

## EL TRÍPODE DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y HÁBITAT: POLÍTICA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL

Alberto Lovera\*

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, UCV

### Resumen:

En el presente texto se propone un enfoque multipropósito de política para de vivienda y hábitat que integra sus dimensiones económica, social y ambiental. Se argumenta cómo este ámbito de política es particularmente adecuado para integrar la política económica, social y ambiental. Se presentan los parámetros de comportamiento de la actividad de la construcción de la vivienda en Venezuela en las décadas de final de siglo, para a partir de ello, proponer una política de vivienda y hábitat multipropósito, basada en tres vectores de actuación: conservación y mejoramiento de la vivienda existente; producción de nuevas viviendas y producción y ampliación de servicios y equipamientos urbanos. El presente texto explora las posibilidades de opciones de política vivienda y hábitat desde una perspectiva integrada económica, social y ambiental. Sus análisis y propuestas se refieren exclusivamente al ámbito urbano. No menospreciamos la dimensión rural de la política habitacional, pero en un país como Venezuela, intensamente urbanizado, 88.6% de su población habita en el área urbana, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), y según otras estimaciones (Cf. Cilento, 2006) lo que cabe esperar es que en esta década de inicio del milenio cerca del 90% de la población estará alojada en ciudades de diferente talla (grandes, medianas y pequeñas), y más del 40% en ciudades mayores a medio millón de habitantes. Por tanto, parece obvio que el centro de la política de vivienda y hábitat debe tener su foco en el territorio urbano.

**Palabras claves:** Vivienda-política económica-política social-política habitacional-sostenibilidad ambiental-Venezuela.

### LA POLÍTICA HABITACIONAL: NO SÓLO POLÍTICA SOCIAL

La acción en el campo de la vivienda y el hábitat es un ámbito privilegiado para la articulación de la política económica y social dentro de una concepción del desarrollo sostenible.

Diferentes analistas han mostrado la multidimensionalidad del problema habitacional, en este sentido se ha destacado que "La planificación del sector vivienda es de alta complejidad e involucra cuestiones de tipo económico, sociales, ambientales y espaciales; además tiene fuertes lazos con la evolución de la economía y la generación de empleo, pues se trata de un sector productivo de enorme relevancia económica. Por otra parte, la vivienda es una necesidad bá-

---

\* alberto.lovera@gmail.com

sica de la población, que debe ser atendida y cuya producción entraña intervención territorial y transformación ecológica” (Arraigada, 2003: 10).

La política de desarrollo urbano y vivienda no debe ser concebida sólo para atender a los déficit que presenta la vivienda y sus servicios conexos, unos de sus propósitos, sino también como un instrumento para fortalecer los activos físicos (tierra, vivienda y sus servicios y equipamientos conexos), como una palanca para reanimar la actividad económica, dado sus conexiones con las industrias de la construcción, de materiales y componentes constructivos y bienes de capital (maquinaria y equipo), así como para mejorar la calificación de la fuerza de trabajo, estimular diferentes formas de organizaciones productivas, promover una ocupación del territorio y modalidades de producción sostenibles desde el punto de vista social, económico y ambiental.

Dentro de esta óptica destaca la importancia del concepto de *habitabilidad*, el cual “hace referencia a la calidad de vida y satisfacción de las necesidades, principal aunque no exclusivamente, las de tipo material que ofrece el medio urbano. Hablamos conjuntamente de la vivienda, los servicios, el espacio público, el saneamiento, entre otros; elementos que permiten condiciones apropiadas de existencia, así como el desarrollo de los potenciales humanos, económicos y productivos de una comunidad” (Jordán, 2003: 55).

Jordán recuerda que junto a las evidencias de correlación entre crecimiento económico sostenido y generación de mejores condiciones de vida, condición necesaria, pero no suficiente, debe tenerse presente también el rol clave que tienen los mecanismos de gestión urbana eficiente como complemento de la inversión productiva. De allí que “una combinación entre crecimiento económico y políticas públicas para el mejoramiento de las condiciones de vida da como resultado una mayor habitabilidad en las ciudades, lo que a su vez genera una mejor dotación de recursos humanos de base para el desarrollo económico” (Jordán, 2003: 55).

A su vez, la producción de viviendas y sus servicios y equipamientos conexos tiene un impacto sobre la organización del territorio y de los centros urbanos que debe tenerse en cuenta a la hora de formular propuestas de políticas.

No menos importante son las consideraciones que deben reflejar las políticas en lo que se refiere al desarrollo sustentable, ya no sólo en cuanto al uso racional y eficiente del espacio urbano, sino en las formas de producción que deben estar concebidas dentro de la óptica de la construcción sostenible, dado el impacto que sobre el medio ambiente comporta la actividad de producción del medio ambiente construido (Cf. Cilento, 1999).

## **POLÍTICA MULTIPROPÓSITO**

De modo, pues, que el carácter multidimensional de la producción de la vivienda y sus servicios y equipamientos conexos, recomienda concebir las políticas en este ámbito bajo una orientación multipropósito (Cf. Jordan, 2003), buscando atender al rol de la producción de la vivienda y su entorno como parte de la política económica, de la política social y la política ambiental.

Hay que concebir la política de vivienda y hábitat como un instrumento que articula los aspectos sociales, económicos y ambientales, y no sólo como una intervención para mejorar la calidad de vida (política social), para incrementar el producto en un componente importante de la actividad económica, la construcción y sus relaciones intersectoriales (política económica), o para que esa intervención en el territorio sea realizada con criterios de sostenibilidad ambiental (política ambiental). Debe concebirse con un criterio que atienda al desarrollo sostenible integral (social, económico y ambiental), de allí que hagamos uso de la metáfora de un trípode que sostiene a la política de vivienda y hábitat, apoyada en estos tres elementos o dimensiones ya referidas.

A su vez, la política de vivienda y hábitat debe ser sensible a dos planos: 1) la vivienda y los servicios y equipamientos conexos nuevos que deben producirse debido al crecimiento vegetativo, a sustitución de viviendas por encontrarse en zonas de alto riesgo, incluido los servicios públicos y equipamientos colectivos que las deben acompañar; 2) las intervenciones en el patrimonio inmobiliario existente, que hay que preservar y llevar a condiciones adecuadas para quienes hacen uso de él, lo cual incluye igualmente no sólo el mejoramiento y rehabilitación de viviendas sino de sus servicios y equipamientos.

En función de lo anterior, las orientaciones e instrumentos de política deben ser sensibles a un enfoque intersectorial, donde se reúnan las diferentes dimensiones que lo constituyen.

Más allá de las necesidades de producción de vivienda y sus servicios y equipamientos conexos por crecimiento vegetativo de la población, existe una demanda insatisfecha en cantidad y calidad de la oferta de este tipo de mercancías que requiere atención porque incide en la calidad de vida de los habitantes, en la productividad de la economía, y además representa una oportunidad para incidir en la tasa de crecimiento de la economía. Ambos aspectos: mejoramiento de la calidad del hábitat y crecimiento económico, tienen un impacto sobre la reducción de la pobreza y en el desarrollo social. Las orientaciones e instrumentos de la política en este campo requieren ser concebidas para atender al unisóno estos distintos planos. Y como hemos señalado, deben incluir paralelamente

criterios de construcción sostenible, en lo que a producción y mantenimiento se refiere, y a desarrollo sostenible en su visión del desarrollo urbano y el hábitat.

### **MORFOLOGÍA DE LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT**

Uno de los elementos básicos en que debe fundamentarse la política habitacional es la morfología de la oferta/demanda de la rama de la construcción, cuyo signo dominante es, desde el lado de la oferta, la de ser una manufactura predominantemente heterogénea, donde conviven diferentes formas de producción en sus segmentos de mercado. Las investigaciones sobre esta actividad económica para el caso venezolano (Cf. Lovera/Marcano, 1986; IDEC et.al., 1988; Lovera, 1990), permiten contar con los elementos a considerar, toda vez que una política vivienda y hábitat tiene que tener presente las modalidades de producción (oferta) existentes y potenciales. Del mismo modo, del lado de la manifestación de las necesidades (demanda) también es un mercado segmentado, que aunque se expresa a través de las unidades familiares en última instancia, está mediada por la posibilidad de agentes que agregan la demanda familiar, fundamentalmente el Estado y los promotores inmobiliarios, pero también grupos de demandantes que manifiestan colectivamente sus necesidades de espacio habitable.

La producción de hábitat es realizada por un conjunto variado de actores, con lógicas no siempre coincidentes, y donde se pueden identificar diferentes segmentos de mercado, que reclaman atención acorde con sus peculiares características. En efecto, el carácter múltiple de la política habitacional obliga a conciliar y buscar puntos de encuentro en las diferentes lógicas de actuación de los agentes privados, estatales y comunitarios. Privilegiar una sola de ellas dejaría trunca una política integral del hábitat, tal sería el caso que la única motivación fuese estimular la actividad privada empresarial de producción de edificaciones, o sólo atender a los sectores de bajos ingresos con programas de promoción estatal, o concentrarse únicamente en el estímulo a la capacidad de producción de las comunidades. Es necesario tener presente que lo más adecuado es contar con un "menú de opciones" (Cf. Lovera, 2002).

De la misma manera, no sería consistente una política de vivienda y hábitat que se centrara únicamente en la producción localizada de unidades habitacionales (y de otros objetos mercancías urbanas), haciendo caso omiso a las relaciones intersectoriales con los otras ramas conexas, en particular la de producción de materiales y componentes, en menor medida la productora o suministradora de maquinaria y equipo, así como en esquemas de financiamiento viables para hacer posible el acceso a la vivienda adecuada y sus servicios y equipamientos conexas a la población demandante.

En Venezuela, como en otros lugares de América Latina, una parte sustancial de la producción habitacional (cercana a la mitad) la realizan las familias por iniciativa propia, ante la ausencia de opciones en el mercado privado empresarial y estatal. Esto demuestra una capacidad de producción significativa, más allá de su vulnerabilidad y problemas de calidad, lo cual es un dato que debe integrarse a las definiciones de política.

Un elemento a tomar en cuenta es que las familias han demostrado que pueden acometer la producción del casco de la vivienda, pero no pueden resolver por sí mismas la dotación de servicios y equipamientos conexos, y que los resultados urbanísticos son frecuentemente deficientes.

El rol del Estado es clave para atender aquellos aspectos que no están al alcance de las familias: urbanismo, servicios y equipamientos. Este es un aspecto que no puede evadir el Estado en sus políticas y programas.

Pero igualmente, debe tenerse presente los múltiples vasos comunicantes que se establecen entre estos distintos segmentos de mercado de oferta y demanda. Sus límites no son precisos, valga como ejemplo dos situaciones características: la vivienda y sus servicios y equipamientos cuando son promovidos por el Estado son ejecutados en la mayoría de los casos por empresas privadas de la construcción, o por la confluencia de estas últimas con la población organizada; del mismo modo, cuando se habla de producción de vivienda por autogestión de la población, ella contempla la participación de micro-empresas y trabajadores independientes contratados para tal fin, y a excepción de la vivienda inicial precaria (el "rancho"), se hace uso de la producción y comercialización de materiales, componentes, maquinaria y equipo del sector privado. De modo, pues, que aún cuando la orientación predominante sea "de política social", no deja de tener efectos en la política económica (explícita o implícita), y tampoco en la "política ambiental", por la formas de ocupación del territorio y/o por las modalidades de producción que se adopten, que pueden ser más o menos respetuosas de formas de construcción sostenibles.

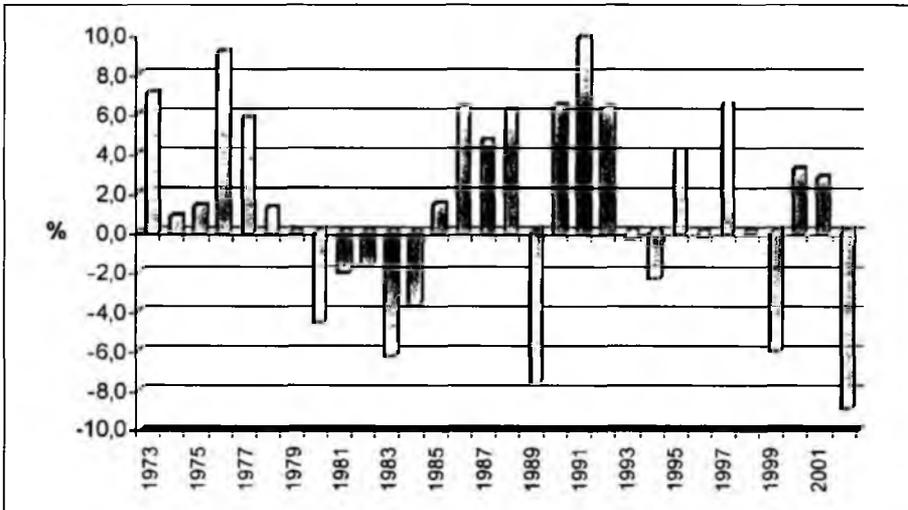
Para fundamentar las opciones de política habitacional debe partirse de presentar la situación actual de la realidad socioeconómica venezolana, y los aspectos más relevantes que constituyen las determinantes y limitaciones para diseñar y actuar en el hábitat urbano. No se pretende un análisis exhaustivo, pero sí mostrar algunos elementos claves que condicionan el contexto económico-social de este tipo de políticas.

## ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT EN VENEZUELA

La situación de la vivienda y sus servicios conexos en Venezuela no puede entenderse a cabalidad sin una referencia a la evolución de las variables económicas y sociales en las últimas décadas.

La economía venezolana entró desde finales de los años setenta en un largo período de inestabilidad macroeconómica que se extiende hasta nuestros días (2003), con el agravante que los períodos de crecimiento económico han sido cada vez más breves, seguidos de recesiones o de recuperaciones pasajeras (Cf. Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1. Venezuela. PIB (Bs. 1984). Tasa de variación interanual 1977-2002



Fuente: Banco Central de Venezuela, según procesamiento de Baptista, Asdrúbal (2006). Cálculos propios.

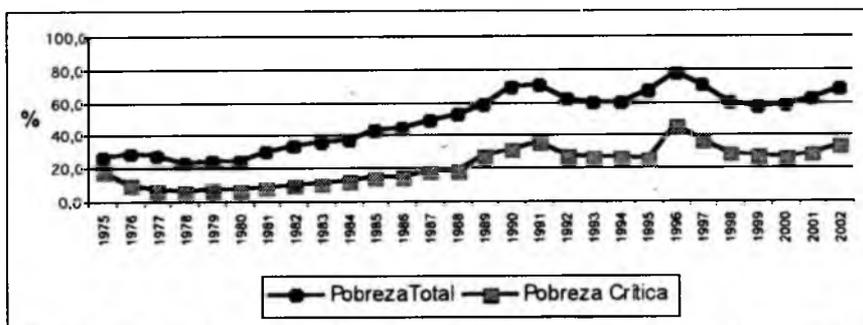
Ciertamente, a partir del 2004 ha habido un nuevo período de recuperación de la economía con tasas de crecimiento interanual del 10% en 2005 y 2006 (Cf. BCV), apuntalado por el crecimiento muy destacado del gasto público, que el incremento de los ingresos petroleros ha permitido, pero aún hoy (en el año 2007) es temprano para considerarlo como un crecimiento sostenido y sostenible en el tiempo. Las turbulencias políticas y económicas que se han instalado en la sociedad venezolana recomiendan precaución en el análisis, no hay certeza que se haya roto el ciclo de recuperaciones cortas. En el pasado reciente la

economía venezolana también mostró tasas similares de crecimiento, pero duraron pocos años.

Los indicadores sociales también han mostrado signos de deterioro veloz a partir de los años ochenta del siglo XX, lo cual se puede constatar en las cifras y porcentajes de población en situación de pobreza. Hay discrepancias en la valoración entre las dos fuentes principales que le hacen seguimiento a este asunto (El INE y el IIES-UCAB-Proyecto Pobreza), sobre todo a partir de 1999. Las diferencias entre una u otra fuente son pronunciadas en la pobreza total, mucho menos en pobreza extrema, debido básicamente a aspectos metodológicos (Cf. Nota de Matías Riutort, en: España, 2006).

Si nos basamos las cifras del IIES-UCAB-Proyecto Pobreza, que cubren un período más amplio y criterios de cálculo más consistentes a lo largo del tiempo, la proporción de población pobre, según el método de ingreso, que se calculaba en 26% en 1975, ha ido creciendo sistemáticamente para colocarse a partir de 1998 en más de la mitad de la población, llegando a su valor máximo en 1996 (77%), que también ha sido el año en que la pobreza crítica ha sido la más significativa (45%), aunque ha habido una moderación de la tendencia a partir de 1998, no ha sido sostenible, y ha repuntado en los años siguientes hasta el 2002. (Cf. Gráfico No. 2).

Gráfico No. 2. Venezuela. Porcentaje de la población en situación de pobreza 1975-2002



Fuente: Ruinort y Orlando (2001); Ruinort y Balza (2001), tomado de: Maigón, (2004).

En los años siguientes, 2003-2005, dadas las políticas de transferencias de ingresos a la población y la recuperación de la tasa de crecimiento de la economía, tanto el porcentaje de población en situación de pobreza, como el que se encuentra en pobreza crítica, se ha reducido. Como se ha indicado, la magnitud

de esa reducción es mayor (INE) o menor (IIES-UCAB-Proyecto Pobreza), pero ambos coinciden en esa tendencia.

En América Latina, la pobreza por insuficiencia de ingresos para cubrir la canasta básica o la canasta alimentaria, ha superado la pobreza medida según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (Cf. Arraigada, 2000; Mac Donald, 2003). En el caso venezolano este cambio de perfil de la pobreza se ha operado, en efecto si tomamos los datos referidos a 1997 y 2002, encontraremos que la proporción de pobres medidos por este último método (NBI) es 25% menor que si el parámetro utilizado es el de ingresos (Cf. INE, Reporte Social, No. 1, 2003), sin embargo, durante ese lapso, algunos de los componentes que se toman en cuenta para establecer las NBI se han deteriorado, en algunos levemente, como en el caso de la población que habita en viviendas sin servicios básicos (pasó de 17,6% a 17,1%), pero en otros indicadores la regresión es más significativa, a saber: viviendas inadecuadas y hacinamiento, crecieron en 5% y 3%, respectivamente (Cf. INE, op.cit.), estos retrocesos en los indicadores de pobreza "estructural", profundizan las provenientes del deterioro del ingreso real de las familias por efecto del crecimiento de la inflación y el desempleo (Cf. García, 2003).

Todo ello en medio, también, de una profunda crisis del sistema político, que se mostró cada vez más inhábil para funcionar como mecanismo de agregación de intereses, y que se hizo patente a finales de los años noventa, seguido con el acrecentamiento del clima de confrontación política y social, las serias fracturas del sector militar, y la desinversión del sector privado ante la atmósfera de inestabilidad, que sólo muy parcialmente ha podido ser moderada por la inversión estatal.

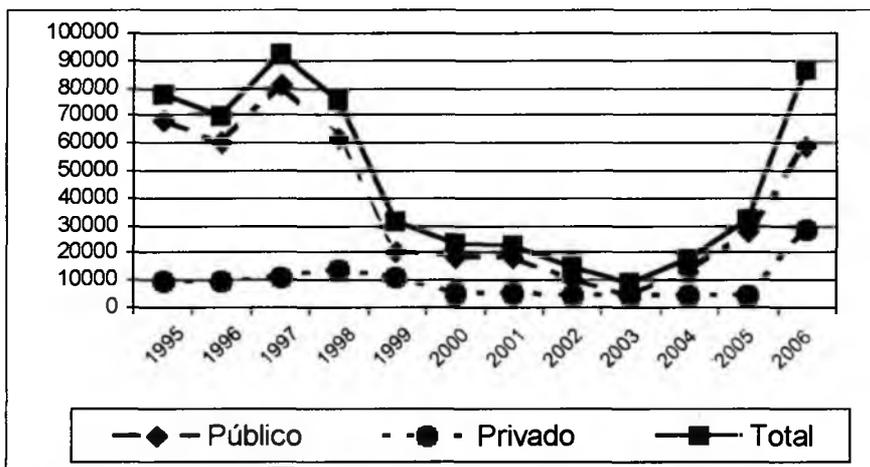
En estos indicadores también hay signos de desaceleración de la pobreza, a partir de finales del año 2003, sobre todo en el renglón de los ingresos, por transferencias del Estado a la población, pero persistiendo en otros renglones.

Dentro de este panorama no podía estar exento el sector de vivienda y hábitat, tanto en su faceta de oferta como de demanda. Se ha venido reduciendo la producción habitacional formal y de sus servicios conexos, mientras la satisfacción de las necesidades en este campo se ha encontrado con mayores déficit, tanto los heredados como los provenientes del crecimiento vegetativo de la población.

Es conocido que la construcción residencial privada es pro-cíclica, frente a una recesión de la actividad económica, su resultado: una reducción de la producción de viviendas promovidas por el sector privado empresarial, pero más grave aún, la actividad de promoción estatal de construcción residencial no ha

contrarrestado esta tendencia, de hecho la promoción pública, aunque mayor que la privada, ha venido declinando respecto a sus cifras históricas. Sólo en los años posteriores al 2003 ha repuntado la producción habitacional para acercarse a los niveles de unidades de vivienda que se producían una década atrás (Cf. Gráfico No. 3).

Gráfico No. 3. Producción de Vivienda. 1995-2006



Fuente: CONAVI / CVC. Cálculos propios.

El resultado de esta situación, que no es coyuntural sino estructural, es que el segmento de oferta de viviendas para los sectores de más bajos ingresos es atendida predominantemente por sus propios demandantes: la producción autogestionaria de vivienda, que es responsable de cerca de la mitad de ellas, una proporción que se mantiene desde los años ochenta (Cf. Lovera/Marcano, 1986), y que han mostrado una importante capacidad de producción de viviendas, más allá de los problemas de calidad y vulnerabilidad de las mismas.

Pero el hábitat urbano no es sólo el casco de la vivienda. No puede entenderse una vivienda sin su entorno, en particular los servicios conexos y equipamientos, que están fuera del alcance de los sectores de bajos ingresos, ellos pueden atender precariamente la construcción de sus viviendas, pero no las relativas al urbanismo, servicios y equipamientos, que en su ausencia pueden hacer más inalcanzable condiciones de vida y de ciudadanía para los habitantes de los barrios populares.

Esta situación produce un resultado complejo en términos de las condiciones de vivienda y su entorno para los sectores populares. Un acercamiento a las cifras nos indica la dimensión del problema (Cf. Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1. Cambios en el inventario de vivienda. 1981-2001

<i>Tipos</i>	<i>2001</i>	<i>Variación</i>	<i>1990</i>	<i>Variación</i>	<i>1981</i>
Viviendas familiares aceptables	4.702.731	1.627.381	3.075.350	857.326	2.218.024
Viviendas familiares inaceptables	490.192	31.035	459.157	(33.306)	492.463
Viviendas colectivas	21.267		5.516		6.870
Viviendas ocupadas	5.214.190		3.540.023		2.717.357
Viviendas desocupadas	497.479		355.312		238.413
Viviendas uso ocasional	340.586		152.650		104.563
Total viviendas	6.052.255	2.004.270	4.047.985	987.652	3.060.333
Aceptables controladas		658.530		600.768	
Aceptables informales		968.851		256.558	

Fuentes: Censos Nacionales 1981, 1990, 2001; CONAVI 1997, Linares 2002. Elaboración: Roffé, (2003).

La dimensión del reto se puede observar al cuantificar las necesidades de atención habitacional, que no se resumen a la producción de nuevas viviendas, sino a atender las viviendas inadecuadas para hacerlas adecuadas, así como para dotar a los conjuntos de viviendas, particularmente en las barriadas populares de los servicios básicos y equipamientos colectivos. Una estimación de estas necesidades se presenta en el cuadro anexo (Cf. Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2. Estimación de necesidades de vivienda y hábitat por satisfacer en 10 años

<i>Tipos de necesidades</i>	<i>Unidades</i>
1 Viviendas no habitables que hay que sustituir.	370.000
2 Familias arrimadas que necesitan vivienda propia.	350.000
3 Nuevas familias que no pueden acceder a la oferta privada.	1.210.000
4 Nuevas viviendas para sustituir las que deben ser demolidas para construir servicios y equipamientos.	200.000
5 Viviendas aceptables que requieren mejoras y/o ampliaciones.	740.000
6 Viviendas en barrios que deben ser habilitados con la dotación o mejoramiento de servicios públicos.	1.050.000
7 Familias que requieren la construcción de equipamientos comunitarios.	2.900.000

Fuente: Roffé (2003).

A partir de estas estimaciones, se pueden formular opciones de las políticas públicas para la vivienda y su entorno. Ello no sólo pensando en la deseable atención a los déficit que sufren los sectores populares en este ámbito, destacada en los análisis de la pobreza bajo el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (y no sólo de las carencias de ingresos para atender su consumo

básico), que pone énfasis en los déficit en el capital material de la familias (en este caso: vivienda y servicios conexos), o el enfoque integrado que analiza las necesidades de ingreso y las deficiencias estructurales.

Otro elemento de diagnóstico a tener en cuenta es la situación de dispersión institucional del sector de vivienda y hábitat en Venezuela, que se ha venido diversificando intensamente en las últimas décadas, sin orden ni concierto. No están claros los ámbitos de planificación, regulación y ejecución. Siendo la ejecución un ámbito concurrente de los niveles nacional, regional y municipal, a partir del proceso de descentralización de los años noventa, las iniciativas parten de múltiples puntos. Las propuestas de reorganización y establecimiento de reglas claras del sector (Cf. Cilento et. al., 1992) no han prosperado. Esta es una condición necesaria para lograr una acción habitacional coherente y efectiva. Las propuestas y tendencias a la re-centralización más reciente no parecen apuntar a una dirección correcta, al menospreciar las potencialidades (y algunas realizaciones) de la gestión descentralizada de la vivienda y el hábitat.

Pero adicionalmente deben tenerse presente las condiciones macroeconómicas e institucionales que pueden hacer posible llevar adelante una política integral de vivienda y hábitat, que aunque tiene una faceta de política social (con un potencial importante en la mitigación de la pobreza), a la vez representa una oportunidad de articularse a la política económica (por el papel del sector construcción en la economía), y como un instrumento para atender al unísono ciudad, pobreza, equidad y desarrollo socioeconómico. Simultáneamente, la orientación de las políticas debe tener presente cómo actuar con una perspectiva de desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental, tanto en la organización del territorio, como en el estímulo de formas de construcción sostenibles.

Se impone lograr un acuerdo social y político para poner en marcha una orientación coherente en este ámbito. Ciertamente podría pensarse en un ámbito más reducido (regional o municipal), pero la entropía que se ha apoderado del sector de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela es de tal magnitud, que se hace imperiosamente necesario pensar este asunto como un problema nacional, es la razón por la cual optamos por tratar de entender el problema en este ámbito, porque los esfuerzos en otros ámbitos se toparían con escollos insalvables, como en efecto ha sucedido, si no se pueden formular unas reglas del juego y unas políticas compartidas por el sinnúmero de actores que, en ausencia de ese marco básico general, actúan incrementando los problemas.

En este contexto apuntamos a formular las orientaciones básicas de una política de vivienda y hábitat que sea capaz de constituirse en un palanca eficaz para contribuir a la superación de la pobreza y el desarrollo sustentable en Ve-

nezuela, desde el punto de vista económico, social y ambiental. Vale decir desde un perspectiva integral e intersectorial.

### **OPCIONES PARA UNA POLÍTICA HABITACIONAL MULTIPROPÓSITO**

Las líneas maestras para lograr una política habitacional que responda a su carácter multisectorial, vale decir: capaz de atender a los aspectos económicos, sociales, ambientales entrañan un reto, dado que ha predominado la visión parcelada, en ciertas ocasiones por el predominio de ciertos intereses en juego, sobre todo de los sectores de la promoción inmobiliaria, la construcción y los grandes grupos del capital financiero, pero también por el predominio en las agencias estatales de concepciones unilaterales que dejan de lado la complejidad del campo de acción habitacional. Frente a esto se impone identificar los vasos comunicantes entre los distintos planos de la política a adoptar, sin desconocer que determinados programas pueden (y deben) enfatizar más en alguna de sus aristas, sin olvidar su carácter integral y transversal. Como se ha señalado, "resulta necesario vincular de manera conceptual y práctica las decisiones y prioridades del área de desarrollo económico, sobre todo las relacionadas con la generación de empleo, con las tradicionales acciones de la esfera "social", encargadas de atacar la pobreza urbana" (Mac Donald, 2003: 121).

Sin pretender la definición acabada de una política habitacional, presentamos a continuación los elementos estratégicos para concebirla. Desde nuestro punto de vista la política de vivienda y hábitat debería contemplar tres frentes fundamentales de acción:

- Conservación y mejoramiento de la vivienda existente
- Producción de nuevas viviendas
- Producción y ampliación de servicios y equipamientos

En cada uno de ellos se pueden explicitar sus diferentes dimensiones.

#### *Conservación y mejoramiento de la vivienda existente*

Una parte de la política habitacional debe orientarse a preservar y mejorar el patrimonio inmobiliario existente. Se trata de una política preventiva para evitar que estructuras habitacionales capaces de extender su vida útil se deterioren y amplíen el déficit habitacional. Simultáneamente, mediante este frente de acción se puede dotar de alojamiento a una parte de la población demandante, por ampliación y densificación de las viviendas existentes, sin necesidad de la construcción de una vivienda completamente nueva.

Este componente de la política habitacional podría atender a las diferentes aristas de la misma:

- Preserva y mejora la calidad de la vivienda existente y extiende su vida útil.
- Amplia la oferta de vivienda a partir de la ampliación y densificación.
- Estimula la producción y comercialización de materiales y componentes con lo cual se crean vasos comunicantes entre empresas de diferente talla, y se amplía el mercado demandante.
- Es un campo propicio de estímulo al empleo directo e indirecto del sector construcción.
- Debe ser acompañada por el asesoramiento técnico para asegurar su calidad y estimular formas de construcción sostenibles, así como el estímulo para las micro-empresas existentes o las que con este apoyo se puedan generar, mediante un programa de adiestramiento que extienda las capacidades productivas.
- Puede atenuar la vulnerabilidad de los asentamientos precarios por intervenciones correctivas o preventivas de factores de riesgo.
- Requiere de un programa de micro-créditos de corto plazo, renovables a su cancelación, que permita una secuencia de mejoramiento y ampliación.
- Es un frente de acción que trata de incidir en la elevación de la productividad y la calidad de una actividad que es común en los asentamientos populares, que producen sus viviendas de manera progresiva por etapas no continuas.

### *Producción de nuevas viviendas*

El otro frente de acción es la producción de nuevas viviendas. Se trata de atender las necesidades habitacionales por crecimiento vegetativo de la población o por la necesidad de sustituir viviendas inadecuadas que no es posible recuperar. En este ámbito debe considerarse, por una parte, aquel segmento del mercado que no requiere de apoyo externo para atender esa necesidad, que ha sido estimado en 15% de la población (Cf. Roffé, 2003). El resto de los sectores demandantes para acceder a una vivienda requieren de apoyos financieros y subsidios. Pero aún en este grupo se pueden reconocer diferentes segmentos, algunos que pueden ser atendidos por el sector privado si median incentivos estatales y otros que requieren de diferentes grados de apoyo del Estado, a través de programas de producción de viviendas, financiamiento para la producción y asesoramiento técnico.

En este ámbito es necesario en lo que a la acción del Estado se refiere que sus programas sean sensibles a la heterogeneidad de situaciones, por cual deberían concebirse como un "menú de opciones" (Cf. Lovera, 2002), capaces de responder a necesidades diversas. Un conjunto de esas opciones no se refieren a la producción de vivienda propiamente dicha, sino a la producción de terrenos urbanizados, que consideraremos más adelante. En este frente de acción sí se incluyen las opciones no sólo de producción de vivienda completa, sino la de vivienda núcleo, a ser desarrollada por diferentes modalidades mediante la construcción progresiva.

En este componente de la política habitacional se ponen de manifiesto distintas potencialidades para alimentar una visión multipropósito:

- Se atiende a la necesidad de nuevas viviendas, según los segmentos del mercado.
- Se estimula la actividad de la industria de la construcción y del resto de las ramas económicas del sector construcción, lo que incide en el crecimiento del producto y del empleo.
- En unos segmentos la producción de nuevas viviendas tiene efectos fundamentalmente en la actividad de la construcción más estructurada, especialmente la destinada a los sectores de altos y medios altos ingresos; en los segmentos medios y bajos de la pirámide de ingresos impacta también a la actividad de la construcción menos estructurada (pequeñas empresas, micro-empresas y trabajadores independientes), así como también a los sectores conexos, en particular los de producción de materiales y componentes constructivos para la vivienda, donde predominan las pequeñas empresas y las micro-empresas, que representan el 84% del total de ellas (Cf. Lovera (Coord.), 2003).

La producción de nuevas viviendas abre un amplio campo para el estímulo para incentivar los impactos intersectoriales que produce la actividad de la construcción en los sectores asociados.

Dado que la producción de nuevas viviendas no es sólo ejecutada por el sector privado empresarial o por promoción del Estado, sino por las propias familias (directa o indirectamente) es factible promover un marco institucional y financiero para que la acción de las comunidades tenga un mayor impacto y continuidad en el crecimiento del producto en el sector construcción (no sólo en la construcción propiamente dicha), mediante la canalización de esfuerzos, la capacitación y el asesoramiento técnico.

La producción de nuevas viviendas es el escenario más propicio para estimular el desarrollo sostenible de la construcción, tanto por un emplazamiento

adecuado de los desarrollos habitacionales, como para estimular y experimentar formas de construcción sostenible.

Caben en este ámbito los programas de incentivo a la innovación no sólo en la producción habitacional propiamente dicha, sino en la producción y comercialización de materiales y componentes constructivos.

Según diferentes circunstancias, se podrá asociar a estos programas las empresas del sector construcción más estructuradas, así como las micro-empresas, lo que redundará en estímulo al empleo y los ingresos laborales, que si está asociado a programas de capacitación y asesoramiento técnico, mejorará la calidad del producto.

### *Producción y ampliación de servicios y equipamientos*

El tercer frente de acción es el referido a la producción y ampliación de servicios y equipamientos para el hábitat urbano. Como se ha señalado, alrededor de la mitad de la producción habitacional es asumida directamente por las familias, pero lo que está fuera de su alcance es dotarse de los servicios y equipamientos asociados a la vivienda. De hecho, tras enormes esfuerzos las familias logran levantar sus viviendas, en unos casos precarias, en otros de estándares constructivos aceptables, pero una parte sustancial de las viviendas que son clasificadas como inaceptables tienen esa clasificación por los déficit en los servicios básicos.

Dentro de este frente de acción incluimos lo que para calificados analistas del tema (Cf. Cilento, 1999; Roffé, 2003), debería ser el centro de la acción del Estado en el ámbito habitacional: la producción de terrenos urbanizados, dotados de servicios y equipamientos comunales, en los cuales la población pueda producir sus viviendas mediante desarrollo progresivo de las mismas, se entiende con el apoyo técnico y financiero adecuado.

La producción y ampliación de servicios y equipamientos implica un impacto amplio sobre la economía y el sector construcción, que trasciende la construcción residencial para adentrarse en la construcción no residencial, dado el carácter de estas obras, más allá de su asociación y complemento necesario de la producción residencial.

También en este ámbito encontramos vasos comunicantes entre las aristas económicas, sociales y ambientales de la política habitacional:

- Se actúa en uno de los factores que incide en la calidad de vida y en la reducción de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos precarios.
- Genera actividad económica y empleo en el sector construcción.
- Es un terreno propicio para mejorar las condiciones medioambientales de los asentamientos humanos.
- En el caso de los programas estatales de dotación de terrenos urbanizados con servicios y equipamientos, permite adelantarse a la ocupación precaria y en ubicaciones inconvenientes (por razones de extensión injustificada del área urbana de las ciudades, o por emplazamientos que elevan los costos de vida de los pobladores o de la dotación de servicios).
- Cabe dentro de este frente de acción el ensayo de formas de producción de servicios y equipamientos de forma progresiva.
- Un programa sostenido en este ámbito mejora no sólo las áreas sobre las cuales se interviene, sino el conjunto de los centros urbanos, dado los efectos indivisibles de los servicios sobre el tejido urbano.
- La actividad de educación ambiental y capacitación en la gestión de los servicios y equipamientos es otra de las potencialidades que tiene esta acción.
- En la producción y ampliación de servicios y equipamientos hay un amplio campo de asociación entre el Estado, el sector privado y las comunidades.

#### **REQUISITOS FINANCIEROS E INSTITUCIONALES**

No se profundiza en este texto respecto al análisis de la viabilidad económica-financiera de estos frentes de acción. Aunque sabemos que es un factor clave, diferentes análisis han mostrado su posibilidad, dadas las potencialidades de la economía venezolana. Los cálculos presentados por Roffé (2003) al respecto, nos indican que es así. En un escenario de crecimiento moderado de las variables macroeconómicas, sería factible adelantar una orientación como la propuesta, que redundaría en un mejoramiento del desempeño del sector de vivienda y hábitat del país, no sólo desde el punto de vista económico, sino social y ambiental, además teniendo efectos más allá de este segmento de la realidad nacional.

Otro elemento no considerado en profundidad, sólo indicado, es la necesidad de la reestructuración del sector estatal de vivienda y hábitat, que se ha diversificado de manera caótica en las últimas décadas. Una reestructuración

que requiere de una definición precisa de roles (planificación, regulación, financiamiento, ejecución), donde impere un equilibrio virtuoso del papel rector del Estado con vasos comunicantes con una ejecución descentralizada con participación de los gobiernos regionales, locales y de la comunidad organizada. Existen las propuestas (Cf., p.e., Cilento et.al., 1992), hace falta la voluntad política para ejecutarlas.

## CONCLUSIÓN

Estas propuestas y sus fundamentos para una política habitacional capaz de albergar en su seno las dimensiones económica, social y ambiental, nos muestran que es posible pensar la acción en el ámbito de la vivienda y el hábitat, dejando atrás las visiones parceladas, que por incompletas explican muchos de los desencuentros para responder a un asunto de múltiples aristas. Ojalá estas reflexiones ayuden al esfuerzo colectivo por entender esta realidad de tantas caras y contribuyan a encontrar los senderos para que puedan confluir en un mismo cauce los distintos torrentes que alimentan la realidad de la vivienda y el hábitat y las posibilidades de actuar frente a ella para que nuestras ciudades y sus habitantes puedan vivir en una sociedad sostenible desde sus múltiples focos, vale decir: social, económica y ambientalmente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arraigada, Camilo (2003), *La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina*, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile.
- (2000), *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Central de Venezuela (BCV), [www.bcv.org.ve](http://www.bcv.org.ve).
- Cámara Venezolana de la Construcción (CVC), [www.cvc.com](http://www.cvc.com).
- Cilento, Alfredo (1999), *Cambio de paradigma del hábitat*, IDEC/CDCH-UCV, Caracas.
- (2006), "Penuria habitacional y vulnerabilidad urbana. Una revisión necesaria", *Equipo Acuerdo Social, Venezuela: Un acuerdo social para alcanzar el desarrollo*, Publicaciones UCAB, Caracas.
- Cilento et. al. (1992), "Descentralización de la construcción y mantenimiento de obras públicas", COPRE/PNUD, *La distribución del poder II*, Nueva Sociedad, Caracas.

- España, Luis Pedro (2006), "La política de inclusión social", *Equipo Acuerdo Social, Venezuela: Un acuerdo social para alcanzar el desarrollo*, UCAB, Caracas.
- García Larralde, Humberto (2003), "La situación económica de Venezuela al comenzar el siglo XXI", Peñaranda, Pablo (comp.), *Situación internacional, intereses de Venezuela y sus opciones como Estado*, APUCV, Caracas.
- IDEC et al. (1988), *La organización de la industria de la construcción en Venezuela: componentes y relaciones*, Informe Final, Caracas.
- INE (2003), *Reporte Social*, No. 1, 2003, Instituto Nacional de Estadística, Caracas.
- Jordán, Ricardo (2003), "Ciudad y desarrollo en América Latina", Jordán, Ricardo/Simioni, Daniela, *Gestión Urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lovera, Alberto (1990), "Radiografía de la industria de la construcción", *Tecnología y Construcción*, No. 6, Caracas.
- (2002), "Una nueva óptica para entender y actuar en el hábitat popular", *Tecnología y Construcción*, No. 18-II, Caracas.
- (2003), *Materiales y componentes para la construcción de viviendas: una visión desde las empresas y los productos*, IDEC-FAU-UCV, Caracas.
- Lovera, Alberto/Marcano G., Luis (1986), "De la autoconstrucción a la promoción inmobiliaria: Realidades y proposiciones para un plan nacional de viviendas", *Tecnología y Construcción*, No. 2, Caracas.
- Mac Donald, Joan (2003), "Pobreza y ciudad en América Latina", Jordán, Ricardo/Simioni, Daniela, *Gestión Urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Maigón, Thais (2004), "Política social en Venezuela: 1993-2003", *Cuadernos del CENDES*, Año 21, No. 55, Caracas.
- Roffé, Alfredo (2003), *Planteamientos para mejorar la gestión pública en el sector vivienda y hábitat*, Jornadas de Investigación del IDEC-FAU-UCV, Caracas.