

Planteamientos para una gestión pública en el sector vivienda y hábitat

Alfredo Roffé

Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción - IDEC

Facultad de Arquitectura y Urbanismo - FAU / UCV

Resumen

Se hace un diagnóstico muy sintético de las características y de los cambios en los inventarios de vivienda en el período 1981-2001, donde se muestra una impresionante proporción de viviendas informales, construidas sin controles legales, y una proyección, también muy sintética, de las necesidades para los próximos diez años. Se pasa revista rápida a los resultados de los procesos formales e informales de construcción de vivienda y hábitat y se formulan algunas hipótesis para posibles políticas alternativas frente a la imposibilidad de obtener los recursos financieros necesarios para aplicar soluciones tradicionales. Finalmente se plantean lo que se identifica como "sugerencias viables".

Abstract

A very synthetic diagnosis is made of the characteristics and changes in the housing inventories of the 1981-2001 period which shows an impressive proportion of informal housings built without legal controls, and an also very synthetic projection of necessities for the next ten years. Quick review is made of the results of formal and informal habitat construction processes, and formulated, are some hypotheses for possible alternative politics in front of the impossibility of obtaining the necessary financial resources in order to apply traditional solutions. Finally expounded is what is identified as "feasible suggestions".

Breve diagnóstico

Entre 1990 y 2001 se construyeron en Venezuela dos millones de viviendas. En Chile, considerado como caso paradigmático en América Latina, se construyeron un millón trescientas mil viviendas en el mismo período. Sería interesante poder hacer un análisis comparativo más desagregado pero en todo caso, por lo menos según el Instituto Nacional de Estadística-INE (la fuente de información más confiable del país), la capacidad de producción de viviendas en Venezuela es muy alta, contra la opinión que corrientemente se maneja.

Este breve diagnóstico se sintetiza en el cuadro 1.

El número de viviendas ocupadas, consideradas aceptables, construidas en el período fue de 1.630.000 unidades. En el marco institucional formal fueron aproximadamente 660.000, 155.000 por el sector privado y 505.000 por el sector público, y en el marco popular de la construcción espontánea informal 970.000 unidades. Se puede observar que el número de viviendas inaceptables se mantiene casi igual entre 1981 y 2001: 490.000 unidades en ambos casos. La hipótesis obvia es que las

Nota:

Por razones que no viene al caso explicar se publica en el 2006 este trabajo escrito en el 2003. Sin embargo la metodología y los resultados hasta el año 2001 siguen igualmente válidos. También las proyecciones siguen siendo válidas para aquella fecha. Como es obvio, si se quieren actualizar estas proyecciones habría que hacer las revisiones necesarias.

Descriptores

Construcción de viviendas en el sector público;
Servicios públicos; Viviendas informales.

TECNOLOGÍA Y CONSTRUCCIÓN | Vol. 22-III | 2006 |
pp. 35-41 | Recibido el 01/06/06 | Aceptado el 16/06/07

viviendas inaceptables se van transformando en aceptables y que entre las nuevas viviendas que se van construyendo en el marco espontáneo informal una buena parte son inicialmente inaceptables pero luego se van transformando en aceptables. Hay que remarcar que el apoyo del sector público a esta transformación es prácticamente insignificante y que la transformación se da por el esfuerzo de la población que las habita.

Una estimación optimista de los recursos que se han manejado para resolver estos problemas durante los últimos cuatro años da la cifra de Bs. 2.100 millardos anuales, incluyendo allí por parte del Estado recursos nacionales ordinarios y extraordinarios, situados, aportes especiales, Fondo de Ahorros (Ley de Política Habitacional) y reinversión de recuperaciones en el sector que montan a Bs. 1.800 millardos, además de inversiones propias de los habitan-

tes de los barrios para el mejoramiento de sus viviendas (se aclara que los costos de los que se habla a lo largo de todo el trabajo se expresan en bolívares de 2003). Gran parte de los recursos presupuestados no han llegado a los organismos ejecutores.

Es oportuno hacer un comentario sobre los servicios públicos, ya que las cifras que hemos manejado se refieren a viviendas (cuadro 1). Según el Censo 2001, las viviendas familiares ocupadas tienen los siguientes servicios (gráfico 1):

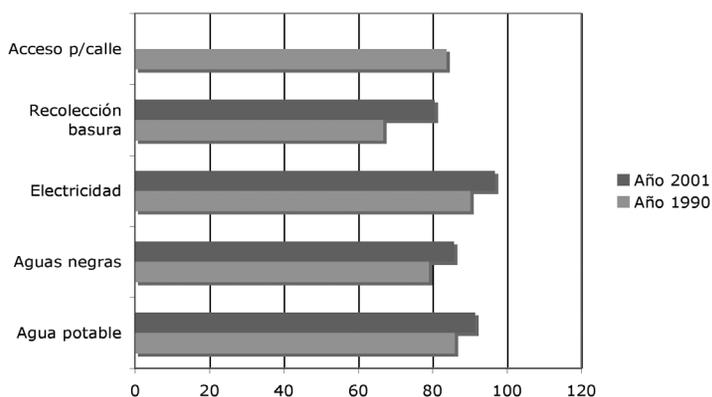
- Agua potable (acueducto, pila): 91,5%. En 1990 86,6%.
- Disposición de aguas negras (cloacas, pozo séptico): 85,8%. En 1990 79,1%.
- Electricidad: 96,8%. En 1990 90,2%.
- Recolección de basura: 80,6%. En 1990 66,8%.

Cuadro 1
Cambios en los inventarios de viviendas 1981-2001

Tipos	2001	Variación	1990	Variación	1981
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
<i>Total viviendas</i>	<i>6.052.255</i>	<i>2.004.270</i>	<i>4.047.985</i>	<i>987.652</i>	<i>3.060.333</i>
Aceptables controladas		658.530		600.768	
Aceptables informales		968.851		256.558	

Fuentes: Censos Nacionales 1981, 1990, 2001; CONAVI, 1997.

Gráfico 1
Servicios en viviendas familiares para el año 2001



Fuente: elaboración propia.

- No hay datos sobre acceso por calles. En 1990 era 83,8%.

Estas cifras son relativamente satisfactorias desde el punto de vista cuantitativo, si se piensa que el sector público no ha hecho casi ningún esfuerzo significativo para mejorar específicamente los servicios públicos en los barrios. Pero si se hiciera un análisis cualitativo los problemas se harían evidentes. Aunque casi no existe este tipo de estudio, uno realizado por Julio Montes para FUNDACOMUN en 1996 revela esta clase de problemas. En los barrios de Caracas, más de 50% de la población recibe agua sólo una vez a la semana, el 70% no tiene servicio continuo, el 82% de la red de distribución es informal; por lo menos el 38% de la red de cloacas es informal; cerca de 40% de las viviendas tienen un servicio informal de electricidad; en los casos extremos las personas tienen que subir a pie, muchas veces con cargas pesadas, el equivalente a 39 pisos en La Vega, 33 pisos en Macarao, 28 pisos en Catia Oeste, 23 pisos en Petare Norte y El Cementerio. En las ciudades con topografía irregular los problemas son más graves que en las relativamente planas, pero no hay ningún esfuerzo sistemático para estimar las necesidades reales. En todo caso, la conclusión evidente es que hay que refinar las estadísticas para salir del nivel bruto primario sí/no y matizar estratos con necesidades intermedias que pueden ser importantes.

La carencia de información sobre las necesidades de los equipamientos comunitarios es todavía mayor. Se conoce muy por encima que hay problemas serios de déficit de escuelas, muy graves en lo que respecta a las áreas recreacionales, tal vez menor en el área asistencial. Pero, aunque la situación no parecería gravísima, tampoco hay diagnósticos actualizados de las necesidades en estos campos.

Esta brevísima reflexión panorámica deja la impresión de que los problemas no son tan grandes como usualmente se pintan y que el establecimiento de unas políticas acordes con las reales necesidades y posibilidades del país en esta área podría permitir avances importantes en períodos razonablemente cortos.

No se ha tocado el problema de la vulnerabilidad ante las grandes catástrofes naturales. Por ejemplo, ya en 1973 el Ing. Enrique Arnal y un grupo de ingenieros publicó un estudio sobre los problemas estructurales de las viviendas en los barrios de Caracas. Desde entonces, de cuando en cuando aparecen otros estudios, llamados y alertas. Después de diciembre de 1999 proliferaron pro-

puestas. Pero la verdad es que se trata de un problema de magnitud prácticamente desconocida al que no se le presta ninguna atención real y que puede llegar al nivel de gran tragedia nacional.

Realidades

- Los resultados de la ejecución en los últimos cuatro años han sido lamentables. En los años 1999 y 2002 se construyeron muy pocas viviendas. En todo el período 1999-2002, según fuentes relativamente confiables, el sector público construyó unas 63.000 viviendas y el privado unas 24.000. Decimos relativamente confiables porque las estadísticas oficiales desaparecieron casi completamente desde 1997. La atención dada a otros problemas fue mínima. No se adelantó significativamente la habilitación de ningún barrio del país, ni siquiera los que contaban desde 1998 con una cierta planificación avanzada. Las acciones en los barrios son fragmentarias, inconexas y de mínimo alcance. Si se considera que el Estado debería ofrecer unas 120.000 viviendas nuevas por año, el déficit que se genera por año es de 105.000 viviendas, una cifra traumática pero que se resuelve por otras vías. La enorme y creciente presión que produce la necesidad de viviendas genera la infinidad de invasiones e intentos de invasión que se realizan continuamente. Un informe del INAVI indica que en Miranda hay 23 terrenos y 1.100 viviendas invadidos, en Zulia 18 terrenos y 3.400 viviendas, en Sucre 2 terrenos y 2.450 viviendas. Esta es una situación general en todo el país. Es evidente que las familias con escasos o mínimos recursos buscan resolver su problema de vivienda de cualquier manera, ya que nadie las ayuda a resolverlo. Las cifras manejadas en el cuadro 2 dan una idea concreta de la magnitud de la situación ya que la inmensa mayoría de las viviendas construidas informalmente se ubican en terrenos invadidos.

- Las causas de esta situación se pueden buscar en la completa falta de políticas y planes nacionales y locales de vivienda y hábitat; la falta de liderazgo en el sector y la consecuente anarquía, donde cada actor ha hecho lo que se le ha ocurrido y se han producido numerosos conflictos entre ellos; la escasez de los recursos presupuestarios destinados al sector que además llegan con retraso o no llegan a los organismos ejecutores, y la diversidad de las fuentes de financiamiento no coordinados entre sí (LPH, LAEES, FIDES, Multilaterales), un tremendo entorpecimiento en las operaciones normales de las instituciones, dificultadas por las idiosincrasias personales de los jefes del CONAVI y otras instituciones ejecutoras y, para no seguir añadiendo cau-

Cuadro 2
Necesidades por satisfacer en 10 años y montos a ser invertidos

Tipos de necesidades	Unidades	Millones por unidad	Millardos de Bolívares
1. Viviendas no habitables que hay que sustituir	370.000	17,0	6.290
2. Familias arrimadas que necesitan vivienda propia	350.000	17,0	5.950
3. Nuevas familias que no pueden acceder a la oferta privada	1.210.000	17,0	20.570
4. Nuevas viviendas para sustituir las que deben ser demolidas para construir servicios y equipamientos	200.000	17,0	3.400
5. Viviendas aceptables que requieren mejoras y/o ampliaciones	740.000	4,6	3.400
6. Viviendas en barrios que deben ser habilitados con la dotación o mejoramiento de servicios públicos	1.050.000	4,6	4.830
7. Familias que requieren la construcción de equipamientos comunitarios	2.900.000	3,6	10.440
<i>Total</i>			<i>54.880</i>

Fuentes: elaboración propia.

sas, la falta absoluta de innovaciones viables y operativas. Consideración aparte merece la falta de previsiones para evitar la ocurrencia de hechos de corrupción.

Necesidades

Primera interpretación

Esta primera interpretación responde a un enfoque tradicional. Se hace un corte en 2001, año del último Censo Nacional, y se cuantifican los diferentes tipos de déficit acumulados en los años anteriores. Luego se hace una proyección de población, esta vez a 10 años, y se estima el número de viviendas, servicios y equipamientos necesarios para cubrir la demanda futura generada por el aumento de población. Se suman el déficit acumulado y las necesidades por crecimiento de la población y se obtienen unas cifras globales de las necesidades.

Comenzamos con un cuadro que sintetiza, para los próximos diez años, los tipos de problemas, el número de unidades correspondientes y las inversiones por unidad y totales necesarias para resolver esos problemas. Se ha excluido un 15% de la población que se considera que pueden resolver sus problemas de vivienda y hábitat sin apoyo del Estado. Todas las estimaciones se hicieron en el tercer trimestre de 2002. El número de unidades resulta de estimaciones propias manejando básicamente datos censales. Para el cálculo de nuevas familias se aplicó el método

primitivo de hacer la proyección de población, con una tasa geométrica de 2,09 y 3,8 personas por vivienda. La inversión de 17,0 millones por nueva unidad de vivienda incluye casco y parcela urbanizada pero no equipamientos comunales. La estimación del equipamiento incluye el déficit actual más la necesidad por crecimiento.

Si el período se aumenta a 20 años, el déficit acumulado sigue igual pero las necesidades por crecimiento lógicamente aumentan. Si se mantienen iguales las demás condiciones del cálculo, el número de nuevas viviendas para las nuevas familias en 20 años sería de 2.850.000. Esto elevaría el monto total de la inversión a 89.700 millardos, es decir, cerca de 4.500 millardos anuales. Esta situación pone en evidencia dos grandes problemas:

- Los recursos son altamente insuficientes y por lo tanto, para mitigar el efecto de esta situación, hay que buscar soluciones innovativas, viables y eficientes.
- Dada la escasez hay que establecer prioridades muy rígidas para las inversiones.
- Hasta la fecha ninguno de estos dos problemas ha recibido atención adecuada.

Segunda interpretación

Esta segunda interpretación introduce dos criterios distintos a los aplicados en la primera interpretación. En primer lugar, la estimación de las necesidades de nuevas viviendas para nuevas familias utiliza el método de los porcentajes de jefes de familia dentro de cada grupo de edad.

En segundo término se establece el criterio de que no es necesario que el sector público invierta en viviendas, limitándose su aporte a la urbanización de tierras y la construcción de los equipamientos comunales.

El método de utilizar los porcentajes de jefes de familia por grupos de edad se acerca mucho más a la dinámica real de la formación de grupos familiares. En los próximos 10 años el crecimiento vegetativo corresponde a niños de menos de diez años, que no son demandantes de vivienda, en cambio los que en 2001 tenían 10 años en 2011 tienen 20 años, una parte de los cuales llegan a ser jefes de familia y potenciales demandantes de vivienda. El déficit por familias que viven arrimadas en su mayor proporción se genera porque los hijos del primer grupo familiar, al aumentar la edad forman su propio grupo familiar. Entran entonces en la dinámica de la formación de nuevos jefes de familia y no tiene sentido considerarla separadamente. Aplicando este método la cantidad de nuevos jefes de familia que necesitan nuevas viviendas pasa a 1.670.000 en 10 años. En la primera interpretación las familias arrimadas eran 350.000 y las nuevas familias 1.210.000, sumando entre los dos tipos 1.560.000 unidades, cifra algo inferior al establecido con este segundo método. Pero la diferencia fundamental es que en el primer caso se trataba de un déficit acumulado, en cambio ahora se trata de un déficit por crecimiento, por aumento de edad, con características cualitativas totalmente diferentes.

La política implícita en este caso es minimizar la construcción de viviendas por parte del sector público hasta eliminarla, concentrando su acción en lo que no pueden hacer las familias: urbanizar terrenos, dotarlos de todos los servicios de infraestructura y de todos los equipamientos colectivos requeridos. Con terrenos con servicios y con las escuelas, los ambulatorios, los campos de deporte, los comercios básicos, los centros comunitarios y culturales todos terminados, las familias tendrían que construir sus viviendas pero con la enorme motivación que significa contar ya con servicios y equipamientos, que son las grandes carencias de las políticas públicas en las últimas décadas. Se pueden tomar muchas medidas, algunas anotadas al final de este texto para facilitar y promover la construcción de viviendas por las familias y las comunidades organizadas, con la participación de los más diversos tipos de empresas.

Paralelamente están las acciones de dotación de servicios y equipamiento, fundamentalmente en las zonas de barrios. Es muy probable que haya que demoler viviendas en zonas de riesgo y liberar terrenos para servicios y equipamientos, lo que lleva a la construcción de nuevas viviendas de sustitución que tendrían que ser sin costo para los beneficiarios y que seguramente tendrán que ser ejecutadas por el Sector Público. Esta situación está reflejada en el cuadro 3.

La inversión en este caso llega a 28.010 millardos, alrededor de 2.800 millardos anuales, que es una cifra no

Cuadro 3
Necesidades por satisfacer en 10 años y montos a ser invertidos

Tipos de necesidades	Unidades	Millones por unidad	Millardos de Bolívares
1. Viviendas no habitables que hay que sustituir	-	-	-
2. Familias arrimadas que necesitan vivienda propia	-	-	-
3. Nuevas familias que no pueden acceder a la oferta privada	1.670.000	4,6	7.680
4. Nuevas viviendas para sustituir las que deben ser demolidas para construir servicios y equipamientos	200.000	17,0	3.400
5. Viviendas aceptables que requieren mejoras y/o ampliaciones	-	-	-
6. Viviendas en barrios que deben ser habilitados con la dotación o mejoramiento de servicios públicos	1.050.000	4,6	4.830
7. Familias que requieren la construcción de equipamientos comunitarios	3.360.000	3,6	12.100
<i>Total</i>			<i>28.010</i>

Fuente: elaboración propia.

tan distante de la que se ha manejado por el sector público en los últimos años, aunque evidentemente habría una brecha significativa por cubrir.

Sugerencias viables

Reestructuración del Sector Vivienda y Hábitat: hay diversas proposiciones para esta reestructuración. El esquema siguiente fue el propuesto en el Proyecto de Ley de Vivienda y Hábitat en julio de 2002: Políticas, planes, investigación, promoción, seguimiento y distribución de recursos a nivel nacional (Gabinete y Ministerio alimentado por niveles estatales, municipales y comunitarios); Obras especiales fuera del alcance municipal en un Instituto Nacional de Vivienda y Hábitat; Planificación y seguimiento local en Gobernaciones y Municipios; Ejecución de obras a cargo de las Alcaldías con apoyo técnico nacional y estatal. Administración financiera en un Banco de Vivienda y Hábitat. Obligatoriedad de uso de mecanismos administrativos transparentes y ágiles. Una parte de este esquema puede aplicarse por disposiciones del ejecutivo sin esperar la aprobación de una Ley.

Pronta aprobación de una Ley de Vivienda y Hábitat, inteligente, creativa e integral, estimulando a las empresas altamente productivas constructoras y productoras de materiales, las organizaciones comunales solidarias con capacidad de autogestión y cogestión y a las microempresas muy especializadas, con excelente capacidad técnica y administrativa.

Aplicación de la mayor cantidad de recursos disponibles para producir nuevas viviendas bajo la forma de desarrollo progresivo, es decir dar todos los servicios públicos y el equipamiento comunal completo y un arranque de vivienda que sus habitantes completen progresivamente, de manera individual o en grupos cooperativos o bajo cualquier otro tipo organizativo comunitario de autogestión. Esta propuesta ha sido justificada en la primera parte de este texto. Si se adoptara la segunda interpretación, el sector público no construiría ningún tipo de viviendas, salvo las de sustitución por riesgo o para liberar áreas, sino sólo terrenos urbanizados, servicios de infraestructura y equipamiento comunal. Las parcelas urbanizadas deberían ser bifamiliares y hasta trifamiliares, aumentando ligeramente

el área de parcela que actualmente se usa en forma dominante y que es de 140 m². Esto permitiría lograr mayores densidades en los grupos de viviendas familiares. La construcción a cargo de los beneficiarios podría corresponder inicialmente a una vivienda con posibilidades de construir la segunda o tercera vivienda en la misma parcela. Por supuesto que podría haber parcelas para viviendas multifamiliares que serían construidas por cooperativas u otras asociaciones comunitarias. Esta acción podría ser potenciada de manera muy eficaz si se acompaña con un programa masivo de microcréditos con financiamiento de bancos del Estado o del sector privado, debidamente afianzados por Fondos de Garantía con respaldo público.

Programa de dotación y mejoramiento de servicios de infraestructura y equipamiento comunal en las zonas de barrios, perfeccionando, racionalizando y haciendo más eficientes los métodos de trabajo utilizados casi experimentalmente y con grandes altibajos en el Programa de Habilitación de Barrios en curso en el CONAVI, FUNDACOMUN y otras instituciones.

Programa de estímulos crediticios para la densificación de parcelas y viviendas de clase media y de urbanizaciones populares ya construidas, que permitan aumentar la cantidad de nuevas viviendas sin necesidad de nuevos desarrollos urbanísticos, de manera racional y dentro de un marco regulatorio local. En nuevos desarrollos se podría aplicar el esquema de densificación indicado en el punto anterior.

Incentivos a la producción y comercialización de materiales y componentes constructivos: se aprobaría una modulación normativa y un programa de estímulo a la producción de elementos modulados por grandes, medianas y pequeñas empresas, asegurándoles compradores, combinados con la creación de redes de distribución y comercialización preferentemente de cooperativas, en zonas (unidades de planificación física), sectores (unidades espaciales de diseño) y barrios. Esta acción se combinaría con la creación de pequeñas empresas y microempresas de construcción integral o parcial, especializadas en estructuras, cerramientos, herrería, albañilería, puertas y ventanas, techos, láminas, instalaciones eléctricas, sanitarias, ampliaciones, mejoramientos, refuerzos estructurales antisísmicos, etc. Para este programa existe un anteproyecto desarrollado en el IDEC, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la

Universidad Central de Venezuela, coordinado por el Arq. Enrique Hernández, denominado PROMAT.

Estímulos al sector privado para la producción de viviendas de interés social que podrían ser adquiridas por grupos de ingresos bajos pero no ínfimos, mediante una

combinación de subsidio estatal, cuota inicial mediante ahorro previo y crédito hipotecario en condiciones aceptables. Estos programas han tenido gran éxito en otros países latinoamericanos pero nunca se han intentado aplicarlos en Venezuela.

Referencias bibliográficas

CONAVI-Consejo Nacional de la Vivienda (1997) *Informe anual*. Caracas.

Hueck Henríquez, R.; Hernández, J. (1973) Estudio estructural de las construcciones empíricas. Tesis de Grado. Tutor: Prof. Enrique Arnal. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

INE (2001) *Censo de población y vivienda 2001*. Caracas.

Linares, A. (2002) "Subsidio directo a la demanda en vivienda", *Revista Construcción* N° 367, octubre-noviembre-diciembre 2002. Caracas.

OCEI (1981) *Censo de población y vivienda 1981*. Caracas.

OCEI (1990) *Censo de población y vivienda 1990*. Caracas.