

# UN PROYECTO DE LEY PARA EL FENOMENO URBANO

Dr. Eduardo Pérez Alfonzo

En la década 1970-1980 Venezuela deberá enfrentarse con un grave problema que viene creciendo y acumulándose desde 1940 y al cual no se le ha prestado la atención que requiere. Se trata del problema del desarrollo urbano.

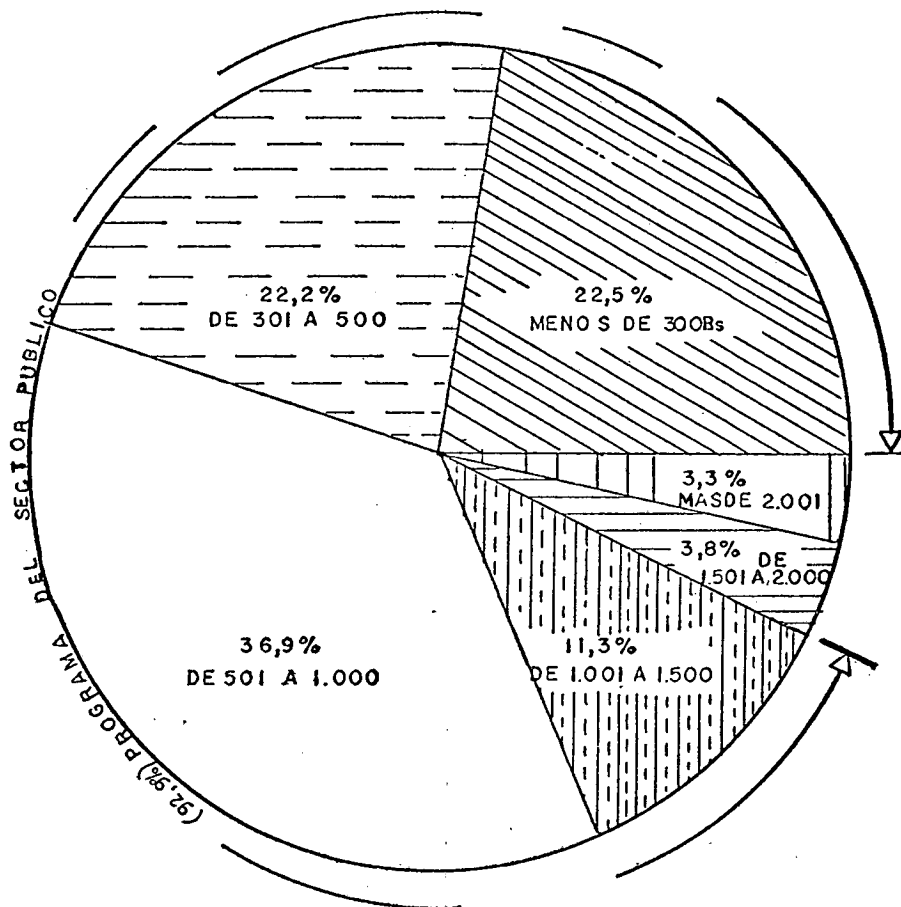
El fenómeno de la concentración de la población en las zonas urbanas se ha presentado en todos los países en vías de desarrollo a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, y en Venezuela con características particularmente agudas. A partir de 1930 el mejoramiento de las condiciones sanitarias hace que la tasa de mortalidad disminuya y se produzca la llamada explosión demográfica. Para esa fecha cerca del 70% de la población era rural, es decir, dispersa o en centros de menos de mil habitantes. Los sistemas de producción y la tenencia de la tierra impiden que el campo pueda ofrecer condiciones atractivas para una creciente población, que se ve obligada a emigrar hacia los centros urbanos, donde se le ofrecen mejores perspectivas de trabajo y subsistencia. Este proceso hace que la población rural permanezca más o menos estable y que todo el crecimiento demográfico se concentre en las áreas urbanas.

## INVASION URBANA

En 1970 la población rural representa apenas el 24% de la del país, con tendencia a disminuir aún más. La razón de esta transformación es conocida. Una gran masa de población, más de 5 millones, entre 1950 y 1970, se vuelca sobre ciudades poco preparadas para enfrentarse con una expansión demográfica tan intensa. Ciudades con redes de servicios de escasa longitud y capacidad, sin facilidades educacionales, ni sanitarias, y con las necesidades de esa creciente población.

Por otra parte, el nivel económico de esa población es muy bajo. En 1962, cuando se efectúa la Primera Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, ésta demuestra que en las áreas rurales el 67% dispone de ingresos menores de Bs. 500 mensuales y el 89% está por debajo de los Bs. 1.000, mientras que en las zonas urbanas los porcentajes llegan al 29 y 63%, respectivamente. Para 1970, en las áreas urbanas mayores de 10.000 habitantes la demanda derivada del déficit habitacional, para niveles de ingresos menores de Bs. 500 familiar mensual, se coloca en el 44.7% y para niveles de ingresos hasta Bs. 1.000 familiar mensual se sitúa en el 81.6%. (Véase adjunto Cuadro 1.)

CUADRO 1  
DEMANDA DERIVADA DEL DEFICIT, SEGUN NIVELES DE INGRESO



Fuente: MERCAVI 70.

Estas cifras demuestran que una gran parte de la población no tiene suficiente capacidad de ahorro para solucionar su problema de vivienda y tiene que resolverlo en forma marginal. A una oferta de viviendas y de servicios muy pequeña y de costos altos se contraponen una demanda muy grande de una población sin recursos económicos. La consecuencia es fácilmente observable en todas las ciudades del país donde ha habido un mayor desarrollo demográfico, caracterizado esencialmente por la aparición de grandes áreas de viviendas marginales, con grandes porcentajes de ellas prácticamente inhabitables y con una dotación de servicios de infraestructura y comunales insuficientes.

Otra característica de estos desarrollos marginales es su baja densidad o su completa irregularidad de disposición urbanística, lo cual hace más costosa cual-

quier acción renovadora. En el Cuadro anexo A-1-1 se dan algunos datos que permiten cuantificar la situación en algunas ciudades del país y en que las cifras revelan y justifican el calificativo de gravedad que se le ha asignado a la situación urbana.

## EL GOBIERNO DESPIERTA

En 1964 la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda publica por primera vez en el país un Informe donde se destacan los principales problemas que en este campo aquejan a la nación. Allí se indica, además, que la poca preocupación administrativa y la inexistencia de una política eficaz en cuanto al desarrollo urbano han permitido que esos problemas adquieran una gran magnitud. Desde entonces se han venido implementando planes de vivienda y de dotación de servicios que no han estado enmarcados dentro de una

política integral de Reforma Urbana y han dejado desatendidos los problemas más graves, urgentes y de mayor magnitud, que son los de los grupos con ingresos bajos.

En el año 1970, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas manifiesta en su reporte: "ST/ECA/132, Urbanización" que: "A medida que entremos en la presente década, un hecho parece claro: A pesar del reciente crecimiento económico promedio de cerca del 4.5% anual, en los países en

vías de desarrollo, las metas de modernización social y económica continúan eludiendo a las clases marginales."

La meta de 10 viviendas por cada 1.000 habitantes por año no es ninguna fórmula nueva. Esta proposición fue fijada por el Consejo Económico y Social de la Organización Mundial en su Resolución 1223 (XLII) como una meta conservadora para la Primera Década del Desarrollo (la década de los años sesenta). En la década pasada se construyeron en el país un promedio de alrededor de 4 viviendas por

1.000 habitantes por año, ni siquiera suficiente para compensar la demanda creada por el crecimiento poblacional.

#### UN PROYECTO ESPERANZADOR

El Gobierno se obliga con el plan que está promoviendo a alcanzar para 1973 la meta de viviendas fijada por las Naciones Unidas, sin aumentar significativamente el porcentaje sobre los ingresos ordinarios del Gobierno central que se han venido aplicando para el sector Vivienda y Urbanismo.

AÑOS	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74
Ingresos Ordinarios	7.174	7.751	8.539	8.775	8.664	9.213	11.500	14.000	15.000	16.000
Inversión en Viviendas y Urbanismo	277.4	271.5	552.4	463.9	383.3	430.9	* 313.9	831.6	943.4	1.061.1
Porcentaje	3.87	3.50	6.47	5.29	4.42	4.67	2.73	5.94	6.3	6.63

\* A partir de 1970, se incluyen aportes a FUNDACOMUN.

A partir de 1969, los aportes del Gobierno son aplicados íntegramente a gastos de inversión debido a que el Banco Obrero puede atender con sus recursos propios a los gastos corrientes y aplicará el período 1972-74 Bs. 368 millones, derivados a sus ingresos propios destinados a ser invertidos en vivienda y desarrollo urbano. Los gastos corrientes bajarán de un 30 a un 14% en 1974, lo que permi-

tirá cada año aplicar un volumen mayor de los ingresos propios a gastos de inversión; estos ingresos propios subirán de 215 millones de bolívares en 1970 a 362 millones de bolívares para 1974.

El 6.60% del presupuesto nacional es una cantidad que representa menos del 13% de los gastos totales de inversión, porcentaje éste inferior al aplicado en otros países en vías de desarrollo, en los

cuales está por encima del 18%.

La construcción de viviendas alcanza como mínimo un 12%, algunas veces más del 25% del volumen total de la formación de capital. Así tenemos que en Portugal alcanzó en 1959 un 21%, en España 23%, Polonia 20% y en países de mayor desarrollo, como Italia, representa el 29%, Bélgica el 30%, Suecia 25,6%, Estados Unidos 27%.

## LA NECESIDAD DE UNA REFORMA JURIDICO-INSTITUCIONAL

Como una consecuencia del crecimiento demográfico de Venezuela, con una de las tasas más altas de América Latina, la población de 1981 será el doble de la de 1961, al pasar de 7.500.000 habitantes a más de 15.000.000 de habitantes.

La rápida transformación de la Venezuela rural en la Venezuela urbana no ha sido acompañada por una transformación paralela en muchas instituciones jurídico-administrativas, las cuales se presentan como instrumentalmente deficientes e insuficientes frente a la problemática planteada por la nueva realidad. Las leyes e instituciones que surgieron para regular y administrar una sociedad rural han mantenido su vigencia, no obstante el hecho de haber sido desbordada esa sociedad rural por una nueva sociedad, mayoritariamente urbana, con características, problemas y posibilidades intrínsecamente propias.

Conviene señalar que durante el período 1970-1981 harán falta:

- 30.000 hectáreas de nuevas tierras urbanas.
- 1.000.000 de nuevas viviendas.
- 1.000 nuevas escuelas primarias
- 500 nuevos liceos.
- 1.920.000 metros cúbicos de agua diarios (adicionales a los que actualmente se suministran).
- 6.600 kilómetros de nuevas vías urbanas.

Trasladando estos datos a cifras de inversión, los requerimientos durante el período 1970-1981 serían:

- Tierras Bs. 3.000.000.000
- Vivienda Bs. 20.000.000.000
- Servicios Públicos Bs. 5.100.000.000
- Servicios Comunales Bs. 2.810.000.000
- TOTAL Bs. 30.910.000.000

Si a estas cifras se incrementa el costo de los déficits existentes para 1970 en los cuatro renglones básicos del desarrollo

urbano, el cual se estima en la cantidad de Bs. 10.130.000.000, tenemos que los requerimientos totales para 1981 alcanzarán la impresionante cantidad de 41.000.000.000 de bolívares.

#### SUGERENCIAS ADMINISTRATIVAS

Lo elocuente de las cifras y lo dramático de la situación hacen imperativo tanto una reestructuración administrativa como la promulgación de nuevos instrumentos legales que capaciten al Gobierno a un enfrentamiento eficaz de la problemática urbanística, la cual, conviene repetir, afecta prácticamente a todos los venezolanos.

Una primera medida a tomar, y elemento indispensable de este compromiso de adecuación administrativa, debe consistir en la creación de un organismo que centralice las responsabilidades y que impulse y coordine el sinfín de futuras actuaciones urbanísticas que se han de acometer. Sólo con la creación de un orga-

CUADRO A-1-1

AREAS MARGINALES CON PREDOMINIO DE RANCHOS

C I U D A D E S	1 Area Total Residencial (Has.)	2 Area con Pre dominio de - Ranchos Has.	3 % 2/1	4 Total Viviendas	5 * Viviendas Inhabitables	6 % 5/4
Ciudad Ojeda	4.123,5	2.144,5	52,0	19.217	8.978	46,7
Cabimas	3.608,7	2.650,6	73,4	25.624	13.759	53,7
Barquisimeto	3.018,4	1.533,5	50,8	47.714	23.749	49,8
Coro	1.223,2	255,0	20,8	10.484	2.561	24,4
Acarigua-Araure	1.232,2	734,4	59,6	11.914	5.948	49,9
Maracay	2.978,4	679,4	22,8	39.165	10.061	25,7
Villa de Cura	442,0	139,0	31,4	5.866	1.550	26,4
Barinas	834,4	630,1	75,5	9.218	4.070	44,2
Barcelona	860,8	458,6	59,3	9.876	5.808	58,8
Puerto La Cruz	1.210,4	715,1	59,1	17.311	9.928	57,4
Cumaná	1.054,7	597,0	56,6	15.347	7.194	46,9
Carúpano	509,9	164,5	32,3	8.298	2.086	25,1
Maturín	1.474,1	929,0	63,0	16.064	9.718	60,5
Ciudad Bolívar	2.024,8	1.191,2	58,8	20.199	11.902	58,9
Ciudad Guayana	1.672,4	700,1	41,7	19.173	8.552	44,6

(\*) Incluye ranchos.

Fuente: Banco Obrero. Estudio sobre la situación del problema de la vivienda en las áreas urbanas (encuestas realizadas entre 1968-70).

nismo de este tipo será posible superar la descoordinación, duplicidad de funciones y paralelismo administrativo (y el consiguiente desperdicio de recursos económicos escasos) que han caracterizado a las actuaciones administrativas en el campo urbanístico.

También parece imprescindible algún tipo de legislación que sirva de marco general a la necesaria elaboración de planes de desarrollo urbanístico por parte de los organismos públicos y que coordine e integre los distintos planes conforme a los diferentes niveles espaciales de actuación administrativa. En dicha legislación habrían de establecerse los procedimientos de elaboración, aprobación y reforma de los planes, así como el carácter vinculante de los mismos y las consecuencias jurídicas que se derivarían de tal carácter.

La experiencia bastante generalizada de muchos países con una mayor tradición de planificación urbana ha demostrado que el éxito de la tarea planificadora está en función, entre otros factores, del control que se pueda ejercer sobre el suelo urbano. En este sentido, la Consti-

tución Nacional ha abierto amplias posibilidades al señalar que la propiedad ha de desempeñar una función social. Falta, entonces, precisar legislativamente el contenido y alcance de la función social de la propiedad urbana.

En íntima conexión con la observación anterior está la circunstancia de que los aumentos en los valores de los suelos, los cuales se producen en muchos casos —o por lo menos en porcentajes elevados— independientemente de la actividad de los particulares e, incluso, no obstante su pasividad no son apropiados por los verdaderos agentes de dichos aumentos de valor (el Estado y la colectividad en general). Por lo tanto, es también imprescindible el establecimiento de normas que distribuyan equitativamente la apropiación de los beneficios de las plusvalías y que permitan el autofinanciamiento de las obras de desarrollo urbanístico, ya sea a través del sistema francés de "tasas de equipamiento" o a través del más generalizado sistema de contribuciones de mejoras.

Esta enumeración de reformas e innovaciones institucionales y legislativas no-

es, ni remotamente, exhaustiva. Tanto en beneficio de los agentes administrativos como también de los particulares, parece conveniente hacer más expeditos y razonables los procedimientos de expropiaciones urbanas. También se presenta con carácter de urgencia la necesidad de establecer nuevas normas impositivas para la propiedad urbana y de institucionalizar un sistema de catastro, el cual es un presupuesto indispensable para la actividad de planificación y para el cobro de los impuestos inmobiliarios urbanos.

Finalmente hace falta crear todo un sistema de incentivos y estímulos lo suficientemente vigorosos para motivar las capacidades de inventiva y ahorro del sector privado, y así sumarlo a la gestión pública en su enfrentamiento al reto presentado por el fenómeno de urbanización.

Estas breves sugerencias aquí señaladas, si se aceptan, presentan un horizonte de responsabilidades de vastas proporciones. Y la gravedad de los problemas actualmente existentes es un pálido anticipo de los que vendrán si no se asumen, seriamente y con premura, dichas responsabilidades.