

Josefina FLÓREZ DÍAZ
María Elena GÓMEZ
Victor FOSSI BELLOSO
Armando RODRÍGUEZ

RESUMEN

El presente artículo resume los resultados más relevantes de una investigación sobre los procesos de habilitación de tierras destinadas al uso residencial en el sector formal en Venezuela. El trabajo fue abordado bajo un esquema de investigación cualitativa, desde el cual se busca el reconocimiento de las cualidades particulares del problema, "a partir de sí mismo", y no sujeto a teorías previamente establecidas en torno a este problema. Ello ha permitido descubrir las características particulares del proceso de urbanización en nuestro país. Las conclusiones más importantes del estudio se desarrollan en torno al papel del Estado como regulador y controlador del proceso. En este sentido, se considera que éste debe retomar su responsabilidad en los procesos de desarrollo urbano y habilitación de tierras, y realizar las grandes inversiones en infraestructura a fin de dirigir el desarrollo urbano hacia las áreas más adecuadas y previstas en los planes urbanísticos, así como lograr que las inversiones de los particulares se orienten según las estrategias de desarrollo planteadas. Así mismo, se considera que el Estado debe reasumir la responsabilidad sobre el desarrollo urbano del país y realzar el valor de la ciudad, a través de una gerencia culta y actualizada en el uso de los instrumentos que permiten poner en valor la ciudad, ya que sin cultura urbana el problema de la habilitación se hace más grave y más complejo.

1/ Las ideas contenidas en este artículo están basadas y resumen los aspectos más relevantes del producto de la investigación "Fórmulas Gerenciales para la Habilitación de Tierras Urbanas", IERU-USB, 2001, en la que participaron, además de los autores de este artículo, Oscar Olinto Camacho, Roger Martínez, Eniber Cabrera, Nelliana Villoria, y Adriana D'Elías.

LA HABILITACIÓN URBANÍSTICA DE TIERRAS EN VENEZUELA

CONCEPTOS BÁSICOS, EVALUACIÓN DE CASOS
DE ESTUDIO Y UNA PROPUESTA GERENCIAL¹

ARTÍCULO

ABSTRACT

This article summarizes the main findings of a study on the process of urban land improvement for formal residential use in Venezuela. The study adopted a qualitative approach using direct scrutiny of the problem permitting the recognition of its particular qualities, without recurring to preestablished theories. This approach allowed the research team to gain understanding of the particular characteristic of the urban land improvement process in Venezuela. The most important conclusions of the study related to the role of the state as regulator and controller of that process. It is felt that the state must regain responsibility for the process of urban development and land improvement and undertake major investment in urban infrastructure in order to direct development to appropriate areas as indicated in urban plans, so that private investment can be oriented according to public development strategies. In the same line of reasoning it is deemed that an important aspect of public responsibility for urban development is to increase city values through modern and enlightened management of devices that contribute to enhance such values; it is felt that without urban culture, the problem of urban land improvement will become graver and more complicated.

Palabras Clave

Tierras urbanas. Políticas urbanas.
Habilitación de tierras. Urbaniza-
ción. Venezuela.

Key-words

Urban land. Urban policy. Urban
development. Land improvement.
Venezuela.

Recibido: enero-03
Aceptado: julio-03

I / INTRODUCCIÓN

El desarrollo de los procesos de habilitación de tierras urbanas en Venezuela enfrenta una serie de problemas de orden técnico, administrativo y normativo que dificultan el desarrollo ordenado de las ciudades y contribuyen a la producción de ámbitos residenciales de baja calidad urbana y ambiental. Entre estos problemas podemos identificar: la ausencia de criterios claros en las autoridades urbanísticas nacionales y locales en cuanto al rol gerencial y protagónico del Estado en el proceso de urbanización; la tendencia de los promotores inmobiliarios públicos y privados a desarrollar nuevas urbanizaciones en los bordes de las poligonales urbanas o fuera de ese perímetro; las discrepancias entre las áreas definidas como unidades de planificación y las dimensiones y formas de las unidades de propiedad; la ausencia de una política pública dirigida a la adquisición anticipada de suelo en las áreas urbanas; y la ausencia de estudios que permitan establecer las vinculaciones existentes entre la calidad, los costos de habilitación urbanística de tierras y la aplicación de criterios técnicos de planificación y diseño urbano.

La concurrencia de estos temas se hace presente en el marco de procesos políticos y administrativos de desconcentración, descentralización y transferencia de competencias, y se suma a un sentir generalizado de desvalorización de la planificación urbana, desde donde se cuestiona la capacidad de sus instrumentos para impulsar operaciones racionales, en escala adecuada y ágiles, de habilitación urbanística de tierras. La actualidad y relevancia de este problema, así como sus implicaciones en el desarrollo urbano del país, han sido las motivaciones fundamentales para la realización de una investigación que ha buscado estudiar en profundidad este tema, con el propósito de deslastrarlo de erróneas concepciones que impiden la formulación de salidas viables para solventar los problemas a él asociados.

El producto de la investigación que ha dado origen al presente artículo forma parte de una línea de investigación sobre la producción formal de suelos urbanos, adelantada desde el año 1998 por investigadores del Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU) de la Universidad Simón Bolívar. El último producto del desarrollo de esta línea de investigación lo constituye el estudio sobre el cual se basa este artículo, y que fue financiado por el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI—IERU 2001) y finalizado en julio del 2001.

A partir del problema planteado, el análisis está dirigido a revisar los procesos de habilitación de tierras en el sector formal y regulado de las ciudades, entendiendo que las técnicas de evaluación sistemática y el diseño de criterios que se apliquen en su estudio no se adecuan a realidades tales como los asentamientos espontáneos o no controlados. En tal sentido, el objetivo general de este artículo es presentar instrumentos y criterios de gestión y planificación urbana que permitan mejorar el diseño y la implementación de estrategias de los entes gubernamentales en los procesos de habilitación de tierras urbanas.

A partir de este objetivo general se pretende lograr los objetivos específicos siguientes:

- 1/ Caracterizar el proceso de habilitación de tierra urbana, o urbanización (proceso ideal).
- 2/ Evaluar el proceso de producción de tierra urbana en Venezuela.
- 3/ Generar una clasificación de los casos y situaciones que han dificultado o facilitado la formación de suelo urbano adecuado en las ciudades venezolanas.
- 4/ Proponer un conjunto de fórmulas gerenciales para la habilitación de tierras urbanas.

Dada la complejidad del problema en estudio y la inexistencia en el país de estudios previos, se considera pertinente abordar la realización del trabajo desde el enfoque de las investigaciones cualitativas, estudiando el problema desde sí mismo, a partir de su propia racionalidad, incorporando las diferentes posiciones y experiencias de los múltiples actores que participan en el mismo e interpretando los resultados a la luz de un marco conceptual que, lejos de ser un cuerpo teórico estático que fuerza la interpretación de los resultados, es concebido como un marco referencial que permite dimensionar el problema de la investigación y sirve de fondo para contrastar futuros resultados.

En este artículo se presentan los resultados más importantes de la investigación cuya exposición da cuenta del proceso mismo de investigación. En tal sentido, en el segundo punto se expone la concepción de los procesos formales de habilitación de tierras urbanas, identificando sus componentes y etapas, los actores participantes y los resultados que se esperan alcanzar en cada una de ellas. A los fines de este artículo, el esquema antes señalado se denomina "proceso ideal de habilitación de tierras". Una vez establecidas las bases

conceptuales, en el tercer punto se describen y evalúan procesos de habilitación de tierras urbanas ocurridos en cuatro ciudades venezolanas. A partir de este análisis, en el cuarto punto se establece una tipología de casos y situaciones que han dificultado o facilitado la formación de suelo urbano adecuado; y se presenta una propuesta de fórmulas gerenciales para la habilitación de tierra urbana. Finalmente, el quinto punto recoge las conclusiones generales del estudio.

2/ EL PROCESO DE HABILITACION URBANÍSTICA DE TIERRAS. DEFINICIÓN Y COMPONENTES

Se entiende por habilitación urbanística de tierras el proceso mediante el cual los terrenos rústicos, situados dentro o circundantes a una ciudad, son incorporados mediante mecanismos de urbanización a su trama física y de servicios. La habilitación de tierras es un proceso continuo y complejo que responde a variables de distinta índole (económicas, demográficas, sociales, geográficas, históricas, políticas, entre otras), y se enmarca dentro del fenómeno general del crecimiento y consolidación de las áreas urbanas.

El modelo del proceso ideal de habilitación de tierras que hemos construido distingue las formas de producción de tierra urbana regulada que han ocurrido en Venezuela durante los últimos sesenta años. En él podemos identificar cuáles son las etapas del proceso; qué actores llevan a cabo actividades específicas; qué evidencias o registros permiten seguir la secuencia del proceso. Todo ello con el fin de identificar elementos o momentos claves que permitan optimizar el papel del Estado como ente protagónico, tanto regulador como operativo, de dicho proceso. El modelo distingue seis fases de desarrollo, que se describen seguidamente.

Fase 0: Conformación de la demanda de suelo urbanizado.

Fase 1: Concepción preliminar de la iniciativa de urbanización.

Fase 2: Elaboración del proyecto de urbanización.

Fase 3: Ejecución de las obras del proyecto de urbanización.

Fase 4: Formalización documental y entrega de la urbanización

Fase 5: Seguimiento y evaluación.

La figura N° 1 muestra las distintas fases, y para cada una de éstas son identificados los actores del proceso; en ella se resume el tipo de actividades que son realizadas en cada fase y se enumeran algunos indicadores que testimonian su ejecución. A continuación son descritas en términos generales las seis fases enunciadas de forma detallada.

2.1. Fase 0: Conformación de la demanda de suelo urbanizado

En esta fase se reconoce la existencia de unas "condiciones de entrada" previas a que el proceso formal de habilitación de tierras se inicie. En efecto, el crecimiento de la población y de las actividades económicas en una localidad determinada da lugar a la generación de una demanda para la localización de actividades urbanas que se traduce —una vez distribuido el incremento de población y empleo en el stock de inmuebles previamente existentes— en la necesidad de habilitar tierras para satisfacer dichas demandas de localización espacial.

Las acciones de habilitación o de rehabilitación dependen de las condiciones de acomodo de nuevos desarrollos en que se encuentre la localidad. En condiciones de escasez de terrenos rústicos aprovechables para su uso urbano, la rehabilitación o la reurbanización serán aplicadas con más frecuencia que la urbanización, y viceversa. Como puede deducirse, en cualquiera de los dos casos, la existencia de condiciones previas determina la manera en que se llevará a cabo la habilitación de tierras urbanas.

Se puede identificar, como actores claves en esta etapa primigenia del proceso, a los potenciales consumidores del espacio urbanizado, quienes buscan nuevas localizaciones, y al Estado, como ente que debe obtener y difundir información acerca de la dinámica del crecimiento en las distintas localidades.

En esta etapa inicial es particularmente importante el rol del Estado como ente dinamizador del desarrollo urbano. En efecto, para que la demanda de suelo urbanizado pueda satisfacerse apropiadamente, es necesaria la pre-existencia en la ciudad de unas condiciones urbanísticas de recepción que, como mínimo, se puedan referir a:

□ Existencia de terrenos vacantes con condiciones ambientales aptas para la urbanización (terrenos firmes, sin riesgos naturales o artificiales para su ocupación y fuera de áreas con restricciones derivadas de acciones dirigidas a proteger recursos naturales).

- Existencia de regulaciones urbanísticas que establezcan las condiciones de incorporación de estos terrenos (variables urbanas) a la ciudad, y que señalen las zonas susceptibles de ser objeto de procesos de renovación urbana.
- Existencia de macro-infraestructuras de servicios públicos desde las cuales se abastezcan o incorporen las micro-infraestructuras de las nuevas lotificaciones.
- Claridad respecto a la propiedad de los terrenos (seguridad jurídica de la propiedad).
- Voluntad política y proactividad de la administración urbanística competente.

Si alguna de estas condiciones previas no es cubierta, la habilitación de tierras tropezará con dificultades que perjudicarán la calidad de los espacios a incorporar en el futuro.

Algunos indicadores que permiten evidenciar el desarrollo de esta etapa en cualquier localidad pueden hallarse cuando existan estadísticas actualizadas acerca de:

- Crecimiento de la población.
- Tendencias de localización espacial de actividades.
- Incremento en los precios del suelo.

El Estado puede contribuir a motorizar este proceso a través de la difusión de información urbanística de los distintos centros poblados. En Venezuela existen experiencias previas como los expedientes de ciudades, realizadas por organismos públicos como el Banco Obrero y FONDUR, en los cuales se documentaban las condiciones urbanas de cada centro poblado. Ellos permitían a los urbanizadores —incluyendo al propio Estado— conocer las potencialidades de cada ciudad para alojar nuevos desarrollos urbanísticos. Este esfuerzo dejó de realizarse, pero no ha dejado de ser necesario para agilizar los procesos de urbanización formal.

2.2. Fase 1

Concepción preliminar de la iniciativa de urbanización

Esta etapa se refiere al conjunto de actividades que el promotor (público o privado) realiza previamente al diseño del proyecto de urbanización. Ellas son:

- Estudio de la dinámica del mercado inmobiliario.
- Estudio de la oferta de suelo urbano de la localidad.

- Selección tentativa de una o varias opciones de localización del nuevo desarrollo.
- Diseño preliminar de la operación inmobiliaria por parte del promotor.
- Análisis preliminar con respecto a la factibilidad de la operación inmobiliaria por parte del promotor.
- Toma de decisión respecto a la ejecución del nuevo desarrollo.

El *estudio de la dinámica del mercado inmobiliario* se refiere a la investigación del mercado que realiza todo inversionista inmobiliario (público o privado), previa a la decisión de acometer un proyecto, lo cual le permite conocer la magnitud y crecimiento de la demanda de inmuebles, el stock existente y la oportunidad o conveniencia de incrementar la oferta de suelo urbanizado mediante una nueva iniciativa de urbanización, sobre la base de una comparación entre oferta y demanda. En esta actividad existen agentes inmobiliarios que actúan como intermediarios entre los propietarios de tierras y los promotores de nuevos desarrollos. A partir del análisis del mercado el promotor puede decidir continuar o no con el proceso de urbanización.

Una vez que existe interés de parte del promotor en una localidad determinada, el *estudio de la oferta de suelo urbano* comprende la búsqueda de información respecto a los sitios disponibles para realizar nuevos desarrollos, referente a:

- Condiciones medioambientales.
- Variables urbanas de los sitios (usos del suelo, densidades y equipamientos previstos).
- Disponibilidad de vialidad de acceso y servicios básicos (macroinfraestructuras).
- Propiedad y valor de los terrenos.
- Opinión de las autoridades urbanísticas locales respecto a la urbanización de cada sitio.

La comparación entre las distintas opciones de localización permitirá la *selección tentativa de una o varias opciones de localización*, para las cuales el promotor puede solicitar a la autoridad urbanística municipal competente mayores detalles respecto a las condiciones de urbanización (Consulta Preliminar de Variables Urbanas Fundamentales, LOOU, artículos 81, 82 y 125).

Con una selección tentativa de localización, el promotor hace un diseño preliminar de la operación inmobiliaria, que posteriormente es analizada para determinar su factibilidad física, económica y financiera. Se trata de la elaboración de pre-anteproyectos de urbanismo que permiten visualizar el proyecto y evaluarlo técnica y económicamente, antes de emprenderlo. En este momento, la participación de los profesionales de la ingeniería, la arquitectura y el urbanismo es fundamental.

Con base en este diseño preliminar y en los subsiguientes análisis de factibilidad, el promotor considera la iniciativa y toma una decisión, pudiendo descartarla (lo cual reinicia el proceso de selección tentativa) o adoptarla, en cuyo caso se prosigue hacia la siguiente fase del proceso.

Los indicadores que permiten verificar que esta etapa se lleva a cabo son los siguientes:

- La existencia de planes y programas urbanísticos públicos.
- La publicación de información sistematizada y descentralizada sobre catastro y mercado inmobiliario.
- La existencia de publicaciones de oferta de inmuebles a la venta para ser desarrollados.
- La existencia de pre-anteproyectos urbanísticos.
- Los expedientes de consultas preliminares ante la respectiva ingeniería municipal con relación al eventual desarrollo de lotes de terreno.

En esta fase la participación del Estado es muy importante, porque es el que puede crear las condiciones favorables para animar a los inversionistas a ejecutar los desarrollos en la localidad o, al contrario, desestimular iniciativas que no sean cónsonas con la política de ordenación urbanística y de protección ambiental. Por otro lado, una política municipal equivocada puede traer como consecuencia que los promotores decidan no realizar los desarrollos en esa localidad, aunque las condiciones del mercado, ambientales y urbanísticas sean favorables.

Es deseable contar en esta etapa con mecanismos que puedan facilitar acuerdos y medidas administrativas dirigidas a sobrepasar límites prediales, compensar a propietarios afectados por futuras obras públicas, o redistribuir los beneficios de propuestas de desarrollo, entre otros objetivos deseables. Estos mecanismos son inexistentes o poco practicados en nuestro país; sin

embargo, son de continua aplicación en otros países y facilitan enormemente la gerencia urbanística.

2.3. Fase 2

Elaboración del proyecto de urbanización

Esta fase se refiere a las actividades relativas al diseño del urbanismo, el análisis detallado de factibilidad técnico-económica-financiera del proyecto y la programación en el tiempo de la ejecución física y de la aplicación de recursos económicos.

En algunas ocasiones la ejecución de esta etapa no viene precedida por los análisis previos de factibilidad (Fase 1), por lo cual se diseñan proyectos que luego son abandonados al encontrarse con obstáculos insalvables o cuya superación sería muy costosa, que no fueron evidenciados oportunamente (problemas de tenencia, inexistencia o insuficiencia de servicios, condiciones ambientales adversas, falta de claridad en las variables urbanas fundamentales, balance económico no satisfactorio, entre otros obstáculos). Por otra parte, aun cuando la elaboración de proyectos —aún precedidos de análisis serios de factibilidad— no constituye una garantía de la futura existencia de la urbanización; esta fase constituye un requerimiento indispensable, dentro del proceso de desarrollo urbano formal, para la posterior ejecución de las obras.

Una vez que el promotor diseña el proyecto conforme a las normas técnicas (con el apoyo de profesionales competentes), el mismo se somete a la autorización administrativa del órgano municipal competente, según los pasos administrativos previstos en la regulación urbanística vigente (en la actualidad, lo previsto en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, y las normas incluidas en las ordenanzas municipales referidas a la construcción de urbanizaciones). Así mismo, este proyecto se somete a la consideración de los organismos encargados de servicios públicos, para obtener una certificación de capacidad e idoneidad de los servicios públicos requeridos. Esta es una etapa clave del proceso de habilitación de tierras, por cuanto ofrece la oportunidad a la autoridad urbanística de establecer controles acerca de las características de urbanización propuestas en los nuevos desarrollos.

Algunos indicadores que evidencian el cumplimiento de esta etapa, son los siguientes:

- Existencia de proyectos detallados para su construcción.

□ Respuestas oficiales por parte de organismos públicos respecto a la aprobación o negación del proyecto de urbanización.

Una vez aprobado el proyecto, lo cual significa la obtención de la Constancia de Cumplimiento de Variables Urbanas Fundamentales para urbanizar, se considera que éste es apto para la construcción, por lo cual se inicia la siguiente fase.

2.4. Fase 3

Ejecución de las obras del proyecto de urbanización

Una vez obtenida una autorización para urbanizar, el promotor:

- Selecciona empresas constructoras.
- Solicita, obtiene y encausa el financiamiento de las obras.
- Construye las obras de urbanismo.
- Mercadea el producto final (parcela urbanizada o inmuebles edificados) a consumidores finales.
- Tramita y obtiene las certificaciones de edificabilidad y habitabilidad.

En esta fase se realizan las obras previstas en el proyecto de urbanización. Nuestra legislación urbanística contiene un conjunto de normas de construcción que establecen procedimientos específicos para la ejecución de todas las actividades involucradas. Además, han aparecido fórmulas asociativas para la producción de parcelas e inmuebles, diseñadas tanto por el Estado como por el sector privado, que generan matices respecto a las actividades específicas que se desarrollan en esta Fase.

El sector financiero, que aparece como un actor importante del proceso en esta fase, generalmente desempeña un rol de intermediación entre los promotores privados, el público (compradores) y los organismos públicos; además, establece condiciones específicas para la provisión de los recursos económicos y fiscaliza la aplicación de los recursos conforme a un plan o programa de trabajo proporcionado por el promotor. En este sentido, el sector financiero administra los recursos proporcionados por:

- Los organismos oficiales, para su aplicación en las iniciativas de urbanización concebidas por los promotores.
- El público en general, del cual capta los ahorros.
- Los propietarios que son beneficiarios de créditos a corto plazo para realizar la construcción.

□ Los compradores que solicitan créditos a largo plazo para la adquisición de las viviendas.

En este artículo no se ahondan en los aspectos financieros de la producción de tierra urbanizada, pero cabe reconocer que el diseño de los mecanismos financieros para la aplicación de los recursos utilizados en la habilitación de tierras es clave en la concreción del proceso y, generalmente, dichos mecanismos están sujetos a variaciones asociadas con la situación económica nacional (paridad de la moneda, capacidad adquisitiva de la población, inflación, fortaleza del sector financiero, entre otras variables) y con la política gubernamental de habilitación de tierras urbanas.

También en esta Fase el Estado desempeña un rol clave pues, mediante legislación, la administración urbanística puede:

- Crear condiciones favorables para la movilización de recursos financieros hacia la construcción de urbanizaciones.
- Aplicar recursos públicos para la habilitación de tierras.
- Establecer condiciones y supervisar la forma de aplicación de los fondos privados dirigidos a la habilitación de tierras (controles y supervisión a la banca).
- Controlar desde un punto de vista urbano la ejecución de las obras de conformidad con los proyectos aprobados.
- Establecer las normas y parámetros de calidad aplicables a las obras civiles de urbanización.
- Supervisar el mercadeo de la tierra urbanizada, con especial cuidado cuando se trata de urbanizaciones construidas con sus fondos.

Se entiende que esta fase culmina cuando el promotor obtiene una certificación de edificabilidad (cuando el producto final es parcela urbanizada) o de habitabilidad (cuando se trata de inmuebles habitables) ante el órgano municipal competente. El cumplimiento de esta etapa se puede evidenciar a través de los siguientes indicadores:

- Existencia de presupuestos para la ejecución de obras de urbanización.
- Preparación de recaudos exigidos por las entidades financieras para créditos al constructor.
- Existencia de fideicomiso para la construcción de obras.
- Elaboración y protocolización de documentos de hipoteca, para la entrega de recursos al constructor.

- Realización de consultas a los organismos acerca de las condiciones urbanísticas del sitio de interés.
- Campaña publicitaria durante la pre-venta.
- Firma de documentos de opción de compra y reserva de inmuebles por parte de los compradores.
- Solicitud de certificaciones ante los organismos competentes y sus respectivas respuestas.

2.5. Fase 4

Formalización documental y entrega de la urbanización

La habilitación de tierras debe formalizarse en un plano de parcelamiento registrado ante la Oficina Subalterna de Registro Público correspondiente a la localidad a la cual pertenece el parcelamiento. Además, la venta de las parcelas implica un traspaso de la propiedad y de las obligaciones del promotor con la entidad financiera hacia el comprador, lo cual también implica una formalización documental.

Por último, el manejo de las áreas que no pueden ser vendidas a particulares porque forman parte de las cesiones obligatorias de parcelas y servicios a las cuales se obliga el promotor con el Municipio al culminar las obras, exige una formalización documentada y un cambio o traspaso de responsabilidades en cuanto a su cuidado y mantenimiento, que debe ser respaldada por garantías adecuadas.

Este conjunto de formalizaciones que el Estado debe establecer en procedimientos y documentos de carácter legal, es lo que constituyen la última fase del proceso de habilitación formal. Algunos indicadores del cumplimiento de esta fase son los siguientes:

- Solicitudes de créditos en las instituciones financieras por parte de los compradores.
- Registro público de documentos de compra-venta.
- Solicitud del desglose y catastro de los nuevos inmuebles y registro de las áreas públicas en el catastro municipal.
- Documentos de entrega de las áreas comunes y equipamientos a la municipalidad.
- Constitución de fianzas de garantía de buen estado de las obras por tiempo limitado.
- Elaboración y registro de documentos de condominio, cuando sea pertinente.

2.6. Fase 5

Seguimiento y evaluación

Esta última fase del proceso de habilitación corresponde al Estado como garante del bienestar colectivo y se refiere a la necesaria revisión de la evolución de los procesos de habilitación de tierras, a fin de establecer correctivos en los procedimientos o mecanismos establecidos en las fases precedentes. También es de interés de los promotores particulares mantener el seguimiento y realizar evaluaciones de los procesos, a objeto de perfeccionar la gerencia de futuras intervenciones.

El cumplimiento de esta fase se evidencia a través de los siguientes indicadores:

- La realización de estudios para proponer fórmulas gerenciales para la habilitación de tierras urbanas.
- La evaluación de experiencias foráneas para su aplicación en el país.
- La evaluación de la situación financiera de la banca.
- La evaluación de los éxitos y fracasos de las urbanizaciones luego de su ocupación.

■ 3/ EVALUACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Una vez definido el proceso de habilitación de tierras en términos conceptuales e ideales, se plantea estudiar cómo ocurre este proceso en nuestro país. Se busca hacer una comparación entre diferentes situaciones concretas, con el fin de identificar los efectos que ha tenido la aplicación de políticas y programas de habilitación de tierras, reconocer los éxitos y los fracasos que ellos han presentado y mostrar cuáles fueron las circunstancias que los propiciaron, en momentos y lugares determinados. Todo ello con el propósito de extraer elementos de juicio que permitan detectar conflictos, y mostrar los resultados de la aplicación de políticas y planes, para finalmente proponer las actuaciones que permitan mejorar esos procesos.

En el próximo punto se expone la metodología que fue utilizada para seleccionar los casos de estudio (cuatro ciudades y veinte urbanizaciones), explicando los criterios de selección que fueron aplicados para tal fin. En el punto 3.2 se expone el resultado de la evaluación de los casos estudiados.

3.1. Metodología de la evaluación

El análisis de los casos de estudio se realizó en dos escalas: centros

poblados y urbanizaciones. La primera escala o selección de los centros poblados se sustentó en la aplicación de dos condiciones previas (la existencia de una dinámica urbana tal que haya producido iniciativas en materia de producción de tierras y la existencia de información urbanística disponible para la realización de la investigación.) y tres criterios técnicos (la localización geográfica de los centros poblados, las relaciones funcionales en el sistema nacional de ciudades y la diversidad de fuentes de financiamiento que apoyan la ejecución de los programas de habilitación de tierras). La segunda escala de la selección de los casos de estudio está referida a la escogencia de urbanizaciones que hayan sido construidas o estén en proceso de construcción en los centros poblados seleccionados; en general, fueron considerados cuatro criterios que permiten reconocer la variación de las condiciones urbanas. Estos criterios son: la ubicación de la urbanización con respecto a la poligonal urbana, el tamaño de los lotes urbanizados, el tipo de promotor inmobiliario y los mecanismos gerenciales que implementan las autoridades urbanísticas locales para orientar los procesos de habilitación de tierras en su territorio. Sobre la base de estos criterios fueron seleccionadas veinte urbanizaciones que muestran las características más relevantes de la dinámica de la habilitación de tierras urbanas específica de cada centro poblado.

Las cuatro ciudades seleccionadas para la realización de esta fase del estudio fueron el Área Metropolitana de Caracas, Ciudad Guayana, Guarenas-Guatire (Ciudad Fajardo) y Punto Fijo. A continuación se presentan los rasgos más destacados considerados para su selección.

Área Metropolitana de Caracas

Centro Nacional que influye en gran parte en el desarrollo urbano del país y recibe ingresos adicionales derivados de la inversión pública centralizada, por su condición de capital de la República. La dinámica de sus procesos de habilitación de tierras ha estado dominada por las políticas de desconcentración y el deseo de disminuir los efectos negativos de la creciente densificación de su valle principal (municipios Libertador, Chacao y Sucre). Su alta densificación, la relativa escasez de tierras urbanizables y el abandono de las inversiones públicas por parte de la administración central han producido una orientación del mercado hacia estratos poblacionales de altos niveles de ingresos. El análisis se focaliza en el sector sur-este del Área Metropolitana.

Ciudad Guayana

Centro Regional que lideriza la dinámica urbana del sureste del país y recibe ingresos adicionales provenientes de las industrias básicas. La habilitación de tierras en esta ciudad ha estado determinada por la presencia de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), cuya política de tierras ha propiciado un mercado especulativo de tierras, junto con la segregación espacial de las actividades y de la población por estratos sociales, lo cual se ha traducido en una ciudad extendida, de muy bajas densidades, de grandes distancias de recorrido y tiempos de viaje, lo cual ha producido en altos costos de inversión y de mantenimiento de los servicios y de la vialidad.

Guarenas-Guatire (Ciudad Fajardo)

Centro Subregional de Segundo Orden que pertenece al área de influencia inmediata del Área Metropolitana de Caracas. Sus procesos de habilitación se han caracterizado por la incorporación de grandes extensiones de desarrollos residenciales, llevados a cabo en un primer momento por organismos públicos (Banco Obrero e INAVI) y posteriormente por entes privados, en terrenos pertenecientes a las antiguas haciendas de la región. Este desarrollo ha producido una estructura espacial fragmentada, a pesar de que cuentan con un buen nivel de servicios públicos.

Punto Fijo—Los Taques

Centro Subregional de Primer Orden. Está localizado en el noroeste del país y cuenta con recursos adicionales provenientes de la actividad petrolera. En los últimos cincuenta años ha experimentado una fuerte expansión, vinculada a la aparición de dos de las refinerías más importantes del país (Amuay y Cardón). Su crecimiento se ha estructurado a lo largo de dos ejes principales —la línea de Costa Oeste de la Península y la Avenida Intercomunal Punta Cardón-Los Taques— que han determinado un patrón lineal de ocupación espacial, donde se observa la falta de continuidad de los núcleos principales de actividad. Es importantes señalar que la selección de las urbanizaciones se realizó con el fin de estudiar ejemplos representativos de la realidad venezolana; sin embargo, esta selección no cuenta con representatividad estadística.

En relación con el segundo nivel de evaluación, la tabla N° 1 muestra las urbanizaciones seleccionadas en las cuatro ciudades. Con el estudio de las urbanizaciones en cada ciudad se buscó:

TABLA 1
CASOS DE ESTUDIO

CASOS DE ESTUDIO	SUP. (HA)	PROMOTOR
CARACAS		
1 / Manzanares, Mun. Baruta	75	Privado
2 / Lomas de La Alameda, Mun. Baruta	16	Privada
3 / Lomas del Halcón, Altos del Halcón y Los Robles, Mun. El Hatillo		Privado
4 / Loma Linda, Mun. El Hatillo	100	Privada
GUARENAS - GUATIRE		
5 / Menca de Leoní, Guareñas	100	Público
6 / La Rosa, Guatire	193	Privada
7 / Nueva Casarapa, Guareñas	200	Privado
CIUDAD GUAYANA		
8 / Parcelamiento Industrial Río Claro, San Félix	205	Público
9 / UD-140 Sector Inés Romero, San Félix	14	Público
10 / Sector Oeste Unore, Puerto Ordaz, UD-327, 330, 331, 337, 338 y 339	665	Público
11 / UD-327 Riberas del Caroní, Puerto Ordaz	40	Público
12 / UD-324 Villa Betania, Puerto Ordaz	117	Público - Privado
13 / UD-129 Urb. Inés Romero, San Félix		Público
14 / Programa Experimental de Gestión Habitacional: Las Curiaras, San Félix	12	Público
PUNTO FIJO		
15 / Sector Las Adjuntas, Punto Fijo	191	Público - Privado
16 / Pedro Manuel Arcaya, Puerta Maraven		Privado
17 / Las Virtudes, Cardón		Privado
18 / Maraquiva y Maracardón, Puerta Maraven	1.200	Privado
19 / El Oasis, vía Jadacaquiva	6	Público
20 / Judibana, Amuay	208	Privado

- Mostrar la dinámica específica de los procesos de habilitación de tierras urbanas en cada ciudad.
- Identificar la vinculación que han tenido los diferentes factores en el proceso y las dificultades y oportunidades que se han presentado.
- Evaluar las urbanizaciones seleccionadas a la luz del proceso ideal de habilitación de tierras previamente definido.
- Identificar las situaciones más frecuentes así como los principales problemas y aciertos.

3.2 Resultados de la evaluación

Tomando como punto de partida el proceso ideal de habilitación de tierras antes descrito, fue realizada una evaluación de las veinte urbanizaciones seleccionadas. Además de estudiar los aspectos particulares más relevantes de cada una de ellas, fueron detectados los problemas y los aciertos que se presentaron con mayor frecuencia, reconociendo las circunstancias que los propiciaron e identificando los efectos que ha tenido la práctica de ciertos procedimientos gerenciales y de planificación asociados a la producción de suelo urbanizado. A continuación se presentan los tres tipos de evaluaciones realizadas. En la primera evaluación se identifican las dificultades y problemas detectados con mayor frecuencia (Tabla N° 2); en la segunda se exponen los principales aciertos (Tabla N° 3); y, por último, en la tercera se identificadas las fases del proceso "ideal de habilitación de tierras" que ocurren con mayor frecuencia y las fases o etapas de las fases que menos han ocurrido (Tabla N° 4).

3.2.1. Dificultades y problemas detectados en el análisis de los casos de estudio:

Los problemas que con mayor frecuencia fueron observados en el estudio se refieren a los siguientes aspectos:

- **Problemas de localización** En esta categoría se observa el predominio de desarrollos localizados en los extremos o fuera de las poligonales urbanas, lejos de las áreas urbanas consolidadas y de las redes matrices de infraestructura. En estos casos se observa la existencia de desarrollos con deficiente accesibilidad y transporte público precario, desarticulados del resto del área urbana.
- **Problemas de diseño y previsión de servicios puntuales y de red** En esta categoría se incluyen urbanizaciones que no han tenido un diseño integral de desarrollo o una previsión adecuada de áreas destinadas a los

TABLA 2
PROBLEMAS DETECTADOS EN EL ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Problemas	CASOS DE ESTUDIO																			
	CARACAS				GUA.-GUAT.			CIUDAD GUAYANA							PUNTO FIJO					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A	a																			
	b																			
	c																			
B	a																			
	b																			
	c																			
	d																			
C	a																			
	b																			
	c																			
	d																			
D	a																			
	b																			
	c																			
	d																			
	e																			

CASOS DE ESTUDIO

- 1/ Manzanares, Mun. Baruta
- 2/ Lomas de La Alameda, Mun. Baruta
- 3/ Lomas del Halcón, Altos del Halcón y Los Robles, Mun. El Hatillo
- 4/ Loma Linda, Mun. El Hatillo
- 5/ Menca de Leoni, Guarenas
- 6/ La Rosa, Guarenas
- 7/ Nueva Casarapa, Guarenas
- 8/ Parcelamiento Industrial Río Claro, San Félix
- 9/ UD-140 Sector Inés Romero, San Félix
- 10/ Sector Oeste Unare, Puerto Ordaz, UD-327, 330, 331, 337, 338 y 339
- 11/ UD-327 Riberas del Caroní, Puerto Ordaz
- 12/ UD-324 Villa Betania, Puerto Ordaz
- 13/ UD-129 Urb. Inés Romero, San Félix
- 14/ PEGHAL (Programa Experimental de Gestión Habitacional): Las Curiaras, San Félix
- 15/ Sector Las Adjuntas, Punto Fijo
- 16/ Pedro Manuel Arcaya, Puerta Maraven
- 17/ Las Virtudes, Cardón
- 18/ Maraquiva y Maracardón, Puerta Maraven
- 19/ El Oasis, vía Jadacaquiva
- 20/ Judibana, Amuay

TIPOS DE PROBLEMAS

A	a	Desarrollos localizados fuera de la poligonal urbana lejos de las redes matrices de infraestructura
	b	Desarrollos localizados en los extremos de la poligonal urbana, en áreas sin cobertura de servicios (lejos del área urbana consolidada), rodeados de áreas vacantes y con dispersión urbana.
	c	Desarrollos con deficiente accesibilidad y transporte público precario. Desarticulados del resto del área urbana.
B	a	No hubo diseño integral del desarrollo
	b	Previsión deficiente de áreas destinadas a los equipamientos
	c	Ausencia de áreas destinadas a los equipamientos
	d	Previsión deficiente de redes de infraestructura
C	a	Deficiente dotación de servicios de infraestructura. Problemas de capacidad y calidad
	b	Baja calidad de los servicios de redes por déficits en los sistemas de macro-infraestructura de la ciudad o incapacidad de las mismas para abastecer a los nuevos desarrollos
	c	Áreas reservadas para los equipamientos no han sido acondicionadas ni han sido puestas en funcionamiento
	d	Escasa o nula participación de los entes municipales en la dotación de los equipamientos y el mantenimiento de las áreas públicas
	e	Tramitación de los permisos una vez que ha sido culminado el desarrollo o etapas del mismo
D	a	Ausencia de permisos de urbanización y/o de construcción
	b	Intervención tardía de las autoridades urbanísticas ante procesos de invasión
	c	Desarrollo sin ningún tipo de control urbanístico. Construcción sin urbanización
	d	Proceso mayor de tres años para aprobación de Variables Urbanas Fundamentales y permisos de construcción
	e	Proceso mayor de tres años para aprobación de Variables Urbanas Fundamentales y permisos de construcción

- A Problemas de localización
- B Problemas de diseño y previsión de servicios puntuales y de red
- C Problemas de dotación de servicios puntuales y de red
- D Problemas de aplicación de controles urbanísticos

TABLA 3
ACIERTOS DETECTADOS EN EL ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Aciertos		CASOS DE ESTUDIO																			
		A.M. CARACAS				GUA.-GUAT.			CIUDAD GUAYANA							PUNTO FIJO					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A	a																				
	b																				
B	a																				
	b																				
C	a																				
	b																				
	c																				
D	a																				

TIPOS DE ACIERTOS

A	a	Desarrollos localizados dentro de la poligonal urbana, adyacente a un área consolidada
	b	Desarrollos con buena accesibilidad y buen servicio de transporte público
B	a	Diseño integral de la urbanización, con previsiones de áreas de equipamiento y servicios de infraestructura adecuados a los estándares normativos
	b	Superávit de áreas destinadas a los equipamientos
C	a	Dotación y cobertura de servicios de infraestructura en la totalidad de la urbanización
	b	Áreas reservadas para los equipamientos han sido acondicionadas y puestas en funcionamiento
	c	Algunos equipamientos acondicionados por las comunidades bajo concesión o comodato
D	a	Posee todos los permisos de acuerdo a la LOOU antes del inicio de la urbanización

- A/ Problemas de localización
- B/ Problemas de diseño y previsión de servicios puntuales y de red
- C/ Problemas de dotación de servicios puntuales y de red
- D/ Problemas de aplicación de controles urbanísticos

CASOS DE ESTUDIO

- 1/ Manzanares, Mun. Baruta
- 2/ Lomas de La Alameda, Mun. Baruta
- 3/ Lomas del Halcón, Altos del Halcón y Los Robles, Mun. El Hatillo
- 4/ Loma Linda, Mun. El Hatillo
- 5/ Menca de Leoni, Guarenas
- 6/ La Rosa, Guarenas
- 7/ Nueva Casarapa, Guarenas
- 8/ Parcelamiento Industrial Río Claro, San Félix
- 9/ UD-140 Sector Inés Romero, San Félix
- 10/ Sector Oeste Unare, Puerto Ordaz, UD-327, 330, 331, 337, 338 y 339
- 11/ UD-327 Riberas del Caroní, Puerto Ordaz
- 12/ UD-324 Villa Betania, Puerto Ordaz
- 13/ UD-129 Urb. Inés Romero, San Félix
- 14/ PEGHAL (Programa Experimental de Gestión Habitacional): Las Curiaras, San Félix
- 15/ Sector Las Adjuntas, Punto Fijo
- 16/ Pedro Manuel Arcaya, Puerta Maraven
- 17/ Las Virtudes, Cardón
- 18/ Maraquiva y Maracardón, Puerta Maraven
- 19/ El Oasis, vía Jadacaquiva
- 20/ Judibana, Amuay

equipamientos y de redes de infraestructura; urbanizaciones que presentan problemas de dotación de servicios puntuales y de red, por capacidad o calidad de los mismos; urbanizaciones con baja calidad de los servicios de redes por déficit en los sistemas de macro-infraestructura de la ciudad o incapacidad de las mismas para abastecer a los nuevos desarrollos; y urbanizaciones que adolecen de un adecuado acondicionamiento y mantenimiento de sus áreas públicas, debido a la escasa o nula participación de los entes municipales.

□ **Problemas de aplicación de controles urbanísticos.** Son considerados problemas de esta naturaleza la tramitación de los permisos una vez culminadas parte o la totalidad de las obras de urbanismo; la ausencia de permisos de urbanización y/o de construcción; la intervención tardía de las autoridades urbanísticas ante procesos de invasión; el desarrollo sin ningún tipo de control urbanístico, o construcción sin urbanización, y la existencia de procesos mayores de tres años para la aprobación de las Variables Urbanas Fundamentales y los permisos de construcción.

Al establecer una relación entre el número de casos estudiados y los problemas en ellos detectados se observa que la ciudad con mayor variedad y frecuencia de problemas es Ciudad Guayana, seguida por Punto Fijo; mientras que las ciudades que presentan un menor número de problemas en el desarrollo de las urbanizaciones son Guarenas-Guatire, seguida por el Área Metropolitana de Caracas (ver Tabla N° 2).

En Ciudad Guayana se pudieron observar doce de los dieciséis problemas detectados, presentándose con mayor frecuencia la deficiente dotación de servicios de infraestructura, unida a problemas de calidad y capacidad de los servicios. Además se presentan con alta frecuencia la inadecuada localización, la carencia de un diseño integral, la ausencia de previsión de servicios puntuales y de red, o la presencia deficitaria de los mismos, así como la escasa o nula participación de los entes municipales en la dotación de los equipamientos urbanos y en el mantenimiento de las áreas públicas. Por otra parte, sólo un caso (Programa Experimental de Gestión Habitacional PEGHAL en las Curiaras, San Félix) presentó un solo problema, relacionado con la intervención tardía de las autoridades urbanísticas ante procesos de invasión.

En Punto Fijo se detectaron catorce de los dieciséis problemas estudiados; el más frecuente de ellos es la escasa o nula participación de los entes municipales en la dotación de los equipamientos y en el mantenimiento de las áreas públicas. Además se encuentran muy frecuentemente los siguientes problemas: deficiente accesibilidad, transporte público precario y desarticulación del resto del área urbana; ausencia de un diseño integral del desarrollo; previsión deficitaria de las redes de infraestructura y baja calidad de los servicios de redes por déficit en los sistemas de macro-infraestructura de la ciudad. Al igual que en Ciudad Guayana, sólo una urbanización presentó un único problema en su proceso de habilitación y ésta fue la urbanización de Judibana, localizada en Amuay.

En el Sureste del Área Metropolitana de Caracas se estudiaron cuatro urbanizaciones, en una de las cuales se observaron ocho de los dieciséis problemas estudiados. No obstante, es importante destacar que la mayoría de éstos se presentaron en un desarrollo identificado con el nombre de lotificación y conformado por las áreas denominadas Lomas del Halcón, Altos del Halcón y Los Robles, localizados en el Municipio El Hatillo. Las otras tres urbanizaciones han seguido, con ciertas variantes, un proceso regular de habilitación urbana; en dos de ellas fueron detectados dos problemas asociados a la localización excéntrica, con su consecuente dificultad para el servicios de transporte público, y a la tardanza más de tres años para la aprobación de las Variables Urbanas Fundamentales y los permisos de construcción por parte de la autoridad urbanística municipal.

De los centros poblados estudiados, Guarenas-Guatire fue el que presentó menor tipo y frecuencia de problemas en sus desarrollos residenciales. En los tres casos estudiados se observaron uno o dos problemas relacionados con la escasa o nula participación de los entes municipales en la dotación de los equipamientos y el mantenimiento de las áreas públicas y un proceso mayor de tres años para la aprobación de las Variables Urbanas Fundamentales. Así mismo, en la urbanización Menca de Leoni, construida por el sector público, se observó la ausencia de los permisos de urbanización y construcción.

3.2.2. ACIERTOS DETECTADOS EN EL ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Por otra parte, con relación a los aspectos de localización, diseño y

previsión de los servicios, la dotación de los servicios y la aplicación de los mecanismos de control, fueron detectados una serie de aciertos que favorecieron el desarrollo de los procesos de habilitación de tierras urbanas en los diferentes casos de estudio, y éstos son los siguientes:

▣ **Aciertos relativos a la localización de las urbanizaciones** Se consideran dentro de esta categoría los desarrollos localizados dentro de la poligonal urbana o adyacente a un área consolidada y los desarrollos con buena accesibilidad y buen servicio de transporte público.

▣ **Aciertos relativos al diseño y previsión de servicios puntuales y de red** Ocurren cuando existe un diseño integral de la urbanización, con previsiones de áreas de equipamiento y servicios de infraestructura adecuados a los estándares normativos; o un superávit de áreas destinadas a los equipamientos.

▣ **Aciertos relativos a la dotación de servicios puntuales y de red** Cuando hay una adecuada dotación y cobertura de servicios de infraestructura en la totalidad de la urbanización; existen áreas reservadas para los equipamientos y ellas han sido acondicionadas y puestas en funcionamiento; así mismo puede ser que algunos equipamientos hayan sido acondicionados por las comunidades, encontrándose bajo situación de concesión o comodato.

▣ **Aciertos relativos a la aplicación de controles urbanísticos** Se considera que esta categoría de aciertos existe cuando la urbanización posee todos los permisos de acuerdo a la LOOU antes del inicio de la urbanización.

En correspondencia con lo anteriormente estudiado, se observa que al hacer una relación entre el número de casos estudiados y los aciertos en ellos detectados, la ciudad que presenta una mayor variedad de aciertos y en mayor frecuencia es Guarenas-Guatire, seguida de cerca por el Sureste del Área Metropolitana de Caracas y, con un puntaje menor, la ciudad de Punto Fijo; mientras que Ciudad Guayana presenta un número significativamente menor de aciertos en relación al número de casos estudiados (ver Tabla N° 3).

De acuerdo con los parámetros establecidos en nuestra investigación, los desarrollos urbanísticos seleccionados en Guarenas-Guatire han sido los más

exitosos, en la medida que presentan, en conjunto, todos los aciertos mencionados. Los desarrollos promovidos por empresas privadas tienen una buena localización, con buen acceso a los sistemas de transporte colectivo, presentan un diseño integral donde se han previsto adecuadamente los espacios destinados a los equipamientos urbanos y las redes de infraestructura, presentan una adecuada dotación de servicios puntuales y de red, áreas de equipamiento acondicionadas y bien mantenidas, así como un proceso de control urbanístico adecuado a la LOOU. La urbanización Menca de Leoni, construida por una empresa del Estado, presenta en general estos mismos aciertos, con excepción de la adecuación a los proceso de control establecido en la LOOU, por cuanto su construcción fue anterior a la promulgación de esta Ley.

En el Sureste del Área Metropolitana de Caracas los aciertos se concentran en aquellos desarrollos que han seguido un proceso regular de urbanización. Se destacan las urbanizaciones Manzanares y Lomas de la Alameda, las cuales presentan seis de las ocho aciertos detectados; estas urbanizaciones presentan una adecuada localización, con problemas de transporte. En el caso de Manzanares, ésta ha estado sujeta a un proceso integral de diseño a partir del cual se han revisado, con superávit, los espacios necesarios para la construcción de los equipamientos y las redes de infraestructura, presentando una adecuada dotación de estos servicios en la totalidad de la urbanización, y han seguido un proceso regular de desarrollo y control urbanístico. Una tercera urbanización estudiada, que se ha desarrollado siguiendo los procesos regulares de control (Urbanización Loma Linda), presenta en términos generales los mismos aciertos que las dos anteriormente señaladas, con excepción de las condiciones de accesibilidad y conexión con las redes de transporte, debidas a su localización.

En Punto Fijo dos de los seis casos estudiados presentaron una mayoría de los aciertos detectados en la investigación: la urbanización Las Virtudes, localizada en Cardón, y la urbanización Judibana, localizada en Amuay. En términos generales, se puede observar que ambas están bien localizadas, con adecuadas conexiones con el transporte colectivo, un diseño integral de la urbanización con previsiones de áreas destinadas a los equipamientos urbanos, y una adecuada dotación de servicios públicos para toda la urbanización, bien acondicionados y en funcionamiento.

TABLA 4

FASES DEL PROCESO DE HABILITACIÓN DE TIERRAS URBANAS APLICADAS A LOS CASOS DE ESTUDIO

CASO DE ESTUDIO											FASES DEL PROCESO DE HABITUR
Caracas		Guar-Guat		Ciudad Guayana				Punto Fijo			
1, 2, 4	3	5 ¹	6, 7	8 ²	9	10, 11, 12, 13	14	15, 16, 17, 18	19, 20		
●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	Fase 0 Conformación de la demanda de suelo urbanizado
											Fase 1 Concepción preliminar de la iniciativa de urbanización
●	●	◐	●	○ ³	○	○ ³	○	○	○	○	1.A. Los promotores estudian dinámica local del mercado inmobiliario
●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	1.B. Existencia de una oferta de terrenos
○	○	●	●	◐	◐	●	◐	●	○	○	1.C. Selección tentativa de una localización
●	◐	○	●	◐	○	●	●	●	●	●	1.D. Diseño preliminar de la operación
●	◐	○	●	○	○	●	●	i	○	○	1.E. Análisis preliminar de factibilidad
											Fase 2 Elaboración del proyecto de urbanización
●	◐	●	●	◐	◐	◐	●	●	○	○	2.A. Diseño físico espacial detallado
i	○	○	●	○	○	◐	●	●	○	○	2.B. Análisis detallado de factibilidad
●	○	●	●	◐	◐	◐	●	●	○	○	2.C. Programación en tiempo y costos
●	○	○	●	○	○	○	●	◐	◐	◐	2.D. Tramitación de autorizaciones
											Fase 3 Ejecución de las obras del proyecto de urbanización
●	○	●	●	○	○	●	●	●	●	●	3.A. Los promotores designan empresas constructoras
●	○	○	●	●	●	●	●	●	○	○	3.B. Obtención del financiamiento
●	○	●	●	●	●	●	●	●	○	○	3.C. Construcción del urbanismo y los equipamientos
●	◐	○	●	○	○	●	◐	●	●	●	3.D. Mercadeo de los futuros inmuebles
●	○	○	●	○	○	○	N/T	●	○	○	3.E. Tramitación de certificados
											Fase 4 Formalización documental y entrega de la urbanización
●	○	◐	●	○	○	○	N/T	●	○	○	4.A. Entrega-recepción de la urbanización
●	●	●	●	○	●	●	N/T	●	●	●	4.B. Protocolización compra-venta
											Fase 5 Seguimiento y evaluación
●	●	○	●	●	●	◐	◐	●	○	○	5.A. Puesta en marcha de la organización comunitaria
i	i	○	●	○	○	i	N/T	○	○	○	5.B. Revisión de experiencias

○ No se cumple esta fase o subfase

◐ Medianamente se cumple esta fase o subfase

● Se cumple esta fase o subfase

N/T No se ha terminado la construcción

i No se tiene suficiente información

1/ En la fecha en que se construyó no existía muchas de las normas actuales.

No se tiene suficiente información del proceso

2/ Se analiza a partir del uso residencial

3/ Si hubo estudio pero no fue acertado

TABLA 5
PROPUESTA DE FÓRMULAS GERENCIALES SEGÚN TIPO DE URBANIZACIÓN

TIPO DE URBANIZACIÓN	A. Urbanizaciones convencionales –controladas con umbrales suficientes para la aparición de equipamientos urbanos	B. Urbanizaciones convencionales –controladas, sin suficientes umbrales para exigir la dotación de equipamientos urbanos	C. Venta de lotes parciales dentro de uno de mayor extensión	D. Predios ocupados antes del proceso de urbanización (acción de la autoridad ocurre provocada por la invasión)	E. Falta de dotación efectiva de los equipamientos en las áreas reservadas para este fin	F. Inadecuada localización del predio con relación al perímetro urbano (en las extremas o fuera de la poligonal)
FORMULA PREVENTIVA	<p>a) Plan adecuado (complejo de planes como técnico)</p> <p>b) Gerencia como solución de problemas –capacidad de negociación Control urbanístico (aplicación de la normativa)</p>	<p>c) LOOU Art. 64. Establecer áreas mínimas de urbanización Asociación con otros propietarios a fin de lograr cubrir los umbrales para los equipamientos (provocar un área mínima – integración).</p> <p>d) Previsión de áreas mínimas en los planes locales o en las normas</p> <p>e) Aplicación de los estándares de equipamiento aún si no tiene el área mínima</p> <p>f) Soluciones de diseño</p>	<p>b1) Estimular los procesos formales de urbanización</p> <p>b2) Formación profesional a la gerencia, que permita tener discrecionalidad técnica en las decisiones</p> <p>c1) Profundizar la supervisión y el control de las áreas urbanísticas</p> <p>c2) Catastro y supervisión del registro público</p>	Oferta oportuna de tierra urbanizada		<p>ij) Adquisición anticipada de suelo en localización adecuada</p> <p>Desarrollo de red matriz que permita dirigir el desarrollo urbano</p>
FORMULA CORRECTIVA		<p>h) Cuando hay desajuste la autoridad debe intervenir con diferentes mecanismos</p>	<p>ii) Exigir la dotación de servicios y equipamientos a los dueños de los terrenos que se están loteando (cuando aún está en proceso)</p>	<p>ij) Actuaciones urbanísticas de la autoridad para la generación de los servicios públicos</p>	<p>b) c)</p> <p>K) Previsiones financieras</p> <p>l) Sincronización entre entes públicos: suelo + edificación + operación</p>	
FORMULAS COMUNES	<p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>c2)</p>	<p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>c2)</p>	<p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>c2)</p>	<p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>c2)</p>	<p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>c2)</p>	<p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>c2)</p> <p>ij)</p>

En Ciudad Guayana sólo la urbanización Las Curiaras, desarrollada a través del PEGHAL, presentó cinco de los ocho aciertos estudiados; es ésta una urbanización con una adecuada localización, buena accesibilidad y buenas conexiones con la red de transporte, con un diseño integral en el cual fueron previstos los espacios necesarios para la construcción de los equipamientos y las redes de infraestructura; presenta un superávit de áreas destinadas a los equipamientos urbanos y una adecuada dotación y cobertura de servicios de infraestructura en la totalidad de la urbanización. El resto de los procesos de urbanización estudiados en Ciudad Guayana presentan muy pocos aciertos; entre aquellos encontrados se cuentan una adecuada localización con acceso a las redes de transporte y una adecuada dotación y cobertura de servicios de infraestructura. Así mismo, tres de las siete urbanizaciones seleccionadas en esta ciudad no presentaron ninguno de los aciertos detectados y una sólo presentó uno de ellos.

Seguidamente, se presenta la evaluación del cumplimiento o no de cada una de las subfases del proceso en cada urbanización estudiada.

3.2.3. Fases del Proceso en los Casos de Estudio

Como ha sido mencionado, la tercera evaluación que se realizó de las veinte urbanizaciones estudiadas fue el cumplimiento o no de las fases y subfases del proceso "ideal" de habilitación de tierras urbanas descrito en el punto 2.

Del resultado de la evaluación se halló que la fase del proceso de habilitación de tierras urbanas que menos ha ocurrido en los casos estudiados es la que hemos denominado "seguimiento y evaluación". Esta situación pone de relieve una deficiencia importante, ya que el proceso no se retroalimenta de la reflexión sobre sus éxitos y fracasos. Sólo en las grandes urbanizaciones promovidas por empresas privadas en Guarenas-Guatire se observa que han ocurrido todas las fases del proceso de habilitación de tierras urbanas en su secuencia ideal (ver Tabla N°4).

Otras subfases del proceso de habilitación de tierras que ocurren con menos frecuencia son las siguientes:

□ En la fase 1. "Concepción preliminar de la iniciativa de urbanización: estudio de la dinámica local por parte de los promotores; selección tentativa de una localización; y análisis preliminar de factibilidad.

□ En la fase 2. "Elaboración del proyecto de urbanización": análisis detallado de factibilidad; y tramitación de las autorizaciones.

□ En la fase 3. "Ejecución de las obras del proyecto de urbanización": Tramitación de certificados.

□ En la fase 4. "Formalización documental y entrega de la urbanización": Entrega y recepción de la urbanización.

Así mismo, la evaluación de los casos de estudio muestra la existencia de procesos incompletos en los que ni los promotores ni las autoridades urbanísticas locales responden cabalmente al rol que les toca cumplir.

Entre las fases no cumplidas, la selección tentativa de una localización (es decir, la evaluación de diferentes localizaciones posibles) podría estar revelando una particularidad del proceso venezolano: la selección de una localización generalmente se realiza sin una evaluación de alternativas y suele estar más vinculada a las oportunidades que se presentan a los urbanizadores.

Otras ausencias, como la de las tramitaciones de certificados y autorizaciones y de la entrega de la urbanización a las autoridades municipales, reflejan una pérdida de los objetivos por parte de estas últimas, en la medida en que no están ejerciendo adecuadamente sus funciones de control. Cabe destacar el hecho de que son los entes públicos los que menos cumplen con el proceso de tramitación de permisos, previos o posteriores a la construcción de la urbanización, y con la aplicación de las disposiciones contenidas en los planes urbanos.

Por otra parte, las subfases que se presentan con mayor frecuencia en los casos estudiados están asociadas a la concreción de los hechos o intervenciones (construir y vender), cumpliendo con los requisitos mínimos de protocolización de la venta, mientras que las subfases que ocurren con menos frecuencia están asociadas a los procesos de planificación y control de las intervenciones. Esta situación muestra una tendencia hacia la informalización o irregularización de la urbanización, a partir del cual se producen urbanizaciones con muy pobre calidad urbana, si se comparan con las urbanizaciones que son producidas por procesos regulares de urbanización; lo cual se traduce en una débil estructuración espacial, con

deficiente dotación de servicios públicos e inadecuada integración con la ciudad. Al mismo tiempo, se observa una creciente y significativa participación de la comunidad en los procesos de urbanización, con el fin de obtener mejores condiciones de vida o el acceso a suelo urbanizado.

■ 4/ UNA PROPUESTA DE FÓRMULA GERENCIAL PARA LA HABILITACIÓN URBANÍSTICA DE TIERRAS

A partir de los resultados del estudio, se realizó una clasificación de los tipos de urbanizaciones más frecuentes, considerando principalmente los tipos de problemas existentes derivados de una inadecuada habilitación de tierras urbanas. A través de una serie de discusiones se definió un conjunto de medidas, tanto preventivas como correctivas, que buscan la optimización de los procesos futuros de habilitación de tierras urbanas. A fin de validar esta propuesta, se realizó un taller de discusión en el cual participaron investigadores, funcionarios públicos y representantes de organizaciones privadas, vinculados a la producción de suelo urbano en nuestro país. En tal sentido, fueron identificados los seis tipos de urbanizaciones o situaciones que se indican a continuación:

- Urbanizaciones convencionales controladas, con umbrales suficientes para la aparición de equipamientos urbanos.
- Urbanizaciones convencionales controladas, sin suficientes umbrales para exigir la reserva de áreas para los equipamientos urbanos.
- Venta de lotes parciales dentro de uno de mayor extensión.
- Predios ocupados antes del proceso de urbanización.
- Falta de dotación efectiva de los equipamientos en las áreas reservadas para este fin.
- Inadecuada localización del predio con relación al perímetro urbano (en los extremos o fuera del mismo).

Estos tipos de urbanización no son excluyentes entre sí y en muchos casos se interceptan creando situaciones muy complejas que se traducen generalmente en una mala calidad del hábitat residencial.

Dentro de las prácticas que se aplican tradicionalmente en la planificación urbana, así como en nuestra legislación vigente, existen numerosas fórmulas gerenciales que permitirían evitar o corregir estas situaciones si se aplicaran en forma oportuna. Estas son básicamente de dos tipos: preventivas y correctivas.

La mayoría de las medidas, por su misma condición de instrumento gerencial, son aplicables a diferentes tipos de urbanización. En la Tabla N° 5 se especifica cada tipo de urbanización y las respectivas fórmulas gerenciales utilizables; así como las medidas recomendadas que son comunes a varios casos. En los puntos siguientes se exponen las medidas o fórmulas preventivas y correctivas que han sido propuestas

4.1. Fórmulas Preventivas

Como su nombre lo indica, las fórmulas gerenciales preventivas ofrecen a las autoridades urbanísticas la posibilidad de orientar el desarrollo urbano, disminuyendo el riesgo de que ocurran situaciones no deseables o irregulares de difícil solución posterior. Con la aplicación de estas medidas el Estado puede garantizar que los procesos de habilitación de tierras ocurran de acuerdo a planes urbanos y normativas vigentes y que, así mismo, sea prevista, en cada urbanización, la reserva de espacios necesario para el emplazamiento de los equipamientos urbanos.

Entre las fórmulas preventivas hay algunas comunes y básicas que caracterizan a una buena gerencia pública en el desarrollo urbano; ellas son las siguientes:

- *La formulación oportuna de planes urbanos que se adecuen a la naturaleza y escala de los problemas reales.* Ello implica retomar la concepción del "plan" como instrumento orientador de la inversión pública y privada, en sustitución de la errónea concepción del "plan" como un fin en sí mismo. Igualmente, la propia actividad planificadora debe estar en sintonía con las características y la evolución del proceso que pretende regular, para lo cual la visión estratégica de este ejercicio es indispensable.
- *La ampliación y el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los gerentes públicos, en sus diferentes escalas.* Esto exige una mayor capacitación que facilite el uso racional de la discrecionalidad técnica para solucionar los problemas urbanos.
- *La implementación rigurosa de los mecanismos de control urbanístico que están previstos en las normativas vigentes.*
- *La construcción y actualización del catastro municipal,* lo cual permitiría disponer de la información necesaria para acometer estudios de planificación, mantener al día la base tributaria del municipio y controlar el registro público de tierras urbanas.

Además de estas acciones básicas, las situaciones típicas antes mencionadas pueden ser prevenidas a través de la aplicación de fórmulas específicas que son posibles dentro de nuestro marco normativo vigente, las cuales se exponen a continuación para cada uno de los tipos de urbanizaciones identificados. El primer tipo de urbanizaciones identificadas como “urbanizaciones convencionales con umbrales suficientes para exigir la dotación de los equipamientos urbanos”, presenta un tipo de desarrollo adecuado, por tanto no hay que tomar medidas particulares para prevenir algún problema y no es necesario exponerlas aquí.

4.1.1. Urbanizaciones convencionales sin umbrales suficientes para exigir la dotación de los equipamientos urbanos

Además de la aplicación de las fórmulas gerenciales preventivas antes mencionadas, se recomiendan las siguientes.

□ *Propiciar las asociaciones entre propietarios*, con el objeto de urbanizar los terrenos de su propiedad y obtener una unidad de urbanización mínima que permita la aplicación de los estándares urbanísticos previstos en la normativa vigente. La posibilidad de esta asociación está prevista en el Artículo 64 de la LOOU.

□ *Prever en los Planes de Desarrollo Urbano Local o en alguna otra norma de rango municipal la definición de áreas mínimas de urbanización*, de tal manera que, al aplicarle las densidades establecidas en los planes urbanos de cada ciudad, sea posible alcanzar los umbrales de población necesarios para exigir los equipamientos urbanos.

□ *Establecer en una norma de rango municipal la obligatoriedad de cumplir con los estándares urbanísticos*, aún en aquellos casos en que la relación entre la superficie del terreno a urbanizar y la densidad neta de población no exige aplicar el umbral mínimo de equipamiento urbano.

□ *Implementar soluciones de diseño que permitan alcanzar el estándar de equipamiento requerido*. Estas podrían estar sustentadas en la aplicación de índices no asociados al consumo de superficie de suelo, tales como número de aulas por alumno o m² de construcción por usuario, entre otras; también se puede proponer el diseño de unidades arquitectónicas con usos de equipamiento múltiple en un solo terreno.

4.1.2. Venta de lotes parciales dentro de uno de mayor extensión

Además de la aplicación de las fórmulas gerenciales preventivas antes mencionadas, se recomienda las siguientes.

□ *Ampliar y fortalecer la formación profesional de los funcionarios de alto y medio nivel* en organismos nacionales y municipales relacionados con la habilitación urbanística de tierras, a fin de generar una capacidad gerencial que les permita utilizar su discrecionalidad técnica en la solución de problemas urbanos en el ámbito de competencia correspondiente.

□ *Fortalecer los equipos técnicos de inspección de obras* en los municipios, con el fin de que puedan hacer más rigurosa la supervisión y control del diseño y construcción de urbanizaciones.

□ *Sancionar a los funcionarios que incumplan con la normativa urbanística*, y establecer penas para los particulares que promuevan este tipo de desarrollos.

□ *Estimular los procesos formales de urbanización*. Esta medida debe tener un amplio margen de aplicación, desde el cumplimiento por parte de los organismos públicos nacionales que ejecutan obras de urbanización, hasta el seguimiento por parte de las municipalidades de todos los procesos de ocupación del suelo en su ámbito territorial.

4.1.3. Predios ocupados antes del proceso de urbanización

Además de la aplicación de las fórmulas gerenciales preventivas antes mencionadas, se recomienda fundamentalmente *la oferta oportuna de suelo urbanizable*. Para ello es indispensable, no sólo que el Estado constituya una oferta de suelo urbanizable dentro de los perímetros urbanos, sino también que recobre su capacidad de crear obras de infraestructura básica en aquellas áreas urbanas que tienen una dinámica de crecimiento poblacional y hacia donde se pretende dirigir el desarrollo urbano.

4.1.4. Inadecuada localización del predio con relación al perímetro urbano

Con frecuencia son habilitados predios que se localizan alejados del *continuum* urbano, quedando grandes superficies de terrenos vacantes en localizaciones más apropiada para el desarrollo urbano. En consecuencia se forma un patrón discontinuo y disperso de desarrollo.

Además de la aplicación de las fórmulas gerenciales preventivas antes mencionadas, se recomiendan las siguientes:

□ *La adquisición anticipada de suelo urbano por parte de los organismos públicos* (FONDUR e INAVI, principalmente) en localizaciones adecuadas, con el fin de incorporarlas a la oferta de suelo urbanizable en las ciudades

de mayor demanda y urbanizarlos oportunamente.

□ *Focalizar la acción pública de urbanización en terrenos que estén dentro de las poligonales urbanas y eliminar la práctica inadecuada de adquirir y desarrollar terrenos que estén localizados fuera de las mismas.*

□ *En concordancia con los planes urbanos, el Estado debe retomar su responsabilidad de construir las redes básicas de infraestructura, de tal manera que pueda dirigir intencionalmente el crecimiento espacial de las ciudades.*

4.2. Fórmulas correctivas

Una vez que procesos inadecuados de habilitación de tierras han sido llevados a cabo sin que las instancias de gobierno competentes hayan intervenido para evitar que ellos ocurrieran, es posible aplicar una serie de medidas correctivas que mitiguen los efectos negativos que estas malas prácticas tienen sobre la calidad de la vida urbana.

En términos generales, la corrección de los problemas asociados a las situaciones típicas señaladas anteriormente puede ser emprendida con las siguientes fórmulas.

4.2.1. Urbanizaciones convencionales sin umbrales suficientes para exigir la dotación de los equipamientos urbanos

En estos casos se debe tener presente que la autoridad urbanística municipal debe garantizar la satisfacción de los servicios de equipamientos para la población de su municipio. En este sentido, *las autoridades municipales deben considerar en su conjunto el balance de servicios existente* en el territorio municipal y estudiar la posibilidad de suplir eventuales déficits en puntos localizados adecuadamente con relación a las redes de vialidad y transporte existentes en el municipio; incluso

2/ Este programa, conjuntamente con los programas "Mejoramiento y ampliación de casas en barrios", "Rehabilitación de urbanizaciones populares" y "Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo", forman parte de la política de vivienda formulada por el Consejo Nacional de la Vivienda para el período 1999-2004.

estableciendo acuerdos con municipios contiguos. Esto depende en gran medida, de las propuestas de reordenamiento urbano que se incluyan dentro de planes especiales o de desarrollo urbano local.

4.2.2. Venta de lotes parciales dentro de uno de mayor extensión

En estos casos, la autoridad urbanística debe *exigir a los promotores la dotación de los servicios de infraestructura y equipamientos* establecidos en los estándares vigentes antes de que el proceso de lotificación haya concluido. Para ello es necesario mantener una constante vigilancia de los procesos de ocupación dentro del territorio municipal, hacer más expeditos los procesos de asignación de variables urbanas fundamentales e incrementar la capacidad de negociación de las autoridades municipales. También sería pertinente la aplicación de medidas excepcionales de expropiación de lotes sin pago de justiprecio a fin de utilizar parcelas vacantes para la dotación de equipamientos requeridos.

4.2.3. Predios ocupados antes del proceso de urbanización

Los procesos de invasión u ocupación informal de terrenos urbanos involucran a un importante sector de la población de más bajos ingresos, que busca satisfacer por sus propios medios sus necesidades de vivienda; ello ocurre con mayor intensidad en los centros poblados donde existen mayores posibilidades de empleo y servicios.

Los procesos de invasión producen establecimientos humanos mal estructurados espacialmente, en los cuales es extremadamente difícil cumplir con los estándares urbanísticos vigentes, especialmente cuando presentan altas densidades de ocupación.

En estos casos es necesario *diseñar procesos de ordenación integral de las áreas ocupadas* que permitan alcanzar niveles adecuados de servicios de infraestructura y de equipamientos urbanos, de acuerdo con las condiciones particulares de dichos asentamientos. El programa II de Habilitación Física de Barrios del CONAVI está orientado en esta dirección, siendo la respuesta adecuada a este problema.²

4.2.4. Falta de dotación efectiva para el funcionamiento de los equipamientos en las áreas reservadas para este fin

En algunos casos, aun cuando han sido previstos áreas suficientes para

emplazar los equipamientos requeridos, éstos no son construidos por diferentes causas. También se da el caso de equipamientos que han sido construidos (por el urbanizador, municipio u otro agente) y su puesta en funcionamiento no se hace efectiva. Para garantizar su edificación y operación, además de las medidas correctivas comunes ya mencionadas se propone lo siguiente:

- Los municipios y las demás autoridades responsables de cada equipamiento deben *realizar oportunamente las provisiones financieras pertinentes*, a fin de garantizar los recursos necesarios para edificar y operar estos equipamientos.
- No es suficiente contar con los recursos económicos para edificar y operar los equipamientos, también es necesario que los *responsables de reservar el suelo, edificar y operar se pongan de acuerdo a fin de que el proceso se realice de una forma eficaz y garantice el buen funcionamiento del servicio.*

4.2.5. Inadecuada localización del predio con relación al perímetro urbano

En términos generales las localizaciones inadecuadas de urbanizaciones residenciales tienden a reforzar la dispersión urbana y a incrementar los costos de mantenimiento y operación de los servicios públicos, así como los costos de transporte. Como paliativo, cuando estas situaciones han ocurrido, *las autoridades urbanísticas deberán procurar soluciones que reduzcan la incidencia de altos costos de operación de los servicios en la calidad de vida de los habitantes de las urbanizaciones.*

Los servicios que requieren un alto umbral de población para su funcionamiento, como el servicio de transporte público y los servicios médicos especializadas, entre otros, son especialmente sensibles a una inadecuada localización de la urbanización. En estos casos los diferentes *organismos prestadores de servicios públicos deben coordinar sus actuaciones* de tal manera que se establezcan las *provisiones financieras necesarias para solventar estos problemas, y se apliquen soluciones novedosas que permitan a la población satisfacer sus necesidades de servicio.*

5/ CONCLUSIONES

En la caracterización del proceso de habilitación de tierras urbanas que se ha realizado, se observa que el Estado está presente de forma predominante, influyendo en las decisiones que tome el promotor

inmobiliario, sea éste del sector privado o del sector público. Principalmente, el Estado participa en estos procesos generando reglas o normas jurídicas, controlando y validando formalmente las actividades desplegadas por los agentes operativos en la producción de tierras, ejerciendo el rol de árbitro jurídico de las actuaciones que realizan los agentes operativos, funcionando como agente operativo directo de producción de suelo urbano (urbanizador) y como agente operativo indirecto (a través de las obras de infraestructura), actuando como "músculo financiero" de los procesos de urbanización (a través de los programas de financiamiento para determinadas categorías de urbanizaciones) y como destinatario final de buena parte del producto (espacios públicos, vialidad, áreas destinadas a los equipamientos e instalaciones de infraestructura de servicios). Considerando el papel protagónico que cumple el Estado en este proceso, se concluye que *la racionalización y optimización de sus intervenciones se traducirán en más eficientes procesos de habilitación de tierras y mejores asentamientos humanos.*

El "proceso ideal" de habilitación de tierras urbanas sufre alteraciones o desviaciones en sus resultados cuando entra en juego una serie de factores influyentes que se generan a partir de la dinámica sociopolítica del país; estos factores interactúan entre sí, modelando la forma como se produce la habilitación de tierras en un lugar y tiempo determinados. Se destacan entre los factores observados elementos ideológicos distorsionadores de los procesos, en la medida en que algunas ideas preconcebidas y antivales han producido débiles y confusas nociones de lo que debe ser la ciudad y el papel que deben cumplir los diferentes actores que inciden en su construcción, en especial las autoridades urbanísticas.

Todo esto lleva a concluir en la necesidad y conveniencia de *fortalecer nuestra cultura urbana; revisando, debatiendo y confrontando los antivales asociados a la ciudad y a la vida urbana*, porque ellos condicionan en forma negativa la formulación de políticas y programas y su concreción en actuaciones urbanísticas.

La comparación del proceso ideal de habilitación de tierras urbanas con los procesos que en la realidad ocurrieron en los casos estudiados ha permitido constatar que la fase del proceso de habilitación de tierras urbanas que

menos ha ocurrido en los casos estudiados es la de "seguimiento y evaluación", lo cual pone de relieve una *deficiencia importante, ya que el proceso no se retroalimenta de la reflexión sobre sus éxitos y fracasos*. El incumplimiento de fases o subfases del proceso muestra la existencia de procesos incompletos en los que ni los promotores, ni las autoridades urbanísticas locales responden cabalmente a las responsabilidades que les toca asumir. Otras ausencias reflejan una *pérdida de los objetivos por parte de estas autoridades*, en la medida en que no están ejerciendo adecuadamente sus funciones de control. Por otra parte, son los entes públicos los que menos cumplen con el proceso de tramitación de permisos, previos o posteriores a la construcción de la urbanización, y con el cumplimiento de las disposiciones de los planes urbanos.

Las subfases que se presentan con mayor frecuencia en los casos estudiados están asociadas a la concreción de los hechos o intervenciones (construir y vender), cumpliendo con los requisitos mínimos de protocolización de la venta, mientras que las subfases que ocurren con menos frecuencia están asociadas a los procesos de planificación y control de las intervenciones. Esta situación muestra una tendencia hacia la *informalización o irregularización de la urbanización, a partir de la cual se producen urbanizaciones con muy pobre calidad urbana*, si se comparan con las urbanizaciones que son producidas por procesos regulares de urbanización; lo cual se traduce en una débil estructuración espacial, con deficiente dotación de servicios públicos e inadecuada integración con la ciudad. Al mismo tiempo, se observa una creciente y significativa participación de la comunidad en los procesos de urbanización, con el fin de obtener mejores condiciones de vida o el acceso a suelo urbanizado.

Los problemas más comunes que han sido observados en los procesos de habilitación de tierras pueden ser prevenidos mediante un conjunto de fórmulas que buscan la orientación y el control del desarrollo urbano, entre las cuales se destacan la *formulación oportuna de planes urbanos que se adecuen a la naturaleza y escala de los problemas reales; la ampliación y el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los gerentes públicos en sus diferentes escalas; la aplicación rigurosa de los mecanismos de control urbanístico que están previstos en las normativas vigentes; y la construcción y actualización constante del catastro municipal a fin de mantener una supervisión permanente del registro público de tierras urbanas*.

Una vez que los procesos inadecuados de habilitación de tierras han sido llevados a cabo, sin que las instancias de gobierno competentes hayan intervenido para evitar que ocurrieran, es posible aplicar una serie de medidas correctivas que mitiguen los efectos negativos que estas malas prácticas tienen sobre la calidad urbana. Primordialmente, estas fórmulas están orientadas hacia el *reordenamiento integral de las áreas ocupadas*, con atención prioritaria a la reordenación de los servicios públicos.

Así mismo, es necesario que los diferentes organismos prestadores de servicios públicos coordinen sus actuaciones de tal manera que se establezcan las previsiones financieras necesarias para solventar los problemas de insuficiente dotación de los servicios y arbitrar soluciones novedosas que permitan satisfacer necesidades de la población. La normativa venezolana permite aplicar estas medidas correctivas o preventivas para solucionar los problemas de la habilitación de tierras, en particular, y del desarrollo urbano, en general. Básicamente se considera que *el problema no es legal, sino de gerencia*.

Finalmente se puede concluir que el Estado venezolano, en sus diferentes ámbitos de atención, debe mantener y mejorar su rol de controlador del desarrollo urbano haciendo respetar y respetando las normas que se generan en su seno; asimismo, debe rescatar la discrecionalidad técnica en sus actuaciones y responsabilizarse de promover la actuación gerencial en sus cuadros profesionales. *En síntesis, se considera que el Estado debe retomar su responsabilidad en los procesos de desarrollo urbano y habilitación de tierras; debe realizar las grandes inversiones en infraestructura a fin de dirigir el desarrollo urbano hacia las áreas más adecuadas y previstas en los planes urbanísticos, de forma tal que las inversiones de los particulares sean orientadas según las estrategias de desarrollo planteadas*.

Finalmente, el Estado debe reasumir y realzar el valor de la ciudad, a través de una gerencia culta que lo permita, ya que sin cultura urbana el problema de la habilitación se hace más grave y más complejo. La ciudad no es solamente un problema de gerencia, es un hecho político y económico que se enmarca dentro de un contexto cultural, y sus problemas deben ser abordados a la luz de este concepto.

TABLA 5
PROPUESTA DE FÓRMULAS GERENCIALES SEGÚN TIPO DE URBANIZACIÓN

TIPO DE URBANIZACIÓN	FORMULA PREVENTIVA	FORMULA CORRECTIVA	FORMULAS COMUNES
A. Urbanizaciones convencionales –controladas con umbrales suficientes para la aparición de equipamientos urbanos.	a) Plan adecuado (conjunto de planes como técnica) b) Gerencia como solución de problemas – capacidad de negociación Control urbanístico (aplicación de la normativa)		a) b) c) c2)
B. Urbanizaciones convencionales –controladas, sin suficientes umbrales para exigir la dotación de equipamientos urbanos	c) LOOU Art. 64. Establecer áreas mínimas de urbanización. Asociación con otros propietarios a fin de lograr cubrir los umbrales para los equipamientos (provocar un área mínima – integración). d) Previsión de áreas mínimas en los planes locales o en las normas e) Aplicación de los estándares de equipamiento aún si no tiene el área mínima f) Soluciones de diseño	h) Cuando hay desajuste la autoridad debe intervenir con diferentes mecanismos	a) b) c) c2)
C. Venta de lotes parciales dentro de una de mayor extensión	b1) Estimular los procesos formales de urbanización b2) Dar formación profesional a la gerencia, que permita tener discrecionalidad técnica en las decisiones c1) Profundizar la supervisión y el control de las áreas urbanísticas c2) Catastro y supervisión del registro público	i) Exigir la dotación de servicios y equipamientos a los dueños de los terrenos que se están lotificando (cuando aún está en proceso)	a) b) c) c2)
D. Predios ocupados antes del proceso de urbanización (acción de la autoridad ocurre provocada por la invasión)	Oferta oportuna de tierra urbanizada	j) Actuaciones urbanísticas de la autoridad para la generación de los servicios públicos	a) b) c) c2)
E. Falta de dotación efectiva de los equipamientos en las áreas reservadas para este fin		b) c) K) Previsiones financieras l) Sincronización entre entes públicos: suelo + edificación + operación	a) b) c) c2)
F. Inadecuada localización del predio con relación al perímetro urbano (en los extremos o fuera de la poligonal)	i) Adquisición anticipada de suelo en localización adecuada Desarrollo de red matriz que permita dirigir el desarrollo urbano		a) b) c) c2) j)

BIBLIOGRAFÍA

CILENTO S., Alfredo y
FOSSI B., Víctor

1998

"Políticas de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela (1928-1997). Una cronología crítica".
Revista *Urbana* N° 23, julio-diciembre, pp. 35-52. Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad Central de Venezuela.

CILENTO, A.

1996

"La visión estratégica del banco Oberra en el período 1959-1969".
Lovera, A. (Compilador) *Desarrollo urbano, vivienda y estado*. Fondo Editorial Alemo, Caracas.

COLL Olalla, J.I., GUARNER
MUÑOZ, Victoriano, HOSTA PRIVAT,
Lluís

1992

La Práctica de la Gestión Urbanística. Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial, Barcelona, España.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón

1980

Manual de Derecho Urbanístico, Madrid.

FOSSI B., Víctor

1989

"Desarrollo Urbano y Vivienda: La desordenada evolución hacia un país de metrópolis".

IESA.

El caso Venezuela. Una ilusión de armonía.
Ediciones IESA, Caracas.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y
PAREJO ALONSO, Luciano

1981

Lecciones de Derecho Urbanístico, Madrid.

GEIGEL L., Nelson

1993

Introducción al Urbanismo y al Derecho Urbanístico. Colección Urbanismo, Estado y Derecho, Editorial Equinoccio, USB, Caracas.

1994

Planificación y Urbanismo. Colección Urbanismo, Estado y Derecho, Editorial Equinoccio, USB, Caracas.

INAVI, Instituto Nacional de la
Vivienda

1988

60 Años de Experiencias en Desarrollos Urbanísticos de Bajo Costo en Venezuela.
Editorial Metrópolis, Caracas.

Ley sobre Régimen del Suelo y
Valoraciones

1998

Ley 6/1998, de 13 de abril.
Boletín Oficial del Estado.

LJSTOKIN, David and WALKER,
Carole

1989

The Subdivision and Site Planning Handbook.
Center for Urban Policy Research.
New Jersey.

MINDUR

1985

Resolución 151.
Normas de Equipamiento Urbano.

MORALES, Alberto, VALERY, Rafael
y VAILMITJANA Marta

1990

Estudio de Caracas. Evolución del patrón urbano desde la fundación de la ciudad hasta el período petrolero 1567/1936.
Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad Central de Venezuela.

MOYA GONZÁLEZ, Luis (Editor)

1996

La Práctica del Planeamiento Urbanístico, Madrid.

OCEI

1994

Nomenclador de Centros Poblados República de Venezuela.
Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) (1976) V Plan de la Nación (1976-1981). Caracas.

República de Venezuela. Oficina
Central de Coordinación y
Planificación de la Presidencia de la
República, CORDIPLAN.

1981

VI Plan de la Nación (1981-1985).
Caracas.

1984

VII Plan de la Nación. (1984-1988).
Caracas.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés

1998

La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea.
Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid.

TORREALBA N., Luis

1970

Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela.
Fondo Editorial Común, Caracas.