

La política de vivienda para Venezuela*

Federico Villanueva

Las antiguas políticas de vivienda del Estado venezolano intentaron superar el déficit habitacional y, particularmente, el relativo a la población de escasos recursos económicos, sin lograr su objetivo. Apenas llegaron a ocuparse de las capas medias inferiores en la estratificación de ingresos, mientras la mayoría de la población urbana se ha visto obligada a construir los barrios de ranchos en los que hoy viven casi 13 millones de personas, poco más de la mitad de la población total del país.

Desde marzo de 1999 hasta enero de 2001 se ejecutó exitosamente en Venezuela, no sin las dificultades propias de los procesos sociales de transformación, una política de vivienda ajustada a las necesidades habitacionales del país, establecida por el organismo rector del Estado (CONAVI), para entonces dirigido por la arquitecto urbanista Josefina Baldó.

Desde 1989 Venezuela contaba con una de las condiciones esenciales para enfrentar exitosamente el problema de la vivienda: la disposición, por Ley, del 5% del presupuesto ordinario del Estado para inversión en vivienda y la creación del ahorro obligatorio equivalente al 3% de los sueldos y salarios para el mismo fin. En concordancia con la transformación estructural de la política, la nueva Ley de Vivienda elaborada en CONAVI, promulgada y reglamentada entre fines de 1999 y mediados de 2000, entre muchos otros avances direcciona estos fondos a la atención a los sectores sociales tradicionalmente preteridos. Concretamente, a más del 90% de la población que hoy no puede acceder a la

vivienda sólo por sus propios medios. Así, establece que el Fondo de Aportes del Sector Público (FASP nutrido por el 5% del presupuesto) es de solidaridad social, para emplearse totalmente en programas no reproductivos y en subsidios directos a la demanda individual (hasta 11.500 dólares por familia) inversamente proporcionales al nivel de ingresos familiares, mientras que el Fondo Mutual (aporte y propiedad de más de 2 millones de ahorristas) es para la capitalización individual, básicamente mediante créditos que generen intereses pasivos reales positivos. Establece, también, seis programas para desarrollar la política habitacional: atención a los pobladores de la calle; habilitación física de zonas de barrios; ampliaciones, mejoras y remodelaciones de casas y apartamentos existentes en barrios y urbanizaciones populares; rehabilitación física de urbanizaciones populares; nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo; y nuevas urbanizaciones y viviendas completas.

No se trató, simplemente, de formular una nueva política de vivienda para rectificar el tradicional papel del Estado, atendiendo ahora a la nueva demanda de un hábitat adecuado para los ciudadanos de menores ingresos. Se trató, sobre todo, de una política para saldar la deuda social con las personas de bajos ingresos que, en su mayoría y sin mayor asistencia por parte del Estado, construyeron una parte sustantiva de las ciudades venezolanas y padecen las deficientes condiciones de urbanización de los barrios donde residen.

*Edición bilingüe en *New Urbanism 6, Caracas, Litoral, Venezuela*. Columbia University Urban Design Program y Fundación Arquitectura y de Diseño Urbano. Princetown Architectural Press. 2006

Publicación sólo en español en 1906/2006 *Cien años de política de vivienda en Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Nacional Andrés Bello y Universidad Central de Venezuela. Santiago de Chile. Chile. 2007



El principio que orientó la política de vivienda era el de servir al pueblo. Su objetivo general era atender a las familias de bajos ingresos en sus particulares necesidades habitacionales.

Se definió como “vivienda” al medio ambiente construido, que incluye tanto las edificaciones residenciales como la urbanización con sus áreas públicas, servicios de infraestructura y equipamientos comunales, así como la articulación de esa urbanización dentro de la estructura urbana o rural donde se localice.

De este modo se contribuye a deslazar la política de vivienda del limitado enfoque tradicional que mide sus resultados sólo en número de unidades habitacionales producidas por año, privilegiando la estructuralmente insuficiente promoción pública de nuevas viviendas. Este enfoque unilateral, por una parte, ignora la contribución de los agentes no gubernamentales, como los promotores privados, las organizaciones sin fines de lucro y, sobre todo, los propios pobladores de bajos ingresos en la construcción de su hábitat. Cuestión grave en un país donde casi 75 años de promoción pública de viviendas ha producido directamente apenas 700.000 unidades y, sumando las de promoción indirecta, hasta un millón, mientras los pobladores han producido 2,4 millones de unidades en desarrollos no controlados durante el mismo período. Por otra parte, el enfoque unilateral de número de nuevas unidades producidas por año obvia la realidad indiscutible de que el principal problema habitacional, tanto cualitativa como cuantitativamente, está en la ciudad que existe y no en su crecimiento. Con la mitad de la población del país residiendo en barrios con condiciones subnormales de urbanización y con el fuerte deterioro de buena parte del parque habitacional en zonas tradicionales de ciudad o producido por promoción pública, el centro de la atención habitacional a los pobladores de escasos ingresos no es la simple producción de nuevas unidades. Aun en la atención habitacional a la unidad privada de residencia, los estudios realizados por CONAVI demostraron que el denominado déficit acumulado de viviendas en Venezuela, estimado

en 1.620.000 unidades, comprende un millón de casos de necesidades individuales de ampliaciones, mejoras o remodelaciones de unidades existentes, frente a la efectiva necesidad de sólo 620.000 nuevas unidades.

Estas son suficientes razones para sustituir, como se hizo en una acertada política de vivienda, el paradigma de *número de nuevas unidades construidas*, por el más apropiado paradigma de *atención habitacional a las familias (e individuos)*, en formas que van desde la dotación de obras de estructuración urbana, espacios públicos, infraestructuras y equipamientos comunales en zonas de barrios existentes hasta la construcción de nuevas urbanizaciones y viviendas, pasando por la rehabilitación de sectores tradicionales de ciudad y otras urbanizaciones populares, asistencia técnica y financiera a las ampliaciones, mejoras o remodelaciones individuales de unidades habitacionales existentes, o construcción de residencias colectivas de distinto tipo para pobladores de la calle.

La política nacional de vivienda desarrollada entre 1999 y 2000 por la dirección de CONAVI reconoció el papel facilitador que debe desempeñar un Estado moderno, en el campo habitacional, para obtener éxitos importantes. El problema de la vivienda presenta una dimensión, una complejidad y una heterogeneidad tales que requiere del concurso de todos los venezolanos para su solución. En consecuencia, los organismos públicos de vivienda deben actuar como facilitadores de la actividad de otros organismos públicos relacionados indirectamente con el sector, de todas las instituciones y empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales, los sectores profesionales y académicos, así como las comunidades organizadas y las familias, capaces de concurrir con sus propios intereses y modos de actuar a la solución de los problemas de vivienda del país. En cuanto a la conformación del sector público para participar en la atención habitacional, los programas de vivienda pueden y deben descentralizarse al máximo, transfiriendo todo tipo de recursos a las gobernaciones y al poder municipal y, más allá, a las comunidades organizadas.

Todo este potencial se reconoce en la Política Nacional de Vivienda planteada por CONAVI en 1999, así como en la nueva Ley de Vivienda y su reglamento, estableciéndose canales concretos de participación. Específicamente, en el caso de las comunidades populares organizadas, tradicionales protagonistas de la corriente principal en la producción del hábitat residencial del país, les permiten actuar, por primera vez oficialmente, como administradores delegados de los ejecutores públicos de vivienda. Contando con el necesario apoyo técnico profesional, seleccionado por ellas mismas o por concurso público abierto, las comunidades populares organizadas pueden transformarse en cuentahabientes de la República, plenamente responsables de desarrollar un contrato *llave en mano*, para producir la urbanización de una zona de barrios existentes, la rehabilitación física de una urbanización popular existente, o un nuevo desarrollo de urbanización y viviendas.

El estímulo a la mejor participación de los diversos agentes potencialmente movilizables para la atención habitacional no se limitó a crear las orientaciones generales y el marco legal y organizativo, sino que se concretó en asistencia técnica, capacitación y obra ejecutada.

Aparte del sostenido apoyo a las comunidades populares organizadas, incluyendo las primeras formas de desarrollo de atención habitacional por autogestión de los Pueblos Indígenas, se prestó asistencia técnica a dos cohortes de autoridades regionales y municipales, con sus cuadros técnicos, para desarrollar los nuevos programas, iniciándose también el Programa Nacional de Pasantías Universitarias para el Hábitat Popular con 8 universidades, entre muchas otras actividades potenciadoras de la capacidad de diversos agentes habitacionales.

En 15 meses de disposición efectiva de recursos por el CONAVI se desarrollaron 106 proyectos de construcción o remodelación de albergues o viviendas colectivas para atender a 14.173 ciudadanos, entre niños de la calle, ancianos, indigentes y damnificados, en distintas ciuda-

des del país y con una inversión de 25 millones de dólares.

En el mismo lapso se comprometieron 163 millones de dólares para la ejecución de distintas fases de proyectos de habilitación física (urbanización) en 247 zonas de barrios del país, donde residen 376.772 familias. En todos estos casos se iniciaron, y en algunos se perfeccionaron formas de autogestión comunitaria de los proyectos, mientras que sólo en este programa de habilitación se realizaron más concursos abiertos de proyectos profesionales de diseño que los acumulados en la historia de la república, incorporando a proyectistas de alta calificación al trabajo directo con las comunidades populares, en una profunda transformación del significado social de disciplinas como la planificación urbana, el diseño urbano, la arquitectura y la ingeniería.

Mediante mejoramientos, ampliaciones y remodelaciones de sus viviendas individuales existentes se atendieron en aquellos 15 meses a 6.665 familias, con una inversión de 28 millones de dólares.

Una inversión de 162 millones de dólares permitió prestar atención habitacional a 203.217 familias, mediante la rehabilitación (acondicionamiento de áreas comunes, espacios públicos, infraestructuras y otras dotaciones) de las urbanizaciones populares y zonas tradicionales donde hace años residen. En algunos casos avanzados comenzó a implementarse la autogestión comunitaria de este programa.

Por otra parte, en el mismo lapso de 15 meses y principalmente a través de los ejecutores públicos nacionales, regionales y municipales, aunque iniciándose los primeros casos de autogestión comunitaria, se atendió la necesidad de nuevas viviendas de 63.747 familias de ingresos familiares mensuales inferiores a 1.000 dólares, con una inversión de 660 millones de dólares. Para familias de ingresos superiores, hasta 2.800 dólares mensuales, a través del sector privado se otorgaron en 1999 y 2000, 25.500 créditos hipotecarios con 417 millones de dólares del Fondo Mutual de Ahorro Habitacional obligatorio, dependiente técnicamente del CONA-





VI y financieramente del Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV). Organismo éste creado en la nueva Ley de Vivienda para optimizar la administración de fondos de asistencia habitacional con fideicomisos únicos de inversión y un sistema de convenios y fideicomisos de administración por proyectos, reduciendo al mínimo los burocráticos gastos operativos de los ejecutores.

En resumen, en 20 meses de gestión y 15 de disposición de fondos (1.038 millones de dólares de aporte del Estado y 417 millones de dólares del ahorro obligatorio parafiscal) se prestó atención habitacional de distinto tipo (que en algunos casos suponía continuar prestándola con nuevas y mayores inversiones hasta completar su objetivo), empleando todo tipo de agentes y recursos disponibles en la sociedad venezolana, a 3.258.346 ciudadanos (14% de la población total). De ellos, el 87% recibieron atención habitacional en formas no convencionales: residencias colectivas para pobladores de la calle, habilitación física de barrios, ampliaciones y mejoras de viviendas existentes o rehabilitación de urbanizaciones populares.

Estos programas de atención habitacional no convencional comenzaron a construirse por primera vez en escala masiva nacional como formas sociales de "hacer vivienda" a partir de 1999, mientras que la experiencia del Estado y la sociedad venezolana en materia de producción masiva de nuevas urbanizaciones y viviendas populares data de 1928. De allí que en la etapa 1999-2000 de aplicación de la nueva política de vivienda todavía se destinó el 63% de la inversión pública en vivienda a nuevos desarrollos y que la inversión pública en ampliaciones, mejoras y remodelaciones de viviendas existentes sólo representase el 4% frente a lo invertido en construir nuevas viviendas. Sin embargo, lo programado por el equipo que dirigió el CONAVI en 1999-2000 para saldar en 20 años la deuda social en materia de vivienda, suponía revertir estas proporciones, destinando el 67% de la inversión total a formas no convencionales de atención habitacional, mientras que las inversiones en ampliaciones, mejoras y remodelaciones

individuales de viviendas existentes equivalían al 44% de la inversión total, pública y del ahorro habitacional, en todo tipo de nuevas urbanizaciones y viviendas.

También, en el breve período de gestión al frente de la política de vivienda del país, se produjeron otros avances legales y técnicos. Entre ellos, el proyecto de ley para la regularización de la tenencia de la tierra por los habitantes de los barrios y urbanizaciones populares, la elaboración de planes sectoriales y especiales para la mejor incorporación de zonas de barrios dentro de las estructuras urbanas y la construcción de modelos computarizados de información habitacional para la planificación de inversiones en vivienda, el seguimiento de la ejecución de programas y proyectos, el sistema de elegibilidad y registro de beneficiarios individuales y la administración de grandes proyectos, así como la producción de una amplia información aerofotogramétrica digitalizada e imágenes satelitales georeferenciadas de zonas de actuación habitacional.

La conjunción de la resistencia de viejos intereses creados dentro del sector vivienda con el surgimiento de nuevos intereses con visiones limitadas y unilaterales en el campo habitacional, determinaron la interrupción de la gestión que se adelantaba hasta inicios de 2001 en CONAVI. No obstante, y sin obviar el peso que otorga dirigir la gestión pública, la política de vivienda aquí resumida existió en la obra y actuaciones de muchos antes de convertirse en Política de Estado y, una vez fortalecida, continúa con los esfuerzos de muchas comunidades populares movilizadas hacia su empoderamiento.

En la cumbre mundial de HABITAT II, cuando a algunos de los que impulsaban la nueva política de vivienda les correspondió presentar la mejor práctica venezolana en materia de asentamientos humanos, seleccionada entre las 100 mejores de mundo en los 20 años anteriores, se resumió esa política en dos aspectos fundamentales: promover la autogestión de las comunidades populares y colocar los más avanzados y calificados recursos técnicos y profesionales disponibles por la sociedad al servicio de esas comunidades. En eso creemos y así actuamos.

