

CIUDADES

Volúmen 7

Arturo Almandoz
Editor

Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general
Fernando Carrión

Coordinador editorial
Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial
Fernando Carrión
Michael Cohen
Pedro Pérez
Alfredo Rodríguez
Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Edición de estilo:
Alejo Romano
Ana Aulestia

Impresión
V&M Gráficas

ISBN: 978-9978-370-29-2
© OLACCHI
El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas
Tel.: (593-2) 2462 739
olacchi@olacchi.org
www.olacchi.org
Quito, Ecuador
Primera edición: diciembre de 2012

Contenido

Presentación	7
Introducción	
Caracas, entre la ciudad guzmancista y la metrópoli revolucionaria	9
<i>Arturo Almandoz</i>	
I. Desarrollismo, metropolitanización y modernidad	
Modernidades alternas del urbanismo caraqueño: Territorio, arquitectura y espacio urbano	29
<i>Lorenzo González Casas</i>	
Caracas, modernidad y escala urbana: Una aproximación interdisciplinaria	73
<i>Nancy Dembo, José Rosas e Iván González V.</i>	
Modernidad urbanística y Nuevo Ideal Nacional	95
<i>Arturo Almandoz</i>	
II. De la Venezuela saudita al Caracazo	
Desarrollo urbano y vivienda: La desordenada evolución hacia un país de metrópolis . . .	105
<i>Víctor Fossi Belloso</i>	

Del sistema de ciudades venezolano	127
<i>Marco Negrón</i>	
Caracas: De la Colonia al socialismo del siglo XXI. Espacio, clase social y movimientos ciudadanos	155
<i>María Pilar García-Guadilla</i>	
III. Hacia la Caracas roja	
Espacio y dinámica de la ciudad violenta	199
<i>Silverio González Téllez</i>	
Caracas: Su sistema de transporte y movilidad	213
<i>Josefina Mundó Tejada</i>	
El crecimiento urbano y la pérdida de los valores ambientales	235
<i>Rosa María Chacón</i>	
La cultura constructiva informal y la transformación de los barrios caraqueños	263
<i>Iris Rosas Meza</i>	
Espacio, revolución y resistencia: Lugares ordinarios y eventos extraordinarios en Caracas	285
<i>Clara Irazábal y John Foley</i>	

II. De la Venezuela saudita al Caracazo

Desarrollo urbano y vivienda: La desordenada evolución hacia un país de metrópolis¹

Víctor Fossi Belloso*

En menos de cuarenta años, la población de Venezuela ha pasado a ser predominantemente urbana, debido a una transformación que invirtió muy rápidamente la relación entre el número de personas que habitaban en el campo y el que habitaba las ciudades. El resultado de ese proceso de urbanización ha sido la conformación de un sistema de 65 ciudades de más de 20 mil habitantes, que albergan algo más del 70% de la población nacional y, desde luego, la casi totalidad de las actividades sociales y económicas. Este sistema de ciudades se estructuró sobre el anterior patrón de ciudades y pequeños centros poblados existentes desde la época colonial, que había permanecido casi inalterado hasta la década de 1920, cuando el emplazamiento de las actividades de producción petrolera vino a introducir un nuevo factor, de influencia innegable, en el proceso de poblamiento del territorio nacional.

Al final del mandato de Juan Vicente Gómez (1908-1935), aún después de veinte años de actividades petroleras, el país estaba todavía escasamente urbanizado; sin embargo, poco tiempo después, tendría lugar

1 Este artículo fue publicado originalmente como "Desarrollo urbano y vivienda: La desordenada evolución hacia un país de metrópolis", en Moisés Naím y Ramón Piñango (eds.), *El caso Venezuela: Una ilusión de armonía*; se agradece la autorización de los editores para reproducir parte del material original. El presente texto es una versión revisada de Fossi Belloso (1989).

* Es profesor titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Caracas, y profesor meritorio de la Universidad Simón Bolívar (USB), Caracas. Dirección electrónica: victorfb@hotmail.com.

un cambio significativo, caracterizado por importantes desplazamientos internos de la población y por la aceleración del crecimiento demográfico y del proceso de urbanización. En efecto, la tasa de crecimiento de la población nacional, que había sido, en promedio, de 1,93% durante el período 1920-1936, subió a 2,74% entre 1936 y 1941, y a 3,02% y 3,72% en los períodos 1941-1950 y 1950-1961, respectivamente. Al mismo tiempo, el número de centros urbanos con 20 mil o más habitantes y la proporción de la población nacional alojada en ellos han experimentado aumentos significativos a partir de 1941. Estos profundos cambios pueden apreciarse examinando los datos presentados en la Tabla 1.

Indicadores	1936	1941	1950	1961	1971	1981
Nº de centros	9	9	20	36	50	65
Población (miles de hab.)	535,3	696,9	1 659,7	3 631,1	6470,1	10 276,1
Porcentaje en relación con la población total del país (%)	15,9	18,1	33,0	48,3	60,3	70,4
Tasa promedio de crecimiento interanual de la población en centros urbanos con 20 mil o más personas	5,4	10,1	7,4	5,9	4,7	

Fuente: Ministerio de Fomento (1936-1974); Oficina Central de Estadística e Informática (1983).

Los importantes cambios experimentados por la economía venezolana, como resultado de la actividad petrolera, jugaron un papel decisivo en este proceso de urbanización. Por una parte, la localización de empleos petroleros —directos e indirectos— provocaría ingentes desplazamientos de la población hacia los centros de operaciones de la industria, lo que daría lugar a algunos cambios significativos en el patrón espacial de distribución de asentamientos. Por otra parte, el aumento sustancial de los ingresos fiscales aceleró las posibilidades del Estado venezolano para desempeñar un papel relevante en el proceso de desarrollo nacional. Por primera vez en la historia del país se acometieron importantes progra-

mas para el desarrollo de la infraestructura social básica: en educación, saneamiento, asistencia social, vivienda, transporte y comunicaciones. No hay duda de que estos programas influyeron en una aceleración sin precedentes, experimentada por el crecimiento demográfico. Igualmente, la intensificación de las comunicaciones, las facilidades de transporte y la incorporación de mejoras significativas en ciertos servicios básicos contribuyeron al surgimiento de un mercado nacional cada vez más integrado, el cual tiene su expresión, en términos de espacio, en el sistema de ciudades y áreas metropolitanas que se ha venido afirmando gradualmente en el territorio nacional.

Ahora bien, de lo anterior no se infiere necesariamente que la urbanización venezolana constituya un hecho excepcional o atípico. El aumento de la población urbana con respecto a la población total y la multiplicación del número de ciudades también ocurrieron a un ritmo similar en los países hoy llamados industrializados, durante las primeras décadas de su "revolución tecnológica". Asimismo, debe observarse que el arranque del proceso de urbanización en los países en desarrollo tuvo lugar durante la primera mitad del siglo XX. Aunque estos países presentan diferencias regionales y nacionales explicables, todos en general han experimentado aceleraciones importantes, tanto en su crecimiento demográfico como en su expansión urbana, a partir de la década de 1940. En América Latina, por ejemplo, la población en centros urbanos de 20 mil o más habitantes pasó de 25,5 millones en 1940 a 69,7 en 1960, con lo que cambió la proporción relacionada al total demográfico respectivo de 19,6% a 32,8% (ONU, 1969).

Los cambios en nuestras ciudades: ¿reales o aparentes?

¿Cuál ha sido el resultado de este crecimiento sin precedentes de nuestra población urbana? Para expresarlo en pocas palabras, podríamos decir que el espacio producido por el hombre, o significativamente adaptado de la naturaleza por él, pasó a constituir el entorno vital cotidiano de la mayoría de los venezolanos. Este cambio impulsó, naturalmente, una

transformación sustancial de nuestras instituciones sociales. Las leyes, el comercio, el transporte, la educación, la salud, las relaciones de trabajo y producción, la cultura, la religión y, en general, prácticamente todos los aspectos y manifestaciones de nuestra forma de vivir han sido afectados por el proceso de urbanización. Por otro lado, en menos de cuatro décadas, mientras los conflictos de las ciudades se convertían en los grandes problemas sociales de la nación, el rol tradicional de la ciudad era tomado rápidamente por una forma de asentamiento básicamente nueva: las áreas metropolitanas; las cuales están constituidas por varios centros urbanos de diferentes tamaños y grados de importancia política, administrativa y económica, los cuales, al irse integrando entre sí a través de medios de comunicación que facilitan la vinculación constante entre ellos, van conformando un sistema funcional cuya totalidad se denomina "zona" o "área metropolitana".

Lo significativo de este proceso sobresale cuando consideramos que lo más intenso de nuestra actividad económica y social ocurre y ocurrirá en el futuro previsible dentro del sistema de áreas metropolitanas y ciudades principales. Allí son generadas o adoptadas las iniciativas e innovaciones que impulsan nuestro desarrollo, para luego ser difundidas hacia los demás componentes de la estructura territorial de asentamientos humanos. En la Tabla 2 puede apreciarse cómo ha evolucionado en Venezuela este sistema, hasta llegar a contener, para los años ochenta, 23 áreas metropolitanas con más de cien mil habitantes, las cuales agrupan cerca del 58% de la población del país. Funcionalmente, el sistema puede ser fácilmente reconocido por la integración de los mercados nacionales, por las formas de organización empresarial, por la diversidad en la oferta de bienes y servicios y en las alternativas para la localización de plantas industriales, por la intensidad de las comunicaciones y por las magnitudes del transporte de bienes y personas.

Indicadores	1936	1941	1950	1961	1971	1981
No. de centros	9	9	20	36	50	65
Población (miles de hab.)	535,3	696,9	1 659,7	3 631,1	6470,1	10 276,1
Porcentaje en relación con la población total del país (%)	15,9	18,1	33,0	48,3	60,3	70,4
Tasa promedio de crecimiento interanual de la población en centros urbanos con 20 mil o más personas	5,4	10,1	7,4	5,9	4,7	

Fuente: Ministerio de Fomento (1936-1974); Oficina Central de Estadística e Informática (1983).

Al lado de las consecuencias que podríamos llamar favorables, deberíamos considerar los inconvenientes asociados con el proceso de urbanización; la mayor parte de estos están relacionados con el ritmo acelerado del crecimiento demográfico y con la escasez relativa de recursos disponibles para proporcionar niveles aceptables de eficiencia y de calidad de vida. El proceso de urbanización generó necesidades y demandas con una rapidez que claramente tendía a exceder la capacidad del país para satisfacerlas con la misma velocidad con la que aparecían. Los recursos requeridos para satisfacer estas necesidades son de diversa índole: humanos (capacidad de trabajo, de organización, de administración, de innovación), financieros y materiales (tierras, bienes, servicios, etc.).

Al analizar, por ejemplo, el incremento de la población en centros con cien mil habitantes o más ocurrido entre 1961 y 1971, se puede ver que en ese lapso se creó la necesidad de proveer viviendas adicionales para más de tres millones de personas, lo que equivale a construir algo más de 600 mil unidades, sin incluir el número de viviendas que, por deterioro u otras causas, debieron ser retiradas del inventario existente y por lo tanto habría que reponer².

2 Esta conclusión debe ser cuidadosamente calificada, puesto que una parte no desdeñable del incremento registrado en el censo corresponde a la incorporación de pequeños poblados ya existentes a algún sistema metropolitano. En el registro anterior, estos poblados no aparecían ni física ni funcionalmente integrados a dicho sistema, lo que crea cierta

La regulación estatal de las ciudades

La regulación estatal directa

Poco después del arranque del proceso de urbanización, la administración nacional asume la responsabilidad de ordenarlo en función de objetivos de interés público. En efecto, en 1946 se crea la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU), dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP), con la finalidad de estudiar “los proyectos de urbanismo de las regiones y poblaciones de Venezuela”, así como “los sistemas para poder llevar a efecto estos planes” (Decreto 387 del 10 de agosto de 1946). Anteriormente, la atención oficial respecto a los problemas urbanos se había limitado principalmente a intervenciones aisladas de carácter “curativo”, es decir, actuaciones a posteriori y sin el propósito de conducir el proceso de asentamiento en forma global. A nivel local, solamente existían algunas disposiciones parciales relativas a alineamientos y características físicas de las edificaciones, recogidas en ordenanzas municipales de policía o de arquitectura civil, en Caracas y algunas de las poblaciones más relevantes. Sin embargo, merecen mención, por su importancia, ciertos antecedentes a la creación de la CNU.

En primer lugar están las disposiciones de la Ley de Sanidad de 1912, en las que se establecía la subordinación de las ordenanzas municipales de construcción a las normas sanitarias nacionales, las cuales regularían todo lo concerniente a cloacas, acueductos, disposición de basura, instalaciones sanitarias, ventilación e iluminación de edificaciones y densidad de ocupación de viviendas. Posteriormente, en 1943, se crearía el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), adscrito al MOP y encargado de estudiar, desarrollar y administrar los programas de abastecimiento de aguas y alcantarillados, responsabilidad que había desbordado la escasa capacidad de las administraciones locales.

En segundo lugar cabe mencionar la fundación, en 1928, del Banco Obrero (BO), institución pionera en América Latina en las actividades

distorsión estadística. La misma consideración puede hacerse respecto al incremento experimentado por centros urbanos de diferente categoría.

de programación, diseño, construcción y financiamiento de viviendas por el sector público. Diez años después, en 1938, se intentó ordenar el desarrollo futuro de Caracas mediante la preparación de un plan regulador por parte de la Dirección de Urbanismo del Distrito Federal. Aunque el alcance territorial de esta última iniciativa quedó reducido a la sección de la ciudad capital comprendida dentro de los límites del distrito federal y su estudio se centró principalmente en aspectos de vialidad y de composición monumental de conjuntos de edificaciones públicas, representó el primer esfuerzo hecho en el país para encarar el futuro de nuestras áreas urbanas con un enfoque más amplio que la simple aplicación de alineamientos y la realización ocasional de obras de carácter remedial.

En 1941, y de acuerdo con el plan de 1938, el BO emprendió un vasto programa de renovación urbana en el antiguo barrio de El Silencio, iniciativa ciertamente pionera en América Latina y que dio comienzo a una etapa de intensa actividad por parte de esta institución, con la incorporación y difusión de criterios modernos de diseño para conjuntos habitacionales, con la adquisición pública de tierras y con la realización de grandes programas habitacionales. Pocos años después, la acción de renovación urbana se extendería hacia el este, con el desarrollo del Centro Simón Bolívar (CSB), esta vez gerenciada por la compañía del mismo nombre.

Con la creación de la CNU y la organización de su dirección técnica adscrita al MOP, se institucionaliza la planificación urbanística como función pública a escala nacional y se acomete de inmediato el estudio de las principales ciudades, dentro de un marco de referencia regional y poniendo énfasis en las relaciones entre los factores socioeconómicos y las formas de ocupación del territorio. El rápido crecimiento de Caracas había hecho necesaria la revisión completa del plan de 1938, tarea que fue emprendida por la CNU y la Dirección de Urbanismo del MOP y que dio lugar, así, al plan de 1951, en el que se introduce el uso de técnicas avanzadas para el estudio y la solución de problemas urbanísticos (relación entre actividades, población, usos del suelo, servicios e interacciones). Poco después se abordaría con el

mismo enfoque el estudio de los planes de Maracaibo, Valencia, Barquisimeto, Maracay, San Cristóbal y Mérida.

De acuerdo con los lineamientos contenidos en estos planes, la administración nacional asumió la responsabilidad de intervenir directamente en la evolución del proceso de urbanización, que recién comenzaba a hacerse evidente. Esta responsabilidad, que se ejerció principalmente a través del MOP y de los institutos que le estaban adscritos (INOS desde su creación y BO desde 1949), tomó diferentes formas de actuación: orientación urbanística para los programas de vivienda, vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, adquisición anticipada de suelo y edificaciones públicas; operaciones de renovación urbana y de creación de nuevas ciudades; desarrollo de parques industriales y áreas de recreación intensiva; establecimiento de normas urbanísticas y de edificaciones, aplicables a todo el ámbito nacional; difusión de los principios de planificación urbana y fomento de dicha actividad, en especial con el apoyo a la organización de oficinas regionales y locales de urbanismo, etc.

La Asamblea Constituyente de 1947, posiblemente atendiendo recomendaciones de la recién creada CNU, estableció las bases necesarias para la creación de una moderna legislación urbanística, la cual debía reconocer el principio de que la evolución del sistema de ciudades es de interés nacional y que la actividad municipal, en ese campo de la administración, ha de realizarse con sujeción a normas y lineamientos de superior jerarquía dictadas por el poder nacional (Arts. 112 y 138 de la Constitución de 1947).

Un hecho digno de notar acerca de los pasos dados en aquella década es que el reconocimiento de este enfoque moderno con respecto a la actuación pública en el ordenamiento territorial tenía lugar, en nuestro país, al mismo tiempo que en Gran Bretaña, el país más urbanizado del mundo. De hecho, en esa misma época (1947) se adoptaba en Inglaterra el *Town and Country Planning Act*, normativa que habría de servir posteriormente de modelo para legislaciones urbanísticas en muchos otros países, sobre todo en aquellos que debieron enfrentar simultáneamente los efectos devastadores de la Gran Depresión que siguiera a 1929 y las secuelas de la Segunda Guerra Mundial.

Me he permitido extenderme en la reseña de esa etapa inicial de la actividad urbanística en Venezuela con el propósito de poner en relieve un enfoque que no solo era válido en aquella oportunidad, sino que cobra aún mayor vigencia dentro de las condiciones que caracterizan nuestro desarrollo más reciente. Lamentablemente, por diversos motivos algunos de los cuales serán analizados más adelante, la responsabilidad claramente asumida por el gobierno nacional desde el inicio del proceso de urbanización experimentó una serie de desviaciones que han dado lugar a una situación debilitadora de la capacidad efectiva del Estado para intervenir en el ordenamiento urbanístico. En 1957, fue eliminada la CNU y, aunque la Dirección de Urbanismo del MOP continuó ejerciendo sus funciones técnicas y administrativas, la influencia de esta en las decisiones del gobierno comenzó a perder la importancia que antes había tenido. Fueron descontinuados los programas de adquisición pública de reservas de suelo y los de vialidad principal e infraestructura de servicios públicos, dirigidos ambos a la incorporación de áreas de expansión de las ciudades. Igualmente, en el ámbito de ordenación del territorio se inició un proceso de fragmentación de la responsabilidad nacional, al tiempo que se transfería informalmente parte del control del desarrollo urbano a las municipalidades, sin que mediara una clarificación explícita del carácter de dicha iniciativa.

Poco después de la desaparición de la CNU fue creada la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan); entre las tareas asignadas a esta estaba la de "proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial, de escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos la planificación que se hiciera a escala regional y urbanística, a través de los respectivos organismos subalternos de planificación. Con tal fin, dictar normas e instrucciones necesarias..." (Gobierno de Venezuela, 1958). De esta manera, se reconocía la importancia de la cuestión espacial para la planificación nacional y, al mismo tiempo, que el sistema de ciudades proporciona la noción rectora de ordenación del territorio.

De acuerdo con los términos del decreto de creación (N.º 492 del 30 de diciembre de 1958), el principal objetivo perseguido era el de

asegurar la congruencia de las actuaciones del Estado, mediante la coordinación de la planificación y la ejecución de los distintos programas gubernamentales. En teoría, en esto debería tener un rol central el presidente de la república, quien estaría auxiliado por Cordiplan, en el Consejo de Ministros. La potestad estaba, así, referida a la aprobación de planes y a las decisiones relativas a la ejecución de los programas respectivos; la planificación constituía una técnica de apoyo para las decisiones.

Desgraciadamente, la evolución posterior de las actuaciones oficiales ha experimentado una marcada inclinación a considerar la planificación como una actividad autónoma dentro de la administración, cuyos mecanismos para vincularse con la ejecución práctica de lo planificado han sido siempre defectuosos, por no decir inoperantes. Ello ha dado lugar a un entorpecimiento creciente del proceso de toma de decisiones y, paradójicamente, tal vez haya estimulado la fragmentación producida en las responsabilidades del Estado en materia de ordenación urbanística.

Las funciones globalmente encomendadas al poder nacional, que estaban unificadas en un solo ministerio, aparecen más tarde atribuidas a diversas dependencias oficiales, en virtud de la reforma introducida, en diciembre de 1976, con la Ley Orgánica de la Administración Central. La responsabilidad principal fue asignada al Ministerio de Desarrollo Urbano (Mindur), aun cuando actividades fundamentales del sector, como el abastecimiento de agua, las cloacas, el alcantarillado y los programas de vialidad urbana, quedaron bajo la tutela de otros ministerios. Las competencias en materia de ordenamiento territorial fueron adjudicadas, en general, a los ministerios de Transporte y Comunicaciones (MTC), Ambiente y Recursos Naturales Renovables (MARNR) y Mindur, pero ciertas funciones eran también desempeñadas por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS).

Por otro lado, en cuanto al traspaso a los concejos municipales de funciones de control del desarrollo urbano, es posible que la formulación literal del texto de la Constitución de 1961 (Arts. 30 y 136), diferente del contenido en las Constituciones de 1947 y 1953, haya influido en la actitud de la administración. Sin embargo, independientemente de las consideraciones de índole jurídica, lo cierto es que ya en 1960 una

parte significativa de la responsabilidad sobre el ordenamiento urbanístico de Caracas había sido dejada en manos de los concejos municipales del distrito federal y del distrito Sucre del estado Miranda, a través de sus correspondientes servicios de ingeniería municipal. Así se iniciaba una desviación del enfoque original, que asignaba globalmente la responsabilidad principal al gobierno nacional, pues consideraba que esa era la escala más apropiada para el tratamiento de los asuntos objeto de tal responsabilidad y de la exigencia de coherencia en las acciones públicas requeridas, las cuales, en muchos casos, desbordaban la capacidad de gestión y el alcance jurisdiccional de los gobiernos locales.

Por otro lado, si bien la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU), creada en esa época, procuró mantener el uso de técnicas avanzadas de análisis de la estructura urbana y la coordinación de las actuaciones municipales con los programas de inversión en infraestructura desarrollados por el gobierno nacional, en la práctica debió limitar su intervención a la administración de un instrumento regulatorio de carácter pasivo: la ordenanza de zonificación. Intentando obtener resultados urbanísticos deseables, la utilización de esa ordenanza se llevó a extremos inapropiados, lo cual, paradójicamente, tuvo consecuencias perjudiciales para la calidad urbana de la capital y también de otras ciudades del país en las que se replicó esa forma de actuación.

Con la promulgación de las leyes orgánicas de Régimen Municipal (1978), de Ordenación del Territorio (1983) y de Ordenación Urbanística (1987), se intentó ordenar y sistematizar, aunque con poco éxito, el ejercicio de las responsabilidades públicas en el campo del desarrollo urbano. Posteriores medidas legislativas, aparentemente dirigidas a "poner las cosas en orden", han producido más bien efectos contradictorios: han conducido a una situación que podríamos calificar de "dilución" de las responsabilidades urbanísticas en numerosos organismos e instancias, algunos de ellos de efímera estabilidad institucional.

Es indudable que en la gradual desactivación y en las desviaciones de la intervención pública han jugado un papel importante la excesiva dispersión de las funciones referidas al ordenamiento urbanístico y la asignación de responsabilidades a ámbitos inapropiados de decisión.

Pero debe señalarse que la pérdida de claridad en los objetivos de la intervención ha sido también abonada por una apreciación inexacta de nuestro proceso de urbanización, que ha inspirado —y todavía nutre ocasionalmente— trabajos de investigación, documentos oficiales y material divulgativo diverso. El surgimiento de un sistema de ciudades y áreas metropolitanas ha generado una notoria afición por la crítica antiurbana y no ha gozado de fácil aceptación por el sector público, en cuyo seno la discusión de los problemas territoriales y urbanos ha estado influida por la reiterada consideración de las grandes ciudades como obstáculos para el desarrollo nacional, y por una interpretación prejuzgada de lo que se ha definido como “desequilibrios territoriales”. El tratamiento de los problemas urbanos basados en la idealización de formas pasadas de ordenación del territorio ha nutrido la formulación de políticas dirigidas a frenar el crecimiento de Caracas y de otros centros metropolitanos; solo ha servido para eludir las verdaderas responsabilidades de intervención urbanística en los sitios donde la diligencia en la actuación pública es más requerida y, en consecuencia, ha contribuido a agravar los problemas reales que inevitablemente acompañan el proceso de urbanización y metropolización.

A pesar de que la idea de “frenar” el crecimiento de las grandes ciudades ha persistido en algunos ámbitos gubernamentales, la evolución reciente de la estructura espacial de asentamientos en el territorio nacional muestra que la realidad es bastante más compleja que los deseos. El proceso de metropolización se ha venido afirmando: ya a finales de siglo en el país había al menos 33 centros urbanos con cien mil o más habitantes, si bien la velocidad de crecimiento demográfico en las grandes ciudades ha disminuido significativamente. Al mismo tiempo, es notorio el deterioro de la calidad del espacio urbano en nuestras ciudades: el hábitat de la mayoría de los venezolanos se ha degradado ostensiblemente, no solo en las áreas ocupadas por los barrios pobres sino también en las zonas denominadas “controladas”.

La desactivación de los programas de inversión pública en el desarrollo urbano significó el decaimiento de la forma más efectiva de intervención estatal en la ordenación del territorio, esto es, la intervención

directa. Esta fue gradualmente desplazada por medidas de estímulo a la inversión privada y por la proliferación de cartabones regulatorios de las características del desarrollo urbanístico. Así, en lugar de progresar en su enfoque original de carácter previsor y ordenador, la actuación del sector público pasó a ser principalmente de tipo pasivo y a posteriori, por lo que perdió en buena parte su capacidad de liderar la evolución del sistema de ciudades cuando este atravesaba su fase más dinámica. La relevancia de este cambio de orientación en las formas de participación del Estado en el control del desarrollo urbano puede ser apreciada claramente con la consideración de dos programas de indudable significación: el de adquisición anticipada de suelo y el de producción de vivienda.

Las consecuencias de no haber comprado tierra

En 1945, una “comisión de vivienda” designada por la Junta Revolucionaria de Gobierno había recomendado la urgente adquisición de 400 hectáreas de tierra en el valle de Caracas para su urbanización inmediata y como reserva para la expansión de la ciudad. Desde entonces, el BO había venido desempeñando el papel de principal agente oficial para la adquisición de tierras con fines urbanísticos y, en esta función, había incorporado al patrimonio público importantes áreas de reserva, en distintas ciudades del país, para la expansión. Posteriormente, durante la década de 1950, el CSB comenzó también a cumplir una función destacada en la adquisición de suelo urbano, en lo que se refiere al área metropolitana de Caracas.

En diciembre de 1964, otra comisión oficial planteaba la adquisición masiva y anticipada de las tierras necesarias para la expansión urbana hasta el año 1980, estimada en 46 300 hectáreas³. Sin embargo, la expropiación de las áreas destinadas al desarrollo de las ciudades Losada y Fajardo, concebidas como importantes instrumentos de la política de redistribución de actividades y población en la región capital, aunque decretada

3 Véase el informe de la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda (1964).

en 1959, solo se inició en 1972, cuando la urbanización de los valles del Tuy y de Guarenas-Guatire ya había avanzado en forma espontánea y parcialmente anárquica, mientras los precios de la tierra habían sido afectados severamente por expectativas de especulación. El resultado fue, por una parte, la elevación sustancial de los costos de urbanización, pero más grave fue la reducción significativa de la capacidad del Estado para influir decisivamente en la creación de núcleos urbanos eficientes y atractivos que pudieran cumplir el propósito reordenador que se les había asignado. Lamentablemente, lo ocurrido en este caso no constituye un episodio excepcional. En Caracas y en muchas otras ciudades se desistió de la adquisición de importantes áreas requeridas para la expansión, aun de aquellas que estaban afectadas por decretos de expropiación, lo que pospuso indefinidamente la ejecución de los mismos. Además de la pérdida de estas oportunidades, estos descuidos también produjeron una desconfianza general respecto a la eficacia y seguridad de este tipo de actuaciones del Estado.

En 1975 se replanteó la necesidad de poner urgentemente en marcha un programa de adquisición pública de tierra, esta vez en un informe elaborado por una "comisión para la vivienda y el desarrollo espacial", integrada por representantes de los ministerios de Obras Públicas, Hacienda, Fomento, Sanidad y Agricultura y Cría; del BO y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo; de la fundación para el Desarrollo de la Comunidad; y de la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal. Las necesidades fueron estimadas en 177 400 hectáreas con un horizonte hasta el año 2000, y se recomendó un programa de 35 mil hectáreas para el primer quinquenio⁴. Ahora bien, no obstante haber sido acogida esta recomendación por el ejecutivo nacional, la política de adquisición de tierras fue nuevamente pospuesta. Ese mismo año se había creado el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur), con el propósito de realizar un amplio programa de adquisición de reservas de suelo para la expansión urbana. Sin embargo, cinco años después solamente había recibido el 25% del aporte inicial establecido en la ley

de creación; estos fondos debieron ser, en buena parte, destinados a la estabilización del mercado secundario de cédulas hipotecarias.

En todo caso, la consecuencia más significativa de esta política vacilante respecto a la adquisición anticipada de suelo fue que el emplazamiento territorial de actividades urbanas y de población resultó distorsionado por la escasez de espacio oportunamente habilitado en los sitios previstos por los planes de desarrollo urbano. Los programas de vivienda, en particular, fueron afectados por esta circunstancia, por lo que algunos de ellos dieron lugar a la construcción de edificios sin que se hubiesen completado los trabajos de urbanización de la tierra rústica en la que se habían emplazado. En la medida en que el BO (luego Inavi) fue agotando las reservas de suelo urbano que había podido acumular en años anteriores, sus nuevos programas habitacionales tuvieron que ser localizados en sitios en los que el instituto encontró una oportunidad favorable para adquirir la tierra necesaria, pero no en los que una planificación coherente señalara la conveniencia de crear una nueva sección de ciudad.

La producción de viviendas

La política oficial respecto a la intervención del Estado en la producción de viviendas experimentó, dentro de estas circunstancias, un proceso de indefinición que la llevó a perder gradualmente el liderazgo que había ejercido durante los inicios del proceso de urbanización. Hasta el comienzo de la década de 1960, el único promotor institucional de viviendas existente en el país era el BO; ahora transformado en Inavi, siguió cumpliendo las funciones de principal promotor público, aunque el Programa de Vivienda Rural —creado en 1958 y financiado a través del BO y del Inavi—, así como la compañía anónima CSB y algunas fundaciones públicas de carácter local, actuaron ocasionalmente como promotores de viviendas urbanas. Es precisamente durante ese decenio que comienza la institucionalización de los promotores inmobiliarios privados. Influida por la reducción de gastos del sector público que siguió al derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez, la industria de

la construcción atravesó una severa crisis y el “plan de recuperación económica”, puesto en marcha para mitigar los efectos de dicha crisis, dio lugar a la fundación de los primeros bancos hipotecarios urbanos de carácter privado. Por otro lado, también en esta época se creó en el BO la Oficina de Ahorro y Préstamo, la cual posteriormente daría paso al Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (Banap), organismo eje del sistema nacional conformado por las entidades de ahorro y préstamo.

La incorporación de los “privados”

Con la aparición de entes financieros especializados en el suministro de capital para la producción inmobiliaria y su comercialización, se hizo factible la operación de promotores inmobiliarios privados. La intervención de estos en el mercado habitacional sería gradualmente fortalecida mediante sucesivas medidas oficiales de estímulo a la producción privada de viviendas para arrendamiento o venta, dictadas desde 1966. Después de 1970, las medidas de estímulo financiero favorecerían marcadamente la producción de viviendas destinadas a la venta, lo cual se reflejaría en el auge sin precedentes que caracterizó desde entonces la participación privada en este sector de la producción inmobiliaria. En cambio, la construcción de viviendas para alquiler desempeñó un papel muy marginal dentro del mercado inmobiliario, debido principalmente a las regulaciones vigentes sobre inquilinato.

El BO, el Inavi y el Programa de Vivienda Rural (PVR) habían promovido entre 1928 y 1978 la construcción directa o indirecta de 505 285 viviendas (Cilento, 1980: 33). Si consideramos que una parte de las viviendas construidas por el PVR está localizada en comunidades que han pasado a ser urbanas, al tener en cuenta además la producción habitacional de otras instituciones públicas podemos concluir que, para la última fecha indicada, las viviendas promovidas por el sector público daban albergue a algo más de una cuarta parte de la población urbana del país; de modo que ha sido incuestionable la relevancia de la intervención pública en la producción de viviendas, pero, desde luego, la política adoptada

por el Estado venezolano, en el sentido de incentivar la participación del sector privado en el mercado habitacional y de movilizar recursos públicos para potenciar la capacidad de apoyo de los entes financieros especializados, fue, además de comprensible, muy efectiva. La actuación pública directa nunca hubiera sido capaz de atender por sí sola la creciente demanda, y esta, por otra parte, habría de ejercer una importante atracción para las inversiones privadas en urbanismo y construcción. A partir de 1966, la producción de viviendas controladas y autorizadas creció en número y en participación relativa, hasta superar la producción pública en 1976 y llegar a constituir, en 1978, las dos terceras partes del total (Cilento, 1980: 23). La reducción proporcional de la producción privada desde 1979 no obedeció a un cambio de política oficial, sino a la crisis confrontada por el sistema financiero hipotecario y, aunque posiblemente en menor grado, a las trabas derivadas de la complejidad creciente que ha caracterizado a los procedimientos de tramitación para urbanizar y edificar, es decir, la famosa "permisología". En todo caso, una consecuencia significativa del decaimiento progresivo de la producción pública de viviendas fue que la habilitación urbanística de tierras pasó a ser desempeñada principalmente por promotores privados.

La caída de la inversión pública en viviendas

Cabe señalar que, a la vez que ocurría el auge de la participación del sector inmobiliario en el mercado habitacional, la producción oficial de viviendas experimentó un decaimiento relativo de su participación en la construcción total del sector público. Esta tendencia estuvo acompañada por una marcada irregularidad en la asignación de recursos financieros, tanto en valores absolutos como en los respectivos porcentajes del presupuesto nacional. Contrasta esta situación con la evolución de la construcción oficial no residencial: en efecto, nuestras estimaciones al respecto indican que la participación de la producción no residencial en el total de la construcción pública pasó del 80% en 1974 a poco más del 90% en 1978.

Por otro lado, esta disminución relativa en los esfuerzos del Estado en la construcción de viviendas no fue suficientemente compensada por la inversión privada. Esto se debió, en parte, a que la participación creciente del sector privado estuvo dirigida principalmente a satisfacer la demanda de familias de ingresos medios y altos. Un indicador bastante claro de esto es que la inversión promedio por viviendas construidas por el sector privado fue casi siete veces mayor que la inversión promedio de las viviendas construidas por el sector público. Esta tendencia se vio reforzada y complicada por otros factores que crearían en pocos años una situación realmente crítica en el mercado habitacional.

La vivienda en la Gran Venezuela

La captación de ahorros para ser aplicados a la inversión inmobiliaria, que había tenido bastante éxito desde la creación de los entes financieros especializados, experimentó una expansión sin precedentes durante los años 1974 y 1975, a consecuencia del incremento de la renta petrolera y del circulante. La alta disponibilidad de recursos en manos de bancos hipotecarios y entidades de ahorro y préstamo facilitó la concesión de créditos para construir y adquirir viviendas, lo que a su vez estimuló la expansión de la demanda. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la productividad intrínseca de la industria de la construcción es bastante limitada en comparación con otras ramas de la industria. En consecuencia, la súbita aceleración de la demanda tuvo un considerable efecto inflacionario, ya que la oferta no respondió con la misma velocidad y los déficits resultantes se amortiguaron a través del aumento de precios. A ello se sumaron las limitaciones en la oferta de tierras urbanizadas y las dificultades para obtener oportunamente las autorizaciones oficiales, ya comentadas con anterioridad, además de los efectos de nuevas disposiciones relativas a la estabilidad de los trabajadores. Así, buena parte del incremento de la demanda se tradujo en elevación de costos y precios y no en incremento de la producción, situación que se vio favorecida por la mayor flexibilidad de los procedimientos de avalúo practicados por los entes financieros.

Con diferencias explicables, en las siete áreas urbanas más importantes del país los precios unitarios de venta de viviendas construidas por promotores privados experimentaron, entre 1973 y 1978, incrementos que oscilaron entre el 150 y el 246% (Cilento, 1980: 40 y estimaciones propias). No cabe duda de que en esta alza de precios influyeron factores especulativos generados por la expansión de la demanda. Sin embargo, los efectos inflacionarios derivados de la propia estructura del aparato productivo nacional también jugaron un papel decisivo. En efecto, durante el mismo lapso, la inversión promedio por vivienda construida por el sector público se incrementó en un 251% (Cilento, 1980: 24 y estimaciones propias). Es incuestionable, pues, la contribución significativa de los precios de las viviendas a la inflación general. A la vez que los propietarios de inmuebles lograban capitalizar los efectos de este encarecimiento acelerado, buena parte de los potenciales compradores de nuevas viviendas comenzaron a ser desplazados del mercado inmobiliario, lo cual dio lugar a un creciente desequilibrio cuantitativo y cualitativo del mercado habitacional, en virtud de que la oferta no se adecuó a la demanda. Se produjo así una acumulación sustancial de inventarios de vivienda por vender, lo que a su vez encareció los costos de promoción inmobiliaria (Fundaconstrucción, 1983).

Entre tanto, la inflación fue produciendo un aumento sin precedentes en las tasas de interés a nivel internacional; este aumento, que llegó a su máximo nivel a principios de 1980, afectó severamente al sector financiero venezolano, en especial al hipotecario. La diferencia entre las tasas de interés en el exterior y en Venezuela provocó una fuga importante de capitales y la disminución del ahorro interno, ya menoscabado por los efectos de la inflación.

Los nuevos esfuerzos oficiales

A partir del segundo semestre de 1979, a través de los esfuerzos del Banco Central de Venezuela (BCV) y del Banap, se inició una serie de medidas oficiales. En esta oportunidad, la política oficial intentó flexi-

bilizar y ampliar los medios de captación del ahorro interno, buscando solventar la baja liquidez de los entes financieros especializados (a través de una modificación periódica de las tasas de intereses pasivos y activos, que perseguían corregir los desequilibrios del mercado habitacional privado). Estas medidas, al igual que las ensayadas con el Decreto 1540, de 1976, contribuyeron tan solo a mitigar parcialmente los problemas que intentaban resolver, ya que la oferta privada continuó principalmente dirigida hacia las familias de ingresos medios (entre seis mil y nueve mil bolívares mensuales) y existió un superávit apreciable sobre la demanda efectiva, en tanto que la importante demanda generada por las familias con menos recursos recibió escasa atención de los promotores privados (Fundaconstrucción, 1983).

Después del Viernes Negro

La difícil situación económica que atravesó el país desde finales de 1982, especialmente después de la devaluación del 18 de febrero de 1983, puso aún más en evidencia la determinante influencia ejercida por el mercado externo de capitales en la evolución del mercado inmobiliario nacional, particularmente el habitacional. Identificar soluciones apropiadas pasó a ser tema de intenso y frecuente debate, aunque lograr poner la inflación bajo control se tornó un objetivo prioritario. Esta deterioró nuestra productividad, capacidad de ahorro y el poder adquisitivo de nuestro signo monetario; al mismo tiempo, incrementó la marginalidad y, al continuar al ritmo que la había caracterizado durante los años previos, la promoción inmobiliaria agotó prácticamente su capacidad de participar significativamente en el mercado habitacional. Más grave aún, la inflación destruyó la fe de muchos en un futuro más atractivo.

A partir de 1984 se ensayaron, con resultados poco alentadores, nuevas medidas oficiales dirigidas a reactivar la promoción inmobiliaria privada y a solventar la sobreoferta e inadecuación de viviendas frente a las expectativas de la demanda —las “viviendas frías”— así como la crisis del sector financiero-inmobiliario. Finalmente, en 1990 se puso en

vigencia la Ley de Política Habitacional (LPH), que estableció el ahorro habitacional obligatorio mediante contribuciones de trabajadores y patronos, además de un apartado del 5% de los ingresos fiscales ordinarios para financiar las viviendas de las familias con menores recursos. La LPH creó el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), adscrito al Mindur, para asesorar, evaluar y controlar la ejecución de los programas de vivienda. Dentro de la crisis, el ahorro habitacional obligatorio significó un nuevo y salvador aliento para las instituciones hipotecarias y la promoción inmobiliaria en general, pero la evolución desfavorable del contexto macroeconómico y la rigidez en la instrumentación de la LPH ocasionaron un desempeño deficiente respecto a las expectativas optimistas generadas. El Conavi, en su década y media de existencia, puso especial empeño en promover los programas de asistencia técnica para apoyar la autogestión habitacional de asociaciones civiles y cooperativas; asimismo, impulsó el Programa de Habilitación Física de Barrios, un conjunto de proyectos dirigidos a incorporar a la estructura urbana formal las zonas de asentamiento informal presentes en el área metropolitana de Caracas y en varias otras ciudades del país. Pero la participación pública en habilitación urbanística y construcción habitacional nunca logró alcanzar los niveles anteriores a los años ochenta.

Bibliografía

- Cilento, Alfredo (1980). *La mercancía "vivienda" en Venezuela*. Caracas: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.
- Comisión para la Implementación del Decreto N.º 168 (1975). Informe de la Comisión.
- Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda (1964). Informe de la Comisión.
- Fossi Belloso, Víctor (1989). "Desarrollo urbano y vivienda: La desordenada evolución hacia un país de metrópolis". En *El caso Venezuela: Una ilusión de armonía*, Moisés Naím y Ramón Piñango (eds.):

473-498. Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).

Fundaconstrucción (1983). "Oferta y demanda de vivienda: Análisis por regiones y estudio retrospectivo". Ponencia presentada en la II Convención de Profesionales Inmobiliarios.

Gobierno de Venezuela (1958) Decreto 492. Caracas: diciembre 30.

ONU (1969). "Growth of the world's urban and rural population, 1900-2000". *Population Studies*, N.º 44.