

Luis Carlos PALACIOS

## I / INTRODUCCION

Este trabajo discute el tema del desarrollo y la planificación urbana en Venezuela desde una triple perspectiva. La primera se refiere a las características centrales del funcionamiento de la economía nacional y su relación con el proceso de urbanización; la segunda al papel de las ciudades en el desarrollo y la última presenta un diagnóstico crítico de la actual planificación urbana venezolana con sugerencias para su transformación.

El enfoque que se ha dado al tema parte de la idea de la planificación como medio para la acción, donde su objetivo no es «hacer planes» *per se* sino más bien el de contribuir a crear un ambiente adecuado para el desarrollo. En este sentido no tiene demasiada relevancia discutir el problema de la planificación urbana aislándolo de las características y restricciones del contexto nacional. Al contrario, la discusión debe realizarse destacando el rol que podría jugar la planificación urbana para estimular el desarrollo.

## II / ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA VENEZOLANA Y DEL PROCESO DE URBANIZACION

1 / «Estadal» en el sentido de los diferentes «estados» que conforman la República, es decir, un poder intermedio entre el central y el local.

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION URBANA EN VENEZUELA

ARTICULOS

### 1 . La economía venezolana

La economía y la sociedad venezolana viven un proceso complejo de transformaciones. En forma un tanto esquemática se podría afirmar que estas transformaciones están signadas por tres procesos:

El proceso que implica el paso de un **modelo rentista** a un **modelo de carácter más productivo**, o a un esquema donde se reduce el papel de la renta petrolera.

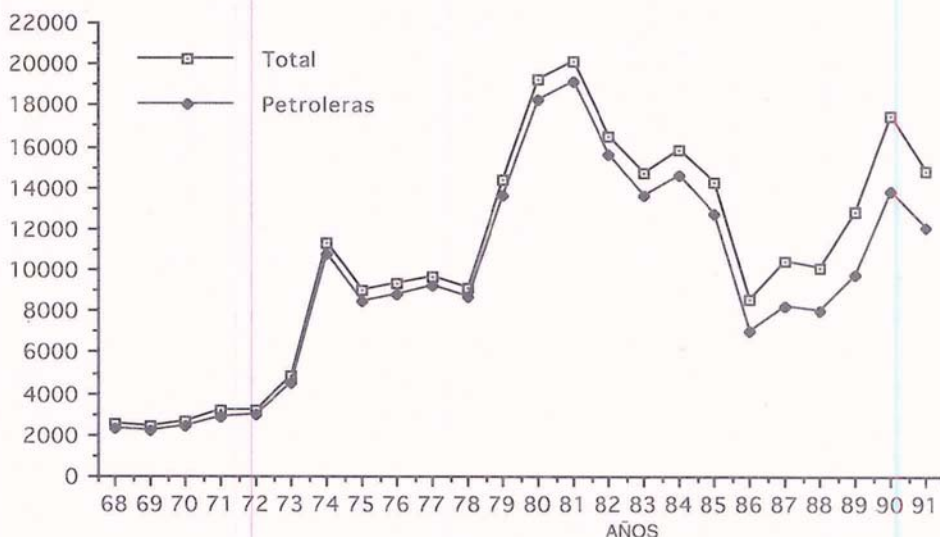
La apertura de la economía a los **mecanismos de mercado**, es decir, a un ambiente donde el mercado jugará un papel más importante en el establecimiento de precios y la asignación de recursos, y donde posiblemente se **redefinirán las relaciones entre el sector público y el privado**.

Un proceso político-institucional de **descentralización y transferencias de competencias y responsabilidades** del poder central a los poderes locales y estadales<sup>1</sup>.

Estos procesos están relacionados, y como se verá más adelante, tendrán repercusiones importantes en la planificación

**GRAFICO 1.1**

**EXPORTACIONES  
(MM USA \$)**



urbana. Se trata de cambios difíciles, tanto por razones económicas o políticas, como por el peso de una tradición cultural conformada bajo la égida del modelo rentista.

En su sector externo la economía venezolana exporta básicamente petróleo y refinados (gráfico 1.1), donde la economía tiene evidentes ventajas comparativas. Los ingresos de origen externo que recibe Venezuela por sus exportaciones petroleras son muy superiores a sus «costos de producción». La renta petrolera<sup>2</sup> se puede definir como un *surplus* determinado por ser el precio de los productos petroleros en el mercado internacional superior a su «precio de producción», el precio establecido por el

costo de los insumos necesarios para la producción del petróleo (laborales y de otros tipos) más una tasa de ganancia similar al promedio de la economía<sup>3</sup>, excluyendo al sector petrolero.

Los relativamente bajos costos de producción de Venezuela en el sector petrolero dependen de la existencia de yacimientos de un recurso natural que internacionalmente es escaso, y por tanto la renta petrolera tiene el carácter de una renta territorial. La magnitud de ésta fue estimada<sup>4</sup> como equivalente al 78% de los ingresos por exportaciones petroleras en 1989 a través de un ejercicio hipotético realizado por el Instituto de Urbanismo

12

2 / Se entiende por renta petrolera la asociada a los sectores de petróleo, gas y refinación. En general, a lo largo de este trabajo se identificará el sector petrolero con estos tres sectores, a menos que se indique explícitamente.

3 / En términos formales el «precio de producción» dentro de un criterio «clásico» se puede definir,  $Pp = (1 + \Pi) \times (w \cdot l + cn \cdot a)$  donde  $Pp$  es el precio de producción petrolero,  $\Pi$  la tasa de beneficio promedio,  $w$  el salario promedio,  $l$  el coeficiente laboral por unidad de producto,  $cn$  el costo unitario de insumos no laborales, y

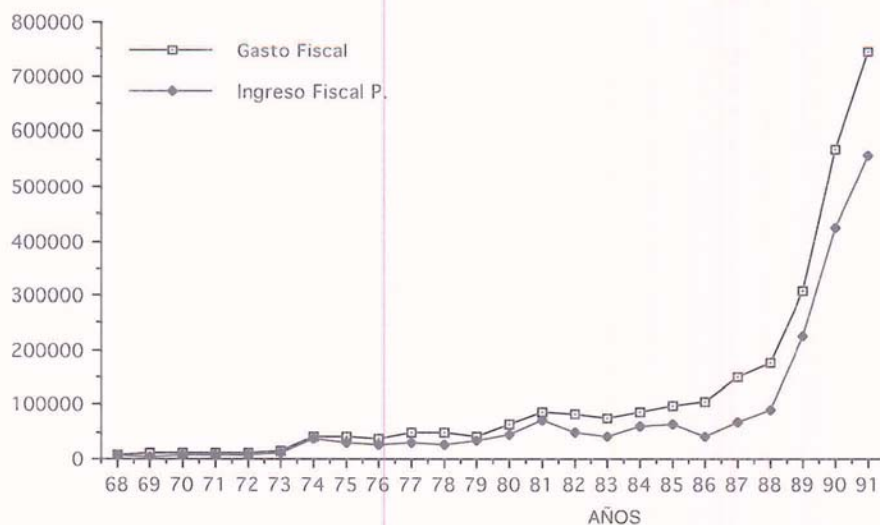
$a$  el coeficiente de insumo no laboral por unidad de producto. Luego la renta asociada a la explotación petrolera sería,

$Rp = Qp \times (Pv - Pp)$  donde  $Rp$  es la renta asociada al sector petrolero,  $Qp$  el volumen de ventas petroleras, y  $Pv$  el precio de las ventas petroleras.

4 / Ver «Efecto de los programas de inversión de la IPPCN sobre la economía» (1991), IU (coordinado por Luis C. Palacios), FAU, UCV, Caracas.

**GRAFICO 1.2**

**IMPORTANCIA DEL INGRESO FISCAL PETROLERO EN EL GASTO FISCAL (MM BS.)**



(IU) con sus Tablas de Insumo-Producto y de Contabilidad Social (Ver gráfico 1.1).

Al existir propiedad pública de la explotación petrolera y del subsuelo, una parte muy importante del ingreso petrolero pasa al fisco a través de impuestos (impuestos directos e indirectos, regalía y valor fiscal de exportación), siendo ésta la fuente fundamental de ingreso para financiar el gasto del Estado. Dada la importancia del factor renta en los ingresos que Venezuela recibe por sus exportaciones petroleras, se puede considerar que ella ha sido una fuente clave del gasto público. En el gráfico 1.2 se indica la importancia relativa del ingreso fiscal petrolero como fuente del gasto del gobierno central. Como puede observarse, el gobierno, a través del mecanismo fiscal, es un pivote que traslada recursos provenientes de las ventas petroleras en el mercado internacional a la economía doméstica.

Al mismo tiempo, el sector no petrolero de la economía es altamente dependiente de insumos intermedios importados en su proceso productivo, siendo su mercado fundamental el mercado

doméstico. Así se tiene una economía con una alta dependencia de la producción petrolera, tanto en el sector externo como doméstico. En el sector externo el petróleo es el elemento determinante de las exportaciones nacionales, y fuente de divisas que posibilitan las importaciones, y en el sector doméstico es la fuente fundamental del gasto del Estado (Ver gráfico 1. 2).

Este esquema de funcionamiento se está agotando en medida apreciable. A pesar de la abundancia de reservas petroleras en Venezuela, la calidad de los yacimientos petroleros es declinante en el sentido de que en ellos cada vez es más predominante la participación de crudos pesados y extrapesados en detrimento de los crudos livianos, lo que implica mayores costos de producción. Se requiere por tanto un sustantivo programa de inversión en el sector petrolero para mantener la capacidad de producción y poder incrementarla, sin que sean previsibles, al menos en el corto o mediano plazo, incrementos significativos en los precios del petróleo en el mercado internacional.

**GRAFICO 2 .1**

**PRODUCTIVIDAD NO  
PETROLERA  
( MMBs.1984 )**



14

Surge entonces un dilema entre la inversión que requiere el sector petrolero y la alta tributación a la que es sometido por parte del Estado. Se ha pensado reducir en forma progresiva la tasa impositiva sobre el sector petrolero para permitir que exista una fuente de fondos adecuada para los planes de inversión del sector, permitiendo al mismo tiempo un nivel razonable de endeudamiento de la empresa petrolera nacional (PDVSA) y asociaciones con capital internacional que posiblemente serán necesarias por razones técnicas, financieras y como vía para garantizar mercados a la producción.

A esta necesidad interna del sector petrolero se añaden aspectos negativos en relación a la Balanza de Pagos. Venezuela tiene un alto nivel de endeudamiento externo, especialmente del gobierno, que de una u otra manera generarán un traslado importante de recursos hacia el exterior, tanto por el servicio de la misma (pago de intereses) como por amortización.

Todo apunta hacia un cambio estructural en relación a la fuente de recursos del gasto del Estado, que requiere la reducción relativa del aporte del sector petrolero y el incremento del resto de la sociedad. Ello no indica que la economía venezolana perderá su carácter petrolero o que se eliminará por completo el efecto «renta», sino más bien que pasará a ser una economía de carácter más productivo y menos rentista.

Las repercusiones que este proceso tendrá sobre la planificación urbana serán múltiples y profundas. Aspectos claves de ésta han dependido tradicionalmente del gobierno central y por tanto en buena medida de los ingresos fiscales de origen petrolero. La construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana ha sido hasta el presente financiada por el gobierno central, así como también ha sido de su responsabilidad la oferta de los servicios de carácter colectivo, los cuales se proveían a tarifas altamente subsidiadas (un subsidio indiscriminado) y con un

grado de ineficiencia y deterioro crecientes. Es muy poco probable que este esquema pueda mantenerse sin cambios importantes.

En términos específicamente urbanos está planteada una redefinición del papel del Estado en la ciudad. Se ha iniciado un proceso importante de descentralización, el cual posiblemente se profundizará en el futuro. Este proceso implicará no sólo aumentar las competencias del poder local y estatal reduciendo las del poder central, sino también aumentar la participación local o estatal en la fuente de fondos para el gasto urbano del Estado.

Igualmente se requieren cambios importantes en la prestación de los servicios urbanos colectivos, tanto en sus esquemas tarifarios (por ejemplo, racionalizar y focalizar los subsidios), en la organización para prestación de los mismos, y en relación al carácter estrictamente público que han mantenido estos servicios. Se marcha hacia un proceso complejo de privatización o de nuevas relaciones entre el sector público y el privado en el ámbito urbano, al menos en algunos servicios o en la administración de los mismos (por ejemplo, ya han sido privatizados los servicios de telefonía).

## 2. El sistema urbano

El sistema de ciudades es un elemento central en la determinación de la productividad y la eficiencia<sup>5</sup>. Es el asiento de la producción industrial y del sector terciario, es decir, prácticamente todos los sectores productivos excluyendo el sector agrícola. La productividad o rendimiento del trabajo en

5 / Ver «Urban Efficiency, Productivity and Economic Development» (1991), Mills, E.S., World Bank, Washington, D.C.

Venezuela, evaluada como el cociente producto-empleo ha sido declinante en los últimos años, como se muestra en el gráfico 2.1.

Existe una relación importante entre la productividad y calidad de vida urbana, y una de las preocupaciones de la planificación urbana debería ser la colaboración que ella puede prestar para mejorar la productividad.

En Venezuela está muy difundida la idea de que nuestro patrón de sistema de ciudades tiene una alta «primacia», es decir, una concentración excesiva de población y actividades en la ciudad principal (Caracas), y que ello contribuye en forma importante al despilfarro y a la baja productividad. Por ejemplo, una de las ideas importantes de la teoría de la dependencia es la tesis según la cual el «centro», en este caso representado por la ciudad principal, extrae excedente a la «periferia» y lo gasta en consumo excesivo o despilfarro inmobiliario, generándose una situación de extremo desequilibrio entre la ciudad principal y el resto del sistema territorial.

También existe la tesis según la cual hay una correspondencia entre el esquema petrolero-rentista de la economía y un patrón acentuado de «ciudad primada» en el territorio, básicamente por la concentración de gastos públicos en la ciudad capital y el nivel de subsidios preferencial de los servicios colectivos.

A pesar de que puedan existir fenómenos similares a los señalados, empíricamente estas tesis no tienen un soporte realmente firme. Una tesis dependentista estricta no parece corresponder con el carácter «rentista-petrolero» de la economía,

según la cual buena parte del excedente se obtiene en el mercado internacional.

Así mismo, los últimos estudios venezolanos acerca del sistema de ciudades<sup>6</sup> indican que el patrón del sistema de ciudades tiene una configuración típicamente «log-normal» (esto es, sin concentración excesiva de población o actividades en la ciudad principal) y la distribución territorial de gasto público o de los subsidios no parece que hubiese estado, al menos en los últimos veinte años, especialmente sesgada a la «ciudad primada». La ciudad principal de Venezuela, el Área Metropolitana de Caracas (AMC), no es el núcleo urbano más dinámico. Al contrario, su crecimiento en los últimos años es francamente reducido tanto en términos proporcionales como en términos absolutos. Representa el 17% de la población del país y el 24% de la población de las primeras 40 ciudades. Entre 1981-90, el AMC creció a una tasa anual promedio de 1.98% (la nacional fue de 2.73%) y se supone que para el período 90-2000 su ritmo de crecimiento se reducirá a 1.67% anual.

En el sistema de ciudades se aprecia una importancia creciente de las cinco ciudades más importantes, cada una de las cuales alcanzará una población de más de un millón de habitantes para el año 2000 (ver cuadro 2.1). El escenario que se está conformando es uno caracterizado por la importancia creciente de ciudades grandes, distintas a Caracas, y posiblemente por un conjunto de ciudades intermedias de importancia. Este patrón puede reforzarse por la apertura de la economía a los mecanismos de mercado, donde tanto las ventajas como las

desventajas de aglomeración y urbanización se expresarán con mayor fuerza.

Desde el punto de vista de la eficacia económica y del bienestar social probablemente éste sería el patrón territorial más adecuado. Una acción de planificación territorial, que a través de medidas directas, restricciones y estímulos, intente revertir esta tendencia y promueva un desarrollo territorial más «equilibrado» - en el sentido de restringir el crecimiento de las ciudades grandes y medias para estimular el de las pequeñas- sería no sólo social y económicamente incorrecta, sino además ineficaz: es muy poco probable que esta tendencia pueda ser revertida por la acción de la planificación territorial. Las razones para ello residen en el papel que cumplen las fuerzas económicas, especialmente los desbalances de la productividad sectorial, en el proceso de urbanización<sup>7</sup>.

### III / EL PAPEL DE LAS CIUDADES

¿Cuál es el papel de las ciudades en el crecimiento y desarrollo, especialmente el de las ciudades grandes<sup>8</sup> en los países poco desarrollados o de desarrollo medio? En el mundo moderno las ciudades existen por una razón fundamental: ellas permiten que las unidades productivas puedan producir con mayor eficiencia y estimulan el avance de la productividad.

Existen por supuesto poderosas razones de índole política o cultural que estimulan el desarrollo de las ciudades, pero es importante destacar el papel clave que juegan las ciudades en la aparición de las economías de escala y de complementariedad,

6 / Ver «El sistema venezolano de ciudades reconsiderado», (1991), Negrón, M., I.U. F.A.U. Caracas.

7 / Ver «La economía de la urbanización» (1991), Palacios, L.C., I.U. F.A.U. Caracas.

8 / El término «ciudades grandes» es arbitrario. Depende de definir por una regla relativamente *ad hoc* los rangos o tamaños de los distintos tipos de ciudades. En el contexto de este trabajo se podría considerar que serían ciudades de aproximadamente un millón de habitantes.

especialmente las relacionadas con los sectores industriales y de servicio, cuya localización es típicamente urbana. Esto es especialmente importante para los sectores industriales, justamente el tipo de actividades productivas donde es mayor el crecimiento de la productividad.

Las economías de escala y de alcance indican que unidades productivas relativamente grandes, dentro de ciertos límites, pueden producir a costos promedios más bajos que unidades pequeñas, y que es más eficaz producir en forma complementaria un conjunto de bienes y servicios relacionados que producirlos aisladamente. Estas economías no sólo existen en los sectores industriales, sino también en los servicios. Por ejemplo, sería extremadamente ineficiente prestar los servicios de salud en forma exclusiva a cada paciente, o no concentrar el rango de servicios que puede ofrecer un hospital. Es obvio que estos dos tipos de economías también existen en la agricultura, pero típicamente ellas tienden a desaparecer a una escala de producción menor.

Una de las características centrales de las ciudades es que tienen una densidad relativamente alta, donde en medida importante el insumo de tierra que necesitan las distintas actividades ha sido sustituido por insumos de capital en forma de edificaciones altas. La densidad relativamente elevada permite que las actividades estén próximas y así producir una gama muy variada de bienes y servicios con bajos costos de transporte y comunicación, que inciden en reducir los costos de operación de las distintas unidades productivas<sup>9</sup>. Ejemplos destacados de este fenómeno están representados por la reducción de costos en los viajes

vivienda-trabajo, o en los viajes al comercio con propósito de compra.

Las anteriores consideraciones son ampliamente conocidas y de hecho la discusión que se presenta en torno al problema de las grandes ciudades no niega la vigencia de estos procesos, sino más bien está centrada en la posibilidad de que para metrópolis demasiado grandes las deseconomías que produce la concentración superen las economías que ellas puedan generar. Este es un problema empíricamente difícil de evaluar, que involucra el espinoso tema de las externalidades.

En el mundo desarrollado parece estar en marcha un proceso de declinación de las grandes metrópolis: que en cierta manera reflejaría un aumento importante de las deseconomías urbanas cuando estas metrópolis sobrepasan su dimensión óptima. En todo caso es claro que el problema de la «metropolitanización excesiva»<sup>10</sup> en América Latina no se debería tratar desde ángulos «ideologizantes», sino intentando evaluar en términos concretos las características reales de este proceso.

En Venezuela, y en general para el mundo poco desarrollado, la importancia de las grandes ciudades es mayor que para el mundo desarrollado. Una de las características de los países poco desarrollados o de desarrollo medio es su relativa escasez de capital y la existencia de un stock de capital de infraestructura básica relativamente reducido. Por ejemplo, en los países desarrollados las plantas industriales pueden localizarse a 200 kilómetros de una gran ciudad e intercambiar, con facilidad y bajos costos de transporte, insumos y productos con ella. Ello es

9/ Este tipo de economía son las que por lo general se incluyen en las economías de urbanización o aglomeración

10 / Ver «El Desarrollo Metropolitano en América Latina» (1987), Palacios, L.C., Urbana, Caracas.

posible gracias a una muy diversificada y amplia red de comunicación y transporte, es decir, un stock de capital de infraestructura básica elevado, eficaz y diversificado. La situación de los países poco desarrollados o de desarrollo medio es diferente, lo que obliga a localizaciones más concentradas de las actividades productivas y en consecuencia a que el papel de las ciudades grandes sea más relevante.

Ello no indica que no sea necesario mejorar en forma importante la infraestructura de transporte y comunicaciones de los países poco desarrollados o de desarrollo medio, posiblemente un área donde existen rezagos importantes. Por ejemplo, éste parece ser el caso venezolano, donde la inversión pública de la década de los 70 y 80 se sesgó hacia el sector de industrias básicas, con un grave descuido en relación a la infraestructura de transporte y comunicación<sup>11</sup> y es necesario emprender acciones importantes que tiendan a eliminar este rezago. Obviamente el papel de las ciudades en el desarrollo no se limita a la dimensión económica. Tanto desde el punto de vista político como cultural el papel de las ciudades grandes es determinante, fundamentalmente por ser la sede de los poderes políticos y los centros educativos, científicos o culturales de mayor importancia.

En resumen, es muy difícil imaginar el desarrollo económico sin grandes ciudades, y en términos más específicos ellas tienen mayor importancia para los países poco desarrollados o de desarrollo medio que para los países desarrollados. La evidencia indica que la productividad total de los factores de producción se incrementa, dentro de ciertos límites, entre 4% o 6% al doblarse el tamaño de la ciudad<sup>12</sup>.

11 / Ver el diagnóstico del VIII Plan de la Nación.

**TABLA 2.1**

<b>RANGO Y TAMAÑO POBLACIONAL DE LAS 40 AGLOMERACIONES URBANAS MAYORES EN EL 2000</b>	<b>RANGO</b>	<b>AGLOMERACION</b>	<b>POBLACION</b>
	1	A.M. CARACAS	4.054.122
	2	A.M. MARACAIBO	1.769.883
	3	A.M. VALENCIA	1.754.766
	4	A.M. MARACAY	1.287.167
	5	A.M. BARQUISIMETO	1.024.814
	6	A.M. CIUDAD GUAYANA	839.533
	7	A.M. BARCELONA - Pto. LA CRUZ	581.803
	8	A.M. CIUDAD LOSADA	460.611
	9	A.M. SAN CRISTOBAL	455.910
	10	A.M. DEPARTAMENTO VARGAS	451.863
	11	A.M. GUARENAS - GUATIRE	408.683
	12	A.M. CIUDAD BOLIVAR	372.640
	13	A.M. MATURIN	361.230
	14	A.M. MERIDA	359.709
	15	A.M. CUMANA	349.306
	16	A.M. ACARIGUA - ARAURE	314.503
	17	A.M. LA VICTORIA	297.987
	18	A.M. BARINAS	259.960
	19	A.M. CABIMAS	255.459
	20	A.M. PUERTO CABELLO	249.123
	21	A.M. VALERA	247.590
	22	A.M. LOS TEQUES	232.168
	23	A.M. PUNTO FIJO	216.718
	24	A.M. CORO	203.948
	25	A.M. PORLAMAR - PAMPATAR	203.175
	26	A.M. GUANARE	191.189
	27	A.M. EL TIGRE	183.266
	28	A.M. CARUPANO	154.148
	29	A.M. SAN FERNANDO DE APURE	141.780
	30	A.M. CIUDAD OJEDA	133.712
	31	A.M. CALABOZO	124.082
	32	A.M. SAN FELIPE	118.360
	33	A.M. TUCUPITA	117.090
	34	A.M. SAN CARLOS DE COJEDES	107.982
	35	A.M. PUERTO AYACUCHO	107.575
	36	A.M. EL VIGIA	103.662
	37	A.M. SAN JUAN DE LOS MORROS	103.467
	38	A.M. CARORA	96.590
	39	A.M. ANACO - CANTAURA	94.270
	40	A.M. VALLE DE LA PASCUA	90.306
<b>FUENTE:</b> Negrón, M. <i>op. cit.</i> , OCEI 1987.	<b>TOTAL</b>	<b>VENEZUELA</b>	18.880.150
			24.715.097



La caracterización positiva que hemos realizado de las grandes ciudades diverge de la apreciación común que existe sobre el tema, y de toda una tradición conceptual que percibe las grandes ciudades como el resultado y, en cierta medida, una de las causas de un desarrollo altamente desequilibrado. Su expresión más aguda serían las grandes metrópolis latinoamericanas: centros urbanos caóticos, congestionados y cargados de desigualdades sociales y pobreza. Es evidente que en Venezuela la situación social concreta de sus grandes ciudades no diverge de esta apreciación negativa. Sin embargo, ello no indica que la causa de la pobreza o de la desigualdad social se encuentre en el tamaño excesivo de sus grandes ciudades o que el camino hacia el desarrollo pase por desaprovechar las economías de escala y de aglomeración que representan estos centros urbanos.

Aprovechar de una manera más adecuada estas ventajas requiere una planificación urbana con diferencias importantes a la tradicional, que intente estimular que las ciudades funcionen cerca de su frontera de productividad potencial. En la actualidad nuestras ciudades, especialmente las ciudades grandes funcionan con graves distorsiones y deficiencias, es decir por debajo de lo que se podría considerar su nivel de productividad potencial. Mejorar la eficiencia de las ciudades requiere establecer las condiciones para que los agentes económicos puedan asignar adecuadamente los gastos de capital — incluyendo los gastos en el llamado «capital humano» o preparación de recursos humanos— y en niveles adecuados para mantener una tasa de crecimiento cónsona con el desarrollo deseable.

12/ Ver «Urban Development» (1988), Henderson, J.V., Oxford University Press, New York.

Obviamente ello depende básicamente de políticas globales y no sólo de políticas urbanas, pero políticas urbanas adecuadas pueden ayudar en este propósito. En términos generales es necesario buscar que los distintos mercados funcionen eficientemente y comprender, al mismo tiempo, las limitaciones que existen en el libre juego de los mercados. En el ámbito urbano, especialmente en los países poco desarrollados, existen un conjunto de áreas donde los mecanismos de mercado por sí solos o no son la respuesta adecuada o tienden a funcionar de manera imperfecta, y en ese sentido se necesita de acción por parte del sector público. Un caso típico está representado por la educación y la preparación de los recursos humanos, donde es ampliamente aceptada la necesidad de la intervención pública.

Quizás existen cuatro áreas críticas donde es necesario introducir reformas para intentar mejorar la eficacia urbana: el área de vivienda y del mercado de la tierra, la de infraestructura, la de financiamiento fiscal, y la política de regulaciones y tarifas que de una manera u otra tiene relación con las áreas sectoriales anteriormente señaladas. Puede ser útil hacer algunos comentarios genéricos referentes a los problemas que se presentan en algunas de estas áreas, intentando ejemplificar el sentido de las reformas que deberían producirse en la planificación urbana.

(i) **El área de la vivienda:** La vivienda tiene importancia no sólo por el tipo de servicio que presta sino porque constituye una parte fundamental de los activos fijos de toda la sociedad. En las ciudades, el uso residencial representa alrededor del 50% de toda el área urbana y posiblemente represente, después de los

alimentos, uno de los elementos fundamentales en el presupuesto familiar, siendo el activo fijo mejor distribuido de toda la sociedad. En Venezuela, y en general en los países poco desarrollados, existe insatisfacción generalizada con las condiciones de la vivienda, específicamente las de la vivienda de los grupos de bajos ingresos, vivienda informal o «marginal», la cual puede representar alrededor del 40% de todas las viviendas<sup>13</sup>.

Aunque existen opiniones según las cuales la inversión en vivienda es improductiva y que deberían adoptarse medidas para restringirla privilegiando la industrial, estas opiniones tienen poco fundamento. Cuando este tipo de política se ha aplicado en forma profunda y sostenida, como anteriormente en los países de economía socialista planificada, se han producido graves distorsiones en la asignación de recursos, que en definitiva han repercutido negativamente en la productividad y el desarrollo. Por el contrario, los altos costos del bien y la necesidad que existe respecto al servicio que presta (servicio de residencia), han conducido a la tendencia de que el Estado participe en el mercado de vivienda para estimular la producción de viviendas para las familias de ingresos bajos.

El mercado de la vivienda tiene algunas peculiaridades importantes que en cierta forma lo alejan de los mercados competitivos típicos. Es un mercado fuertemente segmentado, donde el bien transado es a la vez un servicio y un activo fijo de alto costo, que depende en forma muy importante del insumo tierra urbana y de la necesidad de pre y post-financiamiento. Al mismo tiempo, la oferta tiende en el corto plazo a ser inelástica,

13 / No existe mucha precisión con respecto a lo se puede llamar vivienda «marginal», y su proporción en el stock total depende de los criterios que se utilicen para definir la vivienda informal o marginal.

fijándose el precio por las condiciones de la demanda, el cual determina la dinámica de la inversión. Es decir, en el corto plazo es posible que si la demanda es importante, el precio de la vivienda y del servicio que ella presta sean muy altos<sup>14</sup>.

En términos genéricos la política que ha seguido el Estado venezolano en relación al mercado de la vivienda ha sido el de participación en la oferta de vivienda para ingresos bajos o medios, ya bien en forma directa a través de la construcción, o subsidiando su financiamiento. Al mismo tiempo ha establecido regulaciones importantes en el mercado de la vivienda de alquiler, con mecanismos institucionales que regulan los alquileres (o control de la renta) y otros elementos que dificultan en forma apreciable el funcionamiento del mercado de las viviendas de alquiler. El objetivo fue favorecer a los arrendatarios de ingresos bajos o medios, pero el resultado ha sido una reducción apreciable del mercado de viviendas formales de alquiler. Así mismo las normas existentes en las ordenanzas urbanas en relación al uso residencial y vivienda (como en general con respecto a los distintos tipos de actividades urbanas) tienden a ser muy restrictivas.

Estas políticas han tenido poco éxito. La capacidad del Estado para actuar en el mercado de la vivienda es limitada, y su intervención ha mostrado serias insuficiencias. En síntesis, a pesar de su intención social, este tipo de políticas sólo ha podido ayudar a una minoría de la población, y ha obstaculizado el desarrollo de un mercado de la vivienda flexible, que responda más adecuadamente a las necesidades de la población.

14 / Ver «Un Modelo del Mercado de la Vivienda», Palacios, L. C. (1992), IU, FAU, UCV, Caracas.

15 / Ver los diferentes trabajos de Malpezzi, S. y Mayo, S. para el Banco Mundial.

De una u otra manera está planteado un cambio de política en relación a la vivienda, el paso de una política de intervención **directa** a lo que el Banco Mundial ha denominado una estrategia «**facilitadora**»<sup>15</sup>. Los elementos centrales de esta estrategia son la consideración del problema de la vivienda en el contexto global de toda la economía, reconociendo los distintos tipos de vínculos de los mercados de la vivienda con la economía (tanto reales como financieros e institucionales), el diseño de políticas que ayuden a que los mercados funcionen adecuadamente y la focalización de los subsidios en los sectores de bajos ingresos.

En las ciudades la política de subsidio a la vivienda de los sectores de bajos ingresos podría ser parte de una política global de **reestructuración** de áreas «marginales». Esta política tendría no sólo el componente habitacional sino además otros componentes, como los de dotación de infraestructura e inversión en capital humano. La idea sería ayudar selectivamente y en forma global a áreas urbanas «marginales» con potencial para cambios cualitativos de importancia a través de mecanismos claros, donde los subsidios complementen el funcionamiento de los mercados y aportes importantes de la población de estas zonas.

Las características específicas de la política de vivienda pueden y deben variar en los diferentes contextos, pero ellas deberían abarcar los aspectos de demanda, los de la oferta y el marco institucional.

Típicamente se podría considerar el siguiente listado de medidas genéricas: **regularizar y promover los derechos de propiedad**, lo cual puede estimular tanto la demanda como la oferta; desarrollar los mecanismos e **instituciones de financiamiento hipotecario**; orientar las políticas de **impuestos** a los bienes inmuebles en forma tal que **no distorsionen los mercados y estimulen la inversión**; **racionalizar y focalizar los subsidios** orientándolos hacia los grupos de bajos ingresos; realizar esfuerzos importantes para proveer la **infraestructura de tierra urbanizada** que necesita la vivienda; **flexibilizar las normas urbanísticas** que

controlan el desarrollo residencial, ayudar a que se desarrolle y mejore la **productividad del sector de la construcción**; y por último, establecer un **marco institucional claro y relativamente sencillo** que permita la acción del sector público en el área de la vivienda. La planificación urbana puede incidir en todas estas líneas, y tiene especial responsabilidad en el problema de la dotación de tierra urbanizada y en el de las normas de regulación urbanística.

(ii) **El área de la infraestructura:** Esta área abarca en lo fundamental servicios de carácter colectivo que por lo general son prestados por el sector público o con algún tipo de injerencia por parte del Estado. Incluye elementos como el agua y sistemas de disposición de desechos, el sistema de transporte, redes de gas, electricidad, comunicaciones, servicios educacionales y de salud. Nos referiremos sólo al problema del transporte, uno de los elementos claves de la estructura urbana y un buen ejemplo de la necesidad de instrumentar cambios en las políticas urbanas.

Un servicio de transporte eficiente es vital para que las ciudades puedan obtener economías de escala y alcance. De hecho, si este servicio es de mala calidad y escaso, tanto para bienes como para personas, las economías de urbanización se reducen en forma apreciable. Las ciudades existen en buena medida porque ellas integran un número muy alto de mercados diferentes a través de bajos costos de transporte, siendo el transporte conjuntamente con el precio de la tierra urbana elementos determinantes en la conformación y organización del espacio urbano. El transporte urbano es un elemento fundamental en todo el servicio de transporte, representando posiblemente más del 60% de todos los viajes de pasajeros.

La necesidad de una política en relación al transporte urbano se debe a que es un área donde el mecanismo de mercado tiene dificultades para funcionar en forma eficiente. Estas dificultades son intrínsecas, y se podría decir que es un caso donde si se suprime la intervención pública y se dejase actuar sólo a

agentes privados, este mecanismo tendería a fallar en forma sistemática. En primer lugar, las redes viarias urbanas son de costos elevados, no se pueden transar y resulta muy difícil imputar sus costos sólo a los usuarios. En segundo lugar, las externalidades positivas (o negativas, como la contaminación) que ellas crean se difunden a toda la ciudad y es un área donde tienden a existir monopolios naturales (por ejemplo, el metro) o mecanismos de cartelización.

Las políticas referidas al transporte se podrían clasificar en tres tipos: de **inversión**, incentivos para **modificar los precios relativos** y políticas de **regulación o control**. Las políticas de inversión están orientadas al mantenimiento y expansión del sistema viario, y por lo general son competencia directa del sector público a través del gasto fiscal. En Venezuela existe un rezago importante en equipamiento viario urbano, ocasionado por la política de privilegiar las industrias básicas de carácter público. Es necesario modificar esta política para dar mayor importancia a la inversión en infraestructura de apoyo a la producción, teniendo como norma fundamental los **criterios de evaluación de proyectos**, esto es, la búsqueda de proyectos donde tiendan a equipararse los beneficios y costos marginales. Actualmente el equipo rodante de transporte colectivo urbano, buses, minibuses, etc., que es básicamente privado, presenta un grado de deterioro grave. El control de tarifas posiblemente no ha permitido un rendimiento normal tomando en cuenta la necesidad de reposición del equipo. Está en marcha un plan (programa de Fontur) orientado a subsidiar esta inversión, todavía de dimensiones reducidas, que posiblemente debería ser ampliado y complementado con otros tipos de políticas.

22

Los otros dos tipos de políticas están orientadas a estimular el transporte colectivo, que en ausencia de ellas, tiende a resultar desfavorecido en la alocaación de viajes respecto al transporte privado. Mejorar en forma importante el transporte colectivo no sólo tiene un impacto económico y social positivo, sino también contribuye a reducir las externalidades negativas, como la contaminación ambiental. Quizás las deformaciones más importantes que existen en los precios relativos son el subsidio

a la gasolina, cuyo precio actual es aproximadamente 16 veces menor que en el mercado internacional, y favorece fundamentalmente a los estratos de altos ingresos que utilizan el auto particular; y la política de tarifas subsidiadas excesivamente bajas en el transporte colectivo, que han deprimido la oferta. Las políticas de subsidios indiscriminados deberían dar paso a una política de racionalización y focalización de los mismos.

Igualmente no existen políticas de restricción al uso del auto particular, es decir políticas orientadas a combatir la congestión y reducir el tiempo de viaje del transporte público. Es necesario instrumentar cuando ello sea adecuado, corredores exclusivos para el transporte colectivo superficial que pueden mejorar el transporte colectivo a bajos costos de inversión, como lo demuestra la experiencia brasilera. Así mismo, sería interesante estudiar la viabilidad de políticas para restringir el uso del sistema viario de las áreas centrales fundamentales por el auto particular través de políticas impositivas.

(iii) **El área fiscal:** El problema fiscal tiene una triple dimensión. En primer lugar, por las condiciones macroeconómicas señaladas, es necesario **augmentar en forma importante la participación de los impuestos no petroleros en la fuente de fondos del gasto fiscal global**. Ello no sólo tiene importancia desde el punto de vista urbano, sino que es necesario para dar viabilidad al crecimiento económico y el desarrollo nacional.

Simultáneamente se requiere que el proceso de descentralización y traslado de competencias al poder local o estatal esté acompañado por **responsabilidad fiscal local**. La situación donde el ingreso fundamental del poder local<sup>16</sup> está representada por las transferencias del poder central, y donde la participación de los ingresos generados localmente en los ingresos municipales es decreciente, debe ser modificada. Existe un amplio universo de posibilidades para aumentar los ingresos generados localmente aun sin modificar las normas impositivas. En relación a este aspecto, los problemas centrales son la falta de capacidad gerencial y administrativa por parte del poder local,

aunada a fenómenos de corrupción, y las dificultades para cambiar la tradición política y cultural de un centralismo excesivo alimentado por una situación donde existió abundancia de ingresos petroleros. No se trata de suponer que todo el gasto fiscal urbano debe ser financiado localmente, sino de establecer una situación más equilibrada entre la fuente central y la local. Por ejemplo, es obvio que gran parte del gasto de inversión en piezas fundamentales de infraestructura podría corresponder al poder central.

Por último es importante **evaluar el sistema impositivo local** para lograr **ingresos fiscales apropiados sin deformar o distorsionar la asignación de recursos y buscando incentivar la inversión.**

Los cambios que son necesarios realizar en esta área son de gran envergadura. Sin estos cambios es muy difícil pensar en una política urbana coherente a futuro. Las políticas de inversión y de subsidios, aunque se los reorienta para racionalizarlos y focalizarlos hacia los sectores de bajos ingresos, dependerán en medida importante de los cambios que se realicen en el área fiscal. Igualmente de estos cambios depende en medida apreciable la posibilidad general de mejorar la eficiencia productiva de nuestros núcleos urbanos.

#### **IV / EL PROBLEMA DE LA PLANIFICACION URBANA**

A grandes rasgos la planificación urbana puede considerarse como una guía para la acción del Estado en la ciudad con dos grandes componentes. Una participación **activa** orientada

16 / Ver «La crisis de la recaudación municipal» (1992), Mouchet, Angel, ILDIS-FAUS-GTZ, Caracas.

fundamentalmente a la construcción y mantenimiento de piezas claves de infraestructura, y políticas de subsidios; y un conjunto de mecanismos **pasivos** orientados a la regulación, como las normativas de ordenamiento urbano.

El Estado interviene en las ciudades porque el mecanismo de mercado por sí solo no puede resolver la complejidad de los problemas urbanos. Existen servicios colectivos que por razones de equidad social y por su importancia estratégica para el desarrollo se deben proveer, al menos en medida importante, sin cobrar directamente a los usuarios. El ejemplo más destacado es la educación. Se considera que los beneficios globales que obtiene la sociedad por este servicio - inversión en capital humano- son determinantes, y que las razones de equidad social indican que este servicio debe ser sufragado en sus aspectos fundamentales por la sociedad en su conjunto a través del Estado.

Como se indicó en el aparte anterior, las piezas fundamentales de infraestructura tienden a tener elevados costos de inversión, su retorno es lento y son claves para el funcionamiento de la ciudad. Al mismo tiempo el servicio que ellas prestan a veces es muy difícil imputarlo a usuarios individuales, y pueden ser casos de monopolios naturales. Por ello el Estado tiene una participación en la prestación de estos tipos de servicios, ya bien en forma activa o a través de mecanismos de regulación. Tampoco los mercados por sí solos pueden tratar efectivamente con las externalidades negativas. Las externalidades negativas que produce el transporte por contaminación atmosférica o las deseconomías de localización que se generan en la localización

de las actividades urbanas en ausencia de regulaciones urbanísticas, son ejemplos característicos de este fenómeno. En síntesis, la planificación urbana o la acción del sector público en la ciudad debe ayudar a que los mercados funcionen eficazmente e intervenir para dar coherencia global al sistema urbano.

En Venezuela se supone que los dos tipos de acción del Estado sobre la ciudad, las participaciones activas y pasivas, se concretan a través de los planes urbanos, los cuales intentarían representar tanto una guía para la acción directa del Estado como un compendio de reglas coherentes para regular la acción de los agentes privados. La realidad está lejana a este supuesto. Puede ser útil analizar la planificación urbana venezolana partiendo de la importancia que se otorga a los planes urbanos globales.

Las características legales de la planificación urbana están recogidas en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU)<sup>17</sup> de 1987. Sin embargo, existe una vieja tradición de disposiciones legales o proyectos que de una u otra manera tocan el tema de la planificación urbana. Antes de la vigencia de la actual Constitución de 1961, bajo la influencia de la experiencia inglesa de la postguerra se elabora el primer proyecto de Ley de Ordenación Urbanística en la Dirección de Urbanismo del antiguo Ministerio de Obras Públicas (MOP), basado en el trabajo del profesor A. Moles Caubet. En el año 72-73 se elabora en el MOP lo que sería las bases de una Ley de Ordenación Urbanística inspiradas en la Ley de Suelo española. Luego en 1974, el para entonces Ministro de Estado para la Vivienda, Dr. Rodríguez Amengual, presenta un proyecto de Ley de Vivienda y Ordenación Urbana, que no es aprobado. En el año de 1976 se toma la decisión de reestructurar

17 / Para un análisis de los aspectos legales de la planificación urbana en Venezuela, especialmente la LOOU, ver «Comentarios generales a la Ley Orgánica de Ordenamiento Urbanístico», (1988), Rodríguez García, A., Caracas.

la Administración Pública Nacional mediante la Ley Orgánica de la Administración Central que separa el antiguo MOP en tres despachos ministeriales: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), fundiendo al antiguo Ministerio de Comunicaciones la División de Vialidad del MOP, y se crea el Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR). En 1978 se dicta la Ley Orgánica del Régimen Municipal, cuyo contenido sobrepasa la organización y estructura del municipio para dictar normas de carácter urbanístico. Por último en 1990 se dicta la Ley de Política Habitacional, que crea la figura del ahorro habitacional y disposiciones de gasto fiscal para viviendas de bajos ingresos.

Sin entrar en el análisis jurídico de este cuerpo de disposiciones legales, algunas características centrales se desprenden de ellas, especialmente de la LOOU. Sintéticamente ellas serían:

- La concepción de la planificación territorial, incluyendo la planificación urbana, como un **sistema de planes jerarquizado**. Esta concepción indica dos aspectos. Primero, que el sistema de planes es un todo único, en el sentido de que ellos se adecúan a un único fin o propósito, y segundo, que los niveles inferiores del sistema se deben supeditar a los superiores, por ejemplo, la planificación urbana debe supeditarse a la regional y ésta a la del territorio nacional. En nuestro criterio se trata de una concepción inviable y desfasada. Es inviable porque en definitiva las actividades a lo largo del territorio nacional, incluyendo los centros urbanos, no funcionan como un sistema sujeto a ser planificado jerárquicamente. Igualmente está a contrapelo con las tendencias de modernización de la economía, donde existirá un papel mayor de las fuerzas del mercado y pérdida de capacidad del Gobierno Central para controlar el poder local o estatal, así como para financiar desde el centro en forma casi exclusiva la acción pública en los niveles locales o estatales.
- La concepción de la planificación territorial como un sistema jerárquico debería ser sustituida por la idea de **compatibilización de planes**. El nivel nacional sólo se debería ocupar de grandes

piezas de infraestructura territorial, de orientaciones muy generales, problemas de envergadura en relación a los recursos naturales, reglas claras para las transferencias de recursos a los niveles estatales y locales, y de problemas como la compatibilización de normas o problemas genéricos respecto a la información territorial. De hecho no existe necesidad de planes territoriales nacionales detallados en todos los ámbitos. Los planes territoriales que necesitan ser compatibilizados son básicamente los planes regionales o estatales, con algunos aspectos de los planes urbanos.

- El cuerpo legal es **acentuadamente centralista**, lo cual es coherente con la concepción de la planificación como sistema jerarquizado. Por ejemplo, un tema tan intrínsecamente local como son los Planes de Ordenación Urbanística (POU), son competencia del Gobierno Central. Ello está en contradicción con el proceso de descentralización. En el ámbito urbano se debería dar impulso a la descentralización de competencias del poder central al local y estatal, acompañando el proceso con un mecanismo sensato de traslado de **responsabilidades fiscales**.

- Existe un alto nivel de **confusión en relación a los planes urbanos básicos** que prevé la LOOU, los **POU y los Planes de Desarrollo** es igual, salvo diferencias en relación al nivel de detalle que se requiere en ambos tipos de planes. Esta es una situación anómala que debería ser subsanada.

- Los planes urbanos previstos por la LOOU se caracterizan por su **excesivo nivel de regulación y su concepción de instrumentos exhaustivos**. Estas características tienden a transformar los planes en instrumentos rígidos, potencialmente en obstáculos al desarrollo más que instrumentos que permitan organizar las prioridades y focalizar la acción pública en los problemas urgentes y fundamentales.

- El **problema de las áreas metropolitanas** que abarcan más de un municipio está prácticamente obviado en la LOOU, salvo disposiciones vagas que permiten mancomunidades urbanísticas.

Tomando en cuenta la importancia que tienen estas áreas y la que posiblemente adquirirán en el futuro, este aspecto debería ser tratado en forma precisa.

- En términos generales la LOOU está orientada a la **formulación de planes detallados holísticos** y no a la elaboración de **guías que ayuden la acción del sector público**. Esto es evidente en la forma como se trata el problema de la inversión y gasto del Estado. Los POU tienen que presentar un programa que organice las potenciales inversiones del sector público en múltiples áreas, de manera que respondan a los déficits de servicios o necesidades del área urbana. Sin embargo, no hay indicaciones acerca de las potenciales fuentes de fondos de estos gastos, su viabilidad, o evaluación. Aparentemente existe la creencia de que la existencia de planes urbanos por sí solos puede garantizar los recursos necesarios y asegurar una acción coherente del Estado. Esta idea es básicamente incorrecta. **Los planes urbanos globales son sólo un momento de un proceso continuo**, más amplio y complejo de planificación, que deben estar en revisión y concreción periódica. Por eso es más sensato concebirlos como instrumentos más sencillos y generales, focalizados en problemas claves, de manera que puedan ser guías útiles y adaptables a un futuro incierto. La experiencia empírica que existe respecto a los POU y los PDUL confirma las apreciaciones señaladas. Su elaboración es excesivamente laboriosa, y las recomendaciones de acción que arrojan por lo general están muy por encima de los recursos que puede disponer el Estado, tanto en el nivel local como nacional. Obviamente tiende a producirse una situación donde existe poca correspondencia entre las prescripciones de los planes y el desarrollo real de las ciudades. Esta crítica a la planificación urbana como **blueprint** es de vieja data y es lamentable que una concepción análoga tenga tanta fuerza en la LOOU.

- Hay dos áreas donde la LOOU no incorporará innovaciones o establece prescripciones diferentes a las ya existentes. La primera se refiere al **régimen urbanístico de la propiedad territorial y la segunda al problema de la fiscalidad local**. Esta situación es

paradójica por la especificidad que tiene el problema de la propiedad territorial en el ámbito urbano y la importancia que tiene el problema fiscal. La tradición de la planificación urbana en Venezuela ha tenido una preocupación limitada en relación a problemas como la **eficiencia de nuestras ciudades, las distorsiones de los mercados urbanos** (algunas de las cuales pueden ser introducidas por la propia acción de planificación) y en general por la relación entre los **mercados urbanos y la acción del sector público**.

Del análisis realizado se desprenden tres orientaciones de cambio importantes: (i) la necesidad de dar mayor impulso a la descentralización y autonomía del poder local, es decir, transferir competencias del poder central al local conjuntamente con responsabilidades fiscales; (ii) pasar de una concepción de la planificación urbana basada en planes a una donde se la conciba como proceso continuo, donde el contenido mismo de los planes urbanos debería simplificarse para que ellos puedan contribuir al papel de la planificación urbana como guía de la acción pública en las ciudades; (iii) y por último es necesario incorporar en forma más clara a la planificación urbana elementos importantes para impulsar el crecimiento económico, el desarrollo y la equidad social. Esto implica una mayor preocupación por el análisis explícito de la relación entre los mercados urbanos y el sector público.

## V / COMENTARIOS FINALES

26

A modo de comentario final quizás es conveniente una última consideración relativa a la relación entre planificación urbana y desarrollo. En la planificación urbana venezolana la preocupación por el desarrollo ha sido débil, especialmente en referencia a las vías para mejorar la eficacia económica y la equidad social de nuestras ciudades. La preocupación central de la planificación urbana se ha orientado al problema de la organización de las actividades en el espacio urbano, con limitadas referencias a la relación entre estructura urbana espacial y los problemas económicos. Sin embargo la relación entre políticas urbanas y

desarrollo quizás sea uno de los temas de mayor relevancia para definir el contenido de la planificación urbana futura. En este sentido posiblemente se necesite un cambio de visión para incorporar en forma más clara este tema a las preocupaciones centrales de la planificación urbana. Pasar de una concepción un tanto pasiva, donde el problema central es organizar espacialmente escenarios socio-económicos que se asumen exógenos, a una concepción más activa, donde la potencial colaboración de la ciudad al crecimiento económico y al desarrollo sea parte explícita del contenido de la planificación.

## RESUMEN

La planificación urbana en Venezuela enfrenta el reto de una transformación que la adecúe a los cambios profundos que vive la sociedad. Este artículo plantea cuál sería el sentido de estos cambios y sugiere un conjunto de posibles transformaciones en el ámbito de la planificación urbana para que ello pueda contribuir con mayor eficacia al desarrollo.

Los cambios sociales estarían signados por tres procesos: el paso de un modelo rentista a uno de carácter más productivo, la apertura de la economía en forma franca a los mecanismos de mercado, y el proceso de descentralización y transferencia de competencia del poder central a los poderes locales e intermedios. En el área de planificación se sugiere abandonar la idea de la planificación como sistema de planes jerarquizados, simplificar en forma sustancial los planes urbanos y transferir su competencia al ámbito local, flexibilizar la normativa urbanística e introducir cambios de gran envergadura en los sistemas de impuestos locales, es decir, acompañar la transferencia de competencias con responsabilidad fiscal local.