

CIUDADANÍA, INCLUSIÓN Y AUTONOMÍA EN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES BOLIVARIANAS: LOS COMITÉS DE TIERRA URBANA +

Maria Pilar García- Guadilla*

LOS COMITES DE TIERRA URBANA: ¿MOVIMIENTO SOCIAL POR LA INCLUSIÓN?¹

Los CTU constituyen una de las organizaciones sociales de base popular con mayor número de miembros y con mas amplia trayectoria que se enmarcan en la propuesta de democracia participativa sancionada en la Constitución de 1999 a través de las defensa del derecho a la ciudad y a una vivienda digna. Según información de la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tierra² (OTNRTT) para el año 2006 existían casi 6.000 Comités de Tierra Urbana (CTU) a nivel nacional con presencia en la mayor parte de los barrios pobres y con una cobertura cercana al millón de familias; es decir, cuatro o cinco millones de personas.

El término de movimiento social en la acepción gramsciana de sociedad civil se entiende como el espacio donde se construyen las nuevas subjetividades detrás de las cuales se encuentran sujetos sociales que promueven ciudadanías y proyectos de sociedad divergentes. Dentro de esta interpretación, uno de los objetivos de este trabajo es analizar si las nuevas formas de organización de los sectores populares denominadas, Comités de

+ Este trabajo representa una revisión de la ponencia presentada en la XXVI Conferencia Internacional de la Latin American Studies Association (LASA). San Juan de Puerto Rico 15-18 de marzo, 2006.

* Profesora e investigadora, Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela. Email mpgarcia@usb.ve.

1 El enfoque teórico utilizado se ha nutrido de las discusiones sobre los movimientos sociales, el sujeto popular, la identidad y la ciudadanía mantenidos con distintos colegas que participaron en calidad de asistentes de investigación del proyecto titulado "La Constitucionalización de nuevas ciudadanías y racionalidades: actores sociales y gestión de conflictos sociopolíticos" el cual coordino y esta siendo financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACIT) del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Deseo mencionar de manera especial, a Carolina Salazar, quien en la actualidad realiza la tesis de Maestría en Ciencias Políticas sobre este tema bajo mi tutoría y cuyas ideas a lo largo de las múltiples discusiones han nutrido de manera especial este texto. Además de la información documental y hemerográfica, el diagnóstico sobre los comités de tierra se basa en la información empírica sobre los tres Comités de Tierra del Sector o Barrio Toro Muerto de Ciudad Guayana, Estado Bolívar que fue levantada por Verónica Contreras durante su trabajo de pasantía y de tesis en Urbanismo realizada en la Alcaldía del Municipio Carona en el 2005 y 2006 para la Universidad Simón Bolívar. También se basa en los datos sobre nueve Comités de Tierra adicionales de diferentes barrios populares de la ciudad de Caracas, los cuales fueron recogidos expresamente para este trabajo por los estudiantes de Urbanismo bajo mi dirección. A todos ellos, vaya mi agradecimiento y reconocimiento.

2 La OTN se encuentra adscrita a la Vicepresidencia de la República y una de sus funciones es el registro de los CTU

Tierra Urbana, pueden definirse como un movimiento social; es decir, si comparten o no una identidad colectiva que trascienda el carácter reivindicativo de las demandas por la regularización de la tenencia de la tierra y el mejoramiento del hábitat y si comparten valores y significados colectivos sobre la inclusión y la equidad.

Para ello, se analizará si los CTU tienen la capacidad de movilizarse a favor de nuevas formas de ciudadanía o derechos basadas en la democracia participativa que fuera sancionada en la Constitución de 1999 y si tales movilizaciones son autónomas tanto del Estado como de los partidos políticos; se evaluará su capacidad para “transformar el mundo” (mas allá de la transformaciones en el hábitat) y para enriquecer las identidades sociales y culturales y, de este modo, contribuir al pluralismo de los modos de vida urbanos. Se analiza también si su estilo de participación y estrategia de movilización se corresponde con las características de los movimiento sociales y si son capaces de hacer las transformaciones que propugnan sin perder su autonomía y capacidad movilizadora; es decir “sin tomar el poder” (Holloway 2002). Finalmente, se evalúa si esta figura organizativa puede generar un proyecto de sociedad alternativo y divergente del Estado que trascienda los meros intereses reivindicativos y que permita la construcción de hegemonía para la transformación social.

Para que las organizaciones sociales puedan construir un proyecto social alternativo a partir de sus identidades, uno de los requisitos es su autonomía del Estado y de los partidos políticos por lo que en este trabajo se analizará si los CTU han permanecido autónomos o, si por el contrario están siendo presionados o cooptados políticamente sea de forma temporal o continua, dado que el proyecto sociopolítico que les dio origen y en el cual enmarcan sus acciones, es el Proyecto Bolivariano promovido por el Presidente Chávez³.

SEGREGACION, EXCLUSIÓN Y ASISTENCIALISMO: POLÍTICAS DE VIVIENDA DE 1958 A 1999

Una de las características del patrón de urbanización en Venezuela ha sido la configuración de un espacio altamente segregado socialmente como consecuencia del modelo rentista petrolero que generó fuertes desequilibrios sociales, económicos y territoriales. Más del 50% de la población vive en los denominados asentamientos informales o barrios pobres sin acceso a la propiedad legal del suelo que ocupan y sin redes de articulación con la ciudad formal. Para 1990, según Marco Negrón (1990), la población venezolana de los sectores populares construyó con su esfuerzo entre un tercio y la mitad de las ciudades en Venezuela⁴.

³ Dentro de la concepción de autonomía que utilizamos en este trabajo, las organizaciones sociales pueden coincidir con el proyecto socio-político de un gobierno o un partido político determinado, sin que ello signifique que supeditan sus objetivos, intereses o valores a estas instancias.

⁴ Se habla de ciudades porque los habitantes de estos sectores no solo han auto-construido su vivienda sino que con frecuencia, también se han auto-dotado de servicios como el agua, la luz y las vías de acceso entre otros.

Además de espacios segregados, los barrios pobres son espacios de exclusión ya que cuentan con las mayores deficiencias de viviendas dignas, servicios básicos como el agua y equipamientos como escuelas y centros de salud. Sus habitantes tienen las tasas más bajas de escolaridad y las más altas de desempleo, de morbilidad y mortalidad infantil y homicidios. En fin, son espacios de negación de los derechos humanos fundamentales inscritos en la Constitución Bolivariana de 1999.

Para algunos autores, el término *exclusión* no refleja suficientemente el modo en que los barrios pobre y sus habitantes se relacionaron con la ciudad y prefieren usar el término segregación el cual expresa la relación subalterna entre la ciudad formal y estos habitantes:

“El poblamiento de los barrios en los años 50 y 60 fue resultado de la construcción de las grandes obras de infraestructura y las nuevas urbanizaciones residenciales que aparecieron en esa época, de los primeros intentos de desarrollo de una política de sustitución de importaciones y del inicio de la democracia representativa. Los pobladores de los barrios fueron incluidos en cuanto servían como constructores de la ciudad, mano de obra barata y masa votante. Los barrios, como asentamientos baratos que resultaron de las desigualdades en la distribución de la renta petrolera, permiten una suerte de plusvalía para la ciudad: plusvalía urbana, plusvalía económica, plusvalía política” (Antillano, 2005; pp. 206).

En general, las políticas de vivienda del Estado se han caracterizado por una gran desarticulación, hecho que propició altas demandas no satisfechas de vivienda y formas de organización social que se tradujeron en un mercado informal de construcción y comercialización de la ciudad. Desde el inicio de la democracia en 1958 e incluso durante la dictadura de Pérez Jiménez, el Estado venezolano se adjudicó la responsabilidad por la resolución o el mejoramiento de los barrios pobres y de la vivienda como lo demuestran las urbanizaciones 23 de enero construida por el dictador Pérez Jiménez y de Caricuao construida durante la presidencia de Raúl Leoni. De hecho, muchas de las políticas de mejoramiento de barrios se centraban en la producción masiva de viviendas o el financiamiento de desarrollos habitacionales aislados, hecho que obedece a los beneficios de una economía petrolera en bonanza que permitía al Estado centralizar el tema de la construcción inmobiliaria. Es así que el Estado venezolano adoptó un rol paternalista y actuó como productor, gestor y financista no solo de los planes y proyectos urbanos sino también de las viviendas de interés social (Baldó, 2002: pág. 349).

Dentro de esta orientación de las políticas públicas, durante el periodo 1958-1979, el Estado tendió a minimizar la contribución que podían ofrecer el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otros actores comunitarios en la resolución del problema de la vivienda que afectaba a un número cada vez mas elevado de la población. Adicionalmente, la carencia o las deficiencias de un marco jurídico sobre la participación ciudadana que diera sustento a los programas de mejoramiento de barrios, contribuyó al vacío de la

participación comunitaria en tales programas

De 1958 a fines de los setenta, se conformaron instituciones dirigidas a resolver la problemática de los barrios pobres tales como FUNDACOMÚN⁵ (1962) y el FONDUR⁶ (1975), se crearon cooperativas de viviendas (1959-1976), se hicieron producciones masivas de viviendas, urbanizaciones populares y equipamientos de barrios (1969-1974) y se creó el subsidio habitacional. A pesar de estas iniciativas, la falta de continuidad y su carácter aislado llevaron a la agudización del déficit de viviendas y al deterioro progresivo de la calidad de vida de los pobladores de los barrios pobres.

La década de los 90 estuvo marcada por una profunda crisis económica, política y social debido a la incapacidad del Estado centralista para ofrecer soluciones a la problemática de los barrios pobres que afectaba, para entonces, a más del 50% de la población que residía en las ciudades. (Rivas, 2004: pag. 219). De acuerdo con el Censo Nacional de Población de 2001, cerca del 90% de la población venezolana vive en ciudades y más de la mitad de esa población urbana no ha podido acceder al mercado formal de la vivienda y ha producido sus propias soluciones .

Durante la década de los noventa, se concretó la descentralización política la cual se apoyó en el marco jurídico aprobado en 1989 y 1990. Como parte del proceso de descentralización se transfirieron competencias y poder del nivel central a los gobiernos regionales y se reglamentó la organización y participación comunitaria a nivel local. Sin embargo, la transferencia de poder a nivel local supuso más una transferencia de funciones y competencias que de los recursos económicos para llevarlas a cabo; además, la participación comunitaria se limitó al nivel informativo y consultivo. De tal modo, pudiera decirse que el proceso descentralizador estuvo más dirigido a perfeccionar el modelo de democracia representativa y a hacer cambios “para que todo siguiera igual” que a incorporar instrumentos legales que dieran base a la profundización de la democracia (García-Guadilla, 2002).

A pesar de lo anterior, hubo algunos avances en materia de mejoras de los barrios pobres ya que en 1990 se creó el Consejo Nacional de la Vivienda CONAVI y se aprobó la Ley de Política Habitacional la cual fue modificada en 1993. En ella se institucionalizó el sistema nacional de asistencia técnica (SNAT) que se convirtió en un “intermediario entre el Estado como agente facilitador y el sector comunitario” y se propició la conformación de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda. (Rivas, 2004: pág. 221). Algunos de los aportes más significativo de este período fue la creación del “Programa Nacional de Equipamientos de Barrios⁷” y el “Proyecto CAMEBA⁸” los cuales se centraron en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los

5 El objetivo fundamental de esta institución es el financiamiento de los desarrollos habitacionales y de la infraestructura de servicios así como también la asistencia técnica a los Concejos Municipales

6 El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano se centro en un programa de adquisición de tierras

7 Decreto 140 (20/04/1994), auspiciado por FUNDACOMUN

8 Adscrito a la Ley del Subsistema de Política Habitacional (10/1998) y enfocado en dos barrios : La Vega (UPF-10) y Petare Norte (UPF-04). Las siglas UPF corresponden a Unidad de Planificación Física

barrios pobres, estableciendo como prioridad la incorporación de las comunidades en el proceso de habilitación de barrios (<http://www.fundacomun.gov.ve>).

CIUDADANIA, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DERECHO A LA VIVIENDA: 1999-2005

La ciudadanía es el estatuto de la persona que habita en la ciudad donde se reconocen tanto los “derechos individuales y de expresión y construcción de identidades colectivas, de democracia participativa y de igualdad básica entre los habitantes” (Borja, 2003; pág. 22). Dada la relación dialéctica que existe entre la ciudad y la ciudadanía, los valores vinculados a la ciudad solo emergen cuando el estatuto de ciudadanía es “una realidad material y no solo un reconocimiento formal” (pág. 22).

El reconocimiento formal del estatuto de ciudadanía, es decir, el reconocimiento de los derechos individuales entre los que se encuentran la vivienda y el derecho a participar fueron sancionados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999) ; su concreción en las políticas del gobierno ha tenido distintas fases.

Con la llegada a la Presidencia de Venezuela en 1999 de Hugo Chávez Frías, las políticas públicas se reorientaron hacia los sectores mas pobres y bajo el lema de la inclusión de los excluidos, se propusieron cambios estructurales en la concepción sobre los barrios pobres y en la forma de resolver los problemas que afectaban a la población pobre, incluyendo, la vivienda. Para lograr este objetivo, el Presidente Chávez⁹ propuso la profundización del modelo de la democracia participativa y la atención de “esos venezolanos excluidos” económica, social y espacialmente. Puesto que los habitantes de los barrios pobres están doblemente excluidos (de forma material y simbólica¹⁰) del derecho a la ciudad y a la ciudadanía, o de los derechos que según Borja (2003) debe ofrecer la ciudad, una de las primera propuestas para la nueva constitución del Presidente Chávez fue la creación de nuevas figuras participativas y la ampliación de los mecanismos de participación para incorporar a la población en la solución de sus problemas ¹¹.

9 Se señala al Presidente Chávez en vez del gobierno porque la mayor parte de estas decisiones son de la responsabilidad única del Presidente puesto que en muchos casos, tales decisiones se establecieron mediante Decretos Presidenciales.

10 Antillano (2005) señala lo siguiente : “A la negación material le acompaña la negación simbólica: los barrios no son representados en las imágenes urbanas, son la ciudad fuera de la cartografía. No aparecen en los mapas, no son registrados en los catastros y censos, no se cuentan en sus crónicas, no son considerados a la hora de inventariar su patrimonio. Los barrios no existen en la retórica de la ciudad, salvo como peligro o anomalía.... El barrio s e define mas por lo que carece que por lo que es, por su negación mas que por su afirmación”(pág. 206).

11 CBRV (1999). Art. 70 Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, (...)en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

Adicionalmente, dados los altos déficit acumulados de viviendas, la Comisión Nacional de Vivienda¹² (CONAVI) con base en el derecho a la vivienda sancionado en el Artículo 82 de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela (1999)¹³, propuso una nueva política nacional de vivienda orientada a saldar la deuda social adquirida con las personas de bajos ingresos que a pesar de haber auto-construido gran parte de las ciudades venezolanas por falta de ayuda del gobierno, los espacios que habitan carecen de los servicios básicos y de infraestructura mas elementales debido al patrón de espontaneidad con que fueron construidos.

El eje de acción de esta política se basa en un componente urbano y otro social. El componente urbano está dirigido hacia la “atención habitacional a las familias” a través de la dotación de obras que contribuyeran a la transformación del hábitat y el mejoramiento de sus estándares de vida y el componente social tiene como objetivo promover nuevos canales de “participación comunitaria activa” para la gestión colectiva de la ciudad lo que significa que las comunidades organizadas tienen un rol importante en la planificación y gestión urbana de las áreas de barrios tal como lo señala la Constitución de 1999 (Ibíd. pp.: 351).

LUCHAS POR LA CIUDADANIA Y LA INCLUSION: EL DERECHO A LA VIVIENDA Y AL MEJORAMIENTO DEL HABITAT

La intensificación de las luchas urbanas populares tiene su causa en la crisis de los 80 y en las medidas de corte neoliberal que se tomaron para enfrentarla, incluyendo las políticas urbanas tales como la privatización de los servicios urbanos básicos y la falta de una política integral dirigida a tales sectores (Arconada, 1999,2005; López Maya 1999; Lacabana y Cariola, 2005). Por otro lado, la reivindicación del derecho constitucional a la vivienda y de la propiedad de la tierra en la que se ubican las viviendas no es novedoso ni se insertó en un vacío organizativo ya que los gobiernos anteriores se lo habían planteado desde diferentes enfoques; además, un elevado porcentaje de la población afectada por problemas de vivienda se movilizaron en el pasado bajo formas organizativas diferentes para hacer oír sus demandas, incluyendo la demanda de regularización de la tenencia de la tierra.

Desde el punto de vista organizativo, uno de los antecedentes mas importantes de las formas organizativas de derechos fue la Asamblea de

12 Estudios arrojados por CONAVI estiman que existe un déficit acumulado de viviendas de 1.620.000 unidades, en donde 1 millón de estas unidades ya existe y requiere mejoras o remodelaciones, generando una necesidad neta de 620.000 nuevas unidades. (Baldó,J. 2004: 350)),

13 CBRV (1999) Art. 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

Barrios de Caracas la cual se fundó en 1991 en respuesta a la propuesta de la Mesa de Pobladores del Primer Encuentro Internacional de Rehabilitación de Barrios y duró hasta 1993. Tales Asambleas reunieron a más de dos centenas de líderes de los barrios de Caracas e hicieron un aporte significativo a la definición de un programa de luchas de los barrios de Caracas. Según Antillano (2005), quien fue uno de los fundadores:

“El planteamiento de regularización de la tenencia de la tierra ocupada por los pobladores de las comunidades populares, las discusiones sobre rehabilitación física de barrios, las propuestas de cogestión del servicio de agua de la ciudad, la demanda de autogobierno local, contribuyeron, entre otros, a enunciar y forjar el itinerario de lucha de los barrios caraqueños”. (pág. 207).

Es así que la Asamblea de Barrios, representó un “espacio en el que se reconocieron y se les intentó dar articulación política” a las demandas anteriores pues hasta entonces, tales demandas eran descalificadas como “reformistas por los activistas” (Antillano, pág. 208).

La dinámica participativa y el enfoque de derechos inserto en la Constitución de 1999 propiciaron nuevos modelos de organización comunitaria para reclamar tales derechos. En la actualidad, la organización social popular está siendo auspiciada desde el gobierno y bajo el amparo de la Constitución y del modelo político que incentiva la participación en la solución de las demandas de los sectores pobres. El gobierno ha orientado recursos técnicos y cuantiosos recursos económicos provenientes de la bonanza petrolera a las organizaciones populares, que constituyen supuestamente, su base de apoyo político. Estos factores explican la explosión de formas organizativas promovidas por el gobierno y entre las que se encuentran los Círculos Bolivarianos y Los Comités de Tierra Urbana entre muchas otras figuras organizativas.

Sin embargo, a diferencia de los procesos de organización desde la base que representaron las Asambleas de Barrio descritas anteriormente y que les permitió mantener la autonomía frente al Estado y los partidos políticos, las nuevas formas organizativas propuestas derivadas de la concepción de democracia participativa y protagónica de la Constitución de 1999 están siendo promovidas desde arriba, es decir, desde la Presidencia de la República¹⁴; tal es el caso de los Comités de Tierra Urbana (CTU) que surgió por Decreto

14 Una de las primeras figuras para promover la “participación comunitaria surgidas dentro del gobierno del Presidente Chávez quien desde su campaña electoral por la Presidencia en 1998 se declaró a favor de la organización popular fueron los Círculos Bolivarianos (CB) los cuales se crearon mediante Decreto Presidencial y se fundamentaban, según el Presidente Chávez, en el Art. 52 de la CBRV. Los mismos fueron adscritos al Ministerio de Secretaría de la República y uno de sus objetivos era: “la organización popular para lograr el bienestar de la comunidad: (...) salud y vivienda” (<http://derechos.org.ve/publicaciones>). Sin embargo, los CB nacieron estrechamente vinculados con la ideología bolivariana y con el partido del Presidente, el Movimiento V República (MVR). Esta asociación política así como el perfil político de sus integrantes redujeron considerablemente la diversidad de sectores participantes desactivándolos de los objetivos originales y facilitando su cooptación política (El Nacional.11/06/01: <http://www.el-nacional.com>; García-Guadilla, 2003).

Presidencial.

LOS COMITES DE TIERRA URBANA: MARCO LEGAL Y PRAXIS

A pesar de los elementos comunes que comparten los CTU como su identificación con la comunidad organizada y la demanda por la regularización de la tenencia de la tierra donde se encuentra su vivienda, existe gran heterogeneidad en las prácticas que desarrollan estos actores. De hecho, los CTU son altamente heterogéneos en términos de la tradición jurídica de la tierra¹⁵, de los actores económicos, sociales y políticos con los cuales interactúan y establecen alianzas y articulaciones, de la tradición de lucha de sus miembros y de la etapa en el proceso de regularización en la que se encuentren e incluso de las estrategias que utilizan para lograr sus objetivos¹⁶.

Dadas estas diferencias, la evaluación sobre si los CTU tienen un potencial transformador como movimientos sociales y, por ende, la capacidad para construir nuevas subjetividades y proyectos de sociedad autónomos o, si por el contrario, pueden ser cooptados y reorientados hacia objetivos políticos electorales o hacia prácticas neoclientelares¹⁷, pasa por la comprensión y comparación de sus dos caras o dimensiones: la legal- institucional y la de las praxis

Con el propósito de evaluar cual es el marco legal de los CTU y si sus praxis son o no autónomas con respecto al Estado, los partidos y las organizaciones políticas que lo apoyan, se analizará primero el marco legal-institucional que define a los CTU y seguidamente, se describirá la dimensión política de su acción; es decir, sus principales propuestas, características y espacios de articulación

1. Bases legales e institucionales de los CTU: El decreto 1.666

1.1. Origen y objetivos de los CTU

El texto constitucional y en el ordenamiento jurídico vigente desde 1999

15 La tierra que ocupan puede pertenecer al Estado o a un privado. En el caso de la propiedad publica de la tierra, esta puede pertenecer a la alcaldía o al gobierno del nivel central. Por otro lado, las alcaldías pueden facilitar o dificultar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra según estén a favor o en contra del mismo. .

16 El proceso de regularización de la tenencia de la tierra se inicia con la conformación del CTU y el levantamiento de la información requerida por el ente rector (OTN) entre la que se encuentra: el censo del barrio, el levantamiento catastral y la Carta de Barrio entre otros y culmina con la adjudicación de la titularidad de la tierra

17 Utilizamos la connotaron de neoclientelar para diferenciar la búsqueda de prebendas o privilegios de parte de las organizaciones sociales en su relación con el Estado de los comportamientos mas tradicionales que han existido en América Latina en la relación entre personas o individuos y los partidos políticos incluyendo el partido del gobierno (García-Guadilla, 2002) en el sentido de reproducir las viejas relaciones con las instancias de poder para recibir privilegios y respuestas puntuales a sus reivindicaciones

pretendió canalizar las demandas por mayor participación ciudadana que surgieron a partir de las críticas a la democracia representativa¹⁸. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela reconoce no sólo la obligación del Estado venezolano de garantizar el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, sino el derecho de todos los ciudadanos a participar a través de distintos medios en los asuntos públicos y en la formación, ejecución y control de la gestión pública (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, artículos 6, 62 y 70). A ello responde la promulgación del Decreto Presidencial no. 1666 de fecha 4 de febrero de 2002 mediante el cual se inicia el Proceso de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares.

Es importante destacar que el artículo 82 del texto constitucional reconoce el derecho a una vivienda adecuada como parte del Capítulo V “De los Derechos Sociales y de las Familias”, y recoge los elementos de este derecho definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en su Observación General No. 4 en 1991. Son siete los aspectos considerados: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural.

El objeto del Decreto 1.666 es iniciar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares urbanas del país, y someter a consulta pública el anteproyecto de ley que regiría la materia¹⁹. Los CTU son la forma de organización adoptada por las comunidades para este fin. El Artículo 1 del mencionado decreto “tiene por objeto dar inicio a la participación protagónica de las comunidades organizadas, con el fin de lograr regularizar la tenencia de las tierras urbanas en urbanizaciones populares, a través de una debida coordinación interinstitucional”. El numeral primero del artículo 3 contempla la “conformación de los Comités de Tierra Urbana, para iniciar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra”.

De acuerdo con lo establecido en el mismo decreto la Oficina Técnica Nacional (OTN), instancia adscrita a la Vice-Presidencia de la República, tiene entre sus funciones estimular la participación ciudadana mediante la conformación de los Comités de Tierra Urbana, realizar la inscripción y registro de información que fuesen necesarios sobre los Comités de Tierra Urbana,

18 Algunas de las críticas a la democracia representativa han sido el cuestionamiento a la incapacidad de los partidos políticos para mediar entre el Estado y los ciudadanos (García-Guadilla 2003 2005; López Maya, 2005; Ellner y Hellinger, 2003), y la desconfianza a la idea misma de delegación de poder que ha conducido a la delegación de la voluntad y a abusos de poder (Restrepo, 2000).

19 Se han producido tres proyectos de ley: el primero de Justicia titulado “Ley de Regularización de la propiedad de la tierra urbana y urbanización de los barrios populares” entrado en cuenta de la Asamblea Nacional el 30 de abril de 2002 (aprobado en primera discusión); el segundo propuesto por los diputados de gobierno Nicolás Maduro, Carlos Khan, Ángel Rodríguez y Luis Franceschi titulado “Ley de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos populares” entrado en cuenta el 21 de mayo de 2002; y el tercero, de la bancada oficialista de la Asamblea Nacional y el tercero introducido por los propios Comités de Tierra Urbana en noviembre de 2005.

adelantar procedimientos de coordinación interinstitucional y social necesarios para la regularización de la tenencia de la tierra, acoplar y estudiar la información sobre la situación de la propiedad y tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares, así como llevar a cabo el proceso de consulta pública del anteproyecto de Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Populares²⁰.

Este proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana está asociado a la legislación que regula la tenencia tanto de los terrenos públicos como de las tierras de propiedad privada. Si bien el Decreto 1666 abrió la posibilidad de iniciar el proceso de regulación de la tierra de los asentamientos populares ubicados en tierras propiedad del Estado, las negociaciones hechas sobre tierras privadas se rigen por el Código Civil y para participar en el proceso de regulación de la tenencia de la tierra requieren de la promulgación de una ley especial. Estos límites legales hacen complejo el proceso de regularización puesto que para solventar las dificultades que encierran el status legal de las tierras se requiere de la intervención de múltiples actores así como también de alianzas e interrelaciones entre ellos. Por otro lado, es importante mencionar que además de que la situación jurídica de la tierra puede variar de un municipio a otro, las opciones para superar las dificultades jurídicas también varían entre los municipios de acuerdo con las Ordenanzas que hayan aprobado los municipios para regular estos procesos²¹.

En agosto de 2004, el Presidente de la República anunció la creación de la Misión Vivienda y en noviembre de ese año, los CTU presentan su propuesta a esta nueva Misión social del gobierno. Dicha propuesta fue producto de un debate a nivel nacional que también sirvió para fortalecer los espacios de articulación de éstos con las parroquias, los municipios, las regiones y el país en general. El elemento fundamental de esta propuesta fue la comprensión del proceso de regularización de la tenencia de la tierra como un proceso integral que implica la regularización jurídica, la regularización urbanística y la regularización física. La regularización jurídica implica la propiedad de la tierra. La regularización urbanística está referida al establecimiento por consenso de normas de convivencia que respetan las particularidades, la idiosincrasia de cada comunidad y cada barrio "...sin que ello signifique dejar de tomar en cuenta su relación con el resto de la ciudad, apuntando a un proceso constituyente y al auto-gobierno comunitario. El instrumento fundamental de este proceso es la Carta del Barrio" (Ibíd., p. 3).

En síntesis, el marco legal existente está orientado a dismantelar las dinámicas de segregación espacial que sufre más de la mitad de la población urbana venezolana, a ampliar las demandas por una sociedad más

20 Artículo 3, Decreto 1.666

21 Por ejemplo, es el caso del Municipio Baruta. Se trata de un municipio cuyo gobierno local es de la oposición política y las ordenanzas que regulan los procesos de transferencia de la tierra no coinciden con las propuestas en el Decreto Presidencial. Ello ha planteado un conflicto de competencias y de formas de ejercer la democracia dentro de las figuras descentralizadas políticamente como lo son los municipios.

democrática y equitativa y a satisfacer las demandas de inclusión, de democratización y de equidad.

1.2. Estructura y funcionamiento

La lectura legal institucional de los CTU lleva a la conclusión que deben ser democráticos en su estructura y funcionamiento. De acuerdo con los estatutos, los CTU son espacios privilegiados de la democracia participativa ya que las decisiones importantes, incluyendo la propia constitución de los CTU, deben tomarse en asambleas de ciudadanos. La Oficina Técnica del Municipio Caroní (Agosto 2004) los define como:

“Modelos de organización horizontales y autónomos que tiene como objetivo realizar todas las actividades para lograr la adquisición de título de tierra de un sector o comunidad y buscar soluciones a problemas de tipo urbano” (s/p)

Cada CTU trabaja con el doble propósito de lograr la regularización de la tenencia de la tierra así como en los procesos de toma de decisiones sobre el mejoramiento integral del barrio o urbanización popular. Según las directrices de la Oficina Técnica de los CTU, el ámbito de acción espacial no debe ser mayor de 200 familias, su estructura debe ser democrática y sus integrantes deben ser elegidos a través de elecciones en Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas llevadas a cabo en los sectores populares. Los CTU pueden definir la estructura de las comisiones tales como: la de Censo, Catastro, Carta del Barrio, Propaganda, Recursos, Acción Comunitaria, Relaciones Institucionales u otras comisiones que considere conveniente formar para su efectivo funcionamiento. Esta estructura debe funcionar de forma horizontal y flexible, rindiendo cuenta de sus actividades a la respectiva Oficina Técnica Nacional. Por otro lado, el proceso de la toma de decisiones y el cronograma de actividades debe ser discutido y aprobado en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas; las Asambleas deben ser llevadas a cabo periódicamente y su convocatoria debe ser divulgada con cinco días de anterioridad a través de los medios de comunicación que disponga la comunidad. (Giuffrida L. y col. 2005: 62-63).

Para cumplir con las funciones establecidas en el decreto, los CTU se organizan en las comisiones que consideran necesarias²². Sus funciones son según el Decreto fomentar la discusión y formulación de observaciones y propuestas al anteproyecto de ley; recopilar información o inventariar las viviendas en los barrios, levantar planos provisionales que permitan identificar los límites geográficos de la comunidad e identificar el ordenamiento urbanístico espontáneo e histórico de los barrios, el parcelamiento y sus usos; elaborar listados de los miembros de la comunidad a los fines de elaborar colectivamente un documento de reconocimiento del barrio; y participar en el

²² Es importante mencionar que aún cuando los CTU nacen como forma de organización de las comunidades para iniciar el proceso de la regularización de la tenencia de la tierra urbana, generalmente sus miembros tienen experiencia de participación en otras formas de organización vinculadas al tema de la vivienda; por ejemplo, Asamblea de Barrios, Juntas Pro-mejora, asociaciones civiles, entre otras.

diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas para la rehabilitación integral de los barrios.

Para constituir los CTU, se delimita, en primer lugar, el espacio geográfico o *el territorio* conocido como la poligonal, el CTU, la cual se define a partir de los usos, costumbres, historia y tradición de esa comunidad y no a partir de criterios técnicos. Puesto que son el grupo social que tiene en su haber el conocimiento de su comunidad, pueden validar las informaciones levantadas sobre esa comunidad y ejercer la contraloría social sobre el proceso de regularización de la tierra. Además, el conocimiento que tienen los miembros del CTU de su poligonal es fundamental para completar el levantamiento de información requerido para completar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. Esta referencia a un espacio territorial concreto permite ordenar la participación ciudadana en torno al proceso de regularización de la tenencia de la tierra y las actividades asociadas que implica a cada poligonal.

Dentro de esa poligonal se conforma un CTU por cada 200 familias lo que define el ámbito de trabajo de los CTU como el espacio geográfico que contiene a las 200 familias que lo conforman, pudiendo cooperar o coordinar esfuerzos con otros CTU, sectores y subsectores, barrios o urbanizaciones populares. La *legitimidad* de los CTU viene dada por su conformación en Asamblea de Ciudadanos con la participación del 50% de las familias que conforman la poligonal del CTU.

La Carta del Barrio que debe elaborar el CTU expresa *la identidad* de los CTU pues en ella se recoge la historia del barrio desde su fundación y de la comunidad que allí se estableció, su idiosincrasia y tradiciones, así como las normas de convivencia acordadas colectivamente por la comunidad. El valor político de la Carta del Barrio radica en que, además de dotarles de una identidad común, el acuerdo que establece la comunidad en torno a estas normas mínimas de convivencia compromete a todos los miembros en un proyecto colectivo²³.

2. Dimensión política de los CTU: identidades de clase y derecho a

23 Un ejemplo es el caso del barrio León Droz Blanco de Caracas, ubicado en las cercanías de la Universidad Central de Venezuela sobre terrenos codiciados por la compañía Metro de Caracas. Frente al hecho de haber enfrentado varias amenazas de desalojo, esta comunidad decidió optar por la titularidad colectiva de la tierra. Las formas de transferencia y venta de las bienhechurías en el marco de la propiedad colectiva de la tierra, así como su lucha contra los desalojos quedaron establecidas en la Carta del Barrio de esta comunidad. "Sin contar con leyes que regularan la materia, ni con precedentes jurídicos, los vecinos construyeron una fórmula en que, si bien cada familia puede disponer de su inmueble y del suelo que ocupa, la propiedad de éste es de una asociación constituida por la totalidad de las familias del barrio, que entre otras cosas se encargan de regular el uso del espacio (común y familiar), autorizar las ventas o arrendamientos, establecer y velar por las normas de convivencia, decidir sobre litigios y sobre acciones de incumbencia colectiva, etc." (Antillano 2005, pág. 214).

la ciudad

En la actualidad, las demandas por la regularización de la tenencia de la tierra y por una vivienda digna o adecuada, expresan el reclamo de los sectores populares por el derecho a “vivir en la ciudad”. Es así que la lucha por la tierra no es tan sólo una demanda de carácter reivindicativo sino de un derecho, lo que la transforma en una demanda política²⁴. A su vez, este contenido político guarda relación con el hecho que los sectores populares son y se consideran “los excluidos de la ciudad”²⁵ y, por tanto, construyen *su identidad* alrededor del derecho a la ciudadanía. Dado que el estatuto de ciudadanía fue plasmado en la CRBV, sus demandas se dirigen a hacer realidad los preceptos constitucionales. Sin embargo, estas demandas van mas allá de la inclusión en la ciudad pues reivindican también el derecho a ser reconocidos y a construir la ciudad colectivamente dentro de una visión plural donde todos quepan; es decir, reivindican el derecho al “hábitat” y al “habitar” bajo *nuevas* formas o modelos de ciudad que requieren de una construcción colectiva y plural (Antillano, 2005).

En las luchas de los CTU se expresa también una identidad de clase pues es, justamente, en su condición de clase excluida donde reside el elemento identitario del sujeto popular denominado CTU que al haber sido excluido de la ciudad formal, ha tenido que construir su propio hábitat²⁶. La lucha por la tierra no es tan sólo una demanda de carácter reivindicativo sino que expresa el reclamo por el derecho a vivir en la ciudad y encierra un contenido político.

Por tanto, el análisis sociopolítico sobre los CTU debe contemplar el estudio de los actores o sectores populares quienes a través del conflicto por la tierra, expresan la lucha contra la exclusión social, política y económica; es decir, la lucha por dejar de ser invisibles y por participar en el juego político o procesos de toma de decisiones. También debe tomar en cuenta las conexiones entre las demandas “aparentemente” de carácter reivindicativo y el análisis político de los conflictos en los que participan, pues éstos expresan una “objetividad-subjetiva”, una acción con sentido ligada a la historicidad. Los Comités de Tierra Urbana encuentran en su horizonte la dominación y la explotación que le da forma a las posiciones de los agentes como clases populares (Múnera, 1989). De este modo, el reclamo por el derecho a una vivienda digna (que encierra el derecho a la propiedad de la tierra) pasa por la participación en los procesos de diseño de políticas y de planificación de la

24 La concepción de la vivienda como un “derecho básico” no fue incorporada en el pasado ni por los gobiernos formalmente democráticos ni en los proyectos de los partidos políticos que precedieron al Presidente Chávez

25 Si bien los barrios pobres se encuentran segregados, no se trata propiamente que los habitantes de los barrios hayan sido excluidos como parte de las políticas del Estado sino que al insertarse en la ciudad de una manera subalterna (Antillano, 2005) se producen las dos ciudades: la informal o auto-construida por los pobladores y la formal.

26 Desde los años cincuenta hasta comienzos de este siglo, la denominación de “marginales” dada por la teorías que intentaban explicar la pobreza y dentro de los programas diseñados para enfrentarla, para referirse a estos sectores a pesar que constituyen mas de la mitad de la población conlleva un enfoque integracionista y no plural.

ciudad. Es decir, la lucha por una vivienda digna se transforma en la lucha por el ejercicio de un derecho político como lo es el derecho a la participación²⁷.

Cabe destacar que este tipo de participación pretende rescatar “*la forma de vida propia*” de los sectores populares lo que significa que:

“...distinto a la premisa según la cual nuestros barrios deben ser *urbanizados*, y no cuentan con ordenación urbanística, se reconoce que expresan un esquema básico y primario de ordenación del espacio y de urbanismo, así como una idiosincrasia propia, que deben ser respetados y considerados, e incluso deben ser el punto de partida en toda intervención urbanística” (Propuesta de los CTU a la Misión Vivienda, 2004, p. 8).

Los CTU reivindican el barrio como la forma legítima de vida social y de ocupación del espacio. La Regularización Integral propuesta por los CTU cuestiona el modelo de consolidación de barrios puesto que sus intervenciones son parciales, no responden a diagnósticos integrales y la participación de las comunidades es dependiente de las instituciones. También se cuestiona el modelo de habilitación física de barrios (política contemplada en la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional de 2000 pues ella:

“hace énfasis en los aspectos financieros y privilegia los aspectos constructivos sobre las otras dimensiones propia de la vida y necesidades de los barrios, no reconoce el acervo e identidad de los asentamientos urbanos populares, imponiendo una visión tecnocrática y ajena al barrio, favorece la intermediación administrativa, política y técnica, relegando en la práctica las comunidades a convalidar las decisiones de otros...” (Propuesta de los CTU a la Misión Vivienda, 2004, p. 7)²⁸.

A través de la reivindicación cultural del modo de vida del barrio, los CTU junto con otros sectores populares abogan por una *democracia de la diferencia* o de la igualdad compleja; es decir, por la “...igualdad de oportunidades para afirmar la diferencia y protegerse contra mecanismos de exclusión social y discriminación cultural” (Hopenhayn, 2000, p. 116) independientemente de las causas de tal exclusión.

AUTONOMIA Y ARTICULACION

27 “Luchas que antes parecían reducirse a la esfera meramente reivindicativa (tradicionalmente vista con desprecio por los activistas políticos) ahora adoptan prontamente contenidos y modos de expresión políticos. La lucha por el agua se ha convertido en lucha por cómo se distribuyen los servicios y cuál es el papel del Estado en su prestación, las peleas salariales devienen en movilizaciones por el trabajo y contra el modelo económico, etc.(...) En el caso de los Comités de Tierra, sus objetivos se inscriben en lo que en sus propios debates han llamado la *regularización integral* de los barrios, lo que podría definir un programa por la democratización de la ciudad y contra la segregación urbana” (Antillano, 2005, p.212).

28 Los programas definidos en esta Propuesta de los CTU a la Misión Vivienda son tres: Democratización del Suelo; Transformación Integral de Barrios y Urbanizaciones Populares y Nuevos Asentamientos. Este último programa propone la creación de nuevos asentamientos populares cuyo modelo sea la creación y formación de los barrios con viviendas progresivas e integrales.

1. Autodefinition y percepci3n de la autonomía

Los Comités de Tierra Urbana se proponen incidir en la legislaci3n, en polítimas públimas en materia de vivienda y hábitat, en suma, en los espacios de decisi3n y por tanto de poder. Ello es una expresi3n del carácter antag3nico de sus demandas: la lucha por la tierra y por una vivienda adecuada expresa la resistencia al discurso dominante sobre ambos temas así como la posici3n de los habitantes de los barrios pobres respecto a la ciudad y la relaci3n de subordinaci3n que mantienen con ella.

Pero los CTU no sólo participan por esta vía del juego político ya que se relacionan con las instituciones del Estado en el marco de una gesti3n de gobierno que reconoce el derecho a la vivienda digna y a la propiedad de la tierra al tiempo que estimula la participaci3n ciudadana de los sectores populares. Si bien este hecho pudiera interpretarse como una nueva forma de clientelismo político que atentaría contra la autonomía organizacional, el tratamiento de las necesidades históricas de los sectores populares desde una perspectiva de “derechos” permite explorar la participaci3n popular como un ejercicio de construcci3n de ciudadanía.

Es preciso destacar que la perspectiva de “derechos” no descarta la existencia de algúntipo de vinculaci3n con el Estado y de participaci3n de los ciudadanos ya que tal relaci3n no contradice el rol del Estado como garante de los derechos sino que reconoce la responsabilidad de éste y de la sociedad en la gesti3n de las polítimas sobre derechos humanos en general, y sobre el derecho a la vivienda, en particular ²⁹. Concebida así la participaci3n, los CTU demandan además del derecho a una vivienda adecuada, ser corresponsables con el Estado en la gesti3n de esta política y no meros beneficiarios de un programa. Por esta raz3n, los CTU no se definen como autónomos por el

²⁹ En este sentido considérese la tipología sobre los niveles de participaci3n en las relaciones con el Estado desarrollada por Guillén (2002) “Niveles de participaci3n en las relaciones con el Estado: DENUNCIA E INFORMACI3N: se refiere a aquellas organizaciones que utilizan los mecanismos del gobierno diseñados para la canalizaci3n de denuncias como el poder judicial o el poder ciudadano. También elaboran informes sobre temas específicos que hacen llegar a la opini3n pública y a las autoridades responsables. ELABORACI3N DE PROPUESTAS: son organizaciones que diseñan propuestas de polítimas públimas para dar soluci3n a problemas sociales y políticos y se presentan a las autoridades correspondientes. NEGOCIACI3N PARA LA TOMA DE DECISI3N: son organizaciones que además de elaborar propuestas realizan actividades de presi3n al Estado para participar en la toma de decisiones. IMPLEMENTACI3N: se trata de organizaciones que se encargan de ejecutar programas de polítimas públimas en beneficio de la sociedad. EVALUACI3N Y SEGUIMIENTO: son organizaciones que se encargan de definir indicadores de ejecuci3n, hacer monitoreo del desarrollo de las polítimas públimas y plantear evaluaciones. MIXTAS: puede combinarse cualquiera de las anteriores, especificar cuales.” (Guillén,2002).

simple hecho de ser “no-gubernamentales” a diferencia de la definición que de si mismas hacen las organizaciones de la sociedad civil³⁰.

Los CTU se consideran autónomos por sus demandas y visiones alternativas de sociedad más que por la relación que mantienen con el Estado. Demandan la valoración de la titularidad de la tenencia de la tierra que está asociada a la protección de los individuos y de las comunidades contra el desalojo y no tan sólo al valor mercantil de la misma; también demandan el derecho a su cultura y modo de vida y la democratización del suelo que consideran “un requisito fundamental no sólo para hacer viable una política de vivienda de alcance masivo, sino que es un instrumento esencial para lograr el equilibrio territorial” (Propuesta de los CTU a la Misión Vivienda, 2004, p. 7).

Si bien los Comités de Tierra Urbana se definen como autónomos a partir de su impacto en la definición de las políticas del Estado y la posibilidad de plasmar su proyecto de sociedad alternativo en dichas políticas, de los estudios realizados en dos municipios del Área Metropolitana de Caracas (Baruta y Sucre) y en el Municipio Caroní de Ciudad Guayana indican no siempre se da esta autonomía pues en algunos casos, el organigrama de relaciones informales mostró que los CTU dependían en su estructura jerárquica de los Círculos Bolivarianos o de otras instancias como las Misiones.

2. Articulación y redes como fuente potencial de cooptación

Tal como se ha señalado, la normativa que rige las relaciones de los CTU con las otras organizaciones sociales que existen en los sectores populares, con las cuales deben interactuar para incidir en la transformación urbana, deben ser horizontales y de apoyo. Es decir, cada organización debe definir sus atribuciones y desarrollar un trabajo en paralelo a fin de lograr el objetivo primordial que es el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de los barrios. Sin embargo, no siempre es así ya que la necesidad del “chavismo” de contar con una base social y organizativa que sirva de sustento al Presidente Chávez, ha llevado frecuentemente a los partidos a intervenir políticamente los CTU en busca de clientela política para movilizarla electoralmente en apoyo al Presidente. La estructura organizativa política pro-Chávez del Movimiento V República (MVR) ha tendido a penetrar a los CTU en busca de adeptos que pudieran movilizarse políticamente en la misma forma que lo hicieron en el pasado los partidos políticos AD, COPEI, el MAS o La Causa R con las figuras de participación comunitaria³¹.

³⁰ Para las organizaciones de la sociedad civil, la autonomía se define a partir de la relación que establecen con el Estado y con la gestión de gobierno como en el caso de las organizaciones sociales de derechos humanos y de la sociedad civil.

³¹ El discurso del Presidente Chávez basado en el Pueblo, el Soberano y la participación comunitaria y el hecho que el partido MVR fuera creado como plataforma electoral de apoyo al Presidente Chávez pero que este último se apoye más en el pueblo que en el partido, ha llevado a movilizar a los CTU políticamente.

Un ejemplo de ello fue la movilización de los CTU a instancias del MVR en las Unidades de Batalla Electoral (UBE) para promover el NO en el Referéndum Revocatorio contra el Presidente Chávez de agosto de 2004 que fuera propulsado por la oposición política³². De la misma forma, los CTU junto con otras formas organizativas sociales pro-Chávez existentes en los sectores populares, fueron movilizados políticamente en las últimas elecciones para elegir gobernadores, alcaldes y concejales³³

Los intentos del MVR y sus brazos políticos como el Comando Maisanta, para penetrar a las organizaciones sociales de base, entre las que se encuentran los CTU, contribuyeron a desmovilizar temporalmente a tales organizaciones en lo que se refiere a sus identidades primarias. Por ejemplo, en el frustrado golpe de Estado de abril de 2002 y a lo largo de la huelga petrolera de diciembre 2002 a febrero 2003, las estrategias políticas de red que se generaron desde la estructura vertical del MVR lograron penetrar el tejido organizativo social de los CTU³⁴ trayendo como consecuencia el desdibujamiento, aunque sea temporal, de los objetivos originales e identidad de los CTU.

De esta manera, los CTU han tendido a integrarse a una red política sumergida e invisible a favor de Chávez que aflora o se visibiliza en momentos de crisis o en momentos electorales cuando esta en juego el poder político. Cuando los CTU se movilizan como parte de esta red que busca la continuidad del poder, no pueden definirse como movimientos sociales ya que sus objetivos, aun si son temporales, son de naturaleza política y las directrices vienen impuestas desde la cúpula del partido político MVR. Sin embargo, una vez que los procesos electorales concluyen y la crisis política se desactiva, los CTU regresan a sus espacios organizativos más permanentes y a sus identidades primarias; es decir, a la defensa de los derechos constitucionales al hábitat, a la ciudad y a la ciudadanía lo cual los convierte en un movimiento social con autonomía.

Para comprender cómo se articulan los CTU es necesario analizar el ámbito donde se dan las relaciones (nacional, regional o local) y el tipo de relación (con las instituciones del Estado, con otras organizaciones sociales y políticas o entre si). Además de la relación formal con la Vicepresidencia de la República a la cual están adscritos y más recientemente, con el Ministerio del Hábitat, los análisis realizados sobre los CTU de Caracas y Ciudad Guayana indican que algunos de éstos se vinculan informalmente con las Misiones que han sido promovidas por el gobierno, con el partido MVR y con Los Círculos Bolivarianos (Contreras, 2005,2006; Giufrida, 2005).

32 Debe destacarse que lo mismo ocurrió con las organizaciones sociales de la oposición las cuales no solo se articularon alrededor del SI en el Referéndum Revocatorio del Presidente Chávez sino que fueron sus promotores

33 En el caso de las organizaciones sociales de la oposición que estaban contra Chávez y los candidatos chapistas, no existieron lineamientos claros de parte de dejando la opción a cada individuo con el resultado que unos apoyaron a los partidos políticos de la oposición y otros decidieron abstenerse)

34 También penetraron las otras formas organizativas como los Comités de Salud o las organizaciones de mujeres, entre otras.

Un factor a destacar es el hecho que debido a la gran multiplicidad de figuras organizativas que existen en los sectores populares, es común la membresía de los coordinadores y miembros de los CTU a múltiples organizaciones ya que, por lo general, sus integrantes tienen una historia de participación organizacional más rica. Si bien la membresía simultánea a otras organizaciones sociales por sí no reviste peligro para la autonomía pues las identidades pueden complementarse, la pertenencia a organizaciones políticas tales como Los Círculos Bolivarianos o el partido MVR si pudieran favorecer prácticas neoclientelares y afectar la autonomía de las organizaciones cuando entran en conflicto las identidades políticas y las sociales. Por lo general, estas membresías han tendido a expresarse de forma paralela y complementaria sin llegar a afectar el núcleo identitario de los CTU pero en situaciones de aguda crisis política y en presencia de niveles elevados de polarización como los existentes en el último trienio, las identidades que comportan estas membresías se han desdibujado y politizado dejando vacío “esporádicamente” el espacio o núcleo identitario de los CTU.

En lo que se refiere a la articulación, en algunas parroquias, se han construido espacios de relación entre los CTU a través de la figura de las asambleas parroquiales cuyo objeto es intercambiar las experiencias de las comunidades en lo que se refiere a su participación en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, aclarar las dudas que se derivan de la ausencia de una ley que rija la materia, coordinar apoyo mutuo y articularse con las instituciones y con los otros actores del proceso de regularización de la tenencia de la tierra³⁵. Uno de estos espacios es la Asamblea Metropolitana que ha hecho efectivo el artículo 52 de la Constitución de 1999 que garantiza la obligatoriedad de los funcionarios públicos de rendir cuentas de sus actuaciones a las comunidades³⁶. Existe una Asamblea Metropolitana de los CTU de Caracas que se reúne desde principios del 2002 y que constituye un espacio de debate y articulación; en sus comienzos, urbanistas, arquitectos, activistas de derechos humanos y pobladores urbanos debatieron algunos aspectos del documento de trabajo que luego sería aprobado como Decreto Presidencial no. 1.666. Este primer espacio de encuentro semanal comenzó a atraer a un creciente número de pobladores urbanos, y al mantenerse su dinámica, con el tiempo se transformó en la Asamblea Metropolitana de los CTU. Debe destacarse que la participación en la Asamblea Metropolitana varía según los temas que se debaten y que los CTU participantes también varían según las necesidades de cada uno y el tipo de trabajo que desarrollen con sus comunidades. Por ello, no todos los CTU que participan en la Asamblea Metropolitana forman parte de las asambleas parroquiales ni todos los CTU de la ciudad asisten a esa asamblea metropolitana. Otro espacio de articulación

35 El decreto 1.666 faculta a la OTN para regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos populares que se han consolidado sobre terrenos del Estado y cuando la propiedad de la tierra la tiene un particular, entran en juego otros actores; a ello es necesario sumar la diversidad de institutos de vivienda que existen a nivel nacional y las competencias de cada uno.

36 Funcionarios de la Oficina de Catastro de la Alcaldía de Libertador y de la Oficina Técnica Nacional asisten con frecuencia a esta asamblea para rendir cuentas respecto al avance y las dificultades del proceso de regularización de la tenencia de la tierra para algunas comunidades.

de los CTU son Encuentros Nacionales para evaluar la política del Estado en materia de regularización de la tenencia y hacer propuestas en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas³⁷.

Los CTU demandan la participación en la distribución equitativa de los recursos -la tierra- así como en la planificación de las políticas públicas. Para lograr sus demandas, los CTU no perciben recursos monetarios del Estado y son las propias comunidades quienes ofrecen contribuciones voluntarias para el funcionamiento de los Comités e incluso, ponen a disposición sus viviendas como espacios de reunión. No obstante, la carencia de recursos para el levantamiento y difusión de la información y las limitaciones de espacios para las asambleas y reuniones pudieran tentar a los CTU a caer en las extensas redes clientelares que ha desarrollado el gobierno. .

El hecho que los CTU no tengan personería jurídica para recibir recursos ha permitido que, hasta el momento, no hayan caído en prácticas neoclientelares y ha favorecido su autonomía con respecto a su interlocutor, el Estado. Además, el enfoque de *derechos* que tienen los CTU, les ha permitido mantener una mirada crítica, o pedir la rendición de cuentas, frente al uso de los recursos que utiliza el Estado para atender sus demandas. Recientemente y a raíz del discurso del Presidente Chávez, de agosto de 2005 en el Poliedro de Caracas, de otorgar financiamiento directo a las organizaciones sociales, algunos CTU han creado Asociaciones Civiles paralelas lo que podría crear conflictos entre las dos instancias y entre los miembros.

Aun cuando aun no se ha hecho efectivo, un factor potencial de clientelismo es la posible asalarización de la labor organizativa. En el gobierno y en las propias comunidades existen dos tendencias: una que destaca que este tipo de participación debe ser voluntaria y otra, como en el caso de algunos de los CTU del Municipio Caroní, que señalan la necesidad de otorgar salarios a aquellas personas que participen activamente en los CTU, sobre todo al Coordinador para que pueda dedicarse a tiempo completo. De ganar esta última orientación, se abrirían las puertas de la cooptación y el clientelismo con la consiguiente pérdida de autonomía.

DESAFÍOS FUTUROS

El proceso bolivariano está atravesado por las contradicciones que implican una propuesta de transformación social dentro de una sociedad profundamente polarizada. Ello se refleja en la praxis de los CTU donde se observa una tensión entre dos tipos de factores: aquellos que pugnan por la autonomía y aquellos a favor de la cooptación neoclientelar por parte del gobierno y de los partidos políticos que lo apoyan. Entre los factores que

³⁷ Un ejemplo de este tipo fue el Encuentro Nacional de CTU realizado en noviembre de 2004 en la Universidad Bolivariana de Venezuela, donde previamente, los CTU habían discutido la problemática y designado una comisión de la Asamblea Metropolitana para que sistematizara las inquietudes y elaborara un papel de trabajo sobre las propuestas de los CTU a la Misión Vivienda

favorecen la autonomía se encuentra el enfoque de derechos que utilizan los CTU y que forma parte de su identidad; desde este enfoque se reivindica un proyecto de ciudadanía alternativo e incluyente que se asocia con la praxis de los movimientos sociales. Si bien las demandas de ciudadanía así como también el derecho a construir un modelo de hábitat propio son demandas netamente políticas que encuentran su fundamento en la defensa de una “ciudadanía de la diferencia”, el hecho que tales derechos estén amparados por la Constitución y en Leyes que se han sancionado, hace mas difícil la cooptación de este tipo de organizaciones por parte del Estado o de los partidos políticos

Otro elemento a favor de la autonomía de los CTU es el marco constitucional y legal el cual los define como organizaciones democráticas y autogestionarias que deben contar con una estructura horizontal que permita procesos de toma de decisiones democráticos. En tercer lugar, la larga trayectoria organizativa autónoma de los sectores populares que hoy conforman los CTU, es un factor importante en pro de la continuidad de tal autonomía.

Entre los factores que pudieran obstaculizar el ejercicio de la autonomía se encuentra en primer lugar, su creación por Decreto Presidencial y la adscripción institucional a la Vicepresidencia de la Republica que pudieran ser fuentes de cooptación política en la medida que los objetivos de los CTU se sometan a la “lealtad política”; especialmente por la relación que mantienen con un líder de tan alto valor carismático como lo es Chávez. Otro de los retos a enfrentar, que se desprende de lo anterior, es el la posible institucionalización de los CTU así como también la burocratización del Estado para satisfacer las demandas lo que llevaría a la competencia por recursos entre tales instituciones y los CTU. El Estado debe lograr que la Propuesta de Transformación Integral se exprese en una política coherente de Estado y para ello, debe trascender las políticas “viviendistas” de pasados gobiernos, adoptar las prioridades de los CTU, reflejar la idiosincrasia local y materializar la corresponsabilidad en la definición de las políticas.

Otro de los retos es el fortalecimiento de los espacios organizativos y de articulación de los CTU. Para ello, se requiere imponer su propia agenda y no dejarse llevar por la agenda del gobierno, mantener los espacios de autonomía y continuar defendiéndolos mediante las movilizaciones y el uso de estrategias como movimiento social.

La diversidad de nuevas figuras de participación surgidas con la Constitución de 1999 y que han sido en muchos casos promovidas desde la presidencia de la República hace que los CTU deban enfrentarse a la complejidad de la autogestión y del trabajo colectivo. El hecho que en los barrios pobres confluyan organizaciones de base con amplia trayectoria tales como los Comités de Salud de Barrio con figuras impuestas desde arriba como las Misiones que responden a lógicas organizativas y de participación diferentes tiende a crear confusión en la definición de la “participación”: ¿se trata de una participación en la definición de los “issues” o grandes temas o las organizaciones participan solo en la instrumentación de las políticas una vez

que éstas han sido definidas desde arriba; es decir, desde la presidencia de la República?.

Dentro del contexto de promoción de nuevas formas organizativas, otro de los desafíos de los CTU es cómo articularse con las nuevas figuras organizativas creadas secuencialmente por Decreto Presidencial, algunas de las cuales comparten los mismos espacios geográficos e incluso demandas pero responden a lógicas diferentes y tienen un potencial distinto de autonomía. La profusión de formas e instancias organizativas se inició con la creación de los Círculos Bolivarianos los cuales terminaron respondiendo a una lógica política electoral mas que a la necesidad de organizarse como comunidad con el fin de enfrentar las deficiencias en la vivienda, servicios de infraestructura y otros equipamientos urbanos, tal como eran sus objetivos. A continuación, se decretaron los Comités de Tierra Urbana que convivieron en los mismos espacios y en ocasiones, se solaparon con los Círculos Bolivarianos en algunas funciones. Sin embargo y por las razones que se han explicado a lo largo del trabajo, los CTU parecen más inmunes a la cooptación política y responden en mayor grado a la lógica de movimiento social ya que en la mayoría de los casos, su posición frente al poder político es “cambiar el mundo sin tomar el poder”. Finalmente, en la etapa de “profundización y radicalización de la revolución” iniciada en el año 2007 con la reelección del Presidente Hugo Chavez, se decretó a los Consejos Comunales como los recipientarios del Poder Popular o Comunal considerado como el “Sexto Poder” y sus espacios y funciones tendieron a superponerse en unos casos y en otros, se complementaron con los espacios geográficos y las funciones de los CTU. La superposición geográfico-organizativa y funcional de los Consejos Comunales que responden a la lógica política sobre los CTU conlleva el peligro de su desplazamiento con el consiguiente vaciamiento del espacio de autonomía existente. Ello significa que los CTUs deberán o adscribirse a la lógica política de “transformar el mundo desde el poder” y por tanto perderían sus espacios de autonomía o mantener sus espacios organizativos autónomos a costa de desdibujarse y perder su condición de actores socio-políticos estratégicos.

Otro factor a tomar en cuenta en el análisis sobre la autonomía considerar es la desmovilización temporal a favor de objetivos políticos, la cual pudiera convertirse en permanente y de esta forma, se abandonaría el espacio organizativo propio de los CTU. La penetración por parte de organizaciones o partidos políticos, llámense Comando Maisanta, Círculos Bolivarianos o Unidades de Batalla Electoral o su desplazamiento por los Consejos Comunales pudieran llevar a redefinir las identidades sociales en términos políticos.

Adicionalmente, la posible asalarización de los miembros coordinadores pudiera traer como consecuencia la creación de un liderazgo no circunscrito a criterios democráticos sino personalistas. También debe mencionarse la posibilidad, reiteradamente mencionada en los discursos presidenciales, de trasladar directamente a los CTU u a otras figuras que tienen funciones semejantes, recursos económicos pues ello pudiera crear competencia entre las diferentes figuras organizativas o bien lealtades políticas por encima de las lealtades a la identidad de los CTU.

La tensión entre autonomía y cooptación tiene que ver también con el dilema que enfrentan las organizaciones sociales que han asumido como propio el Proyecto Bolivariano planteado por el Presidente Chávez donde, se plantean dos visiones y dos posiciones frente al *poder político*. Estas posiciones son la de permanecer como movimiento social “transformando el mundo sin tomar el poder” o la de desdibujarse como organización social “adscribiéndose al poder para cambiar el mundo”. De acuerdo con la definición legal y la autodefinition de la identidad, los CTU han tendido a ubicarse en la primera posición aun cuando hoy en día, existen fuertes presiones de parte del gobierno y de los partidos políticos que lo apoyan por reubicarlos en la segunda posición dada la afinidad que tienen con el proyecto hegemónico del Presidente Chávez.

¿Se puede resolver el problema de la inclusión y generar nuevas ciudadanías más incluyentes sin tomar el poder?, ¿es necesario el poder para transformar la condición de exclusión de los habitantes de los sectores populares?, ¿las luchas por la inclusión pueden darse desde identidades sociales? , ¿cómo permear a la sociedad con los nuevos contenidos y derechos constitucionales? , ¿qué papel juega la cultura política? son algunos de los interrogantes abiertos por las nuevas organizaciones sociales bolivarianas cuyas praxis deben ser mayormente profundizadas pues es en las praxis donde reside el movimiento social y por ende, la capacidad de transformación.

BIBLIOGRAFIA

- 1 Alcaldía de Sucre (s/f) “¿Quieres ser propietario de la tierra donde habitas?: Organizados en Comités de Tierras Urbanas podemos lograrlo”. Oficina Técnica Local. Caracas
- 2 Antillano, A. (2005) “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas”. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol.11, nº 3. Págs. 205-218.
- 3 Arconada, S.(1996). “La experiencia de Antímano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la Constitución de los Gobiernos Parroquiales en el municipio Libertador de la ciudad de Caracas”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 2. No. 4, Caracas.
- 4 Arconada, S. (2005). “Seis años después: Mesas Técnicas y Consejos Comunitarios de Aguas”. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 11, No. 3. Págs. 187-204
- 5 Asamblea Metropolitana de Comités de Tierra Urbana de Caracas (2004). “Democratización de la ciudad y transformación urbana: propuesta de los CTU a la Misión Vivienda”. Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Vicepresidencia de la República. Caracas

- 6 Baldó, J. (2004). "La Política de Vivienda para Venezuela". En Genatios, C.(comp.), Venezuela en Perspectiva. Fondo Editorial Cuestión. Caracas, Venezuela, pp. 348-354
- 7 Borja, J. (2003). La ciudad conquistada. Alianza Editorial. Madrid.
- 8 Comités de Tierras Urbanas (2005) "Centros de Participación para la transformación del Hábitat" en el documento, Democratización de la Ciudad y Transformación Urbana: Propuesta de los CTU a la Misión Hábitat. Ficina Técnica Nacional. Caracas.
- 9 Contreras, V. (2005) "Informe de Pasantías Cortas: Proyecto de regularización de la tenencia de la tierra, sector Toro Muerto". Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela.
- 10 Contreras, V. (2006). "Los retos de la planificación estratégica: Formulación del Plan Especial Participativo, Equitativo y Solidario del Sector Toro Muerto, Municipio Caroní" Informe de Pasantía Intermedia para optar al Título de "Urbanista". Manuscrito. Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela"
- 11 Ellner, S y Hellinger, D (2003). Venezuelan Politics in the Chávez Era. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- 12 Entrevistas a miembros de los Comités de Tierra Urbanas de los Municipios Libertador, Sucre y Baruta en Caracas y Caroní en Ciudad Guayana (2004-2006).
- 13 FUNDASUCRE. "¿Quieres ser propietario de la tierra donde habitas? Tríptico Informativo. Alcaldía de Sucre. Caracas
- 14 Gaceta Oficial N° 37.378 (2002) . Decreto 1.666. Caracas
- 15 García-Guadilla, M.P. (2002) "Democracy, Decentralization, and Clientelism: New Relationships and Old Practices". Latin American Perspectives. Issue 126, Vol. 29, No 5. Págs. 90-109
- 16 García-Guadilla, M.P. (2003). "Civil Society: Institutionalization, Fragmentation, Autonomy". S. Ellner y D. Hellinger, Venezuelan Politics in The Chávez Era: Class, Polarization and Conflict. Lynne Rienner Publishers .Inc.. Págs. 179-196.
- 17 García-Guadilla, M.P. (2005) "The Democratization of Democracy and Social Organizations of the Opposition: Theoretical Certainties, Myths, and Praxis". Latin American Perspectives. Issue 141. Vol. 32. No. 2. Págs. 109-123.
- 18 Giuffrida, L y Salcedo, M. (2005) "Análisis y Comprobación de los Cambios de la Dinámica Urbana en las Comunidades de Víctor Baptista, El Calvario, Rómulo Gallegos, y El Naranjal con la Introducción de los Comités de Tierra Urbanos. Comparación entre los casos de estudio y el Modelo Formal". Manuscrito. Universidad Simón Bolívar, Caracas
- 19 Hidalgo, B. y Rivas, M. (2004). "La Nueva Política Habitacional 1999-2004". Revista SIC. N° 623. Caracas, Venezuela. Págs. 101-103
- 20 Hopenhayn, M. (2000). "Nuevas formas de ser ciudadano". RELEA. No. 11.
- 21 Holloway, J. (2002). Cambiar el mundo sin tomar el poder . El significado de la revolución hoy . Ediciones Herramienta, Buenos Aires.
- 22 Lacabana, M. y Cariola, C (2005). "Construyendo la participación popular y una nueva cultura del agua en Venezuela". Cuadernos del CENDES. Año 22, No. 59.

- 23 Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005). Gaceta Oficial No. 38.204. Imprenta Nacional, Caracas.
- 24 López Maya, M. (2005). "Popular Protest in Venezuela: Novelties and Continuities". Latin American Perspectives. Issue 141. Vol. 32. No. 2. Págs. 92-108.
- 25 Lopez Maya, M., Smilde, D.; y Stephany, K. (1999). Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999. FACES-GENDES-FONACIT. Caracas.
- 26 Ministerio de la Secretaria (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Imprenta Nacional, Caracas, Venezuela.
- 27 Ministerio de Hábitat y Vivienda (2005). "Comités de Tierras Urbanas". Disponible en : <http://www.mhv.gob.ve/habitat/pag/comites.php>.
- 28 Múnera. 1989 Buscar
- 29 Negrón, M. (1990). "Ciudad formal y ciudad informal: Una sola ciudad". En Revista, Investigación y Gerencia. Vol. 7, No. 33. Caracas, Venezuela.
- 30 Oficina Técnica Municipal de los CTU(2004). "Comités de Tierras Urbanas (CTU)". Municipio. Caroní, Estado Bolívar.
- 31 Oficina Técnica Municipal (2005) "Democratización de la ciudad y transformación urbana: propuesta de los CTU a la Misión Hábitat". Caracas
- 32 Oficina Técnica Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (2005). Programa Nacional de regularización de la Tierra urbana.
- 33 Restrepo, D. (2000). "Eslabones y Precipicios: entre participación y democracia". Revista Paraguaya de Sociología, No. 107. Págs. 77-102.
- 34 Rivas, M. (2004). "El Problema de los barrios". En Dossier de la revista SIC. N° 665. Caracas, Venezuela, pp. 211-221
- 35 Salazar, C. (2003). Los Comités de Tierra Urbana: ¿Un nuevo Movimiento Social? . Manuscrito. Universidad Simón Bolívar. Caracas
- 36 UNFPA (2005). "La política social del gobierno de Venezuela: claves de la nueva institucionalidad". Manuscrito. Caracas.
- 37 Valmitjana, M. (2000). "Caracas: Desafíos y Proyectos". En la revista SIC. N° 623. Caracas, Venezuela, pp. 109-112
- 38 <http://www.inavi.gov.ve/MisionHabitat.asp> (consultado el 20/3/2005)
- 39 <http://derechos.org.ve/publicaciones> (consultado el 23/3/2005).
- 40 <http://www.el-nacional.com> (Varias consultas de 1/1/2001 al 5/4/2005)
- 41 <http://www.fundacomun.gov.ve> (consultada el 4/2/ 2005)