

Jean Pierre Frey
Ricardo Infante
Hugo Manzanilla

LA PROBLEMÁTICA DE LA RENTA URBANA EN VENEZUELA

INTRODUCCIÓN:

Físico y Economista
Profesor e Investigador del Instituto
de Urbanismo FAU/UCV

Economista
Profesor e Investigador del Instituto
de Urbanismo FAU/UCV

Arquitecto y Urbanista
Coordinador de Investigaciones y
Profesor del Instituto de Urbanismo
FAU/UCV

El papel desempeñado por la tierra urbana en el proceso de desarrollo de asentamientos urbanos en Venezuela es de suma importancia y presenta características que hemos considerado como muy peculiares. Son éstas las razones que nos han llevado a realizar una introducción con el objeto de destacar algunos rasgos fundamentales de la dinámica y desarrollo de unidades espaciales en nuestro país.

Si realizamos una breve observación del desarrollo económico y social en Venezuela, encontramos que a partir de 1945 los diferentes agentes articulados en torno a la tierra y a la construcción, tales como promotores, financistas y constructores, han conformado un sector económico con rasgos hegemónicos, que se ha desempeñado como motor fundamental de nuestra economía después de la industria petrolera. Este proceso ha permitido que dicho sector controle en una buena parte la toma de decisiones a nivel político y económico produciendo como resultado grandes distorsiones en nuestro estilo de desarrollo. Distorsiones que a modo de ejemplo han permitido que para 1975 el citado sector se apropiase de más del 60% del excedente privado nacional, configurando así lo que hemos denominado como "un modo de acumulación rentista" y cuyos rasgos más resaltantes serán analizados posteriormente.

Producto de este proceso son nuestros barrios marginales, con sus características ampliamente conocidas, como son los de la carencia de los servicios más elementales (educación, salud) y que junto al alto costo de la vivienda y a su actual déficit (estimado en 800.000 unidades para 1978¹), conforman grandes concentraciones urbanas como resultado de un sistema capitalista dependiente cuyas contradicciones estructurales no le han permitido resolver estos problemas.

Estas nociones, que nos permiten ubicarnos frente a la problemática venezolana, también nos permite afirmar, sin temor a equivocación, que en Venezuela nunca han existido políticas orientadas a la resolución de la problemática de la tierra urbana. Esto es muy fácil de explicar dado el carácter hegemónico de ese sector de la economía, sector que hemos denominado "rentista". Las políticas de tierra urbana en las últimas décadas han sido débiles y extremadamente timidas, además de estar enmarcadas dentro de una concepción tradicional del problema. Observamos cómo en Venezuela las casi inexistentes políticas de tierra urbana han estado orientadas a resolver aspectos relativos a controles de uso de la tierra, financiamiento de la tierra y de la construcción, controles

1/ *El Nacional* 5-5-78. Declaración del Dr. Ralph Bazó, Presidente de la Cámara de la Construcción.

de desarrollo, etc., y, dentro de esta panorámica que hemos calificado de tradicional, no se han podido ni siquiera adoptar políticas relativas a la apropiación de la plusvalía generada en la venta de terrenos.

Creemos, por lo tanto, que se hace necesaria la discusión y análisis de estas premisas con el objeto de que una concepción más progresista de la problemática urbana permita el diseño y aplicación de políticas de tierra urbana, que ayuden a solucionar los problemas de más de las 2/3 partes de nuestra población, ubicadas en asentamientos urbanos.

Estos rasgos fundamentales del desarrollo de unidades espaciales en Venezuela nos obligaron a estudiar el problema de la tierra a partir de una comprensión global del proceso de desarrollo de nuestra economía, poniendo énfasis en los diferentes factores ligados a la tierra y de las características del desarrollo de ésta en el mercado. Es a través de esta comprensión que pretendemos, como resultado de nuestro estudio, poder analizar diferentes alternativas de políticas que pueden ser aplicadas dentro del actual marco capitalista en Venezuela.

Este trabajo está dividido en dos capítulos. El primero, el proceso económico y social en Venezuela en los últimos años y su relación con el proceso de reproducción de la estructura urbana, haciendo énfasis en la situación de Caracas. El segundo capítulo está referido al mercado de la vivienda y de la tierra en Caracas. Se analizan además los efectos de algunas políticas gubernamentales referidas a esta problemática.

A. LA ESTRUCTURA URBANA Y SU PROCESO DE REPRODUCCIÓN EN VENEZUELA. EL CASO DE CARACAS.

A.1. Síntesis del proceso de desarrollo económico y social en Venezuela.

El desarrollo y formación de unidades espaciales en países como Venezuela son el resultado de procesos de descomposición de estructuras productivas pre-existentes al desarrollo capitalista, en particular las estructuras agrarias y artesanales, y de la generación y posterior reproducción de un modelo de desarrollo capitalista dependiente.

Este fenómeno de descomposición agraria así como las necesidades y limitaciones de un capitalismo dependiente, explicarían a *grosso modo* el carácter explosivo de la urbanización y los procesos de concentración espacial, además de la incapacidad del sistema para generar una estructura económica que permita resolver los problemas propios de este estilo de desarrollo.

Por tanto, el proceso de urbanización en países como Venezuela no responde al modelo clásico de los países desarrollados en la etapa inicial de revolución industrial en los que las concentraciones espaciales correspondían a concentraciones del capital industrial generadoras de crecientes fuentes de empleo. Nuestras concentraciones urbanas como Caracas, Barquisimeto, etc., están constituidas esencialmente por un conjunto de agentes sociales cuyo lugar en la estructura productiva fue destruido en función de un proceso de desarrollo acelerado y desigual, característico del capitalismo dependiente.

Este estilo de desarrollo en Venezuela tiene como resultado un creciente y marcado desarrollo regional con altas concentraciones urbanas en las regiones Capital y Central, con grandes desigualdades en la estructura urbana, en donde los sectores de bajos ingresos son cada día más segregados. Producto de este proceso es la urbanización marginal con sus conocidas características de escasez de "bienes urbanos" (vivienda, servicios y transporte).

Ahora bien, antes de pasar a analizar el papel desempeñado por la tierra urbana en el desarrollo de nuestras concentraciones urbanas y en especial en el caso de Caracas, es necesario realizar una breve referencia histórica y descriptiva del proceso de desarrollo económico y social de Venezuela.

Dentro de este marco es posible determinar dos períodos o fases históricas:

- a/ Un primer período agro-exportador, cuyas características de núcleos urbanos reflejaban en el espacio la dependencia directa e indirecta con el exterior y la desarticulación interna.
- b/ Un segundo período, que comienza con el *boom* petrolero y continúa con el proceso de sustitución de importaciones y creación de industrias hasta el presente.

En este segundo período, bajo el impacto de la actividad petrolera y el desarrollo del capitalismo, se dan los primeros efectos de integración funcional del país y se transforma la dependencia en un sistema más complejo. Se producen procesos de:

- Integración del mercado interno.
- Fortalecimiento del sector público.
- Flujos migratorios y concentración urbana.

Dentro de este orden de ideas creemos necesario esbozar algunas

características resaltantes de nuestro desarrollo a partir de la segunda fase o período, es decir, a partir del *boom* petrolero.

En este período podríamos considerar una división en cuatro momentos cuyas características más resaltantes se resumen a continuación:

- a/ Una primera etapa considerada a partir del *boom* petrolero (1930) con efectos de carácter unificador e integrador para Venezuela y en donde las exportaciones de petróleo constituyen el motor fundamental de nuestra economía.
- b/ Una segunda etapa, a partir de 1945, en donde la construcción asume un papel muy importante para la dotación y equipamiento del territorio. Observamos cómo la construcción absorbe más del 30% del gasto público y más del 50% de la formación de capital.
- c/ Una tercera etapa de sustitución de importaciones, a partir de 1960, en donde el crecimiento económico comienza también a depender de la acumulación interna.
- d/ Una cuarta etapa, a partir del aumento de los precios del petróleo en 1974, que analizaremos con detalle en el desarrollo de este trabajo.

A.2. Formación de estructuras urbanas en Venezuela.

Esta parte del trabajo, en la cual se elaboran algunas hipótesis de la reproducción de estructuras urbanas en Venezuela y en donde la tierra urbana ha desempeñado un papel fundamental, tiene como base un trabajo realizado por un conjunto de investigadores del Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, publicado en la Revista de la Sociedad Venezolana de Planificación.²

Es indispensable para la comprensión de nuestro proceso de desarrollo, destacar el papel de Caracas como polo fundamental de concentración espacial y económica.

En Venezuela, el crecimiento urbano es impresionante si se estima que la población urbana se ha multiplicado por ocho en 35 años, mientras que la población rural se ha mantenido constante. En este proceso, el Área Metropolitana de Caracas presenta la tasa geométrica más elevada, siendo el doble que la tasa de crecimiento de Venezuela en las décadas del 40-50 y 50-60 y disminuyendo levemente en la década del 60-70.

Como consecuencia de este crecimiento, el Área Metropolitana de Caracas, que representaba en 1936 un 8,1% del total de la población en Venezuela, pasa a representar en 1977 el 22,6% del total, es decir, la quinta parte de toda la población. Ahora bien, paralelo a este crecimiento

2/ L.C. Palacios, R. Infante, H. Manzanilla, M. Sánchez, J. Baldó: "Algunas hipótesis sobre las características del desarrollo de Caracas". En *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N° 138-140

encontramos el surgimiento de la población marginal, condenando a sectores cada vez más importantes de la población a la carencia de los más elementales "bienes urbanos" (vivienda, servicios y transporte).

Observamos que para 1961 la población marginal era de un 23,9% del total del Área Metropolitana de Caracas y que la misma población para 1977 ocupaba un 43% de la población con un valor absoluto de más de 1.300.000 personas viviendo en zonas marginales. Estimaciones optimistas de OMPU (Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano) para 1990, una población de 2.300.000 habitantes en áreas marginales, es decir, más del 50% de la población viviendo en condiciones infrahumanas, si el actual estilo de desarrollo continúa.

Ahora bien, si a esta situación añadimos el déficit de vivienda anteriormente señalado y calculado en aproximadamente 800.000 unidades, obtenemos como resultado que Venezuela actualmente existen, como mínimo, 4.500.000 en "marginales" que constituyen el 35% de la población.

Si consideramos que, como resultado de un sistema capitalista rentista, el desarrollo urbano es vertiginoso en relación con lo acelerado y concentrado de su población, observamos a continuación cómo ese proceso de concentración es todavía más abrumador en relación a aspectos de carácter económico.

Caracas ejerce su hegemonía como la ciudad más importante, no sólo desde el punto de vista de la concentración poblacional sino desde el punto de vista de la concentración económica. El crecimiento violento del Área Metropolitana de Caracas está estrechamente asociado con el papel económico desempeñado por la ciudad en la acumulación y reproducción del sistema.

Tomando algunos indicadores económicos, observamos que, si excluimos el hierro y el petróleo, la participación de Caracas en el PTB es sustancialmente mayor que la del resto del país. En efecto, para 1973 el 75% del PTB se localiza en la Región Central y el 60% en la Región Capital (Distrito Federal y Estado Miranda) y cuyo centro funcional es Caracas.

En otros términos, el 11,12% de la superficie del territorio nacional concentra el 75% del PTB y el 25% restante es generado por el 88,8% del territorio nacional.³

La elevada participación de Caracas en el PTB está correlacionada con una participación similar en otros indicadores económicos. Para 1950 la participación de Caracas en relación con el total del capital existente en Venezuela era de 19,5% siendo para 1960 de 22,8%.

3/ Fuente: Dirección de Planificación General (CORDIPLAN).

Si se analiza sólo la industria fabril (manufacturera), y se toman fechas más recientes, vemos que para 1974 la participación de la Región Capital ascendía a un 24,5% del capital neto en industria manufacturera.⁴ Medida en términos de ocupación, la concentración espacial refleja un patrón similar. Para 1950 el Área Metropolitana generó 257.000 empleos que corresponden a un 16,1% del total nacional, elevándose a un 21,6% en 1961. Si tomamos la Región Capital para una fecha más reciente, observamos que en ella se concentra para 1971 el 31,2% del total de empleo generado en Venezuela. De igual manera se manifiesta en Caracas una alta concentración financiera y visualizamos que para 1975, más del 70% de las colocaciones y depósitos bancarios se localizan en la Región Capital al igual que el número de oficinas bancarias.

A.3. Reproducción de la estructura urbana.

Analizada la relevancia de Caracas en el contexto nacional, es imprescindible estudiar las características estructurales en las que se basa su desarrollo. Por tanto, es preciso especificar, por un lado, las formas que han venido adoptando los procesos de generación y apropiación del excedente a nivel global y, por otro, cómo se materializa éste en inversiones que permitan reproducir la estructura urbana.

Como se comprobará, la actual composición de estas inversiones determina, en gran parte, un modo peculiar de reproducción que hemos denominado “modo de acumulación rentista” y que, a su vez, genera una creciente desigualdad urbana; lo que implica un deterioro progresivo de la calidad de la vida de vastos sectores de la población urbana en Venezuela y muy especialmente en Caracas.

Para entender a cabalidad este proceso es necesario comprender el funcionamiento y conducta del Estado Venezolano. En este sentido, la característica básica del Estado es que éste opera como receptor del ingreso petrolero, el que luego transfiere a la economía privada. Es por esto que algunos autores han caracterizado al Estado venezolano como a un “Estado rentista”. En efecto, de cifras obtenidas del Banco Central se puede observar que de cada 100 bolívares que gasta el Estado, sólo recupera 29 y transfiere 71 bolívares. Esto significó que en 1977, de los 57.338 millones de bolívares gastados por el Estado, éste recuperará sólo 17.039 millones de bolívares por tributación e inyectará, por diferentes vías, 40.299 millones de bolívares a la economía privada. En nuestro concepto, este sistema de reproducción se ha venido materializando en base a una formación de capital compuesta primordialmente por inversiones en construcciones de viviendas e infraestructura, que son de carácter esencialmente privado.

4/ Fuente: III Encuesta Industrial (CORDIPLÁN).

En efecto, la construcción es un componente importante de la

reproducción, dado que la inversión bruta en construcción ha representado un 54,2% del total en 1975, y un 53,1% en 1977, descendiendo un poco en función del 57% que representaba para 1970. Por su parte, el Estado ha acentuado esa característica al destinar una parte mayoritaria de su presupuesto de capital a inversiones de este tipo.

Este proceso, en el cual el sector de la construcción domina la esfera de la reproducción, va acompañado por un dominio creciente de los sectores denominados "afines" en la esfera de la distribución del excedente generado por el proceso productivo privado del país. En el siguiente cuadro observamos cómo entre 1970 y 1977 el conjunto de sectores articulados en torno a la construcción se ha apropiado en promedio de más del 60% del excedente privado nacional.

Ahora bien, este problema se hace más agudo si analizamos las cifras de inversión del sector privado.

Del excedente privado nacional para 1977, sólo un 22,2% era reinvertido cuando esta misma cifra para 1970 era del 40,0%. Es decir, que no obstante haber aumentado el excedente privado nacional en la última década, son cada día más altas las cantidades destinadas al consumo y a las importaciones que generalmente son de tipo suntuario. Por tanto, se evidencia una tendencia creciente a consumir el excedente o, en otros términos, a que éste se "evapore" en el proceso de acumulación.

De cifras obtenidas del citado estudio, podemos inferir que por cada 100 bolívares que aumenta el excedente privado, éste destina efectivamente sólo 17 bolívares para fines de inversión, por el contrario, de cada 100 bolívares de aumento registrado por el ingreso público el Estado ha asignado 66 bolívares al financiamiento de la formación de capital. De esta manera, el Estado ha funcionado como una correa de transmisión que transfiere los ingresos petroleros a la economía nacional, ya sea sobre la base de inversiones de capital social o mediante transferencias (créditos, subsidios, etc.) al sector privado.

En términos generales, esta correa de transmisión ha estimulado fundamentalmente a la industria de la construcción y sectores afines. Este proceso de reproducción socio-económico ha tenido su contrapartida en Caracas, y el papel clave que ha jugado en la apropiación del excedente, el cual ha estado principalmente articulado a la renta de la tierra.

A.4. Caracas: un caso de acumulación rentista:

Dadas estas características de reproducción global del sistema, es necesario poder conocer cómo, a través de la industria de la construcción y sectores "afines", se produce una apropiación de más del sesenta por

ciento del excedente privado nacional por intermedio de un bien o producto final como es la vivienda. Como sabemos, el bien vivienda es bastante particular en relación con los otros bienes producidos en el mercado, ya que la misma no puede ser importada y su producción requiere de unos mecanismos muy sofisticados de financiamiento, antes y después de su producción.

Retomando el análisis de la inversión en construcción residencial, se puede constatar que en el Área Metropolitana de Caracas, al mismo tiempo que se reduce la construcción —medida en m² de construcción— en relación con el resto del país, aumenta el valor de las construcciones. El porcentaje de la construcción efectivamente realizada en Caracas disminuye del 57% en 1970 al 35% en 1975. En cambio, el valor de las construcciones en Caracas, que representó un 61% en 1970 del total del país, aumenta levemente a 62% en 1975.

Por otro lado, si se analiza la construcción de viviendas en función de los grupos sociales a los cuales va dirigida, se podrá observar que ha habido un decrecimiento absoluto en el número de viviendas de interés social construidas en Caracas. Al respecto, si el número de viviendas de interés social construidas por el INAVI en Caracas representaba un 37% del total construido en el país en 1970, éstas disminuyeron hasta un 13% en 1975.

Al mismo tiempo, se observa una tendencia general de la construcción privada a orientarse preferentemente hacia la producción de viviendas de interés medio y de lujo. De acuerdo al número de m² construidos, la construcción global había aumentado en un 61,5% entre 1970 y 1975. No obstante, la construcción de interés social aumenta en un 28,7% en el mismo período. Sin embargo, la peculiaridad de este proceso consiste en que las reducciones en el nivel de producción de la construcción global van acompañadas de aumentos exagerados en el precio de la vivienda, comparado con el resto del país. Mientras que el precio del m² construido aumenta en un 58,2% en las regiones del interior, en Caracas éste se eleva a un 315,7% entre 1970 y 1975.

En teoría, el hecho de que el nivel de producción de la construcción disminuya al mismo tiempo que aumenta violentamente su precio, sólo es coherente con la forma en que opera la producción en condiciones de imperfección total del mercado, punto que se desarrolla en la segunda parte de este trabajo.

En primer término, se constata que la variación de los precios de la vivienda en Caracas superan con creces los aumentos de precios registrados por el resto de los sectores de la producción. En efecto, el aumento de precios registrado por la vivienda en Caracas para el período 1970-1975, que es igual al 315,7%, equivale a 2,75 veces el de la industria,

a 2,70 veces el de la agricultura, a 2,13 veces el aumento de los márgenes de comercialización y a 3,13 veces el aumento del índice del costo de la vida.

Esto indica que la alta proporción del excedente apropiado por los sectores de la construcción y sectores afines (comercio, finanzas, etc.), se asocia a un sistema de precios relativos que les es altamente favorable. Por ello, es necesario estudiar en detalle el proceso de formación de los precios de la producción de este conjunto de sectores, vale decir, de la vivienda. La hipótesis más obvia indica que estos sectores se apropian de una parte importante del excedente por la vía del aumento de los precios. Éste, a su vez, estaría explicado primariamente por una elevación, de tipo especulativo, del precio de la tierra y en forma secundaria por los aumentos de precios de los factores usuales de costo de la producción.

Esto indica que estos factores sólo explican parte del aumento del precio de la vivienda y que, por tanto, habrá que investigar las formas específicas que adoptan estos factores que operan "fuera de los costos" en el caso del conjunto de los sectores ligados a la construcción. De esta manera, se podrán identificar los mecanismos mediante los cuales estos sectores elevan su excedente y, por tanto, su participación dentro del excedente total del país.

Para poder apreciar la importancia de los elementos que conforman el excedente de los sectores vinculados a la producción y distribución de la vivienda, se procederá a realizar un sencillo ejercicio de cuantificación de las presiones de costo que ha experimentado esta actividad en Caracas durante el período 1970-75. Con estos fines, se procedió a estimar una matriz de costo y ganancias que incluye a la mayoría de los componentes que intervienen en el proceso de producción y distribución de la vivienda.

Si se analiza este último aspecto, se observará que el aumento del precio de la vivienda en el período considerado excede varias veces el aumento de los principales factores que intervienen en el proceso productivo de la construcción.

Una vez conocida la importancia relativa de los factores que influyen en el valor de la vivienda, se puede aplicar a esta estructura de costos el aumento experimentado por el valor de cada uno de sus componentes en el período 1970-1975.

El resultado de dicha operación se incluye en el Cuadro N° 1.

CUADRO Nº 1		COMPONENTES	Incidencia en el valor % (A)	Aumento de valor % (B)	Aumento de valor ponderado (A) × (B)
ESTIMACIÓN DEL AUMENTO EFECTIVO DEL EXCEDENTE DE LOS SECTORES LIGADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (1970-1975)					
Fuente: Banco Central de Venezuela. Informe Económico 1974-1975.					
* Estimado en base a cifras del Banco Central de Venezuela.					
** Calculado por diferencias (6) = (1) - (2) - (3) - (4) - (5)					
*** Se calcula dividiendo 244,3 entre 0,383					
	1.	Valor del m ² de construcción de vivienda	100,0	315,7	315,7
	2.	Insumos	39,0	80,6	31,9
	3.	Impuestos indirectos	0,3	310,5	1,0
	4.	Consumo de Capital Fijo	1,8	84,2	1,5
	5.	Sueldos y Salarios	20,0	185,2	37,0
	6.	Excedente total	38,3	637,9***	244,3**

En base a la información contenida en el Cuadro Nº 1, se puede argumentar que los factores que usualmente han sido considerados decisivos en la determinación del aumento del precio de la vivienda (materias primas, sueldos y salarios, etc.), explican sólo un 23 por ciento de éste.

La mayor parte (77%) del fenómeno expansionista de los precios se debe a aumentos exagerados en lo que, en el Cuadro Nº 1, se ha denominado excedente. Esta magnitud debe descomponerse a fin de discriminar la participación de los diferentes sectores para poder conocer, por un lado, qué tipo de apropiación del excedente conlleva esta ola especulativa de precios y, por el otro, cuál es el factor que está presionando en mayor medida sobre los precios de la vivienda. Los cálculos sobre este aspecto se incluyen en el Cuadro Nº 2.

En el Cuadro Nº 2, se visualiza que la renta de la tierra y el capital promocional son los factores predominantes en la expansión de los precios de la vivienda. En efecto, un 78% del aumento del excedente o ganancia se debe exclusivamente al crecimiento de estos factores, que aumentan 17 veces entre 1970 y 1975. Sin duda alguna, este tipo de crecimiento encuentra su explicación en un tipo de acumulación especulativa que, a su vez, imprime el carácter rentista al modo de reproducción. Mediante mecanismos tales como la renta de la tierra, los sectores vinculados a la producción y distribución de viviendas se apropian, como ya se indicó, de un 66% del excedente nacional.

5/ A su vez, el aumento del excedente explica en un 79% el aumento del valor de las viviendas, lo cual implica que en dicho aumento (valor de la vivienda), la renta de la tierra incide en un 60%.

CUADRO N° 2	SECTOR	Incidencia	Variación en el valor (%) *	Variaciones ponderadas (%)
ESTIMACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA RENTA DE LA TIERRA EN EL AUMENTO DEL PRECIO DE LAS VIVIENDAS: ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (1970 - 1975)	Construcción	40,0	215,9	86,4
	Costo Urbanización	20,0	215,9	43,2
	Financiamiento	10,0	138,3	13,8
	Renta de la tierra y capital promocional	30,0	1.648,3**	494,5**
	TOTAL	100,0		637,9

Fuente: Banco Central de Venezuela. Informe Económico 1974-1975.

* Corresponden a las variaciones en los valores brutos de producción de los sectores entre 1970 y 1975.
** Estimado como residuo

En síntesis, es posible afirmar que el carácter del modo de reproducción de la estructura urbana de Caracas está basado en una acumulación de tipo rentista, donde la mayor parte del excedente es apropiado por sectores ligados a la construcción y se refleja en aumentos indiscriminados en el precio de la tierra y de las ganancias de los intermediarios. El destino de este excedente está cada vez más asociado con el consumo suntuario de las capas sociales que se apropian del mismo, lo que conduce a su creciente "evaporación".

Después de haber analizado el proceso de reproducción de la estructura urbana y el de la acumulación rentista, podemos afirmar que la mencionada acumulación se caracteriza fundamentalmente por una tasa de inversión muy baja en la economía y por el destino de las inversiones hacia los sectores en donde la especulación sea mayor. Estas características definen el carácter rentista de la acumulación.

B. EL MERCADO DE LA VIVIENDA Y LA TIERRA EN CARACAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS. (1974-1977)

B.1. Planteamiento del problema

Tomando como base los resultados anteriores, pasaremos a analizar el caso concreto del mercado de la vivienda y la tierra en los últimos años en el Área Metropolitana de Caracas. Tal como lo señalábamos en la introducción de este trabajo, el período que a continuación analizaremos (1974-1977), se caracteriza también por una ausencia casi total de políticas de tierra urbana. En el mismo, el Estado ha actuado en el mercado de la vivienda a través de políticas muy tímidas en el sector financiero por intermedio de diferentes tipos

de incentivos. En este sentido, el Estado deliberadamente abandona la construcción de edificaciones con el fin de realizar una política dirigida a la implementación de industrias básicas en Venezuela.

Al respecto, hay que tener presente que en la estructura económica de Venezuela resaltan, en la coyuntura actual, aquellos rasgos que se encuentran en forma latente en economías cuyo grado de desarrollo es mayor. Estas características distorsionantes son más evidentes aun si se analiza el caso de la vivienda. En esta sección del trabajo, basándose en el caso concreto de Caracas, se intentará mostrar las causas que originan la escasez de vivienda para lo cual se estudiarán los factores que influyen tanto en la oferta como en la demanda de bienes urbanos.

La primera parte de este capítulo está referida a una descripción espacial del mercado del Área Metropolitana de Caracas, dando a conocer los órdenes de magnitud de las variables de interés. Se parte de la hipótesis de que, en una economía regulada por mecanismos de mercado, la resistencia a aumentar la producción, a medida que aumenta la demanda, es el resultado de las características muy especiales de los bienes urbanos en relación con los bienes producidos por otros sectores.

la importancia de estas características depende del momento y de la condiciones históricas y es probable que su peso vaya decreciendo a medida que se eleva el nivel tecnológico y la organización de la sociedad. Por ello se consideró indispensable analizar las características del bien vivienda.

Estas características de la vivienda aparecen tanto a nivel del consumo como a nivel de la producción y revelan la presencia de trabas al desarrollo de las fuerzas productivas en este sector. Desde el punto de vista de la producción, estos obstáculos (larga duración de la rotación del capital, necesidad de tierras urbanizadas, etc.) y los riesgos que implican serían responsables del tipo de organización del proceso productivo de la industria de la construcción y su atomización en pequeñas empresas (empresas constructoras, talleres especializados en plomería, carpintería, instalación eléctrica, fabricación de pisos...) Esta atomización explica por qué es indispensable la presencia de un agente coordinador de la producción, el "promotor", y también por qué este sector dejar lugar a toda una serie de otros agentes intermediarios (comisionistas para agilizar los permisos, vendedores inmobiliarios, etc.) que aprovechan las circunstancias para obtener ganancias sin trabajar ni avanzar capital.

Lo anterior obliga a analizar los mecanismos de formación de la renta urbana. Se ha calculado que el 70% del precio de venta del m² de construcción multifamiliar está compuesto por ganancias apropiadas por agentes no productivos (incluyendo el propietario de la tierra), esta cifra da una medida del carácter altamente especulativo del sector de la construcción. Gran parte de las ganancias escapará así a las empresas constructoras propiamente

tales, que no se encuentran en condiciones de modernizarse, perpetuando así el atraso del sector. Se concluye que la inversión directa del Estado es la única posibilidad de cambiar la organización de la producción de esta industria. En este capítulo se estudia, además, un mecanismo que permitiría explicar la escasez de tierra urbana incluso en los casos en donde no hay gran concentración de la propiedad de la tierra. A esta escasez de capital y tierra urbana se agrega también una escasez de mano de obra calificada, lo que tiene su origen precisamente en la particularidad de la organización de la producción en pequeñas empresas y talleres donde, a diferencia de la gran industria, el capital aún no domina el trabajo (ser plomero, electricista, etc., necesita de una destreza que se adquiere solamente con la experiencia).

El origen de esta triple escasez de factores y los riesgos que surgen en el proceso productivo explicarían la rigidez de la oferta del producto final y, por tanto, los precios monopolísticos.

Luego, se hace una comprobación empírica a nivel espacial de la hipótesis de renta monopolística⁶. Se concluye analizando algunas consecuencias de esta hipótesis tales como la distorsión en la asignación de los recursos en la economía y el fracaso de las políticas tradicionales, basándose para ello en el análisis de una política reciente del Gobierno en materia de vivienda.

B.1.2. Precio y uso de la tierra: el caso del Área Metropolitana de Caracas.

En esta sección, mostraremos cómo se vincula la renta del suelo con las actividades que la usan como insumo, analizando el caso de las viviendas multifamiliares en el Área Metropolitana de Caracas.

Aunque la tierra no sea producto de ningún trabajo humano, se comercia en el mercado a un determinado precio. Este precio comprueba que el propietario de la tierra capta, a través de mecanismos de mercado, parte del excedente generado en otros sectores de la economía (industria de la construcción y otras). Es indispensable, por tanto, relacionar la renta de la tierra con las actividades económicas del país, particularmente con las actividades urbanas.

A partir de 1974, como consecuencia de los incrementos de los precios del petróleo, se aumentó la tasa salarial en un 18%⁷ (el alza más espectacular desde 1961) y se incrementaron los volúmenes de créditos destinados a la compra de viviendas en un promedio de 60% anual. Este excepcional incremento de la demanda, acompañado de medidas legales destinadas a incentivar la construcción de viviendas privadas (Decreto N° 168 del 11-6-74 que estipula, entre otras cosas, la ampliación de los estímulos para la promoción, venta y arrendamientos de viviendas), no ha generado una mayor oferta de viviendas. Se observa (Cuadro N° 3) que entre 1972 y 1976, el sector privado reduce progresivamente su producción anual de viviendas multifamiliares de 12.096 unidades en 1972 hasta 8120 en 1976.

6/ IRENE NICULESCU: *Renta Urbana, Propiedad de la tierra y su relación con el capital promocional. El caso de Caracas, Tesis de Magister*, Instituto de Urbanismo U.C.V. 1977.

7/ Banco Mundial, *Current economic position and prospects of Venezuela*, Agosto 1976.

Correlativamente, se acelera la dinámica de venta y el *stock* anual de viviendas no vendidas pasa de 7.016 en 1972 a 5.037 en 1976 y los períodos de venta de estos *stocks* se acortan de 9 a 6 meses.

Por otra parte, el sector público, después de un notable aumento de su actividad en el período pre-electoral de 1973, reduce progresivamente la producción de viviendas a partir de 1974. Desde 1974, se observa claramente un desajuste creciente entre oferta y demanda; la demanda crece mientras la oferta decrece y los precios suben. Los precios de venta del m² de construcción aumentan en el orden de un 300% entre 1973 y 1977 (Cuadro N° 3) mientras los costos aumentan solamente en un 60%. Paralelamente, el precio promedio del m² de tierra urbana se eleva en un 150%. Esto significa que la tierra capta parte de los aumentos de los precios de la vivienda en forma de renta.

CUADRO N° 3		1972	1973	1974	1975	1976	1977 ²
INDICADORES DE VIVIENDAS MULTIFAMILIARES ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS							
	Oferta (O) ³	12.096	12.010	10.010	11.599	8.120	4.570
1/ Cálculos basados en lo declarado en los documentos de condominio	Ventas (V) ³	8.783	11.520	12.016	10.807	9.288	3.714
2/ Corresponde sólo al primer trimestre	Stocks (S) ³	7.016	8.123	6.962	5.344	5.037	4.921
3/ Los datos de oferta (o), ventas (v) y stocks (s) están expresados en número de viviendas (N° apartamentos).	Meses de Venta del Stock (M) ⁴	9,6	8,5	6,9	5,9	6,5	10,4
4/ Meses de ventas del stock M = (Stock / Promedio de ventas)	Índice de precios de Oferta (IP)	100,0	101,3	115,6	157,8	206,9	285,5

La tierra ofrece, pues, un buen pretexto para el aumento de los precios de la vivienda.

De lo anterior se deduce que:

- a/ Los precios de la vivienda y de la tierra son dos aspectos del mismo problema.
- b/ Contrariamente a lo que ocurre en un mercado competitivo, la mayor demanda y los mayores precios de venta del m² construido no van acompañados de un incremento correspondiente de la oferta.

Lo anterior significa que el mercado es altamente imperfecto, su grado de imperfección encuentra su origen en la organización de la industria de la

construcción, y esta última es explicable por las características de los bienes urbanos en una economía que funciona fundamentalmente en base a mecanismos de mercado. (El Estado no hace más que incentivar estos mecanismos). La importancia de estas características depende a su vez del momento histórico, es probable que su peso vaya decreciendo a medida que se eleva el nivel tecnológico y la organización de la sociedad. A continuación examinaremos estas características.

B.2. Características del bien vivienda.

B.2.1. Vivienda como un bien de consumo:

La vivienda es un bien de primera necesidad, de larga vida (hasta 50 años en los países desarrollados) y de alto costo, lo que hace imposible, por lo general, su compra al contado. La demanda de la vivienda depende, a corto plazo, de las facilidades crediticias, las cuales están limitadas a mediano plazo por el nivel presente y futuro de las remuneraciones⁸.

8/ En efecto, en una economía de mercado la duración del préstamo no podrá exceder 30 años (tiempo promedio durante el cual el individuo desempeña una actividad productiva). Además los intereses cobrados por el préstamo no podrán ser inferiores a la tasa de interés vigente en la economía. De tal manera que, para un precio de venta dado del apartamento, los límites inferiores de las cuotas mensuales están determinados. A mediano y largo plazo, son los niveles de las remuneraciones que limitan el consumo de viviendas.

9/ Se clasifican las viviendas en adecuadas y no adecuadas dependiendo de la dotación de los servicios y de los materiales de construcción usados.

10/ Las remuneraciones reales decrecen en términos reales si se incluye en el índice de precio el aumento verdadero de los precios de los alquileres y no solamente el aumento de los alquileres regulados (cálculos personales de Ricardo Infante basados en datos del Banco Central de Venezuela).

En el caso de Venezuela con el *boom* petrolero de 1974, la disponibilidad de créditos para compra de apartamentos aumenta a un ritmo acelerado (a una tasa del 60% anual) provocando, a corto plazo, una explosión en la demanda de viviendas sin que haya una respuesta adecuada de la industria de la construcción. El resultado, como se analizó, ha redundado en un alza en los precios de la vivienda y es así como el déficit de viviendas adecuadas⁹ en el país, que alcanzaba a 250.000 unidades en 1970 (encuesta MERCAVI), se encuentra actualmente en la abrumadora cifra de 800.000 la que, en total de viviendas, representa un 22,5% y un 36,9% respectivamente.

Se estima, además, que en el Área Metropolitana de Caracas, hay un crecimiento acelerado de la población que vive en áreas pobres, pasando del 33% en 1974 a cerca del 50% en 1977.

Sin embargo, la raíz del deterioro de la situación habitacional en el país no es producto de causas circunstanciales (aumento del volumen del crédito), sino de fenómenos de más larga duración que se reflejan en el nivel mismo de las remuneraciones. Éstas crecen a un ritmo promedio anual (2,48%) menor que el de la productividad (3,3%) durante el período 61-74, e incluso bajan en términos reales¹⁰ durante este último período (74-77). Esta tendencia a la mayor explotación se debe por una parte a la debilidad del movimiento sindical manejado desde su creación (1936) por los partidos menos progresistas, y, por otra parte, al reforzamiento del dominio empresarial que va acompañado de una concentración cada día mayor del capital (el número de empresas se reduce de 62.730 en 1961 a 13.001 en 1974).

B.2.2. Producción de viviendas.

Como consecuencia de la indivisibilidad del bien vivienda y aunque la relación capital/trabajo sea menor en la industria de la construcción que en los demás sectores industriales, el volumen del capital fijo movilizado por empresa es, en promedio, dos veces más grande que el de la industria manufacturera, creando así una primera dificultad en la producción de viviendas¹¹.

Además, los tiempos de producción y de venta de una vivienda en Venezuela son de 3 a 5 veces más largos que en el caso de productos manufactureros, lo que significa que el capital de las empresas constructoras se queda inmovilizado un tiempo relativamente largo antes de producir algún retorno.

Pero es la necesidad de tierra urbana, como condición previa a la construcción de viviendas, la que constituye el obstáculo de mayor peso a esta producción, porque precisamente es esta tierra la que generalmente escasea. Esta escasez tiene dos aspectos, uno relativo a la urbanización y el otro a la escasez de tierra propiamente dicha.

Las inversiones en urbanización son de recuperación lenta, muy superior al horizonte del empresario, de tal modo que el Estado es el único agente que puede abordar tales gastos. Una restricción del gasto público, o bien cambios en la política del Gobierno, pueden afectar la creación de nuevas urbanizaciones. La Administración pasada (1974-1979), por ejemplo, con su política de desconcentración del Área Metropolitana de Caracas, congeló, es decir, prohibió, la construcción desde 1974 hasta 1976 de varias áreas periféricas ya urbanizadas. Éste es el caso, por ejemplo, de La Lagunita y El Hatillo.

La urbanización puede constituir una primera fuente de escasez de tierra urbana y, sin embargo, no constituye la fuente primaria de escasez. Ésta se encuentra más bien en la propiedad privada de la tierra, reforzada por el hecho de que la tierra es un bien no renovable, ni importable. Sin tierra no hay, en efecto, posibilidad de crear nuevas áreas urbanizadas; a lo sumo, se pueden implementar políticas de renovaciones urbanas orientadas en general hacia una intensificación del uso del suelo urbano precisamente para contrarrestar el efecto de escasez de tierra.

En el Área Metropolitana de Caracas, escasea la tierra aunque exista una estructura dominante de pequeña y mediana propiedad, sustentada en el hecho de que los precios de la tierra dependen fuertemente de las expectativas. Al observar una primera alza de los precios de los terrenos, los propietarios, por temor a pérdidas futuras de ganancias, esperan para vender sus tierras, provocando así más escasez y precios de venta aun mayores.

11/ De acuerdo a cifras obtenidas por T. Bolívar (12) y en la Encuesta Industrial de la Dirección General de Estadísticas, el capital declarado de la Industria de la Construcción alcanzó a 3,2 millones de bolívares en contraste con el capital de 1,6 millones de bolívares de la Industria Manufacturera en 1975.

Sin embargo, quedan por aclarar las causas que originan esta primera elevación de precios. Esta última puede explicarse por múltiples razones, como son las medidas de tipo legal adoptadas desde 1974 (prohibición de construir en ciertas áreas de la ciudad, creación del "cinturón verde" en la periferia de Caracas), o por el proceso de construcción acelerada de viviendas que se produjo en el año electoral de 1973, que implicó un incremento en la demanda de todos los insumos, particularmente de la tierra. A esto podemos agregar que, en el caso de Venezuela, la elevación de precios se ve acentuada por las fluctuaciones de las políticas crediticias, el crecimiento industrial acelerado (con las nuevas entradas petroleras de 1974) y, en general, por todo lo que es susceptible de incrementar la demanda de viviendas y de tierra urbana.

La escasez de tierra urbana en Caracas, que se traduce en una aceleración de la dinámica de precios (los precios de los terrenos suben en un 150% entre 1974 y 1977) y en un aumento en la densificación de la construcción (m^2 construidos por m^2 de terreno) que se eleva en un 35% durante este último período.

Resumiendo esta sección, podríamos decir que la vivienda se caracteriza por ser un bien necesario cuya producción y consumo requieren del buen funcionamiento del sistema financiero (necesidad de un pre- y post-financiamiento) y además de tierra urbanizada (no renovable y no importable) para su producción.

A continuación analizamos los efectos de estas características sobre la organización de la producción de viviendas.

B.3. La organización de la producción de viviendas¹².

B.3.1. Los Agentes

Las características descritas en la sección anterior evidencian los numerosos obstáculos (importancia del volumen del capital movilizado por empresa, rotación lenta de este capital, incertidumbre que surge de la tenencia de la tierra, dificultades en la venta final del producto, etc.) que entran en el desarrollo de las fuerzas productivas de la industria de la construcción y que conducen a una atomización completa de esta industria, lo que implica dividir la escala de la operación entre distintos productores, minimizando así los riesgos de ésta.

En Venezuela, por ejemplo, las empresas tradicionales (50% del total) subalquilan gran parte de los equipos y máquinas a precios especulativos, lo que contribuye también a reducir su uso intensivo. Estas empresas subcontratan a empresas o talleres más pequeños especializados en plomería, carpintería, instalaciones eléctricas, en fabricación de pisos, paredes, etc., sin contar las empresas que realizan

12/ Se trata por supuesto del mercado privado de viviendas, la descripción de la organización de la producción se inspira en la siguiente bibliografía:

a/ T. Bolívar: *Notas sobre la industria de viviendas en Venezuela*, Mimeo U.C.V. Mayo. 1978.

b/ A. Cilento y E. Hernández: *La producción de viviendas en Venezuela*, Mimeo U.C.V. Mayo. 1978.

c/ Trabajo final del equipo "Producción de Viviendas", IV Curso de Postgrado en Urbanismo. Instituto de Urbanismo. U.C.V. 1978.

previamente los movimientos de tierras, las urbanizaciones, etc. Además, como consecuencia de esta atomización se hace necesario, para la articulación del proceso productivo, un coordinador que se llama "promotor". Este agente dispone (o compra) de terrenos urbanizados, hace elaborar (o elabora) el proyecto de edificación, obtiene los permisos (o los hace conseguir por el comisionista) dispone del financiamiento (puede ser capital propio o capital de una entidad financiera con el cual tenga relaciones) que pone a disposición del constructor.

Esta dispersión de la producción en talleres, empresas especializadas etc., permite entender la dominación que ejercen en este sector los agentes no productivos, lo cual confiere al mercado un carácter altamente imperfecto. El Cuadro N° 4, obtenido a partir de datos de permisos de construcción de FUNDACONSTRUCCIÓN de las Encuestas Industriales y del Banco Central de Venezuela, constituye un intento de medición de las fuerzas relativas de los distintos agentes vinculados a la producción de viviendas multifamiliares en el Área Metropolitana de Caracas. Claramente, los agentes (promotores, comisionistas), que organizan las distintas etapas del proceso de producción, son los que

CUADRO N° 4		Años	1971	1974	1975	1976
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES AGENTES EN EL AUMENTO DEL PRECIO DEL M² CONSTRUIDO DE VIVIENDAS MULTIFAMILIARES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS	Producción de Insumos	0,13	0,16	0,11	0,11	
	Propiedad de la tierra	0,19	0,22	0,17	0,15	
	Constructor	0,06	0,08	0,06	0,06	
	Financista	0,05	0,04	0,04	0,03	
	Intermediario (Promotor o Comisionista)	0,49	0,043	0,054	0,59	
	Vendedor de Propiedades	0,08	0,07	0,07	0,07	
	Total %	100	100	100	100	
	Precio Bs/m²	601,	776,1	1.123,2	1.256,2	

FUENTE: FUNDACONSTRUCCIÓN ("Permisos de Construcciones")
Encuestas Industriales
Banco Central de Venezuela

tienen una mayor participación en la elevación de los precios (más del 50%) y en orden descendente tenemos al propietario de la tierra con menos del 20%, el productor de insumos con menos del 14%, el vendedor inmobiliario con menos del 7% y en el último lugar el constructor (6%).

Se debe destacar que como resultado de la dispersión de la producción en talleres, empresas especializadas, etc., son precisamente los agentes no productores (financistas, promotores, vendedores, comisionistas, terratenientes), quienes se llevan la casi totalidad (80%) de las ganancias realizadas a partir de la industria de la construcción. Estos intermediarios y coordinadores de la producción consumen gran parte de este excedente e invierten el resto en bienes de carácter altamente especulativo que satisfacen solamente a los consumidores con una alta solvencia (viviendas para población de estratos altos y medios, centros comerciales, oficinas públicas, etc.). Esta atomización de la producción, que reduce la escala de operaciones, estimula la competitividad entre empresas constructoras y explicaría por qué tienen una tasa de ganancia relativamente más baja (30%) que en la industria manufacturera (60%). Este factor influye, a su vez, negativamente en el desarrollo tecnológico del sector, lo cual se evidencia en que la relación capital/trabajo es cinco veces menor en la industria de la construcción que en las otras industrias. Por otra parte, en la industria de la construcción la productividad del trabajo¹³ se reduce a una tasa anual del 1.4% durante el período 1963-74, mientras sube en las demás industrias manufactureras¹⁴.

13/ La productividad del trabajo refleja el desarrollo tecnológico y el grado de organización de la producción.

14/ Fuente: Banco Mundial. ob.cit.

15/ Hace un siglo atrás en Europa, la "manufactura heterogénea" muy atomizada requería también de un coordinador para su funcionamiento (análogo al promotor de la industria de la construcción). Las técnicas rudimentarias utilizadas hacían que la producción estuviese basada sobre la destreza de los trabajadores (lo mismo ocurre actualmente con la construcción, con la presencia de los plomeros, carpinteros, electricistas, etc., que necesitan una cierta habilidad manual para desempeñar sus funciones). Para más detalle sobre este punto, consultar el Trabajo Final del Equipo "Producción de Viviendas".

16/ R. Infante: Cálculos personales. Esta escasez de mano de obra se debe a una demanda mayor de trabajadores en la construcción no residencial cuyo valor se duplica en término real entre 1974 y 1977.

B.3.2. Inelasticidad de la oferta de viviendas y renta urbana.

Como consecuencia de las características de los bienes urbanos en una economía de mercado, la industria de la construcción ofrece una organización de la producción bastante arcaica (capitalización baja del sector) muy similar a la organización de la producción de la "manufactura heterogénea"¹⁵ que existía en forma generalizada hace un siglo en Europa. La diferencia fundamental consiste en que, en nuestra época, es la única actividad en la economía que presenta este carácter y ofrece, por tanto, un terreno ideal para fomentar la especulación. El promotor, más que organizador de la producción, es un agente bien relacionado con los centros de poder, que utiliza los contactos adecuados para asegurar los créditos y agilizar los trámites para la obtención de los permisos, etc.

Además de la escasez de tierra urbana, particularmente aguda en estos últimos años en Caracas, hay escasez de mano de obra calificada en el sector de la construcción (se observa a partir de 1974 un aumento mayor de los salarios en la construcción¹⁶ que en los otros sectores a pesar de la tasa decreciente de la productividad en el sector). Ésta tiene su origen

precisamente en la particularidad de la organización de la producción en pequeñas empresas y talleres donde, a diferencia de la gran industria, el capital aún no domina al trabajo.

El origen y la evolución de esta triple escasez de factores (capital, tierra urbanizada y trabajo) y el alto grado de especulación que existe en el sector, explicarían la inelasticidad que se observa en la oferta del producto final (viviendas y bienes urbanos en general) y, por tanto, los altos precios de la vivienda y de la tierra urbana. Se observa, sin embargo, que el precio del factor tierra aumenta con más rapidez que los otros factores. Esto se debe, como lo señalábamos anteriormente, a la propiedad privada de la tierra y al hecho de que es un recurso no importable y no renovable. Este precio da lugar —en las circunstancias descritas, en donde, a los costos vigentes, escasea el producto final— a un tipo particular de renta que denominamos “Renta de inelasticidad de oferta” y que Marx llama renta “monopólica”.¹⁷ Esta renta resultaría de una combinación de renta de escasez de capital (renta “absoluta”) y de tierra¹⁸ cuyo proceso de formación podría obedecer a mecanismos que vamos a describir a continuación.

17/ K. Marx, *El Capital* T. III. Cap. XLVI. F.C.E. “Monopolio” en el texto no tendrá el sentido neoclásico de monoprodutor. Monopolio se refiere en este caso a trabas (debidas a la propiedad privada del capital y de la tierra) que impiden a los productores ofrecer la cantidad de productos deseables de tal manera que se produce escasez a los costos vigentes.

18/ J.-P. Frey, H. Manzanilla, L.C. Palacios *Introducción a la teoría de la renta*, trabajo realizado en el Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, a ser publicado próximamente por la editorial SIAP.

B.4. Mecanismos de formación de la renta urbana y usos del suelo.

B.4.1. Mecanismo de formación de la renta urbana

Al escasear la tierra, los precios subirán y se empezará a sustituir tierra por capital. En efecto, la escasez de tierra urbana hará que, con los procesos técnicos usados, la oferta de edificaciones sea insuficiente. Los precios aumentarán hasta el punto en que sea posible construir edificios más elevados en nuevas áreas, o bien en áreas ya construidas (renovaciones urbanas). Esta tendencia a intensificar el proceso productivo, construyendo edificios de altura cada vez mayor, se debe no solamente a los progresos tecnológicos que permiten construir altas edificaciones a precios unitarios menores sino, sobre todo, a una necesidad frente a la escasez de tierra urbana. Vimos, por ejemplo, que

CUADRO N° 5	1974		1976		
	Enero	Enero	Julio	Diciembre	
EVOLUCIÓN DEL COSTO PROMEDIO DEL M ² CONSTRUIDO DE VIVIENDAS: ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (Bolívares).	Viviendas unifamiliares	235	—	380	420
	Viviendas multifamiliares	430	550	—	700

Fuente: INAVI citado en A. Cilento y E. Hernández, ob. cit..

en el Área Metropolitana de Caracas, la densidad de construcción (m^2 construido / m^2 de terreno) de los nuevos edificios, aumenta en un 35% estos últimos tres años.

Sin embargo, a partir de cierta altura crecen rápidamente los costos unitarios de las viviendas, es decir, a los precios vigentes, bajan los retornos del capital.

Para evitar pérdidas, los productores tratan de trasladar este nuevo costo a los trabajadores. A veces lo logran, sobre todo en el caso de los países en vías de desarrollo, donde la organización de los trabajadores tiene menos fuerza. El traslado de este nuevo peso a los trabajadores puede efectuarse de distintas maneras:

- a/ Directamente tratando de comprimir los salarios en la industria de la construcción. Al bajar el nivel de estos salarios en un sector importante de la economía, bajan también en los demás sectores (libre movilidad de los trabajadores en un país), de tal modo que se libera un excedente en los mismo, que puede trasladarse al sector de la construcción a través de un aumento de los precios relativos de la construcción respecto a los demás bienes. Una parte de este excedente fluye al propietario de la tierra en forma de renta, la cual llamaremos renta de "escasez de tierra"¹⁹.

Este tipo de renta, que es difícil encontrar en forma aislada, se diferencia de la bien conocida "renta absoluta" (o de escasez de capital) en que las ganancias extraordinarias, fuentes de la renta, no son generadas en el propio sector de la producción sino que son resultado de la transferencia del excedente creado en otros sectores de la economía y transferido al sector vía un cambio en los precios relativos en favor de los bienes urbanos, *versus* el conjunto de los otros bienes.

Sin embargo, en el caso de Venezuela, el aumento relativo de los salarios en la construcción en estos últimos años, hace pensar que éste no es el mecanismo que permite explicar a cabalidad la formación de la renta urbana.

- b/ Otra forma de trasladar los mayores costos a los trabajadores es la indirecta. Cuando las circunstancias lo permiten, es decir, cuando existe la escasez del producto final a los costos vigentes, este traslado se realiza por la vía del aumento de los precios de las viviendas, construyendo solamente para los estratos suficientemente solventes de la población.

En este caso, si los trabajadores se encuentran en posición de debilidad frente al sector empresarial, el nivel general de los salarios

19/ J.-P. Frey y otros, ob.cit.

reales aumentará a un ritmo inferior al de la productividad del trabajo e incluso podrá bajar. En estas condiciones, aumentará el volumen de excedente captado por la industria de la construcción, dando origen a la renta "monopólica".

Este caso se adecúa a las características analizadas para Venezuela en la sección B.2. Se deberá agregar además que, en este último período (1974-1977), la debilidad de la organización de los trabajadores es aun mayor que en períodos anteriores, por el aumento considerable del empleo en los sectores "comerciales" y afines donde los trabajadores son menos combativos y, por tanto, menos organizados.

B.4.2. Usos del suelo urbano

Al caracterizar la renta urbana en el Área Metropolitana de Caracas, como una renta "monopólica", no estamos diciendo que la renta diferencial no tenga ninguna importancia. Es probable que en los distintos usos del suelo juegue un papel importante la combinación de los dos efectos como lo demostramos en *Introducción a la teoría de la renta*²⁰. Sin embargo, si centramos nuestro interés en este trabajo sobre la "renta monopólica" es porque consideramos (ver Sección B.5.) su importancia en el Área Metropolitana de Caracas durante este último período 1974-1977.

El aumento monopólico de los precios de la vivienda consiste, primero en crear condiciones para que las ventas sean monopólicas, provocando así escasez de viviendas, y luego en seleccionar a los compradores por niveles de ingresos, desplazando así a los sectores pobres por los ricos. En Caracas, por ejemplo, las nuevas áreas urbanizadas situadas principalmente al sur-este (Hatillo, Cafetal, Macaracuay, etc.) están destinadas exclusivamente a las clases media y media alta. En cuanto a los proyectos de renovaciones urbanas, destinadas primitivamente a alojar familias pobres, los financistas y promotores, aprovechando la presión social de las capas medias, utilizan la influencia que tienen en las esferas del Estado para transformarlos en proyectos destinados a esa clase. Así se va sustituyendo en las zonas residenciales de la ciudad, las clases pobres por las clases medias y la media por la clase media alta y alta (Altamira, por ejemplo). En este contexto, los precios de las viviendas, junto con los precios del suelo, suben de tal modo que no queda otra alternativa a los sectores pobres que dejar de vivir en la ciudad para ocupar los ranchos de la periferia. (En este momento más del 40% de los obreros viven en ranchos).

Si analizamos ahora los distintos usos del suelo urbano y no solamente el uso residencial, se observa entonces que, poco a poco, en base a la iniciativa de los promotores o financistas, se van sustituyendo en el centro

20/ J.-P. Frey y otros, ob.cit. .

de la ciudad las residencias por centros comerciales; se observa también la implementación de estos centros en los puntos estratégicos de la red de transporte del sistema urbano. La ubicación privilegiada de estos centros comerciales se traduce en mayor venta y ganancia, lo que facilita a sus dueños el pago de cánones más altos. Se observa, efectivamente, que al instalarse estos grandes centros comerciales, sube también el valor del terreno.

Así, la respuesta a la escasez de tierra es la densificación y la respuesta a la escasez de construcción es un cambio en los usos del suelo.

Es evidente, además, que si prevaleciera el mecanismo anterior, no solamente aparecería como lo estamos viendo, una distorsión en la asignación de los recursos entre bienes urbanos, sino además una mala asignación de los recursos entre bienes urbanos y no urbanos. En efecto, a los costos vigentes, la escasez de edificios producirá una transferencia extraordinaria del excedente producido en otros sectores hacia la industria de la construcción, lo cual pervierte la asignación global de recursos de la economía.

B.5. Resultados empíricos espaciales sobre la renta urbana en el Área Metropolitana de Caracas²¹

Ya analizamos en forma global, en el ejemplo preliminar, cómo se daba la renta monopólica en el Área Metropolitana de Caracas, a partir de 1973. Ahora se necesita afinar la demostración utilizando datos a nivel espacial. La dificultad de este análisis empírico reside en el hecho de que la renta monopólica aparece simultáneamente con la renta diferencial. Necesitamos, por tanto, utilizar algún criterio para diferenciarlas.

Demostramos en *Introducción a la teoría de la renta*²², que la renta diferencial es una función directa de la accesibilidad e indirecta del ingreso familiar. A medida que la renta monopólica toma mayor peso, es la densidad de ingresos por m² de tierra la que entra a jugar en la determinación de la renta, ya que los ingresos deciden el nivel de la demanda, es decir, la capacidad de pago de estas familias. Se puede, por tanto, detectar el aumento de la influencia monopólica haciendo un examen dinámico de la renta, verificando por zonas de igual accesibilidad y densidad el aumento de incidencia del ingreso en la determinación de los precios del suelo. Es precisamente lo que hizo Niculescu, a partir de datos de "permisos de construcción" recopilados por FUNDACONSTRUCCIÓN para el Área Metropolitana de Caracas, entre 1971 y el primer trimestre de 1977.

En primer lugar, Niculescu efectuó una serie de regresiones tendientes a confirmar que, en zonas de accesibilidad similar, la densidad cesa de ser una variable explicativa de la renta a partir de 1976. Procedió luego a dividir el Área Metropolitana de Caracas en 30 zonas y estudió la

21/ Irene Niculescu. O Ob.cit.

22/ J.-P. Frey y otros. Ob.cit.

evolución de los precios entre dos fechas, (años 72 y 77) para los cuales se obtuvo "la mayor correlación respectivamente entre la densidad promedio de construcción y los precios de la tierra"²³.

Si comparamos para 1972 las zonas 2 (La Pastora) y 8 (El Paraíso) de accesibilidad y densidad similares, observamos que también los precios de la tierra son similares (679 a 670 Bs/m²), de donde es probable deducir que, en este caso, la renta diferencial explica los precios relativos

—En 1977, estas mismas zonas (2 y 8) aunque siguen presentando densidades similares (534 hab/Ha y 540 hab/Ha) y que las accesibilidades relativas no hayan cambiado sustancialmente, se encuentran precios de la tierra totalmente distintos (1.184 y 1.673 Bs/m²) que permiten detectar la influencia de la renta monopólica ya que en la zona 2, cuyo precio es más bajo, se localiza la gente más pobre.

En 1972, los precios de la tierra (579 Bs/m²) de la zona céntrica (2) son más elevados que los de cualquier otra zona y en particular que los de la zona 13 (Cementerio, intermedia 372 Bs/m²) y la zona 20 (Los Palos Grandes, periferia 351 Bs/m²). En tanto, en el año 1977 la zona 2 (central) presenta precios menores (1.185 Bs/m²) que los de la zona 13 (intermedia 1.200 Bs/m²) inferiores, a su vez, a los de la zona 20 (periférica, 1.257 Bs/m²), donde precisamente viven personas con ingresos mayores y por consecuencia, con mayor capacidad de pago.

Este breve análisis, así como las cifras globales avanzadas en el ejemplo preliminar, constituyen el primer paso hacia la verificación de la hipótesis de renta "monopólica" enunciada en este trabajo. Ahora analizaremos algunas implicaciones del carácter monopólico de la renta.

B.6. Algunas implicaciones del carácter monopólico de la renta analizadas en el contexto de la intervención del Estado: el caso del Decreto 2228.

Si la hipótesis que manejamos en este trabajo se revela como correcta, es decir, si el libre juego del mercado conduce naturalmente, en las condiciones actuales, a una escasez de bienes urbanos, tenemos entonces que concluir que es necesaria la intervención del Estado en el sector, si no queremos llegar a distorsiones muy fuertes en la asignación de los recursos urbanos. (Ver sección B.4.2).

Si la respuesta natural del mercado es muy lenta, se hará necesario, además de las políticas tradicionales de tierra (impuestos proporcionales a la renta en las tierras en uso, acompañados de un impuesto sobre las tierras ociosas proporcional a los usos potenciales del suelo), incentivar fuertemente a los productores de vivienda a medida que aumenta la demanda, pues de lo contrario los impuestos a las tierras se trasladarán en parte a los consumidores (alza de los precios de la vivienda) y la política perderá

23/ Irene Niculescu. Ob.cit. Realizó regresiones de corte espacial para los años 1972 y 1977 considerando 30 zonas en el AMC. El análisis se basó en correlacionar la densidad promedio de construcción y precio promedio de la tierra por grupos de zonas homogéneas en relación a la accesibilidad. A partir de 1976, los coeficientes de correlación empiezan a aproximarse a 0.

Ver Sección B.4.2.

su eficiencia.

Si observamos el caso de Venezuela, notamos que la fuerte alza de los precios de las viviendas indujeron a que, en julio de 1977, el gobierno no se decidiera a utilizar nuevos instrumentos para luchar contra la especulación. Ése fue precisamente el objeto del Decreto Presidencial 2228, de julio de 1977, que analizaremos ahora, ya que proporciona un buen ejemplo de cómo fracasan las políticas urbanas en ausencia de una política de tierras.

Este Decreto es el primero que trata objetivamente de poner freno a los precios especulativos de la vivienda, adoptando un conjunto de medidas destinadas a contener el proceso inflacionario de la economía en general y en particular en el sector de la construcción. Describimos ahora brevemente su contenido:

Además de las disposiciones del Decreto relativas a la elevación de la tasa de encaje bancario (políticas anti-inflacionarias) se adoptan dos disposiciones para controlar parcialmente los precios de venta de los inmuebles.

- 1/ La venta primaria de viviendas no podrá exceder en más de un 30% el monto del avalúo que sirvió de base para dicho préstamo.
- 2/ En la reventa de inmuebles, no se registrarán operaciones en las que el precio de venta sea superior al precio del documento anterior, más una valoración del 15% anual.

La otra resolución se refiere a los préstamos hipotecarios y estipula entre otras cosas que:

- 3/ Los préstamos hipotecarios sobre inmuebles no podrán ser superiores a los 1500 Bs/m².
- 4/ No se podrá otorgar préstamos para la adquisición de terrenos, ni para urbanización ni construcción, cuando el terreno no esté totalmente pagado.
- 5/ Sólo se podrán otorgar préstamos hipotecarios sobre inmuebles por plazos mayores de 15 años, cuando los mismos no excedan, en el caso de los apartamentos, de Bs. 220.000,00.

Adicionalmente a los artículos anteriores, la banca hipotecaria deberá destinar al financiamiento de viviendas los porcentajes del total de préstamos hipotecarios que se indican a continuación:

- 6/ Para viviendas cuyo precio de venta no exceda de Bs. 250.000,00 el 25%.

7/ Para viviendas cuyo precio de venta no excede de Bs. 500.000,00 el 25%.

Obviamente este conjunto de medidas afecta a los agentes que promueven la construcción.

En primer lugar, estas medidas afectan a los bancos, ya que sus ganancias dependen del volumen de crédito que otorgan y, por tanto, la disponibilidad disminuye cuando aumenta la tasa de encaje.

Por otra parte, las ganancias de los promotores y agentes afines se ven también afectadas por las medidas 6 y 7, que los obligan a promover construcciones de apartamentos demandados por los sectores de ingresos medios y bajos (apartamentos de menos de Bs. 500.000,00).

Hasta la fecha, el 75% de los créditos a la construcción se destinaba a construcciones de lujo (centros comerciales y apartamentos de valor superior a Bs. 500.000,00).

Además, las disposiciones anteriores limitan las ganancias a un 30% del monto del avalúo. Sin embargo, ninguna de estas medidas²⁴ limita la especulación sobre la tierra, pues en el avalúo de la vivienda (medida 3) se reconoce explícitamente como elemento de costo el precio de la tierra, aunque no existe un criterio para determinar tal precio. Si nuestra hipótesis de renta monopólica es exacta, cualquier aumento en los créditos y, en general, en la demanda, hará subir tarde o temprano los precios de la tierra, el avalúo y por tanto también los precios "oficiales" de las viviendas. Eso explica por qué Fedecámaras (portavoz de los empresarios en Venezuela), después de un primer intento infructuoso para eliminar el decreto, trata de rectificar el contenido de las medidas de manera de hacer ineficaz la aplicación del mismo.

En este sentido, y por la presión de los sectores capitalistas representados en Fedecámaras, se realizaron las siguientes modificaciones al Decreto:

I/ A un año de la promulgación del Decreto, en junio de 1978, se obtuvo el restablecimiento de la anterior tasa de encaje, favoreciendo así el aumento de la liquidez en la economía y, como consecuencia, también el nivel de la demanda.

II/ Bajo el pretexto de "rebajar las cuotas iniciales en la adquisición de viviendas" se realizaron en julio de 1978, las siguientes modificaciones a las medidas 3 y 5 del Decreto:

a/ Se elevó de Bs. 1.500.000 a Bs. 2.000.000 el límite de financiamiento por m².

24/ Salvo tal vez la medida 4 que impide a la banca hipotecaria financiar los precios especulativos de los terrenos.

- b/ Se elevó el financiamiento máximo permitido en el Área Metropolitana de Caracas, de 65% a 70% del precio de venta del inmueble.
- c/ Se elevaron tanto los préstamos hipotecarios para departamentos que pasaron de Bs. 220.000,00 a Bs. 300.000,00, así como el plazo hipotecario, el cual podrá ser mayor de quince años.

Las modificaciones anteriores aumentan la solvencia de los compradores y, en el caso de que la hipótesis de renta "monopólica" sea exacta, equivalen sencillamente a eliminar indirectamente la efectividad del Decreto 2228. En efecto, en este caso sabemos que la oferta aumentará a un ritmo menor que el de la demanda y las presiones en el mercado para que aumenten los precios, producirán a la larga, un aumento en los precios de la tierra (alianza entre promotores y terratenientes), el avalúo y los precios oficiales de venta.

El Decreto 2228 no constituye, por tanto, un verdadero control de precios de la vivienda, a menos que se implemente paralelamente una política de tierra urbana que impida las especulaciones en este mercado. La factibilidad de la implementación de tales medidas (Decreto 2228 y políticas de tierra), es sin embargo dudosa fundamentalmente porque en este momento la relación de fuerza no es favorable a los trabajadores.

En efecto, si es ésta la situación, y si ante un alza de los precios de la vivienda los trabajadores no tienen la capacidad para obtener una elevación correspondiente en las remuneraciones, el aumento del grado de especulación en el sector de la vivienda no afectará a los empresarios del conjunto de las actividades productivas de la economía. En consecuencia, estos sectores, en ausencia de presión laboral, no tendrán motivos para limitar, por este concepto, las ganancias especulativas del propietario de la tierra y de los intermediarios.

Pero, aunque se logre aplicar estas medidas, el problema de la escasez de viviendas no encontrará una solución a través del mercado, ya que, en este caso (limitación de las ganancias), la producción privada de viviendas se reducirá, a menos que el Estado se decida a asumir él mismo este papel.

La conclusión es que la eficiencia de las medidas políticas, no depende solamente de la voluntad del gobierno, sino también de las fuerzas económicas y políticas de los agentes que actúen en el mercado.

C. CONCLUSIONES:

Si se acepta que la dinámica de tipo “rentista” conduce hacia un agravamiento de la crisis urbana, es inevitable plantearse la formulación de políticas que modifiquen este rasgo básico de la reproducción social.

Lo que está planteado, es un conjunto de transformaciones cuyo objetivo debe ser la reducción drástica del papel de la renta de la tierra en la apropiación del excedente, el que debería ser asignado prioritariamente a los sectores productivos. Este tipo de transformaciones obliga a contemplar la aplicación de una reforma, esto es, un cambio de las reglas de comportamiento del sistema y a no seguir aplicando políticas de planificación basadas en el actual contexto.

Como es obvio, no es el objetivo de este trabajo definir cuál pudiera ser el contenido específico de esta reforma, sino solamente indicar que se hace necesario tomar medidas que impliquen cambios sustanciales en la reproducción del sistema urbano, cuyos objetivos deben estar orientados a no permitir la transferencia, en términos económicos, de riqueza social de los sectores productivos hacia el sector rentista. En el plano social, esto significa que se deben limitar drásticamente las ganancias extraordinarias de las capas sociales ligadas a la obtención de la renta de la tierra, al mismo tiempo que se aumenten los ingresos de los trabajadores.

En consecuencia, la Reforma Urbana debe comenzar por considerar la tierra urbana, al igual que el agua, como un recurso social de propiedad colectiva cuya importancia es estratégica para el desarrollo nacional. Sólo sobre esta base será factible estructurar una política de planificación realmente normativa y tener esperanza de solucionar algunos de los más graves problemas de la crisis urbana.

Hemos observado cómo, desde el punto de vista de la oferta de tierra urbana, la propiedad de la tierra surge como obstáculo al capital, frenando, en parte, el proceso extensivo²⁵ de urbanización. Esta propiedad de la tierra y su poder se ve, en el caso venezolano, reforzada por su alianza con el capital promocional de carácter netamente especulativo. Los propietarios del suelo rehúsan operar en el mercado hasta provocar escasez, con el fin de obtener mejores precios.

El desarrollo acelerado del país ha generado una demanda creciente de bienes urbanos. En este contexto se ha demostrado cómo los obstáculos presentados por el capital promocional y la propiedad privada de la tierra conducen, por un lado, a limitar la oferta de tierra urbana y, por otro, a frenar el estímulo a invertir en actividades productivas.■

25/ La propiedad privada de la tierra de hecho produce dos efectos contradictorios en la industria de la construcción:

1/ Crea las condiciones para una mayor tecnificación del sector (se sustituye tierra por capital cuando la tierra empieza a escasear).

2/ Aumenta el riesgo del inversionista (al no estar seguro de encontrar nuevas tierras donde invertir) y frena por tanto su incentivo a la capitalización.

Por otra parte, en esta fase de desarrollo del país, el funcionamiento del capital promocional y la relevancia de la tierra son inherentes a las características de los bienes (vivienda) que además, en este caso, son producidos en una economía de mercado caracterizada por un escaso desarrollo de las fuerzas productivas.

Esto conduce necesariamente a un déficit creciente de viviendas y, en este contexto, la renta de la tierra se convierte en buen pretexto para aumentar las ganancias.

En ciertos países, donde la clase trabajadora está organizada, el peso cada vez mayor de la renta se traslada al capitalista, disminuyendo, por tanto, la acumulación y el crecimiento. El capitalismo entonces, apoyándose en el Estado, trata de destruir al rentista, lográndolo en ciertos países, como en el caso de Suecia.

En otros países, como es probablemente el caso de Venezuela, donde los trabajadores están mal organizados, son ellos quienes pagan el precio de la crisis, la que conduce a una caída en su nivel de vida, así como a un deterioro progresivo de su vivienda, pasando, de ese modo, a conformar las zonas pobres de las ciudades (más del 40% de obreros en el caso de Venezuela viven en ranchos). En cuanto a la clase media, también resulta afectada y obliga al Estado a intervenir (Decreto 2228) pero es probable que sus mediaciones en estas circunstancias tengan una eficacia muy reducida, pues no cuentan con una relación de fuerzas favorable.■