico-metodológicas, como lo dejan ver los estudios de Aguilar y Escamilla (2009), Bazan (2001), Bosdorf (2003), Capron y De Alba (2007a), Delgado (2003), Lindon, Aguilar e Hiernaux (2006), entre otros. Algunos de estos trabajos han resaltado cualidades específicas de los bordes de las ciudades y se han centrado en el análisis del uso del suelo en aquellas áreas que, por sus características particulares, difieren de las de la ciudad central —como condominios cerrados, grandes superficies comerciales, nuevas áreas de autoconstrucción de los sectores populares, etc.—. Más allá del detalle con que a veces se aborda para atender algunos procesos parciales, los bordes de la ciudad requieren de una amplia visión, pues, como señala Ramírez V. (2007), no son zonas homogéneas, sino muy diversas,

2 Su objetivo central es evaluar el potencial de las ciudades más importantes del país como polos de atracción de capitales, a través del Índice de Atracción de Inversiones (IAI).

3 El *ranking* de “Mejores Ciudades para Hacer Negocios en América Latina 2007”, de la revista *América Economía* analiza cuatro factores: 1) potencial de mercado y riqueza relativa, 2) calidad de vida, 3) conectividad y 4) imagen urbana y potencial innovador.

producto de las prácticas sociales que prevalecen en la construcción del territorio e integradas por la diversidad de procesos que las caracterizan. Más aún, son cambiantes y bastante complejas.

La dificultad que supone la caracterización y denominación de las áreas y procesos de expansión ha dado origen a una gama de términos: periferia, zonas periurbanas, rururbanas, suburbios, zonas de transición o interfase, zonas de hibridación, yuxtaposición de espacios, zonas difusas, exurbia, “exópolis”, como lo denomina Soja (1992), o contraurbanización. Cada uno de estos conceptos ha sido adoptado en función de los referentes teóricos bajo los cuales se han analizado los procesos de crecimiento de las ciudades.

Se considera que esas diferentes propuestas enriquecen el campo de conocimiento sobre esta temática, a la vez que aportan nuevos elementos al análisis para una mejor comprensión de los procesos y formas resultantes del crecimiento y expansión urbana. No obstante, más allá de la disertación acerca de las orientaciones, posturas y referentes teóricos adoptados sobre el tema, el interés en este artículo gira alrededor de la evaluación de cómo ciertos procesos de ocupación —desarticuladores y fragmentadores del organismo urbano— de los bordes de la ciudad son activados, paradójicamente, por políticas y acciones promovidas desde el poder central. De igual manera, se pretende indagar acerca del funcionamiento, articulación e integración de estos nuevos territorios con las aglomeraciones metropolitanas. Esto quiere destacarse en el caso venezolano en la última década. Para tales efectos, se adopta el concepto de «borde», coincidiendo con Ramírez V. (2007) en que permite guardar cierta independencia con respecto a las corrientes teóricas que han analizado los procesos de crecimiento en ciudades diferentes a las de los países subdesarrollados —y bajo las cuales, por lo general, se aborda el estudio de las áreas periféricas—, y reconoce a la orilla que circunda a la mancha urbana consolidada, como parte medular de su transición, crecimiento y evolución.

Tradicionalmente, factores tales como el agotamiento y un mayor valor del suelo urbano en las áreas centrales, la incapacidad de los sectores populares para participar en el mercado inmobiliario, la ocupación informal del suelo —en ejidos, baldíos y áreas de gran vulnerabilidad ambiental—, los requerimientos particulares de ciertos usos incompatibles con los ya existentes, el congestionamiento del centro, los deseos y aspiraciones de ciertos sectores de la población vinculados a valores estéticos y de estatus, entre otros, han

incidido para estimular la expansión de los bordes de las aglomeraciones urbanas. A esos elementos se juntan hoy en Venezuela el discurso y la acción política, que incentivan, desde el poder central (con fines proselitistas, como respuesta a la creciente presión electoral), la propagación de espacios de albergue para la población de menores recursos, y se estimula con ello un crecimiento desarticulado, no controlado y caótico en la ciudad y sus bordes, a pesar de lo pautado formalmente en los instrumentos de gestión territorial, esto es, en los planes de desarrollo urbano, las áreas de protección ambiental, entre otros. Este proceso se materializa a partir de la creación e implementación de un conjunto de nuevas leyes y proyectos, con sus efectos en los ámbitos metropolitanos, como se pretende demostrar en este artículo.

Usos del suelo y diferenciación social del espacio en los bordes de las aglomeraciones: nuevas tendencias

Los bordes urbanos, así como las áreas centrales, aún formados en distintos momentos bajo diferentes estilos y en diversos ámbitos físico-geográficos, son resultado de las prácticas de construcción de la ciudad. Y es que, tal como ha sido expuesto por Rojas y Pulido (2012), las actuaciones de la sociedad en el espacio ocurren y concurren históricamente con variada intensidad, cobertura y objetivos; por tanto, en el espacio geográfico se generan territorios heterogéneos a raíz de las distintas formas de apropiación, residencia, producción, circulación y gestión que desarrollan los actores sociales. Como producto de este proceso se organizan zonas de interacción de actividades y naturaleza variada, que hacen de los bordes de la ciudad espacios de gran heterogeneidad, compleja movilidad y cambios permanentes. Así, en los bordes metropolitanos coexisten una gama de actores, actividades y usos de naturaleza, función y morfología variadas; la materialización de las actuaciones en los espacios de borde se manifiesta bajo diferentes formas, que pueden caracterizarse según los siguientes procesos de cambio.

Relocalización de las actividades económicas, industriales, comerciales y de servicios

Con la ampliación del espacio metropolitano, muchas funciones y actividades, antes localizadas en el centro de las ciudades, encuentran condiciones favorables para establecerse en lugares más alejados, mante-

niéndose, no obstante, dentro del ámbito urbano. En estas nuevas estrategias de localización, los cambios en el transporte, las comunicaciones, el desarrollo de nuevas tecnologías y el costo de la tierra, junto con factores asociados al proceso de la globalización, han sido determinantes para reactivar ciertos procesos territoriales. De esta manera, sedes corporativas y oficinas centrales de grandes empresas han encontrado amplias ventajas en estos emplazamientos. En ese mismo sentido, diversos servicios de salud, educación, administración pública y privada, algunos desarrollos comerciales, grandes superficies, *malls*, *shopping-centers*, nuevos artefactos urbanos, como los denomina De Mattos (2006), franquicias, servicios turísticos y otro tipo de comercios modernos, secundaron la movilidad de las familias de ingresos medios y altos hacia los bordes. Asimismo, se suman algunos equipamientos que necesitan espacios amplios, como los aeropuertos, cementerios, hospitales, áreas deportivas y universidades.

Las aglomeraciones metropolitanas venezolanas registran esas mismas tendencias, y aunque las nuevas políticas económicas estatales han incidido en la disminución de la actividad industrial, la relocalización de sus remanentes en los bordes urbanos muestra una clara propensión en ese sentido. Simultáneamente, la proliferación de nuevos desarrollos comerciales tipo *malls*, redefine el paisaje de los bordes metropolitanos. Son claros ejemplos de este proceso las aglomeraciones de Valencia, Maracaibo, Maracay y Barquisimeto.

Persistencia de usos rurales del suelo

El crecimiento demográfico y la expansión metropolitana no solo han implicado la absorción de antiguos centros vecinos, sino también la sustitución de usos menos rentables —en particular, los usos agrícolas tradicionales y los de conservación— por usos del suelo típicamente urbanos. La especulación, venta y ocupación ilegal de los terrenos con fines urbanos, junto con la falta de controles o regulaciones en el uso de la tierra, ha disminuido la superficie dedicada a los cultivos en estos espacios. No obstante, quedan algunos remanentes que se combinan con los nuevos desarrollos urbanos, bien sea con fines especulativos o imágenes de fondo de un paisaje requerido para nuevos fines (el ecoturismo, por ejemplo), y, por último, aunque de forma decreciente, persisten algunas parcelas agrícolas tradicionales. De manera particular, en los bordes de las aglomeraciones andinas venezolanas dotadas, por las condiciones físicas de su entorno, de grandes cualidades paisajísticas,

es común la combinación de parcelas agrícolas de modestas dimensiones con infraestructuras hoteleras y de recreación. Los bordes de las aglomeraciones de Mérida y San Cristóbal son ejemplos característicos. Las áreas agrícolas, que son cada vez más reducidas, tienden a un uso intensivo del suelo para rubros más rentables y con métodos modernos, como el cultivo de flores y de algunas hortalizas en invernaderos. Estos cambios modifican el paisaje de los bordes de las ciudades.

Áreas de protección

Las áreas de protección y conservación han sido una práctica común en América Latina para preservar los bosques y el patrimonio natural ante el avance de los cultivos y el crecimiento urbano. Las experiencias registradas en la literatura dan cuenta de la fragilidad de esas medidas para asegurar la sustentabilidad ambiental (Aguilar y Escamilla 2009; Bazant 2001). En Venezuela estos espacios son denominados Áreas Bajo Régimen de Administración Especial —en adelante, ABRAE— y están contempladas en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (República Bolivariana de Venezuela 2011d). El sistema ABRAE está conformado, según su objetivo, por un conjunto de categorías o denominaciones específicas. En la práctica, este instrumento normativo ha sido insuficiente para regular y ordenar la expansión y ocupación de los bordes metropolitanos. Múltiples son las experiencias de ocupación ilegal de parques y zonas protectoras, ante la mirada complaciente de las autoridades. Por ejemplo, la evaluación realizada con el fin de determinar la sustentabilidad de los paisajes andinos de Venezuela, articulada al uso del agua, así lo pone en evidencia (Pulido 2011; Pulido et al. 2004; Pulido y Márquez 2008). Según los resultados de esta investigación, en los parques más importantes de la región andina (los cuales colindan con las aglomeraciones de Barinas, San Cristóbal, Valera-Trujillo y Mérida) los bosques se han reducido. El análisis de la población andina revela un crecimiento importante de las áreas urbanas, pues en solo 40 años la población urbana se quintuplicó y pasó de menos de 500.000 a casi 2.500.000 habitantes. Ello ha implicado una expansión de las áreas urbanas y una mayor intensificación del uso del suelo a expensas de las áreas de conservación (Rojas y Pulido s.f.).

Zonas de uso residencial para las clases media y alta

La localización de estos grupos sociales en urbanizaciones y condominios cerrados está marcada por la

búsqueda de nuevas estrategias privadas de seguridad y protección, la revalorización de la naturaleza, la exclusividad como motivo de prestigio, el alejamiento de la contaminación y congestión, etc. La combinación de procesos a diferentes escalas, asociados a la transformación económica, la globalización, la crisis económica, la pobreza creciente y a la criminalidad progresiva, junto con las aspiraciones individuales, son, según Borsdorf (2003), los elementos causales de las nuevas formas de segregación. Estas formas se materializan en el espacio urbano a través de una tipología variada de condominios cerrados, urbanizaciones privadas, ciudades amuralladas o fraccionamientos cerrados, como también se les suele denominar a esas especies de “*gated communities*” estadounidenses reproducidas en América Latina, que, así mismo, han sido llamadas, según otros autores que tienen en cuenta un nuevo imaginario urbano, “espacios y territorios del miedo” (Lindon, Aguilar e Hiernaux 2006). En los bordes de las aglomeraciones venezolanas esta estrategia residencial está fuertemente generalizada.

Existe una muy nutrida producción de trabajos e investigaciones sobre las motivaciones o elementos causales, las formas resultantes y los impactos territoriales de estos modos de ocupación del suelo urbano (p. ej. Lindon, Aguilar e Hiernaux 2006; Capron y de Alba 2007a, 2007b; Capron, Lacarrieu y Florencia 2007; Lindon 2007; Soja 1992; Thuillier 2002, entre otros), cuyos resultados aportan elementos para comprender mejor este componente moderno de segregación socioespacial urbana. En ellos se exponen variados elementos que motivan a ciertos sectores medios y altos de la población a preferir estas nuevas formas de ocupación del espacio. Entre estos pueden resaltarse: un deseo de evadir los males y el desorden de los barrios centrales demasiado densos y en algunos casos decadentes, así como la búsqueda de un mejor modo de vida, lejos de la polución, de la congestión, la inseguridad y los ruidos; una representación negativa de la ciudad —ligada a la percepción del centro como una zona de gran riesgo— y la búsqueda del contacto con la naturaleza, asociada a normas y valores estéticos, higiénicos, sensibles y morales propios de las élites y de la clase media. Más allá de la interpretación de esta modalidad de ocupación del espacio como formas de individualismo, de relación difícil con la alteridad, e, incluso, como una negativa a compartir el espacio y aceptar las diferencias (Capron, Lacarrieu y Florencia 2007), esta población pretende evadir los inconvenientes y, a la vez, aprovechar los be-

neficios de la proximidad al centro de la ciudad, para lo cual valoriza las vías de comunicación que contribuyen a reducir las distancias. Por lo tanto, la movilidad y la proximidad son elementos fundamentales en la dinámica de los bordes, donde la población transita en forma intensa para vincularse con otras zonas de la misma metrópoli o con otros bordes (Ramírez 2007).

Las nuevas actividades de los bordes pueden conducir a generar nuevos centros, lo que favorece que estas zonas dependan menos del centro tradicional de la ciudad. Además, el uso generalizado de vehículos o automóviles individuales facilita la articulación entre los bordes y la ciudad. Todos estos factores contribuyen a una mayor dinámica de cambios en estas áreas urbanas (Pradilla y Pino 2004, citado por Ramírez 2007).

Zonas residenciales para sectores de bajos recursos

Estas áreas, producto de viejos y nuevos procesos de segregación comunes en toda América Latina, reciben variadas denominaciones según los países: tugurios, asentamientos informales, asentamientos espontáneos o no controlados, áreas marginales, colonias proletarias, villas miseria, campamentos poblacionales, pueblos jóvenes, barrios o ciudades piratas, favelas, etc. El surgimiento de estos asentamientos no regulados está asociado a las condiciones de pobreza de sus habitantes, quienes, al no poseer los recursos necesarios para optar por el alquiler o compra en el mercado inmobiliario formal de viviendas construidas de acuerdo con la normativa vigente y en sectores urbanizados de las ciudades, deciden como última alternativa asentarse en terrenos municipales o privados, bajo formas de ocupación, invasiones y tomas ilegales de estos espacios en los que construyen su albergue (Wiesenfeld 1998). Estos asentamientos se conocen en Venezuela como barrios⁴ y se refieren a formas de hábitat diferentes a las zonas residenciales destinadas a los sectores medios y altos. Es a esta diferencia a la que Borsdorf alude como el contraste entre *citadel* y *guetto*, entre las zonas de poder y las islas de pobreza, lo que origina una nueva “polarización bipolar” (2003, 131). Una serie de rasgos relacionados con el nivel de vida de sus ocupantes caracteriza estas áreas de pobreza: ilegalidad en la ocupación del suelo, condiciones inadecuadas de las viviendas, hacinamiento, dificultad para acceder a

4 En lo sucesivo, el término barrios se utilizará para hacer referencia a sectores residenciales populares.

los servicios públicos domiciliarios, inexistencia de equipamientos colectivos, problemas de accesibilidad y movilidad, ausencia de espacios públicos, inseguridad, entre otros. De acuerdo con el Informe de las Naciones Unidas para el Hábitat (UN-HABITAT 2003), América Latina y el Caribe contaba en el 2001 con 31,9% de habitantes que residían en barrios pobres, sobre un total aproximado de 75,8% de población urbana, es decir, un poco más de 127 millones de personas, que equivaldría al 14% del total de la población mundial. En Venezuela, específicamente, la formación y crecimiento de los asentamientos informales ha sido determinante en la expansión de las ciudades. Mientras que en 1960 la población de estos barrios llegaba al 22% de la población urbana, en el 2007 subió al 53%, que equivale aproximadamente a unos 14 millones de personas en una superficie de 180.000 ha (Pérez de Murzi 2008). Por otro lado, se estima que en América Latina más del 60% de las viviendas son construidas por la propia población. En Venezuela, entre 1990 y 2001, el Estado construyó alrededor del 20% de viviendas, el sector privado un 10%, mientras que un 70% fueron elaboradas por sus propios pobladores (Villanueva 2008).

Hábitat precario en los bordes de las aglomeraciones metropolitanas venezolanas

En las aglomeraciones metropolitanas venezolanas, el crecimiento consiste principalmente en una expansión de barrios escasamente regulada, pero legitimada socialmente como mecanismo de apropiación de tierras para la construcción de viviendas destinadas a sectores pobres. Uno de los vectores más importantes de ese proceso es lo que Echeverría y Chourio (2000) reconocen como “lo inmobiliario informal”, es decir, una urbanización caracterizada por su escasa regulación, que eleva el número de operaciones “financieras” (rotación), así como el gran fraccionamiento de las fases constructivas y escasa articulación, entre otros aspectos.

Dada la relevancia de este tipo de hábitat en los bordes metropolitanos —por la cantidad de personas que alberga y la magnitud de la superficie que ocupa, así como por su particular dinámica de expansión, su importancia en relación con la calidad de vida urbana y la atención que reclama de los entes decisores—, se hará una examinación y evaluación de algunos antecedentes recientes de esta problemática en Venezuela.

La producción de estos espacios está indefectiblemente vinculada a la pobreza y al déficit de viviendas. A finales del siglo XX existían 2.800 barrios con alrededor de 11 millones de personas en 140.000 ha, lo que refleja el nivel de pobreza de más del 50% de la población total (Baldó y Villanueva 1997). Para el 2007, ese porcentaje se mantenía, equivalente para ese año a 14 millones de personas aproximadamente, mientras que la superficie de barrios se había incrementado en 40.000 ha (Pérez de Murzi 2008). De acuerdo con los trabajos de España (2009), se constata que, en términos relativos —más no absolutos—, la cantidad de pobres se redujo entre 1997 y 2007. Concretamente, en uno de los dos estratos de la población considerados pobres, el estrato E (pobreza extrema), las cifras variaron desde 3.334.905 personas, equivalente a 16,09% de la población total para 1997 (20.721.850 habitantes) a 3.877.722, es decir 15,97%; en contraste, para el 2007, en el estrato D (pobreza no extrema) los valores variaron de 6.448.564 de personas, es decir, 31,12%, a 7.092.093, equivalente a 29,02% de un total de 24.436.719 habitantes. Pero también se comprueba exhaustivamente, en el trabajo de España (2009), que las mejoras alcanzadas por los hogares han sido resultado de variables que obedecen a logros individuales de las familias y sus ingresos, mientras que las condiciones que dependen de las políticas públicas —vinculadas al mejoramiento urbano, habitacional y de confort en general— han permanecido iguales o han empeorado.

Hoy, cerca de la mitad de la población urbana vive en barrios y puede afirmarse que esta es la causa más importante del aumento de la dimensión de las ciudades, debido a su crecimiento vegetativo y a la dinámica del proceso de posesión de tierras e inmuebles a través de invasiones.

Tabla 1. Población habitante en barrios (1991).

Áreas metropolitanas	Población en barrios (%)
Maracay	54
Valencia	52
Maracaibo y ciudades de la costa oriental del Lago	64
Barquisimeto	51
San Cristóbal	39
Barcelona-Puerto La Cruz	53
Ciudad Guayana	48

Datos: Cilento Sarli 2008, 40.

Solo en el área metropolitana de Caracas, en la que tradicionalmente se registra la mayor calidad de vida del país, la población que vive en ranchos pasó de 16,3% en 1950 a 40,2% en 1990; mientras que, en la mayoría de las otras aglomeraciones importantes, esos montos la superan, como muestra la tabla 1.

Asimismo, en el 2009, del total de pobres (14.000.000 personas, aproximadamente), una gran parte habita en la Gran Caracas y en el grupo formado por las principales ciudades: Maracaibo, Barquisimeto, San Cristóbal, Maracay, Valencia, Puerto La Cruz-Barcelona y Puerto Ordaz (10% y 22%, respectivamente), en asentamientos informales y en su mayoría en viviendas autoconstruidas (España 2009).

Solo en Maracaibo, segunda ciudad en tamaño, se cuentan cerca de 250 asentamientos irregulares que ocupan el 60% del área urbana, aproximadamente 8.665 ha, los cuales se concentran mayoritariamente en la periferia o “ámbito no consolidado”; a ello se agregan 119 asentamientos extra-urbanos con una superficie de 2.799,5 ha, en la zona protectora y zona rural del municipio Maracaibo (Castellanos et ál. 2006). No queda duda, entonces, de que pobreza y vivienda son un problema de gran relevancia en los ámbitos metropolitanos venezolanos, particularmente en sus áreas de borde.

Recientemente, una estimación de la ONG Red por la defensa al trabajo, la propiedad y la constitución, que opera en el país, muestra que, de aproximadamente

1.200.000 ranchos registrados en 1998, se incrementaron a más de 2.800.000 en el 2012, lo cual indica que más de un tercio de los venezolanos no tienen vivienda con servicios adecuados de calles, agua, cloacas y luz. De acuerdo con esta fuente, para agosto de 2012 las ciudades con mayor número de terrenos invadidos y con más ranchos construidos son las que se encuentran a continuación en la tabla 2.

En cuanto a la producción de viviendas, se estima que entre 1990 y 2001 se habrían construido 2.352.697 nuevas viviendas en el país. De estas, el sector formal (público y privado) edificó cerca de 715.749 viviendas. El resto, 1.636.948, equivalente al 69,5%, fue resultado de la autoconstrucción. Esta situación evidencia que los más pobres son los más importantes constructores de vivienda del país (Genatios y Lafuente, citado por Trinca 2010). Se considera que se requeriría construir por lo menos 100.000 viviendas nuevas cada año solo para cubrir la demanda que impone el crecimiento poblacional. En los hechos, el gobierno ha necesitado casi cinco años (hasta el 2005) para construir solo 100.000 viviendas, lo cual es incongruente con las necesidades de la población, así como con el lugar que ocupa este objetivo de desarrollo social en las políticas declaradas por este gobierno y los montos de los ingresos que por la venta del petróleo ha percibido la actual administración del Estado, que ha obtenido más ingresos que cualquier otra administración en el pasado (figura 3).

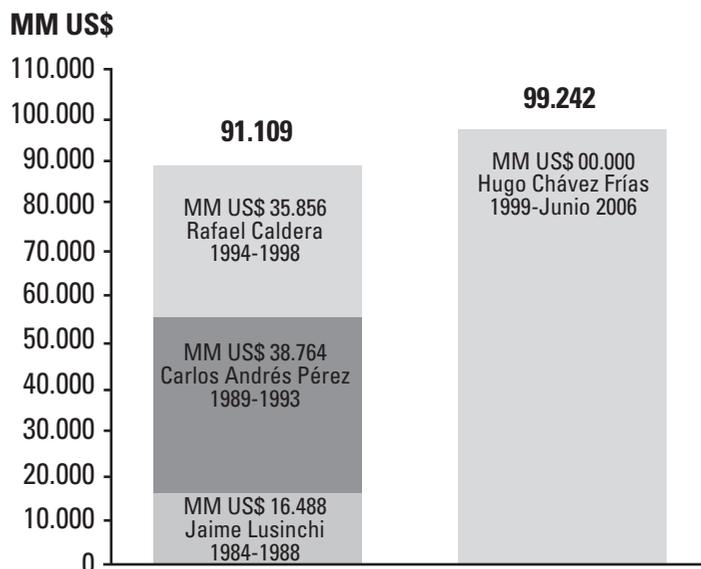


Figura 3. Ingresos fiscales provenientes del petróleo en las últimas administraciones.

Datos: Banco Central de Venezuela s.f.

Tabla 2. Propiedades invadidas y ranchos construidos en las principales ciudades venezolanas (1998-2012).

Ciudad y estado	N.º de propiedades invadidas	N.º de ranchos construidos
Caracas D. C.	2.900	305.000
Puerto La Cruz - Barcelona - Anzoátegui	2.050	165.000
Valencia - Carabobo	1.550	120.000
Maracay - Aragua	1.200	75.000
Barquisimeto - Lara	1.050	64.000
Gran Maracaibo - Zulia	1.020	60.000
Ciudad Guayana - Bolívar	950	55.000
Mérida - Mérida	800	40.000
Maturín - Monagas	750	31.000
Cumaná - Sucre	690	29.000
Valera - Trujillo	600	22.000
Punto Fijo - Falcón	550	9.000
Valle La Pascua - Guárico	380	15.000
Punta de Mata - Monagas	320	11.000
El Tigre - Tigrero - Anzoátegui	315	10.000
S. Juan Los Morros - Guárico	300	9.000
Barinas - Barinas	300	8.500
San Carlos - Cojedes	290	8.000
San Felipe - Yaracuy	285	7.200
Coro - Falcón	275	7.000
Acarigua - Araure - Portuguesa	270	6.800
El Vigía - Mérida	270	6.700
San Cristóbal - Táchira	260	6.500
Porlamar - Nueva Esparta	250	5.900
Carúpano - Sucre	245	5.200
Tucupita - Delta Amacuro	240	4.800
Ciudad Bolívar - Bolívar	230	4.300
Cabimas - Zulia	225	3.800
Guanare - Portuguesa	225	3.500
Carora - Lara	210	3.200
Puerto Cabello - Carabobo	205	3.100
Cagua - Aragua	200	2.800
Apure - Apure	195	2.600
San Antonio - Táchira	185	2.450
Temblador - Monagas	160	1.800
Cariaco - Sucre	150	1.200
El Callao - Bolívar	130	900
Tucacas - Falcón	120	800
Machiques - Zulia	110	780
Totales	20.455	1.117.830

Fuente: UPLA-VEN Opinion 2012.

El continuo incremento de los precios internacionales del petróleo (US\$ 16,04 por barril en 1999, US\$ 56,35 en 2006 y más de US\$ 100 en el 2011) ha hecho que estos ingresos sumen entre 1999-2010 aproximadamente MMUS\$ 225.236. No obstante, las intervenciones estatales en materia de construcción de vivienda no son comparables y el déficit se ha acentuado (tabla 3).

El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (UN-HABITAT) señala que, en el 2005, el déficit habitacional en Venezuela era de aproximadamente 3 millones de viviendas, e incluye las casas que requerían mejoras. En el 2007, el Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MPPVH) precisó la cifra en 2.800.000 viviendas: un millón correspondería a nuevas familias, 800.000 a ranchos que deberían ser sustituidos y otro millón a las casas ubicadas en zonas de alto riesgo, a lo que habría que agregar 100.000 nuevas familias cada año. Esto quiere decir que cerca de 13 millones de venezolanos (promedio estimado de 4,4 personas por vivienda, según el censo del 2001) poseen una vivienda adecuada.

Tres años después, en el 2010, el ente encargado de coordinar las políticas en materia habitacional no había actualizado las cifras. Sin embargo, los resultados arrojados por el Censo de Estructuras (realizado por el Instituto Nacional de Estadística —en adelante, INE— como parte de los trabajos preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2011) reflejan las cifras con respecto a la materia habitacional, las cuales se especifican a continuación. Para ese año, en Venezuela había 6.407.100 de viviendas familiares ocupadas, de las cuales 2.555.300 (39,88%) poseían condiciones dignas de habitabilidad, mientras que 3.851.900 (60,12%) presentaban una serie de problemas, desde leves hasta graves, no identificados. Dentro de este último grupo, 761.000 vivien-

das debían ser sustituidas (equivalentes al 11,88%, del total de viviendas del país). Para el 2001, había 5.192.900 viviendas familiares ocupadas; en 9 años, el aumento de estas fue de 1.214.200, es decir, hubo un crecimiento de 134.900 viviendas por año. Mientras que el número de viviendas en condiciones no aceptables aumentó para el 2010 en 270.800 unidades adicionales, es decir, a un ritmo de 30.088 viviendas anualmente. Mientras tanto, entre 1999 y 2010 —en 11 años de gobierno—, la actual administración ha construido solo 340.124 unidades, lo que equivale a un promedio aproximado de 30.920 viviendas por año (figura 4) (Provea 2010, 2011), cifra que escasamente se aproxima al número de viviendas que deben ser sustituidas anualmente.

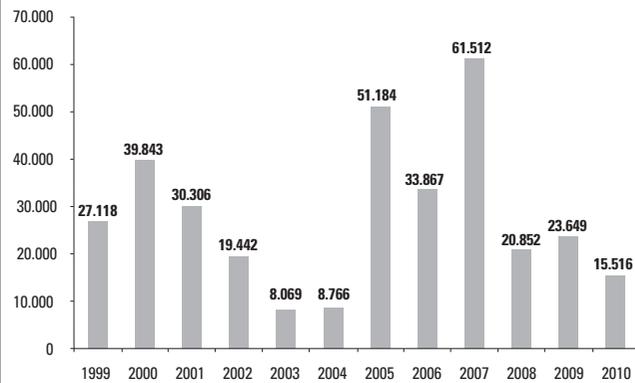


Figura 4. Viviendas construidas durante 11 años de la administración de Hugo Chávez en Venezuela.

Fuente: Provea 2011, 232.

En cualquier caso, es difícil dar cuenta exacta de los logros del gobierno en materia habitacional, dada la escasa información verificable que se tiene de la Gran Misión Vivienda. De acuerdo con el informe “Riesgos de Corrupción e Integridad: Gran Misión Vivienda

Tabla 3. Viviendas construidas por el sector público y privado en Venezuela 1970-2006.

Periodo	Viviendas construidas	Promedio anual	Viviendas construidas	Promedio anual
1970-1979	639.354	64.000		
1980-1989	720.000	80.000		
1990-1999	656.845	65.700		
2000-2005	114.639	20.000	781.500	50.000
2006	86.293		ejecución retardada	

Datos: Cilento Sarli 2008, 47.

Venezuela”, recopilado por Transparencia Venezuela⁵, entre junio y diciembre del 2012, el presupuesto de la GMV (US\$ 13,7 millardos de dólares) supera el presupuesto nacional de Guatemala (US\$ 7,5 millardos de dólares); se le destina más dinero que a todas las misiones juntas, y los recursos son difíciles de vigilar, puesto que no existen mecanismos claros de control. Solo la vicepresidencia ha hecho inspecciones y fiscalizaciones. Las denuncias ciudadanas hasta ahora realizadas incrementan las posibilidades de que se convierta en un foco de corrupción, como lo evidencia dicho informe (Transparencia Venezuela 2013).

De acuerdo con lo anterior, los objetivos propuestos en 1999 —a raíz del ascenso al poder del actual gobierno— para solucionar el problema habitacional, según entrevista realizada a Josefina Baldó, ex presidenta del Consejo Nacional de la Vivienda, permanecen inalcanzados. Estos contemplaban una política de vivienda con seis programas que beneficiarían a la mayoría de la población, y consistían específicamente en: a) atención para población en situación de calle, b) rehabilitación de barrios, c) mejora de viviendas populares, d) rehabilitación de urbanizaciones populares, e) desarrollo de viviendas progresivas y f) un último programa dirigido a la clase media. No obstante, estos programas han sido abandonados (Brassesco 2010).

La poca eficiencia del Estado para solucionar esta situación refuerza en los sectores pobres de la población la búsqueda de alternativas, mediante estrategias que fortalecen un patrón espacial segregacional, pues, ante la imposibilidad de acceder al mercado formal inmobiliario, los sectores pobres de la población recurren, para la autoconstrucción de sus viviendas, a la invasión de terrenos libres, en general de tenencia pública (ejidos y espacios baldíos) y de gran vulnerabilidad físico-natural, ya que están ubicados en alta pendiente, en los bordes de ríos y quebradas, y se hallan expuestos a deslizamientos, derrumbes e inundaciones.

La participación del sector privado también ha sido escasa, ya que solo ha construido el 10% del total de viviendas. Esta cuota podría estar disminuyendo, debido a los convenios suscritos por el Estado desde el 2006 con agentes externos para la ejecución de viviendas po-

populares, como los firmados con Irán, Uruguay, Brasil, Portugal, Cuba, Belarús y la República Popular China —según el diputado Andrés Velásquez, hasta enero del 2011, era solo de 9,64% (31.223 viviendas) del total planificado (323.646) viviendas— (APIUR s.f.).

Con la promulgación de la Ley de Consejos Comunales (República Bolivariana de Venezuela 2006) y la participación de organizaciones comunitarias de vivienda (cooperativas, comités de tierra urbana, juntas de vecinos, entre otras) se ha creado una nueva modalidad de participación asociativa en el sistema nacional de vivienda y hábitat. Pese al protagonismo aparente que esta ley le otorga a la comunidad y a los intentos de la población por organizarse, existen escasas evidencias de avances efectivos en la solución de los problemas habitacionales, de modo que la situación de carencia de viviendas adecuadas se mantiene. Más aún, en reiteradas oportunidades se develan conflictos que señalan a estas formas asociativas comunitarias como responsables de actos de corrupción, incumplimiento de metas y manejo inadecuado de los recursos (Pérez de Murzi 2008; PROVEA 2007).

En definitiva, este gobierno, como otros en el pasado, ha intentado instaurar nuevos programas y acciones para regular el acceso de la población a la vivienda sin evaluar los resultados de los programas anteriores —el de consolidación de barrios, por ejemplo—; la creación de un ministerio para resolver este problema tampoco ha logrado sus objetivos, como tampoco el cambio de su máximo representante (entre 2008 y 2010 se cambió 6 veces de ministro).

En lo cotidiano, frecuentemente se llevan a cabo protestas por parte de los sectores más pobres de la población para reivindicar el derecho a la vivienda. Según el informe realizado por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, entre octubre del 2006 y septiembre del 2007 se realizaron 296 protestas, es decir, el 19,46% de las protestas en el país (PROVEA 2007).

Mientras tanto, ante los comicios electorales presidenciales a celebrarse en diciembre de 2012 y la aspiración a una nueva reelección, la cuantificación de soluciones habitacionales ejecutadas y el planteamiento de nuevas metas inundaron el discurso gubernamental. Las cifras y parámetros que utilizan el INE y el Ministerio de Vivienda y Hábitat no coinciden por lo que se hace difícil tener un panorama claro de la situación de la vivienda en el país (Cabrera Gutiérrez 2010).

5 Organización definida como capítulo nacional de Transparencia Internacional, asociación civil sin fines de lucro, no partidista, plural y sin filiación política, dedicada a promover condiciones, procedimientos y factores para prevenir y disminuir la corrupción.

Sin embargo, lo ejecutado y las propuestas no responden a una política habitacional coherente, sino, ante la emergencia, a improvisadas, espasmódicas e insuficientes intervenciones, lo cual contribuye a profundizar la situación que al respecto vive el país.

Nuevos factores movilizados del crecimiento de los bordes

El desacertado manejo territorial, la falta de una política del hábitat acorde con las necesidades de la población, la pérdida de la capacidad adquisitiva del venezolano —Venezuela ha visto crecer sus precios en los últimos tiempos, con una escalada de 28,5%, lo que lo ha convertido en el país con la inflación más alta del continente por quinto año consecutivo (Inflacion.com.co 2012)—, los problemas de precariedad del empleo, entre otros, son algunos de los factores que han incidido para agravar el déficit de vivienda. Ante esta situación, el gobierno pretende compensar su debilidad con ciertas medidas políticas, como la aprobación de leyes según prácticas clientelistas y populistas en el manejo de esta problemática. Así, sin alterar variables estructurales, como empleo o productividad, y sin un significativo incremento en la producción de nuevas viviendas populares y eficaces programas de financiamiento para los sectores de menores recursos, desde el gobierno se intenta cubrir el déficit de vivienda mediante el estímulo a las expropiaciones, invasiones y otros mecanismos de ocupación de los inmuebles existentes. Estas intervenciones están guiadas por una orientación ideológica que contradice lo pautado en materia normativa en los diferentes planes de desarrollo urbano y territorial aún vigentes en Venezuela, los cuales apuntan a un desarrollo urbano productivo, eficiente y competitivo de las ciudades; y esto es así toda vez que estas intervenciones se limitan a acciones puntuales en materia de vivienda, sin atender a la infraestructura, equipamientos, servicios y demás obras urbanísticas que aseguren el funcionamiento del órgano urbano de manera integral.

Estos mecanismos de intervención contribuyen a acelerar la ampliación de los bordes metropolitanos y refuerzan la anexión desarticulada e improvisada de “nuevos desarrollos habitacionales” populares, a expensas de otros usos y de espacios ecológicamente valiosos y vulnerables. Estas nuevas áreas, carentes del equipamiento, servicios e infraestructura necesaria para garantizar la calidad de vida urbana, constituyen “emer-

gencias territoriales” de gran importancia en el desarrollo metropolitano venezolano.

Con el fin de evaluar los efectos espaciales en la organización urbana, esto es, los mecanismos establecidos por este gobierno en materia inmobiliaria, se hace referencia de manera específica a algunos de los instrumentos de leyes y proyectos hasta ahora aprobados e implementados.

Leyes y disposiciones regulatorias

¿A qué leyes e instrumentos normativos se hace referencia? En este trabajo se hace alusión a algunas leyes (tabla 4) que generan un gran impacto en el desarrollo urbano, al propiciar expropiaciones, ocupaciones, invasiones o adquisiciones forzosas de fincas, empresas, complejos turísticos, terrenos, parques y áreas protectoras, edificios, casas, desarrollos urbanísticos y habitacionales, e inciden de manera determinante en la estructuración, o des-estructuración, de las ciudades, especialmente en los bordes urbanos.

A efectos de evaluar los impactos generados por estos instrumentos legales se ha realizado una amplia búsqueda de información de prensa, donde, además de las opiniones y pronunciamientos, se reseñan las acciones emprendidas por los diferentes estamentos de la sociedad⁶.

Ley de tierras urbanas

Esta ley le concede competencia al Ministerio de Vivienda y Hábitat para regular la adquisición, en nombre del Estado, de las tierras urbanas declaradas “sin uso”, mediante un proceso administrativo breve.

Los diferentes entes vinculados al sector inmobiliario, en particular, propietarios agrupados a través de sus representantes, manifiestan públicamente su rechazo a esta normatividad, acusando a este proyecto por presentar graves violaciones al derecho de propiedad, entre otras, por las siguientes razones:

- Aun cuando esta ley no deroga derechos civiles o derechos establecidos en la Constitución Nacional, le otorga al Estado la preferencia para la adquisición

6 Para estos fines, se usó principalmente la información proporcionada por la hemeroteca virtual de la Asociación de Propietarios de Inmuebles Urbanos (APIUR), que publica en su sitio web, además de sus pronunciamientos, todas las reseñas periodísticas publicadas en los diferentes medios nacionales sobre la materia inmobiliaria, independientemente de la tendencia política de quien la genera (además se remite a través de links a las fuentes originales); esta representa una base de datos interesante para la evaluación de la opinión pública con respecto a este tema.

Tabla 4. Nuevas leyes y proyectos relativos al tema inmobiliario.

Leyes	Fecha de aprobación	Decreto	Gaceta Oficial	Objeto
Ley de tierras urbanas	Sancionada el 13 de agosto del 2009	-	5.933	Regular la tenencia de tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat, con los fines de establecer las bases del desarrollo urbano y la satisfacción progresiva del derecho a las viviendas dignas en las zonas urbanas.
Ley de emergencia para terrenos urbanos y vivienda	1 de enero del 2011	8.005	6.018	Establecer un conjunto de mecanismos extraordinarios a cargo del Ejecutivo Nacional, en coordinación con otros entes públicos y privados, nacionales e internacionales, destinados a hacerle frente con éxito y rapidez a la crisis de vivienda que ha afectado a nuestro pueblo como consecuencia del modelo capitalista explotador y excluyente, y que se ha agudizado por los efectos del cambio climático, generador de devastaciones en amplias zonas del territorio nacional.
Ley especial de regularización Integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos o periurbanos	6 de mayo del 2011	8.198	39.668	Regular el proceso de la tenencia de la tierra en posesión de la población en los asentamientos urbanos o periurbanos consolidados, para el debido otorgamiento de los títulos de adjudicación en propiedad de las tierras públicas y privadas, con el fin de contribuir a la satisfacción progresiva del derecho humano a la tierra, a una vivienda digna y su hábitat sustentable y sostenible.
Ley contra el desalojo y la desocupación arbitraria de vivienda	6 de mayo del 2011	8.190	39.668	La protección de las arrendatarias y arrendatarios, comodatarios y ocupantes o usufructuarios de bienes inmuebles destinados a vivienda principal, así como las y los adquirentes de viviendas nuevas o en el mercado secundario, contra medidas administrativas o judiciales mediante las cuales se pretenda interrumpir o cesar la posesión legítima que ejercieren, o cuya práctica material comporte la pérdida de la posesión o tenencia de un inmueble destinado a vivienda.
Ley especial para la dignificación de las trabajadoras y trabajadores residenciales	6 de mayo del 2011	8.197	39.668	Asegurar las garantías constitucionales y los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras residenciales, generando las condiciones necesarias para su dignificación. Delimitando las acciones propias de lo que hasta ahora ha sido denominado oficio de conserjería, las partes del proceso, los derechos y obligaciones, así como los mecanismos especiales para la garantía efectiva de los derechos de este sector, establecidos en la constitución y demás leyes de la República Bolivariana de Venezuela. Impulsando cambios en las relaciones de trabajo y patrones socioculturales propios de un sistema patriarcal y capitalista, que genera relaciones de explotación, expresadas en formas contemporáneas de esclavitud y desigualdad.
Ley para la regularización y control de los arrendamientos inmobiliarios	12 de noviembre del 2011	Derroga el 427 del 7-12-1999	6.053 Extraordinario	Establecer el régimen jurídico especial de arrendamiento de inmuebles urbanos y suburbanos destinados a vivienda, ya sean arrendados o subarrendados total o parcialmente; en el marco de la novedosa legislación y Política Nacional de Vivienda y Hábitat.
Creación de ciudades y comunas socialistas cercanas a las aglomeraciones	Diferentes fechas			Ciudad Caribia (cerca de la autopista La Guaira-El Junquito. Zona protectora del AMC, para albergar 100.000 personas). Ciudad Belén (Oeste de Guarenas, Edo. Miranda, 18.000 aptos). Ciudad Alba (Zona Protectora del Área Metropolitana de Maracaibo, contempla 11.500 viviendas). Ciudad Mariche (cerca de Petare, Edo. Miranda, para albergar 105.000 personas). Ciudad Comunal La Yaguara, en Colinas de Vista Alegre, destinada a albergar unas 500 familias. Comuna socialista Cacique Tiuna (en Fuerte Militar Tiuna, Caracas, 40.000 viviendas). Ciudad Tavacare (Barinas, proyecta 5.300 viviendas).

Datos: República Boliviana de Venezuela 2009, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d, 2011e; Salas 2011.

de las tierras, lo que puede resultar contradictorio con los principios establecidos en la Constitución y las leyes mediante los que se funda el derecho a la propiedad.

- Elimina la declaratoria de utilidad pública que, por lo general, deberían decretar los órganos legislativos.
- Vulnera los principios de justo precio en la expropiación, debido a que uno de los parámetros obligatorios para establecer su valor lo define el mismo Ejecutivo Nacional.
- Viola el derecho a la defensa, al establecer un procedimiento administrativo sin juicio de expropiación.
- Permite la “custodia” del inmueble antes del pago de la indemnización y sin haber culminado el procedimiento administrativo, lo cual ha generado invasiones u ocupaciones ilegales.
- Permite la ocupación del inmueble antes del pago, sin autorización de un juez.
- Irrespeta el deseo mayoritario de que sea promovida y respetada la propiedad privada.
- Colide con la vigente Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social.

A lo anterior se suman otros señalamientos realizados por otros sectores, tales como:

- Interfiere con las Alcaldías y los Concejos Municipales, al violar su competencia en la ordenación urbana, que es una de sus dos competencias directas. En cambio, este instrumento plantea que el Ejecutivo Nacional, de manera directa y por la vía administrativa, puede intervenir en la planificación urbana, en cualquier asentamiento urbano del país.
- Dejaría sin efecto las reivindicaciones que los sectores populares han ganado a través de la entrega de títulos de propiedad de las alcaldías y gobernaciones.
- Son insuficientes los lapsos que se les conceden a los propietarios para que demuestren tanto la propiedad del terreno o inmueble como que se encuentra en uso (APIUR s.f.).

Asimismo, como reacción ante la aprobación de esta ley, varios representantes municipales del área metropolitana de Caracas promovieron la creación del Comité Pro Defensa de la Propiedad de los Venezolanos —la mesa de trabajo contó con la participación de concejales de cuatro alcaldías, representantes de las sindicaturas municipales del área metropolitana, de la Cámara de la Construcción, de la Cámara Inmobiliaria, de la Asociación de Propietarios de Inmuebles Urbanos y del Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas—.

Estos ediles consideran que la ley le otorga una excesiva discrecionalidad al Ejecutivo Nacional para que determine, a través del Ministerio de Obras Públicas y Viviendas (MOPVI), por la vía administrativa, cuáles son las tierras ociosas en cualquier asentamiento urbano, sin ningún procedimiento técnico-jurídico que vele por el legítimo derecho a la defensa. Este comité tiene como objetivo alertar a la población sobre las implicaciones de la ley e identificar las áreas e inmuebles que podrían ser afectados, para que pueda generar estrategias que permitan proteger su derecho a la propiedad.

La Ley de tierras urbanas es percibida como una amenaza a la propiedad y se teme que genere efectos comparables a los que en el campo genera la Ley de tierras, estimulando esta vez una ocupación ilegal de las ciudades, especialmente en los bordes, por ser más susceptibles a nuevas ocupaciones (APIUR s.f.).

Ley de emergencia para terrenos urbanos y vivienda

Las fuertes precipitaciones de finales del 2010 dejaron a numerosas familias venezolanas sin vivienda (113.500 damnificados). Ante esta situación, el Ejecutivo Nacional decretó el estado de emergencia y la Asamblea Nacional confirió al jefe de gobierno, mediante ley habilitante, potestad para legislar a fin de enfrentar esta contingencia.

Bajo este contexto se dictaron una serie de leyes con el objeto solucionar la situación, pero, a pesar de su carácter transitorio, la Ley orgánica de emergencia para terrenos urbanos y vivienda estableció acciones permanentes y, además, legisló sobre otros temas, como la propiedad privada, el ordenamiento urbano y el sistema nacional de viviendas. Además, para llevar a cabo el ordenamiento de los territorios afectados por la ley, al Instituto Nacional de Tierras Urbanas y Vivienda y a una Oficina Temporal de Ordenamiento se les adjudicó la responsabilidad en esta materia, con lo cual se contravino la autonomía municipal, cuyas competencias en materia de ordenamiento urbano están previstas en la Constitución y en leyes que la amparan, y, de esta manera, se privó a los estados y municipios de recursos y terrenos para edificar viviendas y obras de infraestructura, mientras que se concentraron todas las decisiones y recursos en el Presidente de la República, con lo que se reforzó aún más la centralización absoluta del poder. Esta normatividad, junto con la Ley de tierras urbanas, establece mecanismos expresos para expropiar propiedades sin garantías de pago. Como consecuencia, a comienzo del 2011, el gobierno venezolano ha impulsado la confiscación masiva de edificaciones,

estacionamientos, empresas activas, terrenos y talleres ubicados en algunas ciudades, principalmente en Caracas. En la mayoría de los casos este decomiso se efectuó sin ningún tipo de pago y sin concluir los procedimientos expropiatorios (APIUR s.f.).

Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos o periurbanos

Si el mercado inmobiliario formal fue afectado por la escasa construcción de viviendas, el insuficiente financiamiento, la inflación desbordada y la caída del poder adquisitivo de la población, la situación ha sido mucho más compleja en la informalidad. Los habitantes de las áreas urbanas marginales (sin posesión legal del suelo, moradores de terrenos inestables y sin un acceso óptimo a los servicios más básicos) han estado doblemente segregados y excluidos; esto exige regularizar la titularización de las tierras sobre las cuales están construidas sus viviendas y concederles la propiedad de las bienhechurías, que pasarían a ser bienes inmuebles que podrían ser hipotecados, con lo que accederían a préstamos y reivindicaciones que mejorarían su calidad de vida.

De acuerdo con el examen que realizó la Cámara Inmobiliaria de Venezuela —en adelante, CIV—, la Ley para la regularización de las tierras urbanas en los asentamientos populares —vinculada con otras del paquete legislativo, tales como la Ley de las comunas y la de propiedad social, la Ley de acceso a los bienes y servicios y la Ley de transferencia de tierras urbanas— establece que las familias en estas zonas solo tengan títulos de adjudicación y/o de permanencia, mas no títulos de propiedad de los bienes.

Es de recalcar que la mayoría de las viviendas de las clases más desposeídas están construidas sobre terrenos estatales, municipales o nacionales, de modo que, con estas nuevas leyes socialistas, sus ocupantes obtendrían solo un certificado de la bienhechuría (un permiso de ocupación), ya que el dueño es el Estado, que se reserva el dominio de la propiedad y la facultad de disposición del inmueble. Esto significa que esta población no podrá vender ni legar a sus descendientes este importante patrimonio familiar, porque esos bienes tienen ahora un nuevo tipo de propiedad: comunitaria, social o pública, lo cual puede repercutir en una mayor pauperización de las barriadas populares, pues sus pobladores no querrán invertir en mejorar esas viviendas.

Otro elemento cuestionable de esta ley es que, dado que los títulos son preadjudicados, se elimina el dere-

cho a la defensa del ocupante de la vivienda, ya que el Estado, tendría la facultad de sustraerle el bien inmueble sin uso de los tribunales, es decir, sin la apelación al derecho a una legítima defensa.

Ley contra el desalojo y la desocupación arbitraria de vivienda

Con la aprobación de esta ley el mercado de alquiler también ha sido afectado. Las normativas que regulan el sector inmobiliario desde el 2003, a raíz de la congelación de los precios y la reciente Ley contra el desalojo y desocupación arbitraria de viviendas, han incidido en una reducción de la oferta. Esta ley condiciona los desalojos hasta que el Gobierno asigne a las personas afectadas un lugar dónde vivir. Según cifras de la CIV, tras el anuncio de la ley, la oferta de arrendamiento pasó de aproximadamente 40% en 1998, a 6% en el 2010. La consultoría jurídica de la CIV advierte acerca de los efectos perjudiciales de esta situación para la población de ingresos medios, dado que es la que alquila inmuebles para complementar sus ingresos, y además porque, si se tiene en cuenta los costos de los inmuebles, es la que recurre al arrendamiento (APIUR s.f.).

Ley especial para la dignificación de las trabajadoras y trabajadores residenciales

La aprobación y puesta en vigencia de esta ley ha generado gran incertidumbre tanto en los “trabajadores residenciales” —como reza la ley que desde ahora deben ser apelados los antiguos conserjes— como en los patronos. Los primeros temen, con justeza, despidos masivos y la sustitución de sus servicios por la contratación de empresas de limpieza, dado el incremento de costos de la primera opción. Los segundos manifiestan su inquietud por la suspensión y limitación de algunas funciones de mantenimiento y aseo, antes atribuidas a los trabajadores residenciales, ya que ello implica incurrir en gastos adicionales.

Por otro lado, pese a que esta ley establece la temporalidad de uso de la vivienda que los condominios otorgan a los trabajadores residenciales, la cual vendría dada por la duración efectiva de la relación laboral, también prevé que por vías excepcionales (decretos, leyes o procedimientos jurídicos) el trabajador residencial podría tener el derecho de enajenar, gravar o arrendar el inmueble ocupado, derechos que también podrían ser otorgados por la comunidad de propietarios. Este es un punto álgido de discusión y desacuerdos, cuyas manifestaciones ya se han hecho

sentir: algunas asociaciones de propietarios arguyen que se trata de un mecanismo adicional ideado por el gobierno para intentar aliviar las presiones del déficit habitacional y la deuda social acumulada durante trece años, a través de la asignación de bienes que pertenecen a terceros.

Ley para la regularización y control de los arrendamientos de vivienda

Este decreto incluye, entre otros aspectos, una metodología para la determinación de los cánones de alquiler según el método de costos, descuentos para la venta de los inmuebles a los inquilinos, que varían según los años que tengan las familias como arrendatarios, y sanciones para quienes violen la normativa.

En particular, esta ley ha generado fuertes reacciones en grandes sectores de la población y ocupa grandes espacios en la prensa y medios de comunicación. La organización de los grupos de afectados en asociaciones y otras formas comunitarias y sus constantes manifestaciones públicas han sido uno de los mecanismos usados por la población civil para mostrar su desacuerdo y elevar sus reclamos. A propósito de esta ley, APIUR (s.f.) resume en un informe especial las razones por las que esta se debe rechazar y que aquí son sintetizadas:

1. Excesivos controles
2. Contratos sin terminación
3. Procedimientos interminables
4. Impuesto a viviendas desocupadas
5. Expropiación de inmuebles alquilados
6. Alquileres irrisorios
7. Precios ínfimos
8. Legalización de traspasos ilegales
9. Menos construcción de viviendas
10. Altas multas y expropiación sancionatoria

En definitiva, las regulaciones, la dificultad de desalojar a un inquilino moroso y el riesgo a la inversión desestiman la oferta de viviendas para alquiler, acrecentando de hecho su demanda; ello incide en el incremento de los precios de los arrendamientos y agudiza la crisis habitacional. De hecho, un buen número de propietarios ya había paralizado los alquileres ante las expectativas que crea la ley; solo en el área metropolitana de Caracas se estima una disminución cercana al 60% de unidades de alquiler. Por tales razones, este instrumento jurídico, lejos de beneficiar al inquilino, lo perjudica al disminuir la oferta de alquileres y agravar el déficit de vivienda en el país (APIUR s.f.).

Otras intervenciones: nuevos proyectos, creación de nuevas ciudades

Otra forma de intervención pública de gran impacto urbano-territorial se vincula con la creación de nuevos proyectos habitacionales de grandes dimensiones en las cercanías y, más específicamente, en los bordes de las principales y más pobladas aglomeraciones metropolitanas: son las denominadas “ciudades socialistas”, las cuales contradicen los lineamientos de política territorial del gobierno, que dice promover la redistribución “equilibrada” de la población en el territorio nacional. Algunos de estos proyectos son: “Ciudad Belén” en el estado Miranda, proyecto diseñado para albergar 18.000 apartamentos en el oeste de la ciudad de Guarenas, con el fin de reubicar poblaciones que habitan zonas de alto riesgo (*El Universal* 23 de julio de 2007, citado por Salas Bourgoin 2011); “Ciudad Caribia”, propuesta habitacional a desarrollarse en terrenos localizados entre la autopista Caracas-La Guaira y El Junquito, en parte de la zona protectora del área metropolitana de Caracas —en adelante, ZP-AMC—; “Ciudad Alba”, desarrollo habitacional de 11.500 viviendas unifamiliares en 60 ha, proyectada para construirse en la zona protectora del área metropolitana de Maracaibo (ZP-AMM), con el fin de restringir el crecimiento de esta ciudad; “Ciudad Mariche”, en el estado Miranda, es un complejo habitacional en las cercanías de Petare, uno de los barrios más populosos de la capital nacional y uno de los más grandes de América Latina. Según datos oficiales, este proyecto tendrá una superficie de 402 ha y, de ellas, el 66% se destinará al uso residencial, es decir, aproximadamente 265,32 ha (Salas Bourgoing 2011) para la construcción de 21.000 apartamentos que podrían albergar cerca de 105.000 personas. Adicionalmente, existen nuevos proyectos de este tipo, tales como: Ciudad Comunal La Yaguara (Colinas de Vista Alegre), Comuna socialista Cacique Tiuna (Caracas), Ciudad Tavacare (Barinas).

Se ha querido hacer referencia, en particular, al proyecto de la que fuera concebida como la primera ciudad socialista: Ciudad Caribia, decretada como “área vital de vivienda y residencia”. Este conjunto habitacional está proyectado para albergar una comunidad de 100.000 habitantes en 20.000 apartamentos. La primera etapa es ejecutada por el Ministerio de la Vivienda, en convenio con Cuba, y contempla beneficiar a 602 familias (MPPVH 2011). En declaraciones publicadas en prensa (*El Nacional* 2011), el proyecto de Ciudad Caribia abarca una superficie total de 11 mil

370 hectáreas, en 6 mil de las cuales se construirán unidades habitacionales. Algunos expertos advierten sobre los efectos que esto tendría en la ZP-AMC, a la que este proyecto se sobrepone. La ZP-AMC (nominada mediante Decreto n.º 1046, en 1972) tiene como objetivo contribuir y mantener el resguardo microclimático y ambiental de la ciudad.

Este proyecto, además de la remoción de gran cantidad de tierra y cobertura boscosa, requiere ser dotado de una vialidad que garantice el acceso a las viviendas, por lo que se estima que requerirá de una superficie mayor. La localización de este conjunto en esa área de difícil acceso, de alta vulnerabilidad y de gran impac-

to ambiental, responde más a objetivos de propaganda política —su visibilidad es clara desde algunos ángulos de Caracas—, que a normas urbanísticas existentes o alguna pauta de ordenación territorial.

La proximidad y vinculación de Ciudad Caribia con la capital nacional ocasionará la ampliación, densificación y congestión de los bordes de Caracas y afectará su entorno, con lo que incidirá en la complejidad y funcionamiento de esta ciudad, en perjuicio de la calidad de vida de sus habitantes (figuras 5, 6, 7 y 8). Igual situación se plantea con los otros proyectos urbanísticos cercanos a otras aglomeraciones metropolitanas venezolanas.



Figura 5. Maqueta del Proyecto de Ciudad Caribia.
Fuente: Bocaranda Sardi 2011.



Figura 6. Proyecto en obras Ciudad Caribia.
Fuente: Bocaranda Sardi 2011.



Figura 7. Imagen satelital de Ciudad Caribia.
Fuente: Google™ Earth Mapping Service Digital Globe 2013.



Figura 8. Localización de Ciudad Caribia en los bordes de Caracas.
Fuente: Google™ Earth Mapping Service Digital Globe 2013.

Posibles efectos en el funcionamiento de las aglomeraciones

Hasta hace poco solo era posible especular acerca de los efectos territoriales de las políticas y acciones de la nueva orientación del país. Hoy son evidentes algunos resultados de esa nueva dinámica sociopolítica, que se materializa en la creación y expansión reciente de los bordes metropolitanos. Se hace referencia a los procesos de invasión, ocupación y expropiación de terrenos, edificaciones y áreas de conservación que, si bien no son nuevos, han cobrado tal importancia más que las áreas ocupadas por esta dinámica, resultan determinantes en la configuración de los nuevos espacios de los bordes metropolitanos.

La implementación, por parte del Estado, de ciertas estrategias con la aprobación de este conjunto de nuevas leyes, junto con un discurso político en el que se cuestiona la propiedad privada y los mecanismos formales de ocupación y adquisición de viviendas, ha reforzado la invasión de extensas áreas en las ciudades (véase tabla 2), lo que potencia los procesos de segregación y desintegración del tejido urbano y agudiza la precariedad en amplias zonas, extendiendo su territorio y haciendo más complejo el funcionamiento integral de las aglomeraciones metropolitanas.

Una prueba de los efectos de ese discurso político, que incentiva la ocupación de terrenos y propiedades, y de las leyes que la legitiman, se pone en evidencia con la identificación de los invasores con el gobierno, al fijar símbolos del oficialismo (siglas del partido de gobierno: Partido Socialista Unido de Venezuela - PSUV, eslóganes, color rojo e imágenes del presidente, entre otros) en los bienes tomados, como señal de victoria (Morales Tovar 2009).

Este proceso de expropiaciones, tomas y desalojos, cobró gran importancia inicial en el campo y zonas rura-

les venezolanos, y afectó más tarde a las áreas urbanas. El Distrito Capital, las ciudades de los estados Zulia y Lara son los territorios más afectados (Salazar y Benítez 2011). Y si bien esto tiene un efecto político-electoral, al hacer creer que el problema de la vivienda se está aliviando, a su vez tiene, por otro lado, claros efectos económicos y sociales: primero, por el desincentivo que genera en el sector inmobiliario y de la construcción, y, segundo, por animar a la violencia social entre quienes invaden y quienes protegen su propiedad.

En definitiva, con estas leyes el Estado elude la responsabilidad que le es inherente en la solución del problema habitacional de los sectores populares e incentiva la confrontación social, con lo cual se distrae a quienes de otra manera serían sus principales opositores en una contienda electoral, los sectores desposeídos de la sociedad.

Algunas consecuencias puntuales

El perímetro urbano de Caracas, en el Distrito Capital, asciende a aproximadamente 12.000 ha, en nueve años (desde el 2001 hasta el 2010) las invasiones han ocupado una superficie adicional de 304 ha fuera del área urbanizada, y se contabilizan hasta ahora 70 nuevas barriadas (APIUR s.f.). Asimismo, algunas áreas protegidas, de gran importancia por su valor en la producción de los activos ambientales, próximas a las aglomeraciones metropolitanas, han sido afectadas por esos procesos; por ejemplo, en el parque nacional El Ávila, recientemente renombrado Parque Nacional Waraira Repano (en el área metropolitana de Caracas), los asentamientos ilegales han ocupado 21.000 ha, de sus 85.192, es decir, aproximadamente el 14% de su superficie. Solo en el noroeste de la capital —según censo en 2008—, han sido contabilizadas cerca de 700 nuevas viviendas autoconstruidas. Estos nuevos sectores de viviendas precarias aparecen continuamente en el paisaje de los bordes urbanos de las aglomeraciones venezolanas más importantes (APIUR s.f.).

Paralelo a la ocupación de terrenos, entre el 2003 y 2010 se han contabilizado 22.000 inmuebles invadidos en todo el país. Se han invadido incluso viviendas de interés social, jurídicamente reservadas para personas que ya habían cumplido con los requisitos de la política habitacional, así como bienes de propiedad pública, lo que priva a los municipios y al Estado del uso de obras de infraestructura para el beneficio de la colectividad. Solamente en Caracas, del 2003 al 2006, se invadieron aproximadamente 2.800 unidades de vivienda en 140 edificios (APIUR s.f.).

La magnitud de los conflictos que la práctica de las invasiones ha generado entre la población es tal, que incluso se han originado problemas y rupturas de grupos partidarios del gobierno. Recientemente, en un informe presentado por miembros de varios consejos comunales agrupados en algunas comunas se ha denunciado ante la Fiscalía del Ministerio Público la actitud delictiva del autodenominado “Movimiento de pobladores en custodia”, el cual tendría un lucrativo negocio con las invasiones (Rodríguez 2011).

Esta es la naturaleza de los procesos hoy dominantes en la dinámica de formación y funcionamiento de las ciudades venezolanas, particularmente de las aglomeraciones metropolitanas, bajo una suerte de “anarquía urbana” promovida desde aquellas instancias que tendrían que velar por el desarrollo planificado de nuestras ciudades para asegurar la calidad de vida de su población.

Conclusiones

En Venezuela las tendencias generales de la urbanización se reproducen de forma comparable al resto de América Latina. Dentro de ellas, los bordes urbanos constituyen hoy más que nunca nodos de articulación complejos, diversos, cambiantes y fundamentales en la conformación de las aglomeraciones urbanas.

Las particularidades que caracterizan a los bordes de las aglomeraciones venezolanas hoy están singularizadas por el rol determinante del Estado, en su pretensión de imponer un nuevo modelo político en el país.

Con la reciente implementación de los nuevos mecanismos legales reseñados, el Estado venezolano, además de no solventar el acuciante problema habitacional, sobre todo de los sectores populares, y de sustraerse de su responsabilidad, incentiva la confrontación social y

anula la oposición política que engendraría en los sectores pobres más afectados por esta situación.

La reciente expansión-densificación de los asentamientos informales en los bordes metropolitanos constituye la evidencia territorial de la ineficiencia en la planificación y gestión urbana, y demuestra la inoperancia gubernamental para afrontar las causas estructurales de la pobreza, marginalidad e inequidad de la sociedad venezolana.

Mientras esto último no sea comprendido, abordado, combatido, y se continúe evadiendo la responsabilidad en la solución de los problemas sociales —en especial, en materia de vivienda—, y se toleren o justifiquen las tomas ilegales de terrenos e inmuebles y, además, se legitimen con las expropiaciones y se refuercen con el discurso político-ideológico de los gobernantes, continuará reproduciéndose la pobreza y sus espacios dentro de las ciudades, con sus consecuentes efectos en el funcionamiento y calidad de vida de sus habitantes.

El problema de la vivienda, motor de esta dinámica, más que con nuevas leyes, debe ser parte de una política integral de Estado que coordine de forma planificada, multisectorial, que involucre a toda la población en la solución de este acuciante problema que domina el paisaje urbano. De otra manera, se seguirá amenazando la convivencia social y se continuará alejando al país del objetivo de alcanzar ciudades más justas y equitativas.

La atención al problema de la degradación de los bordes metropolitanos, por efecto de la expansión de los sectores pobres debida a las razones antes expuestas, supone, en definitiva, la necesidad de liberar la capacidad productiva de Venezuela, para que se generen oportunidades que permitan crear riqueza, condición *sine qua non* para sacar al país de la pobreza.

Nubis Pulido

Profesora titular del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Universidad de Los Andes, Venezuela.



Excepto que se establezca de otra forma, el contenido de este artículo cuenta con una licencia Creative Commons “reconocimiento, no comercial y sin obras derivadas”

Colombia 2.5, que puede consultarse en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/>

Referencias

- Aguilar, Adrián Guillermo e Irma Escamilla, coords. 2009. *Periferia urbana: deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Geografía.
- América Economía. 2010. *Ranking 2010: las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina*. <http://www.americaeconomia.com/> (consultado en julio del 2011).
- Asociación de propietarios de inmuebles urbanos (APIUR). s.f. *Publicaciones en prensa*. <http://www.apiur.org/inmuebles/hemeroteca> (consultado entre julio y noviembre del 2011).
- Baldó, Josefina y Federico Villanueva. 1997. Mejoramiento integral de los barrios a través de la autogestión. *Actas del I Seminario internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de Asentamientos Urbanos Precarios*, 147-156. Caracas, Venezuela.
- Banco Central de Venezuela (BCV). s.f. *Información estadística: Indicadores*. <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> (consultado en agosto del 2011).
- Bazant, Jan. 2001. *Periferias urbanas: expansión incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: Trillas.
- Bocaranda Sardi, Nelson. 2011. Para coger palco: el más grande daño ambiental se suma a las mentiras con ciudades Caribia y Tiuna... *RUNRUNES*. <http://runrun.es/runrunes/12362/para-coger-palco-el-mas-grande-dano-ambiental-se-suma-a-las-mentiras-con-ciudades-caribia-y-tiuna%E2%80%A6.html> (consultado en marzo del 2011).
- Bosdorf, Axel. 2003. La segregación socio-espacial en ciudades latinoamericanas: el fenómeno, los motivos y las consecuencias para un modelo del desarrollo urbano en América Latina. En *Transformaciones regionales y urbanas en Europa y América Latina*, coords. José Luis Luzón, Christoph Stadel y César Borges, 129-140. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Brassesco, Javier. 2010. Aquí hay ocurrencias y caprichos, pero no una política habitacional. A estas alturas hasta se perdió la capacidad para emprender grandes obras de construcción. *El Universal*, junio 6 del 2010. http://www.eluniversal.com/2010/06/06/ccs_art_aqui-hay-ocurrencia_1924834.shtml (consultado en agosto del 2010).
- Cabrera Gutiérrez, Álvaro. 2010. *Políticas de vivienda con perspectiva de derechos humanos: una revisión de la experiencia venezolana desde 1999*. Documento de trabajo n.º 3. http://www.portalfio.org/inicio/repositorio/documentos-trabajo/DT3_lvaro_Cabrera_Venezuela_ok.pdf (consultado en septiembre del 2010).
- Cámara de Comercio de Bogotá - Dirección de Estudios e Investigaciones. 2011. *Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina 2010: posicionamiento competitivo de la región Bogotá-Cundinamarca*. http://camara.ccb.org.co/documentos/8173_2011_03_mejores_ciudades_negocios_america_latina_2010.pdf (consultado en agosto del 2011).
- Capron, Guénola y Martha De Alba, coords. 2007a. Banlieues et périphéries des villes latino-américaines. *L'Ordinaire Latino-américain* 207:5-12.
- Capron, Guénola y Martha De Alba. 2007b. Utopías residenciales en la ciudad de México de los años cincuenta y sesenta: el anuncio publicitario como vehículo de modelos urbanos. *L'Ordinaire Latino-américain* 207:91-116.
- Capron, Guénola, Mónica Lacarrieu y María Florencia. 2007. L'urbanité périphérique latino-américaine: lotissements résidentiels sécurisés et fermés. *Annales de la Recherche urbaine* 102:79-87.
- Castellanos, César, Mercedes Ferrer, Nixon Molina y Tomás Pérez. 2006. Generación de escenarios y recursos virtuales en ciudades fragmentadas. Caso: Zona Protectora de Maracaibo. Memorias del IX Congreso Internacional de Ciencias de la Tierra, 6 al 10 de noviembre de 2006, Santiago de Chile, Chile.
- Cilento Sarli, Alfredo. 2008. Políticas de alojamiento en Venezuela: aciertos, errores y propuestas. *Tecnología y Construcción* 24 (2): 19-33. http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So798-96012008000200004&lng=es&nrm=iso (consultado en noviembre del 2011).
- Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (CONAPRI). 2009. *Ciudades más atractivas para invertir 6^{ed.}* Caracas: CONAPRI. <http://www.conapri.org/conapri> (consultado en noviembre del 2011).
- Cunha, Jose Marco Pinto da. 2000. La movilidad intrarregional en el contexto de los cambios migratorios en Brasil en el periodo 1970-1991: el caso de la región metropolitana de São Paulo. *Notas de Población* 70:149-185.
- Cunha, Jose Marco Pinto da. 2002. Urbanización, redistribución de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina. *Serie CEPAL: Población y Desarrollo* n.º 30, Santiago de Chile.
- De Mattos, Carlos. 2006. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América latina: cinco tendencias constitutivas. En *América Latina: ciudades, campo e turismo*, orgs. Amalia Inés Geraiges de LEMOS, Mónica Arroyo y María Laura Silveira, 41-73. São Paulo: CLACSO.
- Delgado, Javier. 2003. La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región. *Sociológica* 51:13-48.

- Echeverría, Andrés y Medis Chourio. 2000. La dinámica barrial y el sector inmobiliario informal en Maracaibo: apuntes para la reflexión. *Espacio Abierto* 9 (4): 579-606.
- El Nacional*. 2011. Ciudad Caribia se construye en la zona protectora de Caracas. En *Contenido*, febrero 18 del 2011. www.el-nacional.com/.../p_contenido.php?.../Ciudad/.../Ciudad-Caribia-se-construye-en-la-Zona-Protectora-de-Caracas (consultado en febrero del 2011).
- España, Luis Pedro. 2009. *Detrás de la pobreza: diez años después*. Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello y Asociación Civil para la promoción de Estudios Sociales.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart. 1984. Ciudad de México: dinámica industrial y estructuración del espacio en una metrópoli semiperiférica. *Demografía y Economía* 18 (4): 581-604.
- Inflacion.com.co. 2012. *Inflación Venezuela 2012*. <http://inflacion.com.co/?s=Inflacion+Venezuela+2012> (consultado en abril del 2012).
- Lindon, Alicia. 2007. El imaginario suburbano americano y la colonización de la subjetividad espacial en las periferias pauperizadas de la ciudad de México. *L'Ordinaire Latino-Americain*. 207:117-138.
- Lindon, Alicia, Miguel Angel Aguilar y Daniel Hiernaux. 2006. *Lugares e imaginarios en las metrópolis*. Madrid: Anthropos.
- Ministerio del Ambiente - Instituto Forestal Latinoamericano (IFLA). 2007. *Plan Nacional de Ordenación del Territorio*. Mérida: República Bolivariana de Venezuela.
- Ministerio del Estado para la Vivienda y Hábitat. 2006. *Memoria y Cuenta 2005*. Caracas: Oficina de Planificación y Presupuesto - Dirección de Planificación.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2001. *Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007*. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (MPPVH). 2011. Presidente Hugo Chávez mostró avances en la consolidación de 602 apartamentos en Ciudad Caribia. *Gran Misión Vivienda Venezuela*. http://www.fmh.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=48:presidente-hugo-chavez-mostro-avances-en-la-consolidacion-de-602-apartamentos-en-ciudad-caribia&catid=18:fmh (consultado en agosto del 2012).
- Morales Tovar, Mirelis. 2009. Impunidad incentivó invasiones. *El Universal*, febrero 13. http://www.eluniversal.com/2009/02/13/ccs_art_impunidad-incentivo_1267502.shtml (consultado en abril del 2011).
- Negrón, Marco. 2001. *Ciudad y modernidad: el rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela; 1936-2000*. Caracas: Instituto de Urbanismo, Comisión de Estudios de Postgrado y Universidad Central de Venezuela.
- Negrón, Marco. 2004. *La cosa humana por excelencia: controversias sobre la ciudad*. Caracas: Fundación para la cultura urbana y Torino.
- Ojeda, Jasmín. 2009. Cámara de la construcción del Zulia: tierras urbanas perderán su valor patrimonial. *Informe21.com*. <http://informe21.com/camara-construccion-del-zulia/camara-construccion-del-zulia-tierras-urbanas-perderan-su-valor-patrim> (consultado en octubre del 2010).
- Pérez de Murzi, Teresa. 2008. Política de vivienda en Venezuela (1999-2007): Balance de una gestión en la habilitación física de barrios. Actas del *X Coloquio Internacional de Geocrítica: diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales; 1999-2008*. 26 al 30 de mayo, Barcelona, España.
- Programa Venezolano Educativo de Atención Integral en Derechos Humanos (PROVEA). 2007. Derecho a una vivienda adecuada. En *Situación de los derechos humanos en Venezuela: informe anual octubre 2006 / septiembre 2007*, 217-240. <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/10vivienda.pdf> (consultado en agosto del 2011).
- Programa Venezolano Educativo de Atención Integral en Derechos Humanos (PROVEA). 2010. Derecho a la vivienda. En *Situación de los derechos humanos en Venezuela: informe anual octubre 2009 / septiembre 2010*, 1-10. <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/2010Prologo.pdf> (consultado en agosto del 2011).
- Programa Venezolano Educativo de Atención Integral en Derechos Humanos (PROVEA). 2011. Derecho a una vivienda adecuada. En *Situación de los derechos humanos en Venezuela: informe anual octubre 2010 / septiembre 2011*, 225-254. <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/12Vivienda.pdf> (consultado en agosto del 2011).
- Pulido, Nubis. 1999. *Les tendances récentes de l'urbanisation au Venezuela: Le rôle des villes moyennes*. Tesis de Doctorado en Geografía y Ordenamiento, Universidad de Toulouse-Le Mirail, Francia.
- Pulido, Nubis. 2008. El rol del Estado y el mercado en la actual propuesta de desarrollo urbano territorial en Venezuela. Ponencia presentada en el *IV Seminario Internacional RI-DEAL Gestión Urbana: ¿Más Estado o más Mercado?*, Ciudad Juárez, México.
- Pulido, Nubis. 2009. Las ciudades intermedias venezolanas: una mirada a una década de su identificación. Ponencia presentada en el *IV Seminario-taller sobre espacios públicos y ciudades intermedias*. Mérida, Venezuela.

- Pulido, Nubis. 2011. El crecimiento urbano en las cuencas de la región Andes de Venezuela y su articulación con el recurso agua. *Revista Geográfica Venezolana* 52 (2): 101-122.
- Pulido, Nubis y Delfina Trinca. 2007. Remedios urbanos: más allá de los debates teóricos. *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales 6 (245) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-245.htm>
- Pulido, Nubis y Luis E. Márquez. 2008. Dinámica de crecimiento urbano de la región Andes de Mérida y su vinculación con el agua: una aproximación metodológica para su evaluación comparativa. *Revista Geográfica Venezolana* 49 (2): 321-335.
- Pulido, Nubis, José Rojas López, Gladys Z. Molina, Joel Mejía e Isaac Goldstein. 2004. Aportes para el manejo sustentable del agua en los paisajes de los Andes de Mérida. *Memorias del V Congreso venezolano de geografía*, noviembre 29 al 3 de diciembre, Mérida, Venezuela.
- Ramírez V., Blanca Rebeca. 2007. Del suburbio y la periferia al borde: el modelo de crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). *L'Ordinaire Latino-Américain* 207:69-89.
- República Bolivariana de Venezuela. 2006. Ley de Consejos Comunales. *Gaceta Oficial* n.º 5.806. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela. 2009. Ley de Tierras Urbanas. *Gaceta Oficial* n.º 5890. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela. 2011a. Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas. *Gaceta Oficial* n.º 39.668. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela. 2011b. Ley de Emergencia para Terrenos Urbanos y Vivienda. *Gaceta Oficial* n.º 6.018 *Extraordinaria* 29 de enero. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela. 2011c. Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos. *Gaceta Oficial* n.º 39.668. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela. 2011d. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. *Gaceta Oficial* n.º 3.238 *Extraordinaria* 11 de agosto. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela. 2011e. Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos Inmobiliarios. *Gaceta Oficial* n.º 6.053 *Extraordinaria* 12 de noviembre. Caracas: Imprenta Nacional.
- Rodríguez, Pablo Eduardo. 2011. Denuncian en la fiscalía al "Movimiento de Pobladores". *La Nación*, 2 de octubre. <http://www.lanacion.com.ve/noticias.php?IdArticulo=188112&tit=Denuncian-en-la-Fiscalía-al-Movimiento-de-Pobladores&Is=28> (consultado en octubre del 2011).
- Rojas, L. J. y Nubis Pulido. sf. Equilibrio territorial, desigualdad social y desarrollo local: una discusión activa y poco definida en Venezuela. *Revista Sud-Ouest Européen*. (en impresión).
- Salazar Beatriz y Felipe Benítez. 2011. Los ciudadanos han asumido la expropiación como un robo. *El Universal*, 6 de junio. <http://noticias.eluniversal.com/2011/06/06/los-ciudadanos-han-asumido-la-expropiacion-como-un-robo.shtml> (consultado en agosto del 2011).
- Salas Bourgoin, María Andreina. 2011. Ordenación del territorio en Venezuela: política y práctica administrativa entre la incoherencia y la contradicción. *Cuadernos del Cendes* 76:1-21.
- Soja, Esward. 1992. Inside Exopolis: Scenes from Orange County. En *Variations on a Theme Park: The New American city and the End of Public Space*, ed. Michael Sorkin, 94-122. New York: Hill and Wang-Noonday Press.
- Thuillier, Guy. 2002. *Les quartiers enclos: une mutation de l'urbanité? Le cas de la Région Métropolitaine de Buenos Aires (Argentine)*. Tesis de Doctorado en Geografía, Université de Toulouse II-Le Mirail, Toulouse, Francia.
- Transparencia Venezuela. 2013. *Informe: riesgos de corrupción e integridad; gran misión vivienda Venezuela*. <http://www.transparencia.org.ve/> (consultado en enero del 2013).
- Trinca, Delfina. 2010. Confrontando la vulnerabilidad e indefensión social a las amenazas hídricas en Venezuela. *Conferencia internacional Rede WATERLAT*, 25 al 27 de octubre, Sao Paulo, Brasil.
- UN-HABITAT: For a Better Urban Future. 2003. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Londres: Eastscan Publications. www.unhabitat.org
- United Nations. 1993. *Population Growth and Policies in Megacities: São Paulo*. New York: Department of International Economic and Social Affairs.
- UPLA-VEN Opinion. 2012. En Venezuela se han construido más de un millón seiscientos mil ranchos en aproximadamente 25.000 terrenos urbanos en los 14 años de este gobierno. *Artículos de Opinión*, 24 de agosto de 2012. http://espanol.groups.yahoo.com/group/UPLA-VEN_Opinion/message/79140 (consultado en septiembre del 2012).
- Villa, Miguel y Jorge Rodríguez. 1997. *Grandes ciudades de América Latina: dos capítulos*. Ponencia presentada en el *XX Curso Regional Intensivo de Análisis Demográfico*. Santiago: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - CELADE.
- Villanueva, Federico. 2008. La política de vivienda para Venezuela. *Tecnología y Construcción* 24 (2): 79-82. http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-96012008000200007&lng=es&nrm=i so (consultado en septiembre del 2011).
- Wiesenfeld, Esther. 2008. Entre la invasión y la consolidación de barrios: análisis psicosocial de la resistencia al desalojo. *Estudios de Psicología* 3 (1): 33-51.