

Teolinda BOLÍVAR BARRETO

"Suelo es la tierra que se sostiene; el piso que ampara, la fundación de la existencia humana. Sin él no se implantan ciudades ni puede erguirse el poder".

(Miro la tierra, de José Emilio Pacheco)
(Citado por Hernández, 1997:8)

RESUMEN

Referirse a los barrios autoproducidos en el Área Metropolitana de Caracas, en la coyuntura actual lleva, necesariamente, a acometer la cuestión de la regularización jurídica de éstos.

¿El Decreto Presidencial Vigente N° 1.666, del 4 de febrero 2002, contribuirá a resolver las dificultades encontradas en el proceso de formación y consolidación de los barrios urbanos y su regularización jurídica?

El tema merece un abordaje teniendo en cuenta que, el derecho escrito que no considere el que se ha ido conformando a partir de las prácticas sociales (llamados por algunos derecho alternativo), no contribuirá al éxito del proceso de regularización. Asimismo, es muy importante reconocer y estimar los aportes técnicos y profesionales y sumarlos a los que han proporcionado los "Hacedores de Ciudad". Ambos saberes deben aceptarse para poder llegar a encontrar vías que conduzcan a la solución de una cuestión esencial a la ciudad, a la sociedad y por supuesto a los que viven en los barrios urbanos.

En todas estas consideraciones está muy presente la cuestión de la nueva gobernanza.

La autora agradece la colaboración de Tosca Hernández como lectora y participante en la reflexión y creación de este artículo

TENENCIA DE LA TIERRA Y BARRIOS URBANOS

ARTÍCULOS

ABSTRACT

Referring to the self constructed neighborhoods in the Metropolitan Area of Caracas, in the current circumstances takes us, necessarily, to the question of their juridical regularization.

¿Will the Presidential Ordinance N° 1.666, in effect since February 4, 2002, contribute to solve the difficulties found in the formation and consolidation process of urban neighborhoods and their legal regularization?

The topic deserves to be approached keeping in mind that, the written law that doesn't consider the one that has been conformed from the social practices (called by some alternative law), won't contribute to the success of the regularization process. Also, it is very important to recognize and estimate the technical and professional contributions and complement them with those provided by "City Makers". Both experiences should be accepted to be able to find roads that take us to the solution of a question that is essential to the city, to the society and of course to those that live in urban neighborhoods.

All these considerations imply the question of the new governance.

Palabras Clave

Barrios Urbanos Autoproducidos,
Regularización Jurídica, Derecho
Escrito, Derecho Alternativo.

Key Words:

Self constructed urban neighborhoods.
Juridical regularization. Written law.
Alternative law.

Recibido: 15/11/2003
Aceptado: 10/12/2003

■ INTRODUCCIÓN

Los barrios autoproducidos de las ciudades venezolanas están asentados, en su mayoría, en terrenos que pueden ser bienes nacionales, municipales, de propiedad privada o mixta. Hasta hace pocos años, la regularización de la tenencia de la propiedad de estos terrenos no había sido prioritaria, ni para los gobiernos ni para sus habitantes, ya que la atención se había centrado en dejar que las personas sin hogar se instalaran, construyeran los barrios y la ciudad-barrio, para luego intervenir, dotándolos precariamente de los servicios y equipamientos indispensables a la vida humana. Asimismo, porque se fue creando un conjunto de formas alternativas al derecho escrito que han permitido a los usuarios resolver los problemas cotidianos relativos a la propiedad de las construcciones, aunque el terreno donde éstas se asientan no sea de los dueños de lo edificado.

Estos procesos de urbanización precaria se han dado a medida que los barrios han ido ocupando terrenos, generalmente en los contornos de las ciudades y, en menor cuantía, en áreas del núcleo desarrollado de éstas.

Al hablar de procesos de constitución de los barrios autoproducidos, los años, las décadas, se han ido sumando, y ya hemos sobrepasado el medio siglo en la formación de estas grandes zonas habitacionales.

Ocupar un terreno y construir progresivamente una casa con sacrificios indescritos lleva a la gente que la hace, que la habita, a considerar que no sólo ésta es suya, sino también el terreno donde se asienta. En rigor, son depositarios de una posesión que hemos llamado posesión precaria,¹ pues aunque también existe la propiedad jurídica, ésta se ha adecuado a las necesidades y los usos y costumbres que en la materia se han ido

conformando. Tan compleja situación ha sugerido a algunos estudiosos del tema la utilización del término pluralismo jurídico para describirla.

Al respecto hemos dicho que puede existir apropiación material y psicológica del conjunto casa-terreno. Sin embargo, recordamos que este encanto puede romperse al aparecer un verdadero o supuesto propietario de las tierras ocupadas que quiera recuperar el terreno, y en consecuencia tome diversas acciones, entre las cuales no es desechable que se opte por desalojar a las familias ocupantes. Esto también puede suceder cuando el Estado desaloja para construir en el lugar obras de interés colectivo, o media para liberar un terreno interesante a la promoción inmobiliaria privada.

En este estado de cosas, donde las vivencias de la propiedad y la legitimación son, sin lugar a dudas, importantes, pueden reaparecer aspiraciones latentes, como es contar con un documento legal registrado que los acredite como propietarios, y no sólo el título supletorio de la construcción. Esta emergencia de querer ser propietario del terreno puede tener una causa manifiesta, como es la decisión gubernamental, a través del Decreto Presidencial N° 1666, de 4 de febrero de 2002, relativo a la regularización de la tenencia de la tierra en los barrios urbanos. Hasta este momento del proceso, el conjunto de formas que se fueron creando como aporte inédito de los millones de familias que han hecho ciudad sin ser propietarios del terreno, no han sido tomadas en cuenta; lo que ha privado es el derecho escrito -ser o no propietarios del terreno donde se asientan las edificaciones, aunque no se cumplan otros requisitos contenidos en la legislación urbana. Aquí se aprecia lo paradójico del proceso puesto en marcha. A este respecto es esclarecedor el aporte de Pierre Calame (2003:110), cuando dice:

1 / Expresión que adoptaremos en este trabajo para ilustrar la situación jurídica de los barrios urbanos. Ésta se la debemos en primer lugar al aporte del doctor Rafael Caldera, ex presidente de la República de Venezuela, en la entrevista que realizáramos la abogada María Elena Calles y la suscrita el 1º de noviembre de 1999. Sobre la noción de posesión precaria encontramos una referencia en Pérez Perdomo y Nikken (1979:85) relacionada con el arrendamiento de ranchos.

(...) La existencia de un derecho uniforme es una conquista histórica de la democracia y la expresión de la igualdad ciudadana ante la ley. Sin embargo, en la práctica esta conquista está acompañada de un cierto número de efectos perversos.

En primer lugar, porque el derecho escrito está, en muchos países, alejado de las tradiciones y de las prácticas sociales. Él contribuye a hacer del aparato público un cuerpo extraño a la sociedad.

Es oportuno recordar que la regularización de la tenencia de la tierra en barrios urbanos ya se ha realizado en otros momentos, aunque sólo en algunos casos de barrios pequeños y parcelas aisladas, generalmente en terrenos municipales.

Hasta ahora la postura predominante de los profesionales que trabajamos o intervenimos en el reconocimiento y habilitación de los barrios urbanos —algunos por influencia de lo percibido en los habitantes de barrio— consiste en luchar para que éstos sean plenamente reconocidos jurídicamente como parte de la ciudad, con iguales deberes y derechos; darle prioridad a la elaboración de los planes y proyectos para los territorios ocupados y posteriormente ocuparse de la regularización jurídica de los terrenos donde se asientan los barrios de ocupación (Fundación Vivienda Popular, 1991; FAU-UCV, 2002).

Agrego a lo anteriormente expuesto, la importancia de tener en cuenta elementos clave contenidos en la creación colectiva anónima constituida por los barrios. Ésta no se reduce a la evidente contribución material para resolver la falta de un hogar, un techo —la producción inmobiliaria pura y simple—, sino también al conjunto de prácticas sociales hasta ahora no incorporadas al derecho escrito.

Es evidente que después de dictarse el Decreto Presidencial N° 1666, y de haberse introducido dos proyectos de ley en la Asamblea Nacional sobre la regularización jurídica de los terrenos de los barrios, el tema ha adquirido prioridad política.

Al escribir en esta coyuntura un capítulo sobre la tenencia de la tierra en los barrios, nuestro aporte privilegiará, en lo posible, lo referente al tema central de su habilitación, desde la óptica de la tenencia de la tierra y las edificaciones, tanto las prácticas tradicionales como las variantes introducidas recientemente.

Para ello nos basamos en la bibliografía existente —entre ésta la nuestra— y en otros aspectos de interés nutridos por nuestras exploraciones, observaciones, entrevistas de lo que está pasando en el país en la materia tratada y nuestra participación en reuniones de investigación —promovidas por el Sector de Estudios Urbanos de la Escuela de Arquitectura de la FAU-UCV— sobre el proceso de regularización con los principales agentes sociales involucrados. Sea oportuno recordar que el tema es polémico y toca diversas disciplinas, sobre todo cuando hablamos de los barrios urbanos autoproducidos.

En este escrito nos referiremos en primer lugar a la situación existente en los barrios, principalmente de Caracas, en lo que atañe a los aspectos jurídicos de los terrenos ocupados y sus edificaciones, en particular los obstáculos que han impedido o postergado la regularización jurídica. En segundo lugar aportaremos algunos elementos sobre la coyuntura actual y la regularización jurídica de la tenencia de la tierra que se está realizando. Asimismo avanzaremos algunas observaciones relativas a los logros y escollos encontrados en el camino que se está haciendo.

■ LA SITUACIÓN DE LOS BARRIOS: ENTRE LEGITIMIDAD E ILEGALIDAD

La segunda mitad del siglo XX fue para Venezuela el período en que la sociedad rural quedó atrás para dar paso a un país de ciudades, metrópolis y ejes urbanos. Según el censo de 1990, el país para entonces casi llegaba a 20 millones de habitantes,² de los cuales 84,1% vivía en centros urbanos. Del total de población, un porcentaje significativo (60,1%) vivía en ciudades de más de 50.000 habitantes y 25,5% vivía en metrópolis de más de 500.000 habitantes (OCEI, 1993).

Estos cambios cuantitativos han venido acompañados de cambios cualitativos en la manera de apropiarse de los territorios urbanos. La gente que ha producido los "asentamientos urbanos irregulares", conocidos en nuestro país como barrios, ha tenido un papel destacado en la ciudad, no sólo al dejar su impronta en el medio ambiente construido, sino también en lo que respecta al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a las relaciones sociales. Por ello es tan significativo señalar que las personas que viven en los barrios desde hace décadas, y que muchas veces tienen propiedades inmobiliarias de varios pisos e incluso apartamentos en alquiler, no pueden registrar jurídicamente sus propiedades, ya que no son dueños de la tierra donde se asientan, aunque en muchos casos posean títulos supletorios de éstas. Esto no quiere decir que no hayan transacciones, por el contrario, los procedimientos de compra, venta, alquiler, herencias se realizan en forma más sencilla que en el resto de la ciudad donde debe cumplirse lo establecido en el derecho formal.

Desde los años cuarenta, principalmente en la capital venezolana, los rancheríos empezaron a ocupar o ampliar las "orillas" de lo que otrora fuera una ciudad de una estructura física diferenciada pero simple: centro y

orillas. Estos rancheríos son el origen de lo que hemos llamado barrios adultos (Bolívar, 1989b:91-192), y conforman la ciudad-barrio (Bolívar, 1998a:57-58).

Consideramos que, sin premeditación, sus creadores -las miles de familias que requerían un hogar urbano- asumieron y adecuaron la manera de hacer ciudad a sus urgencias y falta de capital para adquirir un terreno donde realizar una edificación que llenara la "necesidad social" de una vivienda. En consecuencia, ocuparon terrenos en su mayoría baldíos, algunos no aptos para la construcción, sin urbanización previa, bien fuera por ser inundables o por estar en terrenos de fuertes pendientes (cerros que rodeaban la pequeña ciudad de principios de siglo, donde ningún urbanizador se atrevía a construir), y lo hicieron para tener el derecho a vivir en la ciudad, para devenir ciudadanos. Esta práctica de ocupar tierras ajenas, tal vez por iniciarse en las pertenecientes a los municipios, fue tolerada por las autoridades encargadas de resguardar la propiedad privada. Con el tiempo tal práctica se convirtió en una suerte de moneda de cambio en las elecciones: aceptar la ocupación y en retribución recibir el apoyo político de los habitantes, lo cual ha llegado a ser una forma de hacer proselitismo político desde hace más de medio siglo.

Es oportuno señalar que los ocupantes de tierras ajenas, no acondicionadas para el uso urbano, procedían en proporciones no desdeñables del medio rural, donde el conuco se hacía en el terreno del dueño de las fincas, haciendas o hatos donde trabajaban —especialmente para los trabajos de "estación" (siembra, cosechas, vacunación del ganado, etc.). En consecuencia, construir un rancho en un terreno ajeno no era para ellos robarse un pedazo de tierra, sino que resolvía una necesidad familiar y social, ya que además de poder acceder a una multiplicidad de servicios, en

2/ Según el último censo nacional 2001, Venezuela tiene una población de 24.915.902 habitantes. Aún no hay datos al público de población urbana y rural (abril 2004).

la ciudad se requería de fuerza de trabajo (Bolívar, 1987:54-60). En otros casos, simplemente porque deseaban vivir en la ciudad.

No sabemos en qué momento (no conocemos información al respecto) se fueron sumando, como base territorial de los barrios urbanos, los terrenos privados a los municipales o de instituciones del Estado. Tal vez fue al agotarse las tierras municipales o por encontrarse éstas cercanas a otras baldías, cuyo propietario era desconocido. En todo caso, como afirma la socióloga Tosca Hernández (1997), para llegar al fondo del tema de la propiedad de la tierra donde se asientan los barrios urbanos es necesario conocer nuestra historia.

De lo que sí se tiene conocimiento es que las acciones para atender la falta de viviendas de los sin techo en la Venezuela contemporánea se han quedado en unas cuantas operaciones inmobiliarias, algunas de gran renombre nacional e internacional, pero que en su conjunto no han podido satisfacer la demanda de los sectores de bajos ingresos, dado que el número de viviendas construidas es muy reducido y no se adapta a las características de la demanda.

Así, podemos afirmar que en la construcción de viviendas para personas de bajos recursos se han dado dos procesos simultáneos: la construcción con intervención del Estado antes aludida, y la que tiende a dominar, constituida por la producción que se realiza en los barrios.

Esto puede ser ilustrado con un dato estadístico de la proporción de viviendas en barrios que se construyeron en Caracas entre 1978 y 1983, que corresponde, según nuestros cálculos, al 63% del total de viviendas, ya que el 37% restante se construyó con permiso (Bolívar, 1989a:46).

■ ¿A QUIÉN PERTENECEN LOS TERRENOS DONDE SE ASIENTAN LOS BARRIOS?

De los estudios referentes a la naturaleza de los propietarios de los terrenos donde se asientan de los barrios caraqueños, hemos encontrado que aproximadamente la mitad son de propiedad municipal o del Estado y el resto de propiedad privada (Gobernación del Distrito Federal, Orcoplan Región Capital, Mindur, Fundacomun y OMPU, 1984:83). Seguramente al realizarse la regularización de la tenencia de estos terrenos se empezarán a develar muchas incógnitas y se precisará mucho más lo hasta ahora conocido.

A pesar de la imprecisión de las informaciones, lo antes referido indica que parte de los barrios caraqueños están en terrenos privados y que, sin embargo, esto no ha provocado el desalojo masivo ni tampoco ha impedido que las edificaciones que comenzaron como un rancho o casa de materiales deleznable se construyan, reconstruyan y alcancen los altos grados de desarrollo horizontal y vertical que observamos en los barrios.

Esta situación ha conducido a varios estudiosos, entre ellos la socióloga Tosca Hernández, a afirmar que "Existe una ilegalidad urbana generalizada, desde el punto de vista de lo que se considera única normativa jurídica establecida (escrita), que se resuelve, en la práctica, a través de un pluralismo jurídico, en la que el mismo Estado desempeña un rol" (Hernández, 1997:10). Otras investigaciones ahondan en la problemática de la irregularidad jurídica e introducen el papel del Estado, señalando que muchas de las principales manifestaciones de tal irregularidad pueden interpretarse como indicios de la institucionalización de lo que pudiéramos llamar un derecho oficial paralelo (Ontiveros y Bolívar, 2000:129).

Lo anteriormente expuesto debe tenerse en cuenta cuando se piense en operaciones de rehabilitación urbana y/o regularización del estatus de propiedad. Es necesario apuntar, sin embargo, que aún hoy en día se producen recuperaciones de terrenos ocupados, cuando los propietarios demuestran jurídicamente sus derechos. Esto ocurre aunque haya mucha gente habitándolos y algunos de ellos tengan varios años de ocupación y, probablemente incluso, proceda el derecho de usucapión.³

Teniendo en cuenta la situación descrita nos preguntamos: ¿Por qué en Venezuela, a diferencia de otros países latinoamericanos, no se había privilegiado hasta ahora la regularización en el uso y tenencia de los terrenos urbanos ocupados por los barrios autoproducidos, especialmente cuando el propietario es un privado? Pérez Perdomo y Nikken (1979:28) afirman: (...) conviene destacar que el propietario del suelo ocupado por "ranchos", podría perfectamente, en derecho estricto, apoyarse en el artículo 557 del Código Civil, para exigir del constructor de mala fe la demolición de la obra, pues por amplio que sea el criterio empleado, difícilmente podría extenderse el concepto de mejora hasta comprender las viviendas urbanas marginales, que parecen dirigidas a cualquier fin menos el de aumentar el valor de cambio o la productividad del suelo que las sustenta.

Los mismos autores señalan las dificultades que pueden enfrentar los propietarios de un terreno invadido para desalojarlo como, por ejemplo, demostrar su calidad de propietario, ya que dentro de un ordenamiento como el venezolano se requiere probar una continuidad perfecta de los títulos de propiedad (Pérez Perdomo y Nikken, 1979:34).

Pareciera, además, que cualquier juicio es costoso y el propietario no sólo enfrenta los problemas que éste acarrea, sino también problemas de orden

político-social, como es el hecho de privar de vivienda, por precaria que ésta sea, a un grupo de personas que pueden efectivamente necesitarla.

■ OBSTÁCULOS A LA REGULARIZACIÓN JURÍDICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS BARRIOS

A fin de contribuir a develar los obstáculos que han impedido la regularización jurídica de los barrios venezolanos, y estimulados por el economista brasileño Martim Smolka, del Instituto Lincoln, a finales de los años noventa un equipo conformado por la autora, junto con los antropólogos Julio De Freitas y Teresa Ontiveros y la jurista María Elena Calles, realizó una investigación exploratoria (Bolívar, Ontiveros y De Freitas, 2000; Bolívar, 2001) que evidenció la existencia de una posesión precaria, que permite que la gente viva en los barrios, reciba ayuda del Estado e, incluso, de instituciones privadas, y hasta pueda vender lo construido, aun en las primeras fases de la ocupación (venden el "punto" y el rancho de posesión que construyen). No obstante, en los últimos años ese entendimiento tácito se ha quebrantado, principalmente debido a los requerimientos del capital bancario, que no ha transigido en conceder préstamos a quienes no tienen propiedad registrada sobre el terreno que ocupan.⁴ Otra de las modificaciones se debe a la intervención del Banco Mundial como ente cofinanciado de operaciones de habilitación de barrios urbanos, que prefirió a finales del siglo XX sólo intervenir en barrios asentados en terrenos que eran o se suponían municipales, evitando los que se encontraban en terrenos privados (según las informaciones disponibles).

Los obstáculos que se revelan como impedimentos al proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los barrios urbanos venezolanos, según la investigación antes mencionada, son principalmente:

3/ Ilustra lo antes dicho el reciente e interesante análisis de un caso caraqueño (Ontiveros y Gutiérrez, 2004).

4/ Hay casos de creación de una fundación para poder dar los préstamos necesarios.

- La reconocida y auspiciada posesión precaria en los barrios. En general, los gobiernos han preferido darle prioridad a la dotación de equipamientos, vialidad, transporte, servicios, en vez de la regularización jurídico-formal.
- El desconocimiento de los verdaderos propietarios o la confusa propiedad territorial. Existen muchas propiedades indivisas, y realizar la tradición jurídica necesaria es una tarea ardua y de costosa realización.
- La deseada transitoriedad de los territorios urbanos constituidos por los barrios. Hay muchas personas e, incluso, altos funcionarios que todavía creen que los barrios pueden demolerse y sustituirse por otro tipo de viviendas. Esto último nos parece complicado y costoso de realizar y, a nuestro juicio, está fuera de la realidad. Distinto es evitar la continuación de las ocupaciones e invasiones, lo cual parece todavía más difícil en el contexto actual, donde éstas parecieran proliferar y ser auspiciadas por diversos grupos políticos.
- La creación en el tiempo y en el espacio de un orden jurídico informal para los barrios, calificado como “derecho oficial paralelo” (Ontiveros y Bolívar, 2000). A este respecto, Pérez Perdomo y Nikken (1979:21) explican que “el mismo Estado ha contribuido a crear una especie de orden jurídico-informal para satisfacer las necesidades jurídicas de los barrios relacionadas con la pertenencia de la vivienda”.
- La aceptación y conformidad con la posesión por parte de los hacedores y actuales ocupantes. Pareciera que mientras la posesión no ofrezca riesgo de desalojo, los habitantes están conformes y en la práctica no diferencian entre propiedad y posesión. Ellos explican que aunque sus propiedades no están registradas las venden o alquilan como cualquier ciudadano. No

obstante, algunos prefieren tener un título registrado, por varias razones, entre éstas el dejar los papeles en regla a sus herederos, además de aspirar a realizar transacciones sólo permitidas a propietarios jurídicos, como hipotecas o ventas en el mercado formal.

- Esquivar o a veces rechazar involucrarse en procesos burocráticos y jurídicos desgastadores y costosos, dificultades estas inherentes al sistema jurídico y administrativo venezolano.
- Las peculiaridades de la morfología resultante de los barrios y la ausencia de catastro, aun el más precario. Para registrar un título de propiedad hay que tener un plano con límites, y para eso es indispensable realizar un catastro y llegar a conciliar los intereses de los vecinos, que a veces se disputan por el lindero.

Tales dificultades desestimulan a cualquiera que pretenda emprender la tarea de regularizar la tenencia de la tierra en los barrios. Se trata, sin duda, de un trabajo minucioso y complejo.

Hasta ahora ningún gobierno se había decidido a modificar esta intrincada situación, tácitamente aceptada por todos. Siempre se había soslayado la regularización de la tenencia de la tierra en los barrios y más todavía a nivel nacional. Aparentemente, los obstáculos se habían convertido en barreras insalvables o una buena excusa para no asumir una empresa tan difícil y compleja de poner en práctica. Además, insistimos, para los habitantes tener un título registrado no había sido prioridad. Lo antes expuesto no quiere decir que no hayan existido diversas experiencias de titulación realizadas en Caracas y otras ciudades del país a través de los concejos municipales o alcaldías: siempre ponemos como ejemplo de estos procesos,

y en particular la participación de los habitantes involucrados, especialmente las efectuadas en Cumaná, estado Sucre, y Barquisimeto, estado Lara (Bolívar, 1998b).

Algunos de los profesionales que luchamos por el reconocimiento de los barrios, somos de la opinión de que la regularización es factible y necesaria: es una "misión posible". Sin embargo, advertimos que no hay que dar pasos en falso, ya que esto afectaría primero y, principalmente, a las personas y familias que viven en los barrios, bien sea creándoles falsas expectativas, concediéndoles títulos que no llenan los requisitos contenidos en la jurisprudencia venezolana, o haciendo aún más compleja la situación social que subyace en la aparente sencillez de la cuestión. Quienes insisten en proceder rápidamente a dar la propiedad no se percatan de que ésta no es realizable fácilmente, no sólo por lo intrincado del asunto, sino también porque está llena de detalles que en el tiempo han formado un ovillo difícil de desenredar, sobre todo en casos de tierras indivisas y barrios localizados en áreas reservadas para usos diferentes al de vivienda de interés social.⁵ Algunas veces, al encontrar una de sus puntas se cree tener la solución, y esto puede llevar de nuevo a un laberinto sin salida... Reiteramos, no hay que ser simplistas, la regularización de los barrios no se resuelve entregando la propiedad del terreno. Es indispensable que éste tenga uso conforme y una suerte de permiso de habitabilidad para la construcción, así como también los servicios y equipamientos públicos requeridos socialmente en la ciudad donde esté ubicado. Es parcial la opinión muy común de que al ser propietario de la tierra se satisface un principio de ciudadanía plena. Sostenemos que mientras los territorios constituidos por los barrios no sean reconocidos en los planes de urbanismo de la ciudad y sus oficinas de control urbano, y las construcciones no tengan permiso de habitabilidad, seguirán siendo subestimados y de escabroso acceso a los préstamos

hipotecarios de la banca comercial. Además, es pertinente observar que al reducir la regularización a la entrega de un título de propiedad registrado no se toman en cuenta otros requerimientos ya mencionados que tal vez contribuirían más a reconocer y regularizar el intrincado mundo de los barrios urbanos. A nuestra manera de ver, quienes más padecen en este enredo son algunos ocupantes de tierras privadas, que, como una espada de Damocles, deben vivir bajo la constante amenaza de desalojo, razón por la cual creemos necesario que estos casos se les dé una de las primeras prioridades en la regularización. En caso de ocurrir un fallo que admita la desocupación, es indispensable que los habitantes sean reubicados en un lugar donde tengan estabilidad y, en consecuencia, puedan vivir tranquilos. Hay que tener en cuenta que las viviendas, aunque sean precarias, han sido hechas con mucho amor y constituyen el hogar. No hay que olvidar que el desalojo y destrucción de lo autoproducido por sus habitantes trae consecuencias psicosociales que dejan marcas indelebles en las personas afectadas. En este sentido, es muy esclarecedor y conmovedor el trabajo realizado en Brasil por Jean-Pierre Boyer y Adalberto Barreto (1996).

■ LA REGULARIZACIÓN EN PROCESO

A principios del gobierno de Hugo Chávez Frías la presencia en el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) de experimentados profesionales e investigadores en la materia tratada, abrió la posibilidad de encarar seriamente la regularización de la tenencia en los barrios, pasando por su habilitación física, (elemento a nuestro juicio indispensable para el goce de las condiciones urbanas, en consecuencia, para el devenir ciudadano). Al respecto son importantes las palabras de Josefina Baldó Ayala, quien fuera presidenta de este organismo entre 1999 y enero de 2001, al hacer la presentación del "Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política habitacional" (Baldó Ayala, 2001:189-190):

5/ Un ejemplo de esto son los barrios caraqueños ubicados en la zona de protección del área metropolitana de Caracas por el sector de Hoyo de la Puerta.

En efecto, esta norma no surge sino que “insurge”. Es el resultado no sólo de la labor de un grupo de tecnócratas y especialistas en materia jurídica y habitacional, sino además el fruto de las experiencias, anhelos, aprendizajes, reveses y logros de una gran cantidad de expertos, comunidades, luchadores sociales, académicos e investigadores. La Ley de Vivienda de 1999, más que un “producto de laboratorio”, es el resultado de un proceso social en el que la fortaleza profesional y técnica se unió en forma dialéctica y respetuosa con diversas expresiones del saber ser y el saber hacer popular y comunitario, y estos elementos a su vez se amalgamaron con la decisión política de un gobierno que fue capaz de avanzar, allí donde muchos otros antes habían retrocedido: en el reconocimiento legal de los derechos habitacionales de las mayorías, tradicionalmente ignoradas en las políticas oficiales de vivienda.

Entre los tantos anhelos y necesidades sentidas de quienes viven en los barrios, está el que se resuelva su situación de ilegalidad. Quieren vivir en “urbanizaciones”, con sus vías, servicios, equipamientos... y dejar de ser invasores, como usualmente se les llama. Por eso esta ley, en su artículo 14, aborda el problema de la regularización:

Los programas de Habilitación Física de Zonas de Barrios y Rehabilitación de Urbanizaciones Populares, previstos en el artículo 12 del presente Decreto-Ley, atenderán al mejoramiento progresivo de las condiciones ambientales, al ordenamiento urbano y a la regularización de la tenencia de la tierra.

Mediante ley especial serán establecidos los procedimientos y modalidades de reconocimiento de derechos, adquisición de la propiedad y utilización de las tierras públicas y privadas ocupadas por los habitantes de las zonas de barrios y urbanizaciones populares determinadas conforme a esa legislación.

6/ A raíz de esta importante decisión del Ejecutivo y dado nuestro interés por el reconocimiento jurídico de los barrios urbanos, en el Sector de Estudios Urbanos de la Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva, de la FAUJCV, con la participación de la Red Solidaria de Comunidades Autónomas (RedSCA), promovimos una serie de reuniones de reflexión sobre el contenido del decreto y los anteproyectos de ley introducidos a la Asamblea Nacional (AN), de donde

surgió una lista de consideraciones que fueron enviadas a la AN y la Vicepresidencia de la República con objeto de estar presentes en la discusión.

Nos consta que los directivos del Conavi desde 1999 y luego en el año 2000, tomaron las previsiones necesarias para abordar la regularización con toda la seriedad y rigor que exige una materia tan compleja. Para ello fue contratado un equipo de juristas y éstos, además de hacer las indagaciones necesarias, realizaron varios talleres con personas expertas en el tema de lo tratado -su informe final fue rendido, como estaba previsto, en el transcurso del año 2001. Esto coincidió con un cambio de directiva del Conavi, lo que influyó en la falta de continuidad del proceso.

Posteriormente, suponemos que a finales de 2001, un equipo nombrado por el Presidente de la República tomó las riendas del proceso, que culminó en el Decreto Presidencial N° 1.666, de 4 de febrero de 2002, y en un proyecto de ley que salió publicado —como encarte en el diario Últimas Noticias— el 3 de marzo de 2002, solicitando opiniones de los interesados.⁶

Es de hacer notar que además del proyecto de ley del Ejecutivo, un grupo político de oposición (Primero Justicia) introdujo un proyecto sobre el mismo tema a principios de 2002, antes del correspondiente al Ejecutivo ya citado. Según informaciones extraoficiales, este último proyecto está aprobado en primera discusión, pero no hay todavía aprobación de ninguna ley al respecto (marzo de 2004).

Además de introducirse la discusión sobre los referidos proyectos de ley, se inició la puesta en práctica del Decreto Presidencial N° 1.666. Para esto se dio a conocer el contenido del anteproyecto de Ley del Ejecutivo Nacional y después de unos meses se designó al jefe de la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (OTNRTTU), adscrito a la Vicepresidencia de la República; simultáneamente, se promovió la formación de los Comités de Tierra Urbanos (CTU). En un comienzo los

requisitos para su constitución eran dispersos e incompletos, pero según informaciones que hemos recabado,⁷ los procesos y requerimientos están hoy mejor definidos y controlados por la OTNRTTU:

1. Se elige el CTU en una asamblea convocada en el ámbito o sector de un barrio donde exista un máximo de 200 viviendas. Las personas seleccionadas por el grupo de familias serán las representantes del CTU. Cada Comité debe hacer un croquis del sector del barrio o área de barrios que le corresponde y establecer las poligonales que lo delimitan. Para el requisito del registro en la OTNRTTU deben presentar el acta de la asamblea de fundación con la firma de todos los que ahí habitan o que participaron en la reunión. Este paso asegura que el comité pueda proseguir sus actividades, pues le da vida legal, al quedar registrado en la oficina central. El CTU es una organización nueva en los barrios⁸ y, por lo que hemos indagado, no sólo sirve para el proceso de regularización, sino que también pueden asumir otras tareas, como los comités de salud, seguridad, etc.

Los CTU van cubriendo el territorio urbano ocupado por los barrios y algunos funcionarios entrevistados nos han informado que prevén la integración de varios de ellos en unidades de desarrollo integrales (UDI).

Hasta ahora no hemos podido saber la relación entre estas últimas, las unidades de planificación física (UPF) y las unidades de diseño urbano (UDU), contenidas en el Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de Barrios del Área Metropolitana de Caracas y la Región Capital (Sector Panamericana y Los Teques) (Mindur, 1994). Hacemos referencia a este plan por ser uno de los más conocidos, no obstante, sabemos que en otras ciudades venezolanas se cuenta con planes similares.

7/ Las informaciones que nutren este apartado están fundamentadas en una entrevista realizada el 06/01/04 y en materiales suministrados en la misma por el licenciado Daniel Digiminiani de la OTNRTTU, quien nos atendió en nombre del licenciado Iván Martínez, quien preside la oficina antes mencionada.

8/ Interpretamos que es una organización del gobierno actual inicialmente propuesta para llevar a la práctica la tarea de regularizar la tenencia de la tierra. Pensamos que tal vez pretende sustituir otras organizaciones que existen en los barrios y que aún tiene vigencia, algunas de las cuales responden a las leyes como la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

2. Una vez registrado el CTU, los habitantes realizan el censo de las edificaciones y viviendas del barrio, el cual, de acuerdo con las planillas que nos han dado a conocer, es bastante detallado. Levantan asimismo la Carta del Barrio o "documento que contiene la historia del barrio narrado por sus protagonistas y cronistas".

Los Comités de Tierra Urbanos (CTU) se están creando con gran entusiasmo, aunque se han topado con inconvenientes intrínsecos a la ocupación, donde nunca se ha reparado en el tamaño, forma, medidas, etc., de las áreas ocupadas. En general, en los barrios urbanos no hay catastro y son muy pocos los territorios ocupados que tienen planes y proyectos, menos todavía con aprobación de las autoridades urbanas.

A más de dos años de haberse dictado el Decreto Presidencial N° 1.666, hay una serie de experiencias en curso, bien para conceder los títulos a los poseedores o para resolver algunos de los obstáculos encontrados.

Es oportuno señalar que las tareas a realizar por los habitantes de barrios a veces están por encima de sus posibilidades reales. Por las experiencias compartidas con las comunidades populares, reconocemos el saber de los habitantes pero igualmente sus limitaciones y carencias, que hoy estamos en la obligación de subsanar; ello es parte de una deuda social que no puede seguir aumentando. En nuestra opinión, a pesar de reconocer todo el aporte de los hacedores de barrios, los estudios técnicos y profesionales tienen que ser un requisito que no podemos dejar que se omita por ser costosos o porque otras personas no preparadas estén dispuestas a realizarlos. Reivindicar este aspecto del proceso es importante para quienes durante años hemos analizado este asunto. En los procesos de regularización de la tenencia de la tierra no hay que olvidar la elaboración

de proyectos de habilitación de los barrios, que requieren de profesionales con la suficiente experiencia; asimismo la realización en el tiempo y en el espacio de las propuestas contenidas en éstos.

Esperamos que con las experiencias de cooperativas de técnicos y profesionales que se están poniendo en práctica (muchos o algunos de esos profesionales pueden vivir en los barrios) se subsane lo que a nuestro parecer pueda convertirse en una desviación, es decir, pedir a los habitantes hacer los planes de sus barrios.⁹ Busquemos la mejor manera de llegar a soluciones donde todos aporten y se beneficien.

Un hecho que ha sido común en la historia de formación de los barrios urbanos es la ocupación de tierras ajenas por personas que no tienen hogar y también los que hacen de la ocupación un negocio. No obstante, consideramos que al abordar la regularización y mejora de las condiciones de vida en estos espacios es necesario afrontar este problema, ya que puede ser hasta contradictoria con la misma regularización y habilitación. Nos parece paradójico que se permitan las ocupaciones e, incluso, se incentiven. Aunque es difícil evitar las invasiones y ocupaciones de terrenos urbanos, es imprescindible tomar una actitud diferente a la que hasta la fecha ha privado. Nos preguntamos: ¿Qué pasará entonces, con terrenos libres en áreas de barrios en proceso de habilitación y/o regularización?

CONQUISTAS Y ESCOLLOS EN EL CAMINO

□ Hasta ahora sólo puede decirse que se ha iniciado el proceso con la entrega de miles de títulos, aunque no se han alcanzado las propias metas del gobierno. Algunos de esos títulos se han registrado individualmente, por parcelas, y en otros casos la entrega ha sido para todo el colectivo de

⁹/ Nos parece inadecuado que en determinados momentos del proceso de regularización de los barrios se deje en manos de los habitantes trabajos que exigen de un aporte profesional y técnico. Esto parece contradictorio con el programa gubernamental Barrio Adentro que se fundamenta en la presencia de médicos cubanos, aunque la gente de los barrios sepa mucho de medicina tradicional...

un barrio, como etapa previa a la entrega individual (información de uno de los habitantes del barrio León Droz Blanco, municipio Libertador).

□ La principal dificultad manifestada por los responsables de llevar a la práctica el Decreto Presidencial N° 1.666 es la falta de catastro. Este inconveniente lo están tratando de solventar, creando cooperativas de profesionales y habitantes.

□ La creación de muchos CTU con el objetivo fundamental de realizar las gestiones necesarias para la obtención del título de propiedad, ha conducido a que, al pasar el tiempo y no obtenerlo, los integrantes pierdan interés y el comité se disuelva. La gente quiere el título tan rápido como sea posible o como se los han prometido; al no suceder esto, creen que han sido engañados y se desaniman.

□ Otro inconveniente es la falta de coordinación entre las oficinas interesadas y la centralización que ejerce la OTNRTTU. Nos parece oportuno señalar que hemos percibido diferencias entre los que llevan adelante procesos a través de alcaldías y los requerimientos de la oficina nacional, y esto no sólo en alcaldías con diferencias políticas, sino también del mismo partido de gobierno.

□ Otra cuestión que se desprende de las entrevistas a un funcionario de la OTNRTTU es la necesidad de los planes especiales, pues la Carta del Barrio no resuelve todos los problemas.

□ Al decidir, por decreto presidencial, regularizar la tenencia de la tierra en los barrios urbanos no se han tomado en cuenta los mecanismos existentes creados en nuestra sociedad para vivir en terrenos ajenos a los dueños de

tribunales e, incluso, en registros públicos con la anuencia de los propietarios de la tierra. Este conjunto de procesos y mecanismos forman parte del pluralismo jurídico al cual hemos hecho mención en este escrito y a través del cual se han satisfecho los deseos y aspiraciones de los usuarios. En la práctica, estos últimos no se han tomado en cuenta para alimentar lo nuevo.

□ Es urgente reiterar que la regularización de los barrios no está sólo conformada por la entrega del título de la propiedad del terreno asiento de los mismos. Es imprescindible considerar también la solución de otros aspectos jurídicos contenidos en la legislación urbana vigente. Para alcanzar con éxito este proceso es necesario lograr una integración entre el derecho escrito y el que se ha ido conformando a partir de las prácticas sociales. Coincidimos con Pierre Calame (2003:111) cuando dice que estos son actos esenciales para la reapropiación de la gobernancia por la sociedad. Se trata en un barrio, en una clase, en un grupo humano, de inventar reglas y de nombrar actores de una mediación de conflictos.

□ Queremos dejar constancia de nuestras dudas en cuanto al beneficio que trae entregar el título del terreno sin crear, tanto los mecanismos permanentes para la habilitación integral de los barrios como la regulación de los procesos de crecimiento horizontal y vertical de las edificaciones y las formas de convivencia, nutridos o fundamentados en los usos y costumbres existentes y los requerimientos humanos y técnicos que garanticen una calidad ambiental digna de seres humanos.

■ EPÍLOGO

No puede haber conclusión de un proceso que apenas se inicia, más aún en una coyuntura político-social y económica tan particular (febrero 2002-marzo 2004).

10/ Intervención de la trabajadora comunitaria Mildred Fuentes en reunión celebrada en la FAU-UCV el 25/04/04, referida a la regularización en curso.

Aunque estamos tentados a celebrar los logros alcanzados y el que ya miles de familias sean propietarias del terreno donde se asientan sus viviendas, no podemos dejar de escuchar y meditar sobre las palabras de habitantes que manifiestan su inquietud ante los procesos que se realizan sin buscar el tiempo de reflexionar sobre lo que se está haciendo.¹⁰

Apostamos a que tanto las críticas como los elogios sean oídos, y día a día se perfeccione el proceso y se evite el hacer de esta misión tan importante un instrumento de proselitismo político, como ha sido una tradición en nuestro país.

Ambicionamos que los ritmos y tiempos de realización se adecuen más a los requerimientos de los usuarios que a los intereses de los que toman las decisiones. Los tiempos los establecen muchas veces los burócratas en función de aspectos ajenos a los requerimientos de los protagonistas, que son los habitantes.

Deseamos que quienes tienen en sus manos la dirección del proceso abran el espectro de los actores involucrados, a fin de que las municipalidades de cualquier tendencia política también participen activamente en los procesos de regularización que se llevan a cabo, y aun más, que se les incentive y prepare a una participación responsable.

Creemos necesario que los CTU no sean la única organización que permita abordar la regularización. Debería preverse que algunas asociaciones ya existentes puedan animarse y readaptar en la práctica y en sus estatutos, a fin de cumplir nuevas tareas como las referidas a la regularización. Igualmente, pueden aparecer otras organizaciones con iguales o mejores condiciones.

Se requiere, también, recordar la importancia de planes, proyectos y regulaciones de convivencia para todos los territorios ocupados. La regularización sin tomar en cuenta elementos como los mencionados, no alcanzará a profundizarse y contribuir efectivamente a mejorar la calidad de vida en los territorios populares contemporáneos venezolanos.

De igual manera, aspiramos que se deje explicitado en los documentos individuales de propiedad que en los territorios de los barrios es necesario cumplir con requisitos que resguarden la calidad ambiental de las viviendas, que se han hecho con mucho esfuerzo y que creemos nunca se detendrán en su proceso de desarrollo.

No olvidemos que los ritmos y los saberes populares algunas veces son ignorados, menospreciados y hasta utilizados demagógicamente por quienes tienen en sus manos el poder; además de que los tiempos y formas de proceder burocráticos afectan los procesos, y en éstos están envueltos seres humanos que hay que respetar y tratar como tales.

Esperamos que una intervención tan importante como la regularización de la tenencia de la tierra, contribuya a valorar lo construido por los habitantes en tiempos y espacios que son imposible de prever. Es nuestro anhelo que pueda crearse un orden de la manera más equitativa posible y que éste sea una nueva creación nutrida de las experiencias vividas.

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|---|--|
| <p>BALDÓ AYALA, Josefina</p> <p>2001 "Ley de Vivienda de 1999: un paso importante en la dirección correcta". En Bolívar, T., comp. Voces solidarias. Contribución a la participación para el diseño (pp. 189-190). Caracas, FAU-UCV, Consejo Nacional de la Vivienda, Misereor.</p> | <p>1998b "¿Irregularidad jurídica o derecho alternativo en los barrios urbanos venezolanos? Experiencias de regularización en curso". Trabajo presentado en el Foro Internacional Regularización y Mercadeo de Tierras. Presentaciones comparativas de Centro y Suramérica. Medellín-Colombia, 16-18 de marzo.</p> |
| <p>BOLÍVAR, Teolinda</p> <p>1987 La production du cadre bâti dans les barrios a Caracas... Un chantier permanent! Tesis de doctorado. París, Universidad de París XII.</p> | <p>2001 "Algunos obstáculos que han impedido la regularización jurídica de los barrios venezolanos". Urbana, n° 30, pp. 69-72.</p> |
| <p>1989a "Los agentes sociales articulados a la producción de los barrios de ranchos (contribución a la discusión)". Coloquio, volumen 1, n° 1, pp. 143-163. Caracas, CDCH-UCV.</p> | <p>BOLÍVAR, Teolinda; CILENTO, Alfredo y HERNÁNDEZ, Tosca, coord. 1997 Barrios y propiedad de la tierra. Una discusión. Caracas, Universidad Central de Venezuela / Fundacomun / Fundación Gual y España.</p> |
| <p>1989b "Los asentamientos humanos en precario". Mario Lungo Uclés, comp. Lo urbano: teoría y métodos. San José de Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamérica.</p> | <p>BOLÍVAR, Teolinda; GUERRERO, Mildred; ROSAS, Iris; ONTIVEROS, Teresa y DE FREITAS, Julio</p> |
| <p>1998a "Contribución al análisis de los territorios autoproducidos en la metrópoli capital venezolana y la fragmentación urbana". Urbana, Caracas, Instituto de Urbanismo, FAUUCV, n° 23, pp. 53-74.</p> | <p>1994 Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones. Caracas: Mindur-Conavi.</p> |

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>BOLÍVAR, Teolinda; ONTIVEROS, Teresa y DE FREITAS, Julio</p> | <p>Fundación de la Vivienda Popular, ed. 1991</p> | <p>ONTIVEROS, Teresa y BOLÍVAR, Teolinda</p> | <p>República Bolivariana de Venezuela 2002</p> |
| <p>2000 "Sobre la cuestión de la regularización jurídica de los barrios urbanos". Mimeo. Caracas: Sector de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela e Instituto Lincoln.</p> | <p>Tenencia de la tierra en los barrios: regularización. Caracas, Fondo Editorial Interfundaciones.</p> | <p>2000 "Vivienda y acceso al suelo urbano: ¿institucionalización de un derecho oficial paralelo?". En Fernandes, Edésio, ed. Derecho, espacio urbano y medio ambiente [pp. 115-141]. Oñati-Madrid, Instituto Internacional de Sociología Jurídica.</p> | <p>"Decreto N° 1.666". Gaceta Oficial N° 37.378, 4 de febrero, Caracas.</p> |
| <p>BOYER, Jean-Pierre y BARRETO, Adalberto</p> | <p>Gobernación del Distrito Federal, Orcoplan Región Capital, Mindur, Fundacomun y OMPU</p> | <p>ONTIVEROS, Teresa y GUTIÉRREZ, Armando</p> | <p>República de Venezuela 1999</p> |
| <p>1996 L'indien qui est en moi. Itinéraire d'un psychiatre brésilien. París: Ediciones Descartes & Cie.</p> | <p>1984 "Barrios urbanos y área metropolitana de Caracas, diagnóstico. Informe". Caracas, mimeo.</p> | <p>2004 "Esto es lo único que tengo". Amenazas de desplazamientos forzados y mecanismos de resistencia. Casa Los Pinos, Hoyo de La Puerta, municipio Baruta, área metropolitana de Caracas. Caracas, mimeo.</p> | <p>"Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional". Gaceta Oficial N° 5.392 Extraordinario, 22 de octubre, Caracas.</p> |
| <p>CALAME, Pierre</p> | <p>HERNÁNDEZ, Tosca</p> | <p>PÉREZ PERDOMO, Rogelio</p> | <p>1999</p> |
| <p>2003 la démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance. París: Ediciones Charles Léopold Mayer y Descartes & Cie.</p> | <p>1997 "Prólogo". En Bolívar, Teolinda; Cilento Sarli, Alfredo y Hernández, Tosca, coord. (1997). Barrios y propiedad de la tierra. Una discusión (pp. 7-11). Caracas, Universidad Central de Venezuela/ Fundacomun / Fundación Gual y España.</p> | <p>1991 "Regularización de la vivienda en los barrios". En Fundación de la Vivienda Popular, ed. Tenencia de la tierra en los barrios: regularización. Caracas, Fondo Editorial Interfundaciones.</p> | <p>1991</p> |
| <p>Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad Central de Venezuela (Sector de Estudios Urbanos y Grupo de Investigación la Producción de Barrios Urbanos)</p> | <p>Ministerio de Desarrollo Urbano</p> | <p>PÉREZ PERDOMO, Rogelio y NIKKEN, Pedro</p> | <p>1979</p> |
| <p>2002 "Síntesis de las reflexiones a los anteproyectos de Ley sobre la Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Barrios". Caracas, mimeo.</p> | <p>1994 "Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de Barrios del Área Metropolitana de Caracas y la Región Capital (Sector Panamericana y Los Teques)". Caracas: Mindur.</p> | <p>1979 Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas. Caracas, Universidad Central de Venezuela y Fondo de Cultura Económica.</p> | <p>1993</p> |
| <p>Oficina Central de Estadística e Informática</p> | <p>1993 El censo en Venezuela. Caracas.</p> | <p></p> | <p></p> |