

LOS AÑOS VENIDEROS: UN ESCENARIO PARA LA VIVIENDA (*)

Alfredo Cilento Sarli

1. La falta de políticas.

En Venezuela nunca ha habido realmente una política habitacional continua y coherente, tampoco una política de desarrollo urbano; y esto se ha acentuado en los últimos años.

En el campo de la vivienda, los sucesivos cambios de orientación, de Leoni a Herrera, e inclusive dentro de un mismo equipo de gobierno, han generado una situación errática en los objetivos y metas de las "políticas" adoptadas.

En el INAVI, por ejemplo, lo que parecía ser una orientación más o menos clara durante la presidencia de Leandro Quintana, cambió radicalmente con efectos negativos, cuando dicho Instituto fue entregado al grupo empresarial larense del Ing. Sidow. Cuando éstos fueron eyectados del INAVI, el nuevo equipo ya no pudo clarificar ningún objetivo. Esta falta es tan notoria, que para 1983 y 1984, dicho Instituto no dispone de asignación presupuestaria para iniciar nuevas viviendas, lo que arrastrará una regresión de los programas del INAVI, durante éste y los próximos tres años.

Si a esto se suma, el largo estancamiento de la liquidez y la situación de iliquidez real de la Banca Hipotecaria y el Sistema de Ahorro y Préstamo tendremos como resultado que al menos hasta 1985, el número de nuevas viviendas iniciadas, tanto por el sector público, como por el privado será mínimo.

2. Viviendas terminadas o viviendas iniciadas

En varias oportunidades he sostenido que el número de viviendas terminadas anualmente, es una medición del cumplimiento de programas, pero no es un indicador adecuado de su efecto sobre el desenvolvimiento de la industria de la construcción y la economía en general. Como es bien sabido, las inversiones en construcción, tienen un importantísimo efecto motorizador de la economía, por la vía de sus relaciones intersectoriales. El empleo generado y la diversidad de materiales y componentes demandados al sector manufactu-

rero, constituyen elementos dinamizadores fundamentales, en una economía como la nuestra. Las viviendas terminadas en un determinado período, son indicadores históricos del comportamiento del sector, pero el indicador fundamental para el aparato productivo, en relación a sus expectativas y mercado, lo constituyen las viviendas o nuevas obras que se inician.

Como el ciclo de producción en la construcción es muy largo, cuando se paraliza el inicio de nuevas obras, su efecto de freno al aparato productivo, es también muy largo y generalmente contracíclico, en relación a la reactivación de la producción de otros bienes y servicios. Esta situación fue comprobada durante la crisis ocurrida entre 1958 y 1963; período en el cual hubo no sólo devaluación, sino reducción de sueldos y salarios en la administración pública. Sería a partir de 1964 cuando comenzó a ampliarse el número de viviendas, y otras obras públicas iniciadas en el país; y a partir de 1967 cuando se da inicio al proceso de recuperación y posterior expansión del sector construcción.

3. La Expansión Inmobiliaria

A partir de 1970, durante el llamado período de expansión, el Estado desarrolló una "política" habitacional, de progresiva transferencia de su responsabilidad en la producción de viviendas, al sector privado. Esto se materializó con el inicio de los programas de desarrollo mixtos y los sucesivos decretos posteriores N° 346, 1540 y 214. El Banco Obrero y a partir de 1975 el INAVI, fueron perdiendo progresivamente su cuota de responsabilidad en ese campo. Las inversiones públicas en vivienda por parte del INAVI, no han llegado a superar el 2% de los ingresos del Estado.

De esta manera, los programas de vivienda se transformaron en programas de "venta de créditos" a cargo del sector privado. Mientras duró la expansión, avivada por el crecimiento sostenido del ingreso petrolero, la industria de la construcción suministró un número creciente de "unidades mercancía vivienda", que constituyeron vehículo simple para la expansión del aparato

financiero hipotecario y de promoción inmobiliaria, agentes fundamentales de la "política de venta de créditos". Así, buena parte del excedente generado por la renta petrolera, fue confiscado por y a través de la intermediación financiera e inmobiliaria.

4. La Crisis Financiera.

A partir de 1979 aumentaron las tasas de interés, creció la inflación y disminuyó sustancialmente la propensión al ahorro en instrumentos financieros de largo plazo. Obviamente, los entes financieros no pudieron, entonces, sostener un ritmo expansivo en la venta de créditos.

Las colocaciones de largo plazo (cédulas y bonos hipotecarios) se transformarán aceleradamente en colocaciones de corto plazo (certificados de ahorro y depósitos, y bonos quirografarios) y los bancos hipotecarios entrarán en crisis. Los ahorros en libreta en las Entidades de Ahorro y Préstamo, que en tiempos de tasas reales estables (la tasa real se calcula restando a la tasa de interés bancario, la tasa de inflación o el índice de crecimiento del costo de vida), se comportan en su conjunto como captación de largo plazo, comenzaron a transformarse en depósitos a plazo, los cuales tienen un comportamiento menos estable. También es obvio que los depósitos y colocaciones de corto plazo, tienen mayor propensión a fugarse al exterior cuando las ventajas comparativas objetivas y también las subjetivas (confianza) son favorables. Los proyectos de viviendas mercancías que estaban en marcha en 1979, por lo largo del ciclo de producción característico de la industria de la construcción, se completarían dos o tres años después (entre 1980 y 1982), cuando la crisis de los entes financieros era generalizada. De esta manera, comenzó a acumularse una larga lista de espera de viviendas mercancía, instrumentos para la colocación de créditos de largo plazo, ahora cada vez más escasos. Se generó entonces un enorme inventario de viviendas "frías".

5. El "Salvataje" de los Bancos Hipotecarios

En agosto de 1981, el Banco Central liberó las tasas de interés, a fin de que la banca pudiera utilizar esta variable para mejorar su captación, afectada desde ese año por la fuga de capitales al exterior. Las tasas de interés subieron y la tasa pasiva real se hizo positiva, sosteniéndose precariamente la liquidez de los entes financieros. Pero al aumentar las tasas de interés, se redujo sustancialmente la demanda de créditos, es decir de potenciales compradores de créditos, cuyos ingresos no les permitían afrontar ahora las cuotas provenientes de tasas entre el 16 y el 18%, en los créditos de largo plazo. Para empeorar las cosas, aún con diferenciales del orden del 6% en relación al nivel de las tasas en el exterior, las colocaciones continuaban fugándose del país, y la liquidez de los bancos no crecía.

La intervención y presumible liquidación del B.T.V., agregaría mayor inestabilidad y desconfianza entre los potenciales colocadores de fondos y ahorros en los bancos y nuevos proyectos paralizados que se agregarían al inventario de unidades "frías" y sin terminar.

Este cuadro crítico para la industria de la construcción y promotores inmobiliarios, hubiera provocado en situación normal, la quiebra de la banca hipotecaria. Sin embargo, la gestión del gobierno había sido consecuente con la ideología de la "venta de créditos", y progresivamente, a partir de 1978, venía adquiriendo cédulas hipotecarias desvalorizadas por su bajo rendimiento, que los bancos hipotecarios se veían obligados a readquirir de los ahorristas que las rechazaban masivamente. Así, el Banco Central, Fondur y el S.S.O. llegaron a recomprar hasta diciembre de 1982 más de 12.000 millones de bolívares en dichas cédulas. Para la banca hipotecaria, cuyo capital consolidado, hoy en día, no supera los 2.000 millones de bolívares, este "AUXILIO" fue la salvación de un seguro naufragio.

6. El Subsidio de la Vivienda

Con el decreto N° 1134 del 16.7.81, apareció el subsidio habitacional como instrumento novedoso destinado a dinamizar la venta de créditos. Legalmente no se trata de un subsidio, sino de un préstamo a los compradores de viviendas de menos de Bs. 450.000, destinado a garantizar, con desembolsos futuros, el sostenimiento de altas tasas de interés en los entes financieros especializados. De esta manera, objetivamente, el subsidio habitacional es en realidad un subsidio a los entes financieros, del que poco beneficio real obtienen los compradores, pero que sirvió para mantener los altos precios de las viviendas y tasas activas elevadas. Por ello, tampoco ha tenido gran efecto en la disminución del inventario de viviendas "frías" que siguen siendo demasiado caras, a pesar del subsidio. En resumidas cuentas, el subsidio sólo ha permitido aumentar transitoriamente la capacidad de compra del sector que tenía posibilidades, pero no ha incorporado familias de estratos inferiores a la demanda solvente.

7. Viviendas Frías: Mercancía Inútil.

En dos artículos (Diario de Caracas: 9.7.80 y 7.2.82), había señalado que la Banca Hipotecaria y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, no podrían continuar sosteniendo y mucho menos expandiendo la oferta de crédito de largo plazo, debido a que a partir de 1977, la estructura de su captación de fondos se había modificado sustancialmente; y señalé que con captación de corto plazo, era imposible expandir la oferta de crédito de largo plazo. Personeros del BANAP y FONDUR, sostenían lo contrario.

A fines de 1982, el Dr. Díaz Bruzual y posteriormente el Interventor del BTV, nos darían la razón al señalar entre las razones para intervenir y liquidar dicho banco, la estructura corto plazista de sus captaciones. Esto a pesar de tratarse de un banco múltiple, condición distinta a la del resto de los bancos hipotecarios. Desde 1981, una gran porción de las viviendas termi-

nadas pasaron al depósito de viviendas frías, que según los datos de Fundaconstrucción podrían llegar a 100.000 a fines de este año, si se le suman las paralizadas.

La existencia de tal depósito de mercancías no realizables es un indicador de dos cuestiones muy importantes. La primera, confirma que el número de viviendas terminadas no es reflejo, dentro de una economía capitalista, de un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ni de la marcha futura de la construcción. La segunda, es la ratificación de que la construcción de viviendas en Venezuela, en el último decenio, ha tenido como fin fundamental, la generación de instrumentos o medios para la "venta de créditos", es decir, para captar de las capas medias y bajas la pequeña parte del ingreso petrolero que fuera distribuido hacia los sectores no rentistas de la población. Cuando no se pudieron vender más viviendas, se convirtieron en mercancías inútiles. Una crisis prolongada podría devolver a una parte del stock de viviendas frías, su valor de uso.

8. El Control de Cambios: Pre-devaluación.

En el artículo del 7.2.81, señalé la necesidad del control de cambios, como instrumento para independizar los mecanismos de ahorro interno, del movimiento especulativo de capitales, auspiciado por la libre convertibilidad de una moneda evidentemente sobrevaluada. Posteriormente, la fuga masiva de capitales "desconfiados" y una bajísima propensión al ahorro interno en instrumentos financieros, resquebrajaron la práctica de la ideología de la "venta de créditos". La tardía sustitución de la política de libre convertibilidad y paridad fija, se trató de presentar, como milagrosa panacea para la reactivación económica y de la industria de la construcción, la agricultura y la industria manufacturera nacional. Tal milagro operaría, mediante un concertado mea culpa que, en el bicentenario de El Libertador, generaría una euforia de producción y productividad, que transformaría la bancarrota fiscal, en

victorioso renacer de nuestra economía. La baja de las tasas de interés, en la coyuntura actual, también se presenta como un medio de reactivación acelerada, pero hay quienes piensan, que en la práctica, solo contribuirá a acentuar las maniobras especulativas en el mercado libre de divisas, e influirá negativamente en la posibilidad de retorno voluntario de capitales, lo cual es por demás utópico.

9. La falsa liquidez.

A partir del 18 de febrero de 1983, cuando se estableció el control de cambios, la liquidez monetaria (M1) comenzó a crecer lentamente, fundamentalmente por el crecimiento de los depósitos a la vista. "Tal comportamiento está asociado principalmente, a las necesidades de mantener saldos transaccionales que permitan al sector privado cubrir, en el momento oportuno, las operaciones cambiarias, tanto de orden especulativo, como aquellas relaciones con importaciones y servicios favorecidos por el mercado controlado, las cuales se normalizarían una vez que RECADI entrase en total funcionamiento. Esta interpretación imprime cierto carácter temporal a la acumulación de dichos saldos y, por consiguiente a la expansión de las reservas bancarias, lo que pone de manifiesto la notoria importancia que estos depósitos venían teniendo en el financiamiento de las divisas con anterioridad al control del cambios" (*).

Este párrafo proveniente de la máxima autoridad monetaria del país, no deja lugar a dudas en relación a la aparente liquidez de los bancos, en los actuales momentos (Nov. 1983) cuando todavía RECADI no ha comenzado a autorizar la entrega de dólares. Por ello esta liquidez transitoria, concentrada en los Bancos mayores del sistema, no se ha traducido, ni se traducirá, en un incremento de la oferta de créditos para la vivienda.

Por otra parte, dado su carácter de reserva para adquirir divisas, esa acumulación de saldos, se ha concentrado en los cinco bancos líderes, lo cual origina una dis-

tribución regresiva de la liquidez bancaria. Esta situación afecta la oferta de crédito del sistema bancario y a los bancos pequeños y regionales, lo cual ha liberado los temibles fantasmas de las corridas bancarias. La muy limitada capacidad crediticia de algunos bancos comerciales, hipotecarios y entidades de ahorro y préstamo, está de cierta manera comprometida y refrenada por la existencia del gran número de viviendas "frías" y paralizadas.

En resumidas cuentas, el fin principal de la "política de venta de créditos" fue colocar préstamos en el mercado, y objetivo marginal, producir las viviendas demandadas por la población afectada por la carencia habitacional. Las viviendas producidas al amparo de tal política, fueron cada vez más caras, más pequeñas y de menor calidad en términos de satisfacción de necesidades y expectativas. Los arquitectos, presionados por los intermediarios financieros e inmobiliarios, cayeron en una especie de batalla por lograr el mayor número de dormitorios, en el menor espacio permisible; pero nadie atacó las causas del crecimiento de precios. Otra vez un problema de producción y comercialización, se pretendió resolver a través de la simple manipulación del "empaquetado" del producto.

Una política así, tenía que generar sobre oferta o inadecuación frente a la demanda y las expectativas sociales de los usuarios. Cuando la economía se estancó y el ahorro y la capacidad de pago de las familias se redujo, éstas se insolventaron frente al mercado. En consecuencia, al inventario de viviendas-mercancías se incrementó, por falta de demanda real.

Esta situación subsistirá por un tiempo más y afectará el inicio de nuevos programas más adecuados a la demanda. Esto debido a que los entes financieros tendrán que dar prioridad, con la escasa captación no "caliente", a la demanda de créditos para la venta demorada de las viviendas "frías" y paralizadas. Al mismo tiempo, los promotores inmobiliarios, frente a un enfriamiento de la política de venta de créditos, tardarán un cierto tiempo en acomodarse a la nueva situación que se planteará a la promoción inmobiliaria

tradicional.

10. Un escenario posible.

—A menos que el Ayatollah Jomeini clausure el estrecho de Ormuz y quizás aún así, Venezuela será un país con dificultades por unos cuantos años más. Si cuando hubo abundantes recursos, no se avanzó y más bien se retrocedió en la solución de los problemas urbanos, no hay ninguna razón para pensar que en los próximos años las cosas van a mejorar drásticamente. Desde este punto de vista el escenario factible no es muy optimista.

El año que viene, con o sin acuerdo con el F.M.I., la deuda externa será refinanciada, pero el bolívar sufrirá una devaluación lineal y la tasa de inflación subirá más rápido que los salarios, acelerando la distribución regresiva del ingreso.

El fenómeno de concentración y monopolización, se acentuará, tanto en el aparato productivo como en el bancario. La liquidez se concentrará en pocos bancos privados, y las captaciones de corto plazo y alta tasa de interés mantendrán las tendencias restrictivas en el crédito a largo plazo.

—Las tasas de interés obviamente subirán y tendrán que sobrepasar la tasa de inflación, para que la tasa real no se haga negativa.

La propensión al ahorro disminuirá aún más y la promoción inmobiliaria mercantil, consecuentemente, tenderá a estancarse, pues la oferta de crédito bancario no podrá expandirse para acompañar, ni el aumento de los costos de construcción, ni la demanda no satisfecha de los sectores más necesitados.

Los 12.000 y pico de millones de bolívares en Cédulas Hipotecarias desvalorizadas, de 8 1/2 de interés, que ha adquirido el Gobierno para librar de la quiebra a la Banca Hipotecaria, no podrán ser rescatadas por los Bancos.

—En los próximos años no será posible y de ninguna manera pertinente, seguir subsidiando a la Banca Hipotecaria, habrá que eliminar, o en el mejor de los ca-

sos, modificar el subsidio habitacional y poner en práctica una reforma tributaria profunda, que peche más fuertemente al capital no productivo.

En estas condiciones, con el poder adquisitivo de los trabajadores drásticamente reducido, el financiamiento privado a la construcción y compra de viviendas se minimizará. Los Bancos Hipotecarios pasarán a ser departamentos de los Bancos Comerciales cabeza de los consorcios financieros. El fantasma de la iliquidez, llevará a la modificación de la Ley de Bancos y otras Instituciones de Crédito, para adoptar la figura de Banca Múltiple. Se generalizará la fusión y la compra de Bancos pequeños por las Instituciones líderes. Similar fenómeno sucederá en el Sistema de Ahorro y Préstamo.

—El Estado se verá obligado a canalizar ejecutivamente parte de los fondos de Cajas de Ahorros y Previsión, reservas por prestaciones sociales y otros fondos de reserva y depósito, hacia el financiamiento de vivienda sociales, término éste que deberá ser redefinido. El BCV, tendrá que retomar su atribución de fijar las tasas de interés activas y pasivas en las captaciones y créditos destinados a la vivienda social. Este sistema autónomo se basará en el otorgamiento de créditos condicionados al ahorro; y será administrado, a través del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, con tasas de interés más bajas que en el mercado. Los fondos captados se centralizarán en el BANAP, cuya Ley y Normas Operativas deberán ser modificadas para adaptarse a los nuevos objetivos y eliminar sus deficiencias y enquistamientos.

—Los trabajadores presionarán una modificación de la Ley del Trabajo que reconozca a la vivienda como parte del salario y para que en contratación colectiva se reconozcan cláusulas específicas en tal sentido. Los aportes para viviendas de los trabajadores en la contratación colectiva también se centralizarán en el BANAP, en cuentas a nombre de los trabajadores.

—El Estado y la Sociedad en su conjunto tendrán que aceptar que más del 50% de las viviendas que se construyen en el país, son autoproducidos por los propios

usuarios y que el cuantioso valor agregado en ese proceso, aunque no registrado en las cuentas nacionales, es un factor motorizador importante de la economía.

Los industriales de materiales de construcción, deberán dejar de sentir pena en reconocer que buena parte de su producción está destinada a la construcción de ranchos y viviendas autoconstruidas; y por tanto deberán despojar esta actividad de su carácter semi-clandestino. Cemento, materiales de alfarería, agregados, láminas metálicas, tuberías, cables y muchos otros materiales y componentes son insumidos en la producción de viviendas en las áreas marginales. Este sub-mercado será reconocido y estimulado para ampliar y tecnificar la intervención de sus propias formas organizativas, así como empresas cooperativas, comunitarias y sociedades civiles en el proceso de producción de viviendas como valores de uso. El instrumento fundamental para tal fin será la entrega de lotes urbanizados.

—Consecuentemente, el Estado tendrá que intervenir drásticamente, a través de FONDUR, en la oferta de tierras urbanizadas, para canalizar el potencial de producción del sector informal. Un programa masivo de adquisición, por avenimiento o expropiación, será puesto por fin en práctica. Las tierras serán pagadas con parte de los 12.000 millones de bolívares en Cédulas Hipotecarias y con Bonos de la Deuda Pública a 15 ó 20 años y tasas de interés bajas, similares a las de la captación de ahorros y otros fondos para viviendas sociales del Sistema autónomo.

FONDUR deberá entregar tierras urbanizadas a los Promotores Sociales, Cajas de Ahorro, Institutos de Previsión, Sindicatos, Gremios, Sociedades Civiles, Cooperativas) y al INAVI a precios de costo. Parte de las tierras serán licitadas, conjuntamente con los proyectos respectivos, entre Promotores Inmobiliarios Mercantiles para viviendas de precios libres.

El MINDUR centralizará las decisiones de política, instrumentación, programación y de asignación de recursos para el Programa Nacional de Viviendas y Desarrollo Urbano, el cual deberá convertirse en Ley de la

República.

—La Promoción Social ocupará el espacio que tendrá que abandonar la promoción Inmobiliaria Mercantil, debido a la restricción del Crédito Hipotecario normal.

La figura del Promotor Social, demandará profesionales de la ingeniería y arquitectura, especialmente en los campos de gerencia y desarrollo de programas de vivienda.

—El papel de los Institutos de Investigación y de los Colegios Profesionales deberá ser activo y de avanzada, tanto en la preparación y entrenamiento de profesionales en estos campos, como en la catalización de intereses distintos y conflictos, que pudieran surgir entre la función empresarial y la profesional, en la promoción inmobiliaria. En consecuencia, de deberá incorporar al Arancel de Honorarios Profesionales, la actividad de Gerencia de Proyectos y Desarrollos; y se deberá delimitar y reglamentar dicho campo de ejercicio profesional. Al mismo tiempo, se deberán organizar programas de adiestramiento y especialización, en las áreas de gerencia y promoción inmobiliaria, con dos fines básicos: contribuir a la actividad de promoción social de viviendas y ampliar el campo de ejercicio de la ingeniería y la arquitectura en una época de alto desempeño profesional.

POST SCRIPTUM. El 14 de noviembre de 1984, el ejecutivo nacional, dentro del marco de una "nueva política habitacional", promulgó los decretos N° 335 y 336, que sustituyeron a los anteriores: 1540 (CAP) y 214 (LHC). Estos decretos mantienen la misma política de estímulos a la "venta de créditos", modificando solamente las categorías o escalas de las viviendas a "favorecer", mediante la elevación de los precios de venta tope correspondientes a los distintos porcentajes de exoneración de Impuestos sobre la Renta y de refinanciamiento por parte del sector público.

El Decreto 336 establece el llamado Fondo de Garantías Complementarias destinado a garantizar, a los entes financieros privados, la recuperación de los créditos hipotecarios concedidos, en la proporción en que éstas