

La Política Habitacional en Venezuela: A la búsqueda de un nuevo Contrato Social

Carlos Jaramillo Z.

Resumen

LA POLÍTICA HABITACIONAL EN VENEZUELA: A LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

La definición de una política habitacional para la próxima década comienza por la tarea de lograr el consenso de lo que puede hacer el estado para atender las necesidades habitacionales insatisfechas. Operacionalizar este concepto, obliga a establecer un compromiso entre lo que el estado en términos genéricos entiende por prestación de asistencia habitacional, el deseo de los diferentes actores y lo que la sociedad puede costear en un momento dado.

La concreción de una política habitacional siempre es una toma de posición frente a la definición de hábitat aceptable. La Ley de Política habitacional ha sufrido cuatro modificaciones mayores en los últimos once años, que muestran como en un mundo con recursos limitados siempre hay ganadores y perdedores que seguirán tratando de incidir en el marco regulatorio hasta que surja un nuevo contrato social en el ámbito habitacional.

Este trabajo pretende identificar los conflictos que han impedido la emergencia del consenso arriba mencionado, tratando de articular la discusión venezolana, dentro del contexto internacional de lo que debe ser el rol del estado en la prestación de este servicio público.

Términos Claves: Política habitacional, Venezuela

Abstract

Housing policy in Venezuela: toward a search for a new social contract

The first step to define a housing policy for the next decade is to reach a consensus on ways the State must follow to cover the housing necessities of the population. To get this concept it is necessary to establish a compromise among the concept the State has on housing assistance, the wishes of the different participants and the economical situation of the society in a given time.

To get the housing policy is necessary to know properly the definition of what is an acceptable habitat. During the last eleven years, the housing policy Law (Ley de Política Habitacional) has been modified four times. This modification proves that in this world, where there is very few economical resources, winners and losers are always trying to influence in the law for a new social contract.

This paper is to identify conflicts that have hindered to get the consensus when considering the Venezuelan discussion in an international setting to define what should the role of the State be for providing this public service to the population.

Key Words: Housing, policy, Venezuela

La Política Habitacional en Venezuela: a la búsqueda de un nuevo contrato social

En marzo del año 2001, se produjo en el Colegios de Ingenieros del Distrito Capital el Primer Encuentro del Sector Vivienda, organizado por las cámaras inmobiliarias y de la construcción y el Colegio de Ingenieros de Venezuela. En el aviso de invitación a dicho evento se convocaba a los distintos grupos de interés a discutir las siguientes preguntas:

1. "Ley de Política Habitacional Vigente: ¿Qué es lo necesario: normar e instrumentar su aplicación o reformular y promulgar una nueva?"

2. ¿Qué es lo prioritario para resolver el problema habitacional: la habilitación física de las zonas de barrios, la construcción de nuevas

viviendas, el desarrollo simultáneo de los diversos programas habitacionales que contempla la ley u otras soluciones que puedan ser conciliadas en función de los diferentes estratos de la población que demandan una solución?

3. ¿Cuál debe ser el rol del sector público y del sector privado? ¿Qué es lo conveniente: un estado planificador, promotor, constructor, un estado facilitador?

4. ¿Debe darse accesibilidad a todos los venezolanos para adquirir y reconstruir sus viviendas y que ellos realicen individualmente un esfuerzo para pagar? ¿Subsidio a las tasas de interés o subsidio directo a la demanda? ¿Crédito ajustado al salario o crédito lineal?

5. ¿Cuál debe ser la estrategia para alcanzar un desarrollo sostenible del espacio urbano, donde la vivienda y los servicios formen parte activa de su consolidación? ¿Es la actual estructura del sector vivienda la adecuada para impulsar y llevar a cabo esta tarea? ¿Cómo impulsar la descentralización de los sectores público y privado?"

Es innegable que cada una de estas preguntas apuntan a identificar las piezas fundamentales con las que se construye una política habitacional, que son: la naturaleza de la atención a prestar, la prioridad de acceso a este servicio público que tendrán los distintos grupos objetos de dicha atención, la identificación de las fuentes de asignación de recursos y la recuperabilidad de los mismos, la importancia relativa de la inversión habitacional frente a otras áreas de inversión pública, y por supuesto el ámbito de acción de los sectores público y privado en la prestación de dicho servicio.

Sin embargo, es preocupante que después de setenta y tres años de camino recorrido por el estado venezolano en la prestación de atención habitacional, contados a partir de la creación del Banco Obrero (Gabaldon, 1993), la sociedad venezolana aun debata sobre estos puntos, no para hacer afinar detalles y mejorar lo existente sino para reinventar una vez más, en un proceso que a veces pareciera infinito, las bases de la política habitacional.

El primer Decreto-Ley de Política Habitacional (LPH) fue emitido en abril de 1989, tuvo su primera modificación en noviembre de dicho año, y partir de ese momento se han producido tres actualizaciones de este cuerpo jurídico en los años 1993, 1998 y 1999 respectivamente. Como es de esperarse, cada una de estas modificaciones apuntaba a resolver omisiones importantes, e introducir innovaciones que se esperaba, en su momento, podrían mejorar substancialmente la provisión del servicio atacando factores que depremian la demanda, como fue el caso de los créditos doble indexados para responder a la problemática

de endeudamiento a largo plazo en ambientes inflacionarios o el subsidio directo a la demanda para potenciar la capacidad adquisitiva de los grupos de menores recursos. Otras tenían como objetivo mejorar la orientación del uso de los recursos, como fue el caso de la introducción de los seis programas habitacionales en la versión de 1999.

Tantas revisiones del marco jurídico en un periodo de escasos doce años, y la posibilidad de que se produzca una nueva en el año 2001 como resultado de un proceso constituyente convocado¹ por el presidente del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), son el reflejo, mas que de una alta velocidad de respuesta a la aparición de innovaciones, de un importante desacuerdo entre los actores encargados de la prestación del servicio habitacional. Léase ejecutores públicos, reguladores y organismos gremiales del mundo empresarial.

El objetivo del presente trabajo, es analizar conflictos que han impedido la emergencia del acuerdo que daría estabilidad al marco regulatorio habitacional, tratando de articular la discusión venezolana, dentro del contexto internacional de lo que debe ser el rol del estado en la prestación de este servicio público.

Haciendo corta una historia larga

Ya en el año 1961, el Ing. Luis Lander, Director-Gerente del Banco Obrero, escribió un documento contentivo de las recomendaciones de una comisión especial designada por dicho instituto para sentar las bases de una política nacional de vivienda. En el mismo, se señalaba con gran preocupación la alta velocidad a la cual la población se concentraba en los centros urbanos, sesenta y un por ciento vivía en ellos; el déficit habitacional que se estimaba en setecientas mil unidades; un crecimiento vegetativo del orden de treinta y cinco mil hogares por año, y la necesidad de reponer treinta mil viviendas que llegaban al tope de su vida útil anualmente. Dada la insuficiencia de recursos disponibles, y la variedad de actividades que competían por los escasos fondos públicos se proponía, Lander (1961):

-Limitar a las inversiones en vivienda a las posibilidades del país y no a los requerimientos de la demanda.

-Orientar la industria de la construcción a la provisión masiva de viviendas populares y la estandarización de materiales que esta requiriese.

¹ Entrevista con el Arq. José María Matamoros, titulada "La revolución habitacional se concretará en el año 2002", Carla Lombardi en EL Nacional, 08/04/2001.

-Focalizar la inversión en sectores sin capacidad de ahorro a través de programas con mezcla de componentes recuperables y subsidios, estos últimos otorgados contra la asunción de conductas formadoras de ciudadanía .

-Subsidios al urbanismo y a la tasa de interés tanto a la construcción como para la adquisición de las viviendas.

-Rehabilitación de los barrios existentes.

-La promoción de programas experimentales orientados a bajar el costo de producción de viviendas.

-Creación de un sistema financiero para canalizar el ahorro y otorgar préstamos hipotecarios a los sectores de ingresos medios.

-Programas para “enseñar a vivir a la gente en comunidad”.

-Promover la propiedad para evitar que el estado asumiese labores de mantenimiento.

-Programas de reciclaje de vivienda pública, donde el estado adquiriría las viviendas puestas en ventas para asignarlas a nuevos beneficiarios objetos de la atención especial.

-La creación de una institución garante del sistema nacional de ahorro y préstamos.

-La transferencia de la responsabilidad del mantenimiento de la infraestructura habitacional a los municipios y a los habitantes de las zonas vía impuestos.

-Creación de un Instituto Nacional de la Vivienda, con atribuciones muy similares a las del actual CONAVI.

-Elevación de la capacidad de acción a nivel local.

-El desarrollo de condominios para el mantenimiento de viviendas multifamiliares.

-Promover la máxima coordinación entre los programas de vivienda, los de servicios públicos y comunales y los de mejoramiento urbano, a través de planes unitarios entre los organismos centrales, entes autónomos, gobernaciones y municipios.

-La creación de bancos de tierras.

-Política de Vivienda Rural.

-El listado anterior, una mezcla de principios de políticas de vivienda con recomendaciones prácticas, recoge un conjunto de aspiraciones de concreción de política habitacional que ha venido manifestando el colectivo nacional, al menos en el último medio siglo. Ya en el año 1969, durante la primera administración de Rafael Caldera, el estado promovía una acción inmediata para responder a la incompatibilidad entre la oferta de viviendas y el nivel de ingresos de la población, resolver problemas organizacionales de los ejecutores públicos, llenar vacíos de la

legislación, incentivar la participación del sector privado y adecuar el nivel de inversión pública, Gabaldon (1993). Durante esta administración se creó en el Banco Obrero un departamento para la urbanización y equipamiento de barrios y el plan presidencial para los barrios, así mismo se estudió la creación de un ministerio de vivienda que representó el primer intento de reorganización total del sector vivienda en Venezuela. La comisión presidida por el Ing. Lander, no fue ni el primero, ni el último intento. En el período 1964-1979, se crearon tres comisiones ad-honorem para realizar estudios dirigidos a solucionar el problema de la vivienda, al igual que la Comisión Lander, éstas se preocupaban por, (Gabaldon 1993):

- La provisión de terrenos: mediante planes masivos de adquisición de tierras (1964), la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur) como banco de tierras (1975)

- La recuperación de la inversión en urbanismos: a través de contribuciones por mejoras (1964 y 1974), la ejecución de catastros urbanos de todos los municipios y las áreas rurales (1974),

- El adecuado desarrollo urbano: mediante la fijación de límites a las poblaciones (1964), la desconcentración y descentralización como iniciativa eliminar desequilibrios regionales (1974)

- La promoción de un adecuado sistema de financiamiento: la emisión de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (1966), proposición de creación de un banco de desarrollo urbano (1974), creación de un programa nacional de subsidios habitacionales (1974), creación de un fondo de estabilización del mercado secundario de hipotecas o de títulos valores (1974), integrar en un único ente los sistemas hipotecarios a través de la creación del Banco Nacional de Vivienda y Servicios urbanos (1974)

- La definición de los roles de los diversos ejecutores públicos: Proyecto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1969), la transformación del Banco Obrero en el Instituto Nacional de la Vivienda (1974)

- Asignación presupuestaria: entre un cinco y un seis por ciento del presupuesto nacional (1974), se crea un consejo consultivo o Consejo Nacional de la Vivienda (1970), creación de un fondo de investigación y desarrollo experimental en vivienda y desarrollo urbano (1974).

- Innovación Tecnológicas: promoción de la investigación y desarrollo experimental de sistemas constructivos, nuevos materiales (1974), creación de un instituto de investigación de vivienda (1974).

Durante el período 1979-1993, se mantuvieron los programas de consolidación, reubicación, rehabilitación y equipamiento de barrios, se

acuñó el término “soluciones habitacionales”, siguieron los programas de estímulo al sector privado, se fortaleció el rol coordinador de MINDUR, se estudiaron iniciativas para financiar las cuotas iniciales, y se “acarició” en múltiples ocasiones la idea de utilizar recursos destinados a la cancelación de pasivos laborales de empleados de sector público para crear un fondo de financiamiento a la vivienda. Dentro del VII Plan de la Nación se estableció la política de racionalización del proceso de desarrollo urbano, la desconcentración geográfica y la asistencia especial con programas de vivienda y equipamiento urbano a los sectores de menor ingreso, (Gabaldon, 1993). Se reorganiza el INAVI, en 1986, con el objeto de recuperar sus inversiones a través de una estrategia de descentralización. En el periodo 1989-1993, el INAVI sufre una segunda reorganización interna.

Como un preámbulo a la década de los noventa, en septiembre de 1989, el Congreso de la República sancionó las leyes de Política Habitacional (LPH) y del Deudor Hipotecario. Producto de dos características fundamentales del sistema de financiamiento del momento, la carencia de recursos a largo plazo, y las elevadas tasas de interés, ambas consecuencia de la incertidumbre macroeconómica.

Durante este decenio, la LPH sufre tres modificaciones, que incorporan entre otras cosas el subsidio directo a la demanda, los créditos dobleindexados, el Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) como aglutinador de los recursos de estado, los fondos de Garantía y Rescate, y el Sistema Autónomo de Fondos Integrados de Viviendas (SAFIV) como coordinador de los anteriores. Se refina el concepto de participación de la comunidad en la prestación de la atención habitacional. No obstante, todas estas iniciativas, muy importantes dentro del marco de la concreción de una adecuada política de vivienda, han tenido serios problemas de implantación en los dos primeros años de la administración Chavez.

A manera de resumen, podría decirse que durante los últimos cuarenta años se decretaron incentivos fiscales, se hicieron anteproyectos de leyes, se crearon y modificaron reglamentaciones, se invitó a participar al sector privado y a los propios beneficiarios de la atención habitacional, se designaron comisiones de planificación y coordinación del desarrollo urbanístico, se intentó crear las instituciones y mecanismos de financiamiento considerados necesarios para garantizar un oportuno financiamiento, se implantaron subsidios, y se reorganizaron en varias ocasiones los principales ejecutores públicos, sin embargo un consenso en torno a la concreción de la política habitacional no está a la vuelta de la esquina.

Coincidencias y Desencuentros

Si pudiese hacerse un resumen de las principales iniciativas habitacionales, reflejadas en leyes, decretos, normas de operación y arreglos institucionales promovidos en los últimos cuarenta años, encontraríamos plasmadas muchas de posiciones ya discutidas en una época tan temprana como 1960, tal como lo refleja el Informe de la Comisión Lander de 1961. Estas iniciativas que son el resultado de lo que llamaremos “consenso técnico”, provienen de las discusiones entre grupos de especialistas tanto nacionales como internacionales, de las mejores prácticas en materia habitacional llevadas a cabo internacionalmente y se encuentran incorporadas en las leyes habitacionales de buena parte de Hispanoamérica, como veremos en la próxima sección. Para el caso venezolano dicho “consenso técnico” gravita alrededor de los siguientes temas :

-Escasez de recursos: a lo largo de los años, ha existido acuerdo en que estos son insuficientes, de allí la insistencia en destinar una porción fija de los ingresos ordinarios del estado a la vivienda pública, tal como se estableció en LPH de 1989, la obligatoriedad del ahorro habitacional, la recurrente discusión sobre la necesidad de crear un mercado secundario de hipotecas, la existencia de componentes recuperables dentro los programas habitacionales.

-Importancia de la coordinación entre las distintas instancias proveedoras de servicios habitacionales: reflejada, por ejemplo en las reformas de institucionales que han sufrido INAVI y FONDUR, en la creación del CONAVI, en las figuras de los comités estatales de vivienda, entre otras iniciativas.

-Existe un segmento de la población objeto de la atención especial: desde los subsidios de los años sesenta, hasta el artículo 82 de la Constitución Bolivariana son muestra de ello.

-Las zonas de barrios constituyen una parte importante del patrimonio inmobiliario del país: iniciativas como el Programa de Equipamiento de Barrios del Banco Obrero (1969) marcaron pauta en tal sentido.

-La participación de los beneficiarios es un componente importante de los programas exitosos: esta idea paso de ser un componente implícito de los programas habitacionales de los sesenta a un elemento indispensable de la atención habitacional dentro de LPH de 1999.

-Los beneficiarios de la atención habitacional deben dar una contraprestación por el servicio recibido: esta idea está presente

tanto en las contribuciones por mejoras urbanas propuestas por las comisiones habitacionales de los sesenta, como en los condominios para el mantenimiento de áreas comunes del Programa II de la LPH vigente.

-La participación del sector privado es la prestación habitacional es vital: subsidios a la construcción, excenciones impositivas a los réditos del financiamiento habitacional y a la construcción de vivienda de alquiler son muestra de ello.

-La pertinencia del subsidio directo a la demanda: luego de una discusión muy fuerte que se dio a mediados de la década de los noventa este fue finalmente aceptado por encima del subsidio a la tasa de interés debido a su transparencia, y la minimización de efectos regresivos en su aplicación.

-Mas que vivienda se debe ofrecer hábitat: el concepto ampliado de vivienda, para incluir el entorno en que ésta se ubica ha sido parte importante del discurso técnico desde fechas muy tempranas.

No por el hecho de que existiese consenso alrededor de estos puntos, la implantación de los mismos en los diferentes programas de atención habitacional ha sido necesariamente exitosa. Muestra de ello es el mercado secundario de hipotecas, ya mencionado entre las recomendaciones de la comisión presidencial de 1974, supuesto a ser promocionado por BANAP, quien fue creado principalmente para hacer posible dicha iniciativa, relanzado por el Ministerio de Finanzas a finales del 2000, y que aun no da visos de arrancar.

Al igual que en otros temas de políticas públicas, los desencuentros se dan cuando las posiciones de los técnicos y otros grupos de interés colinden al momento de concretar los programas de asistencia. Como en todo asunto complejo, las expectativas y percepciones de los promotores y ejecutores de la política, no están basadas exclusivamente en proposiciones técnicas, es por ello que muchas iniciativas sufren el rechazo de distintos grupos simultáneamente.

Las declaraciones de prensa de presidentes de organismos ejecutores de vivienda y representantes de las principales cámaras empresariales del sector², así como la revisión de documentos de trabajo elaborados por las anteriores, unidos a la serie de reuniones y foros a los cuales asistió el autor de este artículo, durante la redacción de la ley y las normas de operación de la LPH vigente, le han permitido identificar

² "Gobierno resta 30% de participación privada al construir viviendas en los Valles del Tuy", Ernesto Campos González en El Nacional, cuerpo G, página 1, 22/04/2001.

un conjunto de factores que a su juicio constituyen el centro de los desencuentros dentro del circuito habitacional venezolano. A continuación los factores:

-El déficit habitacional: ¿Cuál es la magnitud del déficit habitacional?

Responder a una pregunta aparentemente simple, para aquellos no familiarizados con la problemática habitacional, como es la magnitud del déficit habitacional venezolano, nos ubica inmediatamente en el centro del desacuerdo. En un extremo, se tiene la posición de un importante grupo de productores de viviendas, representados por la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, que entienden el déficit como el número de nuevas viviendas a producir para sustituir aquellas en mal estado, resolver problemas de hacinamiento y atender el crecimiento vegetativo de nuevos hogares. Para ellos éste es del orden de 1.210.000, tal como lo explicitan en un documento de trabajo consignado en la Constituyente Económica de 2000. En el otro extremo, tenemos la posición del CONAVI a finales de 2000, bajo la presidencia de la Arq^o Josefina Baldó, que basándose en la definición de atención habitacional contenida en los programas de la LPH de 1999, presenta dicho déficit como un espectro de necesidades, que comienza con la producción de hogares comunales para indigentes, continua con el equipamiento de las zonas de barrios, el mejoramiento de viviendas en dicha zonas, los planes de renovación de urbanizaciones construidas por el estado, la construcción de viviendas de desarrollo progresivo y termina con las clásicas urbanizaciones construidas por el sector privado y adquiridas con los llamados préstamos de LPH.

Los criterios que se tomen para medir la composición cuantitativa y cualitativa del déficit son de vital importancia, pues de la aceptación de estos resultados, tiene consecuencias directas en la definición del destino hacia donde se destinarán los recursos, quienes tendrán acceso prioritario a ellos y quienes realizarán las actividades comerciales derivadas de la atención habitacional. El cálculo del déficit habitacional no es más que tomar posiciones sobre la "promesa habitacional" que el estado debe cumplir.

Es muy probable que las capacidades requeridas para producir vivienda masivamente, se diferencien substancialmente de aquellas necesarias para rehabilitar zonas de barrios o para participar en la producción de viviendas progresivas, sin siquiera entrar a discutir temas tales como la rentabilidad de los distintos segmentos del negocio de la construcción o la especificidad de activos de las empresas del ramo.

- **Lo que se entiende por vivienda digna:** como se menciona

anteriormente la constitución garantiza una vivienda digna y una atención habitacional progresiva, y estos son principios sobre los cuales todo el mundo, a priori, está de acuerdo. Al momento de operacionalizarlos en un contexto de recursos escasos, contrastan negativamente las aspiraciones de las personas que recuerdan al estado venezolano constructor de la Urbanización El Silencio, o del Veintitrés de Enero, con el estado promotor de la entrega de lotes con servicios, o de viviendas a ser desarrolladas por etapas a partir cuarenta metros de construcción inicial.

En un país donde la inversión requerida para resolver el déficit habitacional en 20 años puede estar en el orden de ochenta mil millones de dólares, y donde según cálculos del CONAVI el 90% de la población gana menos de 55 U.T. mensuales, es difícil creer que el “estándar” de vivienda digna para los sectores de menores ingresos pueda ser algo mucho más costoso que una vivienda de desarrollo progresivo. Sin embargo, como es natural la población y los representantes por ella elegidos, tienen aspiraciones que generalmente no están en sintonía con la escasez de recursos disponibles, es por ello muchos de estos programas que no pueden ofrecer “el estándar” que está en el subconsciente colectivo, son saboteados por quienes tienen la obligación de venderlos. Un buen ejemplo de ello, es la permanente crítica del presidente Chavez a las viviendas de cuarenta metros cuadrados construidas por los ejecutores públicos tanto en la administración Caldera como en la presente. Esta percepción atenta contra los programas de rehabilitación de barrios, de lotes con servicios y de reparaciones y mejoras en viviendas en zonas de barrios.

-Lo que se entiende por población de objeto de atención especial:

En abstracto, todos estaríamos de acuerdo en que los más pobres deberían tener prioridad en la atención habitacional, en la medida en que el resto de la población contaría con recursos para resolver su problema habitacional a través del circuito privado de producción y financiamiento de vivienda. En la práctica, hay fuertes matrices de opinión para extender hasta las clases medias el acceso a fondos de la LPH, (un buen ejemplo, de ello es que la presente ley se extiende a familias con ingresos de hasta 150 U.T), para dar prioridad dentro de programas de asistencia públicas a agrupaciones gremiales. En pocas palabras, la presión de los distintos grupos se orienta a colocarlos de primero en la ventanilla de la atención habitacional del estado. Estos grupos presionan para que los fondos del FASP se destinen a los programas con componentes recuperables a los que pueden acceder con mas facilidad

“los menos pobres entre los pobres”, no es que estos grupos no tengan necesidades, pero en un sistema muy riguroso de aplicación de recursos no serían los primeros en recibirlos.

-Subsidio a la tasa de interés versus subsidio a la demanda:

Alrededor del tema de los subsidios existen muchos prejuicios que no tienen ningún soporte técnico. Con mucha frecuencia, los formadores de opinión rechazan el subsidio directo a la demanda porque piensan que quienes lo reciben no lo valoran porque no lo pagan, olvidando que los mismos pueden ser entregados en programas con componentes de ahorro previo y de organización comunitaria que aumenta la identificación del beneficiario con el programa en que participa. En términos simplistas se piensa que una tasa subsidiada reduce la brecha entre el valor de una vivienda y la capacidad adquisitiva de un grupo familiar. Ignorando que los subsidios a las tasas de interés favorecen más a quienes tienen más capacidad adquisitiva (y en consecuencia de endeudamiento) que son en términos relativos menos pobres. Si bien es innegable que existe un gran consenso contra la aplicación del subsidio a la tasa de interés, es un tema que sigue contando con adeptos.

-Estado facilitador y subsidiario versus Estado ejecutor: el estado quiere la participación del sector privado en la construcción y el financiamiento de viviendas, esto lo dice la LPH y en sus normas de operación, pero a la hora de diseñar planes concretos se olvida de crear mecanismos que hagan posible la participación de este último. Tiende a relegarlo a la figura de contratista, a crear programas cargados de subsidios ocultos que le impiden competir. Los constantes cambios del marco regulatorio impiden consolidar y perfeccionar los programas habitacionales para hacer efectiva dicha participación

-La rehabilitación de barrios: existen dos posiciones claramente encontradas en este tópico. Los despectivamente llamados “barriólogos” que consideran que estas unidades urbanas existen como consecuencia de relaciones socioeconómicas que hace que sus habitantes valoren la ubicación de sus viviendas, de manera tal, que para ellos sea más beneficioso mejorar las mismas, antes que involucrarse en planes de reubicación a lugares apartados de sus centros de trabajo y socialización. Por otro lado, están los que piensan que los barrios no son más que una vergüenza nacional y que cualquier política de estado distinta a su erradicación esta orientada a perpetuar la pobreza. Esta última posición la comparten tanto formadores de opinión del sector privado como funcionarios públicos que están en la obligación de promocionar dicho mejoramiento. Los prejuicios alrededor de este tema unidos a complejidades de carácter técnico y de organización del trabajo

comunitario, particularmente el largo tiempo que toma constituir Consorcios (asociaciones entre comunidades organizadas, ejecutores públicos y empresas privadas prestadoras de servicios) encargados de la rehabilitación de las labores de rehabilitación, retrasan el flujo de dinero a un área de atención prioritaria.

Es grande la complejidad de la implantación de una política habitacional que sea razonablemente aceptada por los diferentes actores, ya que no es sólo un problema de balancear posiciones técnicas, sino que también en la ejecución de ésta tarea hay que tocar elementos de naturaleza “más blanda” como son el significado de vivienda digna, de promesa habitacional, de deberes y derechos de los sujetos objeto de la atención y sobre todo de lo que es hábitat adecuado. Como la promesa de atención habitacional que el estado concreta a través de programas se hace siempre dentro de un ambiente de recursos escasos, los deseos de los formadores de opinión chocan constantemente con la cruda realidad. Para ver éste problema dentro una perspectiva mas completa, se ha dedicado la última sección del trabajo a revisar el problema habitacional venezolano dentro del contexto hispanoamericano.

El problema habitacional venezolano dentro del contexto hispanoamericano

En un informe de consultoría contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 1999, Schlomo Angel concluía que “ la producción de vivienda en Venezuela se caracteriza por tener sector informal excepcionalmente desarrollado, un sector privado excepcionalmente débil, y un sector público demasiado entusiasta que ha buscado llenar el vacío existente en la producción habitacional. En general, las condiciones de vivienda son relativamente buenas y la calidad es relativamente alta, de acuerdo con los ingresos medios-altos del país. Las debilidades principales del sector de vivienda son el bajo nivel de acceso de vehículos y de servicios públicos a los barrios, la falta de tenencia legal, la intervención exagerada del sector público en la producción de vivienda, el legado de propiedades públicas que requieren atención, la manera ineficaz en que el sector formal privado ha penetrado en el sector más bajo, y la falta de crédito extensivo y accesible. Contribuye también la falta de información precisa sobre el número de personas sin hogar, sobre precios y alquileres de vivienda y sobre el alcance del crédito hipotecario, Venezuela es capaz de resolver

muchos de estos problemas reestructurando una cantidad considerable de recursos públicos destinados a asistir a la vivienda, reformando sus instituciones habitacionales y consolidando varias iniciativas en un programa habitacional nacional integrado de largo alcance, como en realidad, ya ha comenzado a hacerlo”, Angel (1999).

En dicho informe, Angel compara Caracas, con ciudades de América Latina y el resto del mundo. Encontrando que el sector de vivienda de Venezuela, representado por Caracas, es semejante al de otros países de América Latina, así como al de otros países clasificados por el Banco Mundial como de ingresos medios-altos, representados en este cuadro por sus ciudades principales

Indicadores de Vivienda Selectos, 1990 y 1998

Indicador	PIM*			
	Caracas,	Venezuela,	1990	1998
Unidades de vivienda por mil habitantes de la población	236	221	225	229
Tamaño de vivienda mediana (metros cuadrados)	78 ²	67	67	62
Superficie por persona (metros cuadrados)	16 ²	15.6	15.9	15.3
Densidad urbana (personas por km cuadrado)	6,000	5,700	6,600	6,600
Registro de terrenos (%)	35	75	100	100
Estructuras permanentes (%)	89	90	97	97
Conexión de agua (%)	90	91	98	95
Viaje al lugar de trabajo (minutos)	49	56	40	37
Viviendas públicas (%)	38 ¹	10	22	12
Viviendas de invasores (%)	40	25	4	4
Personas sin hogar por mil	5.0	2.1	1.1	0.9
Ocupación por los propietarios (%)	67.6	65	57	55
Precio de la casa mediana (\$)	29,000 ²	11,818	23,646	20,315
Razón precio de vivienda a ingreso	5.7 ²	2.4	4.4	4.2
Razón renta a ingreso (%)	15.0 ²	19.8	14.6	16.2
Penetración del mercado más bajo	6.74	3.9	3.4	3.4
Costo de la construcción por metro cuadrado (\$)	225 ²	171	203	171
Razón costo de la construcción a ingreso (%)	4.4 ²	4.2	4.2	4.04.2
Cartera de crédito para la vivienda (%)	<10% ²	20	18	14
La diferencia hipoteca-prima (%)	14	3.2	-0.4	0.2
Tasas de pagos hipotecarios vencidos (%)	5.8	6	5	5

Formación de familias nuevas (%)	1.56	3.1	2.7	3.1
Producción de viviendas por mil	5.8	6.0	6.1	6.5
Movilidad residencial	5.6	3.4	4.4	7.1
Tasa de vacantes (%)	8.3	4.2	3.8	3.5
Concentración industrial (%)	73	59	55	33

Fuente: Angel (2000). Evaluaciones de datos incompletos³.

*PIM: Países de Ingresos Medios

Como puede observarse, la tabla anterior muestra que las unidades de vivienda por mil habitantes, la superficie por persona, las densidades urbanas, el porcentaje de estructuras permanentes, el porcentaje de casas con abastecimiento de agua corriente, las tasas de pagos hipotecarios vencidos y el nivel de producción de vivienda son bastante semejantes a los de países de ingresos comparables.

El análisis de Angel, destaca dos aspectos que no se deben olvidar dentro de la discusión de una política habitacional para Venezuela, y es en primer lugar que los problemas del sector habitacional del país están plenamente identificados y muchas de sus vías de solución también. Segundo, que nuestro entorno habitacional es similar al de muchos países de la región, por lo que contamos con abundante experiencia internacional para evaluar como otros han intentado resolver el dilema de la prestación de la atención habitacional en un entorno con recursos escasos.

Tal como se observa en las tablas 3 y 4 existen importantes consensos dentro de las políticas habitacionales de once países hispanoamericanos. En todos los casos se han asignado fuentes de ingresos recurrentes para prestar la atención habitacional, se ha preferido el subsidio directo a la demanda sobre aquellos a la tasa de interés. Se ha dado un tratamiento especial a familias de muy bajos ingresos, a excepción de Argentina, Chile y España. El gobierno español subsidia a familias con ingresos hasta del orden de los cuarenta y cinco mil dólares anuales a través del pago de parte de las cuotas hipotecarias, mientras en el Ecuador se atienden a grupos familiares con ingresos inferiores a cinco mil dólares, este es un ejemplo de cómo los niveles de riqueza relativa dan forma a distintas promesas de atención habitacional.

Los estados tienden a ser reguladores y facilitadores, dejando el rol del financiamiento y construcción a los privados, aunque en los casos de Argentina, Costa Rica, Guatemala y Venezuela se reservan roles ejecutores. El papel de las comunidades como agentes de la atención habitacional no se hace explícito en todos los marcos legales, aunque existen programas que ellas ejecutan directamente en la mayoría de los países.

El marco regulatorio fue revisado en la década pasada en todos los países aunque con distintas intensidades (información que no se infiere de la tabla), salvo en el caso de Ecuador y Chile. Los mercados hipotecarios tienden a ofrecer productos convencionales y esto puede ser un indicador de la poca profundidad de los mismos.

Tabla N° 1: La Política Habitacional en una muestra de países hispanoamericanos: subsidios, origen de los recursos y sujetos de atención especial

País	Subsidio a la demanda	Subsidio a la tasa de interés	Fondos Públicos	Atención especial
Argentina	No de manera sistematizada, es posible legalmente.	No	% recaudación impuestos gasolina y otras fuentes	No
Chile	Si, a través de 10 programas especiales.	No	Partida del presupuesto nacional	Toda la población según su nivel de ingreso y esfuerzo de ahorro.
Colombia	Si	No	Partida del presupuesto nacional, rentas parafiscales, aportes gob. Locales	Familias con ingresos < 4 a salarios mínimos
Costa Rica	Si	No	3 % del presupuesto nacional y 33% recaudaciones IVA	Tratamiento especial a familias con ingresos < a 4 salarios mínimos.
Ecuador	Si	No	Sólo hay recursos para subsidios con utilidades del Banco Central	Familias con ingresos menores a U.S \$ 360
El Salvador	Si	Si	Partida del presupuesto nacional	Familias con ingresos menores a 2 salarios mínimos

País	Subsidio a la demanda	Subsidio a la tasa de interés	Fondos Públicos	Atención especial
España	No	Si, pago de parte de la cuota mensual	Partida del presupuesto nacional	Familias con ingresos menores a 4.5M.M. Ptas. Anuales
Guatemala	Si	No, aunque hay tasas fijas.	Partida del presupuesto nacional	Familias con ingresos menores a 4 salarios mínimos
México	En implantación	Si, diferentes variantes	Partida del presupuesto nacional y retenciones a cotizaciones a la seguridad social	Toda la población con topes a los precios de las viviendas
Uruguay	Si	Si, sólo en zonas prioritarias	-1% impuesto sobre salarios, prestamos internacionales, donaciones	Familias con ingresos menores a 60 unidades reajustables
Venezuela	Si	Tasa concertada	5 % del presupuesto tanto de gobierno central como los subnacionales	Familias con ingresos menores a 55 U.T mensuales

Fuente: elaboración propia a partir de Rubinstein (2001)

Tabla N° 2: La Política Habitacional en una muestra de países hispanoamericanos: instrumentos financieros, fecha de la última modificación al marco regulatorio, roles del estado y el sector privado.

Pais	Instrumentos Finac. Rlacionados	Año de promulgación Ley del sector	Rol del Estado	Participación sector privado
Argentina	Titularizaciones Leasing Letras Hip.	1994	Regulador y ejecutor	Responsabilidad compartida en ejecución y financiamiento
Chile	Titularizaciones Leasing Letras Hip.	1975	Facilitador y subsidiario	Principal ejecutor
Colombia	Titularizaciones y bonos hipotecarios	1999	Facilitador y subsidiario	Ejecución a cargo de empresas y comunidades
Costa Rica	Titularizaciones y bonos hipotecarios	1995	Regulador y ejecutor	Responsabilidad compartida en ejecución y financiamiento
Ecuador	Bonos hipotecarios y operaciones de redescuento	1985	Facilitador y subsidiario. No financia ni contrata directamente programas de	Principal ejecutor y financiador
El Salvador	Bonos hipotecarios	1999	Facilitador y subsidiario	Ejecución a cargo de empresas y comunidades
España	Titularizaciones, bonos hipotecarios	1999	Facilitador y subsidiario	Principal ejecutor y financiador
Guatemala	Titularizaciones, bonos hipotecarios	1997	Regulador y ejecutor	Responsabilidad compartida en ejecución y financiamiento

País	Instrumentos Finac. Rlacionados	Año de promulgación Ley del sector	Rol del Estado	Participación sector privado
México	Titularizaciones, bonos hipotecarios	1997	Facilitador y subsidiario	Ejecución a cargo de empresas y comunidades
Uruguay	Redescuentos carteras hipotecarias	1997	Facilitador y subsidiario, aunque también ejecuta marginalmente	Responsabilidad compartida en ejecución y financiamiento
Venezuela	Préstamos hipotecarios	1999	Regulador y ejecutor	Responsabilidad compartida en ejecución y financiamiento

Fuente: elaboración propia a partir de Rubinstein (2001).

Partiendo de la premisa que la LPH venezolana responde a las tendencias hispanoamericanas, como muestran los cuadros anteriores, sabiendo además que existen en la región problemas comunes como son la poca profundidad de los mercados hipotecarios y la baja capacidad adquisitiva de sectores mayoritarios de la población. Pensamos que la discusión de los formadores de políticas debe reorientarse. Hay que hacer menos presión para cambiar el marco regulatorio, y más para que el actual funcione. Se debe hacer énfasis para lograr un consenso alrededor de los que es “la promesa de atención habitacional” posible.

Venezuela es un país con ingresos medios-altos según la clasificación del IMF, un 80% de población en niveles de pobreza, y un 50% de los habitantes viviendo en zonas de barrios. Hay que escribir un nuevo contrato social en el sector habitacional basado en realidades objetivas, que no ofrezca subsidios a las tasas de interés y simultáneamente pretenda desarrollar un mercado secundario de hipotecas con los préstamos habitacionales; que no invite a participar al sector privado si no garantiza la eliminación de prácticas de subsidios ocultos y competencia desleal; en que los fondos públicos destinados a viviendas ejecutados por distintas instituciones sean usados en programas que ofrezcan igualdad de condiciones a los beneficiarios con similares características socioeconómicas y no creen distorsiones que pongan a competir al estado contra si mismo. Un nuevo contrato social que obliga los beneficiarios de la atención habitacional a mantener y mejorar el patrimonio inmobiliario asignado; que adapte la oferta habitacional a la diversidad de condiciones de los beneficiarios; que rescate

la inversión en las zonas de barrios; que legalice la propiedad de la tierra; que establezca contribuciones por mejoras a la infraestructura urbana; que facilite a las comunidades la gerencia de sus proyectos de autoconstrucción.

Conclusiones: Hacia un nuevo contrato social habitacional

Existen proposiciones técnicas adecuadas para orientar la prestación de lo habitacional en Venezuela al menos desde comienzos de los sesenta. Las discusiones entorno a la política habitacional del país deben reorientarse, aceptando las prácticas que el marco regulatorio vigente promociona, las cuales son de uso común en el resto de Hispanoamérica.

Debe hacerse énfasis en discutir y lograr consenso en aquellos puntos de desencuentros que son la consecuencia de las lecturas encontradas de lo que estado puede realmente ofrecer a los ciudadanos con el nivel de recursos disponible y la magnitud del déficit existente. Una lista corta de esos puntos es la siguiente:

- El Estado ejecutor versus el estado facilitador.
- El ámbito dentro del cual el sector privado prestará por su cuenta y riesgo la atención habitacional.
- El contenido y alcance de la atención especial que implica definición de estándares de viviendas dignas, de atención mínima, de características familiares para ser objeto de dicha atención.
- La rehabilitación de barrios versus la consolidación de la pobreza.
- La explicitación de los deberes y derechos de los beneficiarios de la atención habitacional.

Estos puntos deben ser resueltos, e incorporados los acuerdos correspondientes dentro del diseño de los programas habitacionales, y sobre todo ser respetados por el sector privado, los beneficiarios y los ejecutores públicos como manifestación del nuevo contrato habitacional.

Bibliografía

- Angel, S. "La Política de vivienda en Venezuela: Diagnóstico y guías de acción" Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Octubre de 1999.
- Gabaldón, G. "Estudio Preliminar de Reorganización Administrativa del Sector Habitacional Público en Venezuela", Informe de Consultoría para el Instituto Nacional de la Vivienda, Caracas, Diciembre 1993.
- Lander, L. "Bases para una Política de Vivienda". Publicaciones del Banco Obrero, Caracas, agosto 1961.
- Rubinstein, J., y O. Carrillo, "La Vivienda e Iberoamérica: Legislación, Políticas y programas