

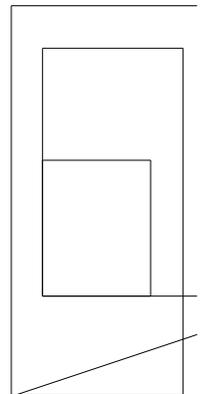
Una nota sobre la política habitacional

Alfredo Cilento Sarli

El 14 de marzo de 2001 se celebró en el Auditorio del Colegio de Ingenieros de Venezuela un foro convocado por dicho colegio, la Cámara Venezolana de la Construcción y el Colegio de Arquitectos de Venezuela, que fuera llamado PRIMER ENCUENTRO DEL SECTOR VIVIENDA. Al foro asistieron, para sorpresa de muchos, todos los panelistas invitados, incluyendo los presidentes de todos los organismos nacionales del sector vivienda, y otros representantes del sector público, a excepción del Plan Bolívar 2000. También intervinieron como panelistas los distintos presidentes de las cámaras empresariales con vinculación al sector. También fue invitado quien escribe esta nota.

A los panelistas se les formularon las siguientes preguntas para orientar sus intervenciones:

1. ¿Cuáles son los aspectos positivos y los aspectos que impiden el avance de la vigente Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional? ¿Qué es lo necesario: normar e instrumentar su aplicación o reformular y promulgar una nueva?
2. ¿Qué es lo prioritario para resolver el problema habitacional: la habilitación física de las zonas de barrios, la construcción de nuevas viviendas, el desarrollo simultáneo de los diversos programas habitacionales que contempla la ley u otras soluciones que puedan ser conciliadas en función de los diferentes estratos de la población que demandan una solución?
3. ¿Cuál debe ser el rol del sector público y del sector privado? ¿Qué es lo conveniente: un Estado planificador, promotor, constructor, o un Estado facilitador? ¿Reflejan los precios de las viviendas ejecutadas por los sectores públicos y privado sus verdaderos costos?
4. ¿Debe darse accesibilidad a todos los venezolanos para adquirir y reconstruir su vivienda y que ellos realicen individualmente el máximo esfuerzo para pagar? ¿Subsidio a las tasas de interés o subsidio directo a la demanda? ¿Crédito ajustado al salario o crédito lineal?
5. ¿Cuál debe ser la estrategia para alcanzar un desarrollo sostenible del espacio urbano, donde la vivienda y los servicios fueran parte activa de su consolidación? ¿Es la actual estructura del sector vivienda la adecuada para impulsar y llevar a cabo esa tarea? ¿Cómo impulsar la descentralización de los sectores público y privado?



Mi intervención, basada directamente en el cuestionario mencionado, se transcribe a continuación con algunas modificaciones y precisiones, necesarias para pasar de una intervención oral a un texto escrito.

1. Desde 1986, cuando fui consultado sobre la Ley de Política Habitacional (LPH), señalé lo que he sostenido en múltiples escritos y en mi libro *Cambio de paradigma del hábitat* (CDCH-IDEA/UCV, 1999). Esto es, que una política de vivienda no se puede establecer mediante una ley, que las políticas públicas son políticas de gobierno y que no deben ser políticas rígidas que requieran traumáticas discusiones y decisiones legislativas para su implementación. Cada gobierno debe tener la potestad de establecer su propia política. La cuestión de la continuidad de los planes, que se supone es lo que se busca con la ley, no puede ser establecida mediante una tal ley, pues no hay forma de castigar el incumplimiento, por parte del Ejecutivo, de metas o las modificaciones y ajustes a las mismas. Además, he sostenido que fijar un porcentaje del presupuesto para vivienda, o cualquier otro sector o sectores (el 5% del presupuesto ordinario que fija la LPH) rigidiza aún más al presupuesto (ya severamente afectado por el servicio de la deuda pública, los pasivos laborales y otras asignaciones recurrentes) y limita, e inclusive impide, la gestión presupuestaria como instrumento estratégico para orientar las políticas y el desarrollo.

El Ahorro Obligatorio, como lo planteé desde entonces, ha debido ser establecido en la Ley del Trabajo como un aporte patronal para el desarrollo de políticas de alojamiento para los trabajadores. Así fue establecido en México cuando se crearon el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y el Infonavit, en 1972.

La LPH ha sido tan inefectiva que no sólo ha generado un limitadísimo número de "soluciones" (en total no más de 40.000 unidades por año) sino que cada uno o dos años aparecen intenciones y decisiones de modificarla. De hecho, nunca una ley ha sido modificada tantas veces en tan corto plazo. Esto indica que aun existiendo la ley la continuidad no está garantizada, y que se requiere más claridad, cultura política y concertación con todos los sectores involucrados, para garantizar el cumplimiento de planes de largo plazo.

Dejar al Congreso o Asamblea la potestad de cambiar las políticas de gobierno no es muy saludable. Ya hemos vivido esa experiencia cuando el Congreso dictó aquel esperpento llamado Ley del Deudor Hipotecario, con mucha razón bautizado como "Ley del Deudor Parlamentario".

2. También desde hace mucho tiempo he insistido en que el problema de alojamiento de la población de un país (cada vez más) pobre no se resuelve construyendo nuevas viviendas. Es como si quisiéramos resolver el problema del hambre o la subalimentación construyendo automercados. El verdadero problema es el del alojamiento y se debe fundamentalmente a la falta de condiciones para el desarrollo de un hábitat adecuado: accesibilidad a tierra urbanizada y correctamente localizada, acceso a créditos afrontables por las familias de bajos ingresos, transporte y servicios públicos eficientes, asentamientos respetuosos del ambiente, acceso a la educación y la salud... Si estas condiciones se crean, la gente se proveerá de alojamiento adecuado de manera progresiva, que es la única manera de construir un hogar sin desperdicio de recursos y según las propias necesidades y expectativas de las familias. El problema no es el déficit

de viviendas, sino el déficit de condiciones para el logro de un alojamiento adecuado de toda la población.

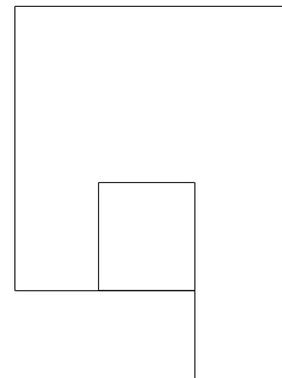
Por otra parte, si casi el 50% de la población de Venezuela vive en barrios pobres urbanos, no hay que ser un iluminado para entender que éste es el problema central de nuestras ciudades, máxime si la pobreza continúa creciendo. O si, aunque disminuya levemente el deterioro del ingreso, las familias tienen que continuar por quince años o más ganando, en términos reales, mucho menos de lo que obtenían quince o veinte años atrás. Por ello la rehabilitación de los barrios y su plena incorporación a la estructura urbana de nuestras ciudades tiene una prioridad tan alta como el desarrollo de tierras con urbanismo básico.

Se dice que el 80% de la población venezolana es pobre. Aparte de la discusión maniquea sobre la confiabilidad de las encuestas y estadísticas, la realidad es que si un médico en un hospital, un alto funcionario público o un profesor universitario, devengan poco más 1.000 dólares mensuales y, cuando el salario mínimo es de poco más de 200 dólares, mientras la canasta básica supera los 600 dólares, no se necesitan más datos para entender que la mayor vulnerabilidad de los venezolanos es la pobreza. Por lo tanto, el problema de alojamiento no puede ser resuelto únicamente construyendo nuevas viviendas "completas e instantáneas". La contratación a precios irrisorios de "viviendas completas", maquilladas con acabados ridículamente llamados "dignos", sólo produce corrupción y empeoramiento de la calidad. No es una casualidad el impresionante número de "viviendas dignas" recién terminadas que ya están convertidas en escombros. Hace casi cuarenta años señalé que regalar una vivienda a un desempleado o damnificado era lo mismo que "vestir con un frac a un limosnero".

Lo que quiero decir es que hay que concentrarse en los pobres, pero creando empleos para combatir la pobreza, dotándolos de tierra y créditos accesibles, mejorando las viviendas y los servicios públicos del **stock** existente, ya sea en barrios como en urbanizaciones populares. Para construir viviendas completas y satisfacer las otras necesidades de salario, infraestructura, educación y salud, no alcanzan los recursos del Estado, ni que se mantengan muy altos los precios del petróleo.

3. El papel del sector público, con relación al alojamiento de la población, debe ser el de facilitador, y la mayor "facilitación" es la de desarrollar tierras que permitan mejorar la ocupación del espacio urbano, creando más y mejor ciudad, y garantizando un alojamiento en condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de la población. Satanizar las ciudades, donde vive más del 90% de la población y se concentra el empleo, la educación y la cultura no es un buen negocio en las actuales circunstancias. Sin embargo, si la desconcentración se convierte en una prioridad del desarrollo territorial, entonces, con muchísima más razón el refuerzo de la estructura urbana de los centros de desconcentración y la habilitación masiva de tierras deben ser las máximas prioridades gubernamentales.

Con relación a si las viviendas ejecutadas por los sectores público y privado reflejan sus verdaderos costos, debo decir lo siguiente. La vivienda que no es gestionada por la propia familia es una mercancía que se adquiere como cualquier otra, incluso, con el tiempo, aquella también se transforma en mercancía. El precio no tiene que reflejar los costos: si la mercancía es escasa se encarece, si es abundante los precios serán accesibles. Si la produce el sector público seguramente será subsidiada. El punto es que se subsidie a quien lo requiera y que



los subsidios no sean regresivos. O que la producción de viviendas-mercancía no sea un mero pretexto para otorgar contratos a cambio de coimas y comisiones, práctica que ha enriquecido a funcionarios, sindicalistas, contratistas y gestores de contratos (civiles, militares y hasta curas) desde siempre. Hay que romper con los esquemas que fueron perniciosos en el pasado y también los son en el presente. Poco ha cambiado.

4. Como he señalado antes, creo que el esfuerzo debe concentrarse en facilitar a la gente la gestión de la construcción y mejoramiento de su alojamiento. Para ello deben utilizarse la figura del subsidio directo, el crédito de corto plazo e, incluso, crédito en materiales y servicios técnicos. Es imprescindible el desarrollo de programas de asistencia técnica con participación de las instituciones de educación superior y las organizaciones no gubernamentales y cooperativas.

Con relación a las tasas de interés es necesario señalar que la "tasa activa de interés del mercado" no refleja una tasa de "equilibrio", pues cobra las graves ineficiencias de los bancos, deseconomías de escala, el elevado encaje en el Banco Central y otros factores (algunos perniciosos como las rifas, sorteos y regalos) que no deben ser cargados a las familias de menores ingresos. Tampoco se deben subsidiar o regalar los intereses sin considerar otros factores que encarecen la mercancía-vivienda y el riesgo de evaporación de los fondos prestados. El gobierno debe apostar al control de la inflación colocándola en un dígito, entonces la tasa de interés dejará de ser un factor crítico. Si la gente gestiona su hábitat de manera progresiva puede obtener y afrontar créditos sucesivos de corto plazo con tasas un tanto por encima de las tasas pasivas. Porque lo que más encarece al crédito, cuando las tasas están por encima de dos dígitos, es el largo plazo.

5. El objetivo principal de las instituciones públicas envueltas en el desarrollo de los asentamientos humanos, es decir, del desarrollo, mejoramiento y conservación del medio ambiente construido, debería ser el de actuar con una estrategia básica de desarrollo sostenible del hábitat. Éste fue un compromiso adquirido y suscrito por Venezuela, y otros doscientos y tantos países, en la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat II, celebrada en 1996 en Estambul, Turquía. Todos los actores públicos y privados que les concierne esta materia deberían haber leído la Agenda de Hábitat II. Estoy seguro de que muy pocos lo han hecho.

La estructura del sector público en materia de desarrollo urbano y vivienda colapsó hace muchos años, probablemente desde 1975 cuando se dividió el Ministerio de Obras Públicas. Luego, la diversidad de instituciones en el área de desarrollo urbano que se han creado, y largos años de actuaciones dispersas, descoordinadas e ineficientes han deteriorado severamente las condiciones de alojamiento de la población, mermando la calidad de vida en las ciudades. Además, la descentralización en materia de construcción y mantenimiento de obras públicas es "chucuta" e inoperante. Se debería reestructurar todo el sector poniendo el énfasis en una descentralización efectiva y eficiente, eliminando las tendencias centralistas que surgen por la creencia en que desde Caracas se pueden resolver mejor los problemas. Nada más lejos de la verdad, y el deterioro de la propia capital es el mejor ejemplo.

julio 2001