

Alfredo CILENTO SARLI
Victor FOSSI BELLOSO

RESUMEN

La creación del Banco Obrero el 30 de junio de 1928, hace setenta años, hizo de Venezuela un país pionero en América Latina, en la intervención del Estado para la provisión de alojamiento a las familias de bajos ingresos. En las páginas que siguen hemos intentado una cronología crítica de las diversas actuaciones del Estado y los distintos actores vinculados a la producción y consumo del espacio urbano y la vivienda, dentro del entorno político, social y económico de nuestro país, durante ese largo período. Por supuesto, se trata de una comprimida visión, en la que las opiniones de los autores están avaladas por su participación, directa o indirecta, en buena parte —más de la mitad— de esos setenta años del desarrollo del hábitat en nuestras ciudades.

La periodización adoptada se corresponde, como se verá en el texto, con lapsos homogéneos en términos de las políticas o actuaciones del sector público, de manera de garantizar la coherencia del análisis.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS DE VIVIENDA; DESARROLLO URBANO; FINANCIAMIENTO HABITACIONAL; VENEZUELA (1928-1997).

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO EN VENEZUELA (1928-1997). Una cronología crítica¹

ARTÍCULOS

ABSTRACT

Seventy years ago, the creation of the Banco Obrero on June 30th, 1928, made of Venezuela a leading Latin American country in State intervention for providing home to low-income families. In this work we attempted to do a critical chronology of the diverse State actions related to production and consumption of urban space and homes, within the political, social and economical contexts of our country during that long period. In this brief discussion, the authors' opinions are supported by their direct or indirect role in most of these seventy years of development of our cities habitat. The different periods stated in the text are in agreement with homogeneous lapses related to the actions of the Public Sector, in order to get a coherent analysis.

^{1/} Conferencia Central de Venezuela a la Conferencia Internacional de Urbanización y Vivienda-9th Annual Rinker International Conference on Building Construction (URVI 98), celebrada en Barquisimeto, Venezuela, entre el 5 y el 8 de octubre de 1998.

KEY WORDS: HOUSING POLICIES; URBAN DEVELOPMENT; HOUSING FINANCING; VENEZUELA (1928-1997).

1/ LOS PRIMEROS AÑOS

A principios de los años veinte, con las nuevas concesiones petroleras otorgadas a empresas de Inglaterra y EE UU, la producción de petróleo de Venezuela pasa de 2,2 millones de barriles en 1920 a 8,7 millones en 1924. Cuando ocurre la crisis mundial de 1929, Venezuela es el segundo exportador de petróleo del mundo (Arcila Farías, 1974). En este ambiente de expansión económica, en 1928, se había fundado el Banco Obrero, con sede en Maracay y adscrito al Ministerio de Fomento, con la idea inicial de que fuese un agente promotor-financiero del Gobierno, para "facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas". Al final del mandato de Juan Vicente Gómez (1936), aun después de casi veinte años de actividad petrolera en el país, éste estaba poco urbanizado: 9 centros urbanos, con 20.000 o más habitantes, concentraban el 15% de la población nacional (Fossi, 1984); y poco era lo que el Banco Obrero había hecho para lograr el objetivo formulado en 1928.

Las reformas que inicia el Gobierno de Eleazar López Contreras, en 1936, tienen como objeto "afrontar los problemas social, político, económico, sanitario y educativo", muy a tono con los postulados del Welfare State o el Sozialstaat, de actualidad en la época, y por ello, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), creado en 1874, y el Banco Obrero asumen el rol de garantizar la "paz social" a través de la capacidad de generar empleo por sus obras (Cilento, 1998b). El Banco Obrero muda su sede a Caracas, se reorganiza y reinicia su actividad ahora como constructor de urbanizaciones, principalmente para los recién creados sindicatos de trabajadores urbanos. Las urbanizaciones Bella Vista (1937) y ProPatria (1939) representan el primer gran esfuerzo para hacer bueno el planteamiento de la Ley del Banco Obrero de proveer casas baratas a los obreros pobres.

En 1938 se intentó ordenar el desarrollo futuro de Caracas mediante la preparación de un "plan regulador" por la Dirección de Urbanismo del Distrito Federal, creada en 1936. Aunque el alcance territorial de esta última iniciativa quedó reducido a la sección de la ciudad comprendida dentro de los límites del Distrito Federal, y su estudio se centró principalmente en aspectos de vialidad y de composición monumental de conjuntos de edificaciones públicas, representó el primer esfuerzo hecho en el país para encarar el futuro de nuestras áreas urbanas con un enfoque más amplio que la simple aplicación de alineamientos y la realización de inversiones ocasionales de carácter remedial (Fossi, 1984). Una reseña detallada de los vericuetos recorridos hasta la formulación del plan se encuentra en el libro de J. J. Martín (1994). La primera gran experiencia de renovación urbana del Banco Obrero será la reurbanización de El Silencio, con 747 apartamentos y 207 locales comerciales, en el centro de Caracas, iniciada en 1941, sobre los terrenos del, previamente demolido, bullicioso barrio central del mismo nombre, con proyecto de Carlos Raúl Villanueva.

En 1943 se crea el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), adscrito al MOP y encargado de estudiar, desarrollar y administrar los programas de abastecimiento de agua y alcantarillados, responsabilidad esta que había desbordado la escasa capacidad de las administraciones locales. Se acometen importantes programas para el desarrollo de la infraestructura social básica: en educación, en saneamiento, asistencia social, vivienda, transporte y comunicaciones, que van a tener marcada influencia en la aceleración del crecimiento demográfico y del proceso de urbanización (Fossi, 1984).

2/ LA SEGUNDA ETAPA (1945-1957)

Con la llamada "revolución de octubre" de 1945, que invoca como motivo para el derrocamiento del Gobierno de Isaías

Medina Angarita la búsqueda de la elección universal directa y secreta y del voto femenino, se establece la práctica de la formulación de planes para el logro de las metas de avance social planteadas por la Junta Revolucionaria de Gobierno, con estos fines; en 1946 son creadas la Comisión Nacional de Vialidad y la Comisión Nacional de Urbanismo.

La creación de la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU), y la organización de su Dirección Técnica adscrita al MOP, institucionaliza la planificación urbanística como función pública a escala nacional, y se acomete de inmediato el estudio de las principales ciudades, dentro de un marco de referencia regional. El grado de urbanización del país estaba creciendo aceleradamente y la CNU y su Dirección Técnica abordaron la preparación de "planes reguladores" para Caracas, Maracaibo, Valencia, Barquisimeto, Maracay, San Cristóbal y Mérida. La Constitución de 1947 incorporará el concepto de que la evolución del sistema de ciudades es de interés nacional, principio que se mantuvo en las siguientes constituciones (Fossi, 1984).

También en 1946, mediante el Decreto 144, se establece el primer Plan de Vivienda del Banco Obrero (1946-1949), con los objetivos de sustituir los ranchos existentes por viviendas salubres, tomar la mitad del crecimiento poblacional como demanda en las grandes ciudades, y distribuir la acción entre las catorce ciudades mayores del país, con una meta de construcción de 4.000 viviendas por año. En sintonía con estos objetivos, se da inicio a un ambicioso programa de adquisición anticipada de suelo para el desarrollo urbano, de acuerdo con lo planteado en 1945 por la Comisión de Vivienda designada por la Junta de Gobierno. Como era la política del Banco Obrero desde su inicio, las viviendas se adjudicaban en operaciones de venta a plazos, con cuotas iniciales y tasas de interés bajas, en el orden del 5-6%. En este período se reactiva la figura del alquiler con opción de compra, que había sido utilizada en

forma pionera en la urbanización San Agustín del Sur, la primera del Banco Obrero en el período 1928-1936.

En 1948 es creada por primera vez una Junta de Crédito para la Construcción de Viviendas Urbanas, con aporte de 20 millones de bolívares, para superar la baja liquidez de los bancos comerciales y apoyar financieramente a los empresarios privados que empezaban a incursionar en la promoción de viviendas; se suponía que dicha agencia se transformaría en un banco hipotecario público, lo que no llegó a ocurrir (Cilento, 1989). En noviembre de 1948 es derrocado el presidente Gallegos, se inicia la década dictatorial de Marcos Pérez Jiménez, y las obras públicas y la vivienda se convierten en el eje político y económico de su gobierno, con la doctrina del "Nuevo Ideal Nacional" y el objetivo del "mejoramiento moral, intelectual y material de sus habitantes y del medio físico". En 1949, la adscripción del Banco Obrero pasa del Ministerio de Fomento al Ministerio de Obras Públicas, pero hasta 1952 la política de vivienda es una continuación de la anterior, donde los mayores esfuerzos se concentraron en concluir las obras que estaban en construcción e iniciar las que estaban en proyecto. En materia de ordenación urbanística, las actividades de la Comisión Nacional de Urbanismo continuaron desarrollándose hasta su desaparición en 1957.

A partir de 1952, con la "batalla contra el rancho" se inicia la etapa de los "superbloques" del Banco Obrero, que buscaba dar respuesta al "desmesurado crecimiento" de las barriadas de ranchos en Caracas y el Litoral, producto de las fuertes migraciones de campesinos que tienen que competir por el empleo con los inmigrantes europeos (españoles, italianos y portugueses); éstos acaparan casi todos los puestos de trabajo en la construcción, principal actividad económica interna del país. Con esta orientación, entre 1953 y 1958 se construyen, en una impresionante operación, en Caracas y Maiquetía, 19.580 apartamentos en 97 edificios de 15 pisos

(los superbloques) y 78 bloques de cuatro pisos, que en total llegaron a albergar a unos 180.000 habitantes.

Muchas de las familias desalojadas, como era de esperar, iniciaron nuevas invasiones y ocupaciones, especialmente después de la caída de la dictadura, en enero de 1958. Pero, para su momento, aquel programa resultó impactante, no sólo por la inversión de más de 800 millones de bolívares (unos 244 millones de dólares), sino por constituir el 46,5% del total de 42.104 viviendas construidas por el Banco Obrero, desde su fundación hasta 1958, además de dar alojamiento a cerca del 12% de la población del Distrito Federal, de aproximadamente 1,5 millones de habitantes (Cilento, 1989). Esta campaña contra los ranchos implicó el desalojo compulsivo masivo (sólo posible en una dictadura) de los habitantes de los ranchos, e inclusive de viviendas adecuadas, que ocupaban las áreas donde fueron construidos los nuevos desarrollos.

3/ LA TERCERA ETAPA (1958-1973)

Después de la caída del gobierno militar, se crea un ambiente de incertidumbre en relación con la supervivencia del nuevo régimen democrático. Surgen actividades guerrilleras y se inicia una fuerte fuga de capitales (cerca de 1.500 millones de bolívares en 1960) y la emigración de empresarios, maestros de obra y obreros especializados, que regresan a Europa después de muchos años de ausencia. La reducción de créditos afecta a la construcción, especialmente a la privada, lo que produce un severo estancamiento, en contraste con la sobreinversión de años anteriores (Cilento, 1989).

En septiembre de 1958, el gobierno, frente a los numerosos conflictos sociales que afectan a las urbanizaciones de superbloques, había solicitado al Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA) de la Unión Panamericana (posteriormente OEA), asesoría para la realización de "un estudio de evaluación de la mayoría de los aspectos y

problemas sociales, económicos, técnicos y administrativos relacionados con los edificios del tipo superbloque". En marzo de 1959 se presenta el Informe Final del Programa de Evaluación de Superbloques del Banco Obrero (PESBO), en el cual se plantea una serie de recomendaciones que van a constituir elementos clave para la formulación de una nueva política de vivienda. Entre ellas destacan: (1) La necesidad de establecer una política de vivienda que considere simultáneamente los problemas rurales y urbanos; (2) La necesidad de un sistema moderno de financiamiento hipotecario para reemplazar el sistema vigente mediante la creación de bancos hipotecarios y agencias de ahorro y préstamo; (3) Fomento a la construcción de viviendas en lo relativo a la modernización de la industria de la construcción, "a fin de reducir los costos de una manera sustancial"; (4) Creación de estímulos a profesionales constructores en pequeña escala mediante crédito barato, exención de impuestos y otros estímulos; (5) Intensificación de la construcción de viviendas en alquiler mediante la asistencia técnica y subsidios. También se recomendará al Banco Obrero evitar la construcción de viviendas de gran altura.

Con las mismas orientaciones del "Estado benefactor" se dicta, en agosto de 1960, la Ley de Regulación de Alquileres que desde entonces, complementada con el Reglamento de la Ley y el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, dictados en 1972, han sido los factores que han influido decisivamente en la casi desaparición de la oferta de nuevas viviendas para alquilar (es decir, un efecto contrario a lo planteado en el PESBO), y el consecuente brutal encarecimiento de los alquileres de nuevas viviendas, especialmente luego de 1987, cuando se exceptuaron de regulación los inmuebles construidos a partir de ese año, pero no se modificó el decreto sobre desalojos.

En junio de 1961, el presidente Rómulo Betancourt dicta el Decreto N° 520, que establece el Sistema de Ahorro y

Préstamo, con una organización provisional, dependiente del Banco Obrero. El sistema inicia sus operaciones con un préstamo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) otorgado de acuerdo con el pacto multilateral de cooperación económica, conocido con el nombre de Alianza para el Progreso, propuesto por el presidente John Kennedy, y aprobado en Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961. Dos años después ya están operando en el país seis entidades de ahorro y préstamo.

Al mismo tiempo que se daban los primeros pasos para crear el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, dirigido a financiar la construcción y adquisición de viviendas para los sectores de ingresos medios de la población, en febrero del mismo año se promulga la Ley General de Bancos y otras Instituciones de Crédito, que introduce en Venezuela el esquema de banca especializada (especialización crediticia), mediante la regulación del funcionamiento de bancos comerciales (banca tradicional), bancos hipotecarios (crédito hipotecario de largo plazo) y sociedades financieras (financiamiento de la producción y del consumo). En 1964 ya existen cinco bancos hipotecarios, que en 1983 llegan a 17. El desarrollo de la banca hipotecaria fue impulsado por un mecanismo diferente al de ahorro y préstamo, pues durante la recesión económica, entre 1958 y 1961, el inicio de sus actividades encontró serias dificultades, hasta el punto de que el 95% de las operaciones hipotecarias se efectuaban fuera del mercado institucional. Influyó además el hecho de que un gran número de urbanizaciones se encontraban paralizadas por falta de fondos.

Se dicta entonces, en agosto de 1961, el Decreto N° 611, mediante el cual se rescata la figura de la Junta de Crédito para la Construcción de Viviendas Urbanas, con el objetivo central de canalizar fondos prestables destinados a la reactivación de la construcción y de la economía en general. Los fondos asignados a la junta se constituyeron con aportes del Estado (160 millones de bolívares) y de 16 empresas

petroleras (200 millones de bolívares), que fueron utilizados para la adquisición de cédulas hipotecarias emitidas por los bancos hipotecarios creados a tenor de la nueva Ley General de Bancos y otras Instituciones de Crédito (Cilento, 1989). Con la creación de entidades de ahorro y préstamo y bancos hipotecarios se da inicio a la expansión del sistema de promoción mercantil de viviendas y al desarrollo de la llamada "política de estímulos al sector privado" para la producción de viviendas, dirigidas a los sectores no atendidos por el Banco Obrero, en las zonas urbanas.

Para completar la política de vivienda en este período se había establecido también el Programa Nacional de Vivienda Rural, dependiente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, financiado con transferencias del Banco Obrero, cuya acción sería parte importante de la exitosa lucha contra la malaria, emprendida por dicho ministerio desde los años cuarenta. Y para respaldar las actividades de las comunidades organizadas y brindar asesoramiento a los gobiernos locales, se crea la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomun), adscrita al Ministerio de Obras Públicas. Antecesoras de las de Fundacomun fueron las actividades desarrolladas por la División de Desarrollo de la Comunidad de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan). También de esta época son los primeros "parcelamientos de servicios mínimos" o de "lotes y servicios", concebidos como "embalses poblacionales" para ser desarrollados en las ciudades con fuerte presión migratoria; los primeros de ellos se construyeron en Puerto Ordaz y San Félix (posteriormente integrados en Ciudad Guayana) y en la zona petrolífera de la costa oriental del lago de Maracaibo.

El 13 de abril de 1964, el presidente Raúl Leoni, mediante Decreto N°15 crea la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, "integrada por siete miembros *ad honorem*, para que en un plazo de 90 días realice los estudios y presente al

Ejecutivo Nacional las recomendaciones necesarias para organizar y coordinar todo lo relativo a vivienda, servicios públicos vinculados con ella y construcción de obras públicas dirigidas a solucionar de manera integral los problemas de desarrollo urbano y regional". La Comisión será presidida por Antonio Cruz Fernández y contará con el asesoramiento de Luis Lander, quien había sido Director del Banco Obrero entre 1959 y 1961. El informe de la Comisión es consignado en diciembre del mismo año, pero fue rechazado por el Ejecutivo. La fuente del conflicto se centró en el siguiente planteamiento de la comisión: "Es conveniente recalcar que el desordenado crecimiento de los centros urbanos, unido a la ausencia de una política de tierras donde construir viviendas de los tipos y precios que reclama la demanda potencial, se convierte en un «cuello de botella», que dificulta hasta lo imposible la solución racional del problema de la vivienda"; y la subsiguiente recomendación de establecer una "Política sistemática de adquisición de tierras por el Estado, a fin de lograr la municipalización progresiva y a largo plazo de las tierras urbanas y las reservas correspondientes a los desarrollos urbanos y regionales; y al efecto, prohibición legal de que las (tierras) que pertenecen a la Nación, los estados y municipalidades puedan ser vendidas". La comisión había recomendado además la fijación de límites y la determinación y adquisición de las áreas de expansión de las ciudades, la creación de un impuesto de carácter progresivo a los terrenos ociosos; y el establecimiento de una contribución sobre mejoras en razón de las obras que realizaran los organismos públicos, así como una legislación municipal que permitiera recabar, para el municipio, la valorización generada por cambios de zonificación en los terrenos urbanos. Estos planteamientos fueron considerados por el Gobierno como un intento de establecer una "reforma urbana de corte socialista", lo que implicó su rechazo (Cilento, 1996).

El desarrollo organizativo y tecnológico mereció especial consideración entre 1959 y 1969 con la creación en el Banco

Obrero de la Oficina de Programación y Presupuesto y de la Unidad de Diseño en Avance, con el objetivo fundamental de desarrollar propuestas innovadoras en el diseño y construcción de viviendas, "en avance", para ser aplicadas en programas futuros del instituto, liberando las tareas de innovación y de introducción de nuevas tecnologías y diseños, de la presión diaria, que la urgencia de los problemas ejercía a la institución. Diseño en Avance desarrollará múltiples experiencias e innovaciones, completará el muy reconocido Programa Experimental de Viviendas de San Blas, Valencia, y conducirá a través del arquitecto Henrique Hernández la aplicación de sus resultados en la urbanización La Isabelica, en la misma ciudad, que abarcará la construcción de más de 12.000 viviendas. Después de 1970 perderá su rumbo inicial y desaparecerá cuando se crea la Oficina de Investigación y Difusión, la cual toma un camino distinto; y también cesará con la transformación del Banco Obrero en Instituto Nacional de la Vivienda en 1975 (Cilento, 1996; Lovera, 1996).

A mediados de 1969 se dicta el Decreto N° 60, el primero sobre la materia del presidente Caldera en su primer gobierno, con el cual se establece en Venezuela, el incentivo de la exoneración del impuesto sobre la renta (ISLR) a los promotores inmobiliarios y entes financieros que otorguen préstamos para la construcción de "viviendas que se declaren de utilidad pública", correspondiéndole la calificación y declaratoria a los ministerios de Fomento y Hacienda. El precio máximo de las viviendas se establece en 100.000 bolívares (alrededor de 23.000 dólares) en el Distrito Federal y estado Miranda, y de 70.000 bolívares en el resto del país. En julio de 1970, mediante Decreto N° 332, se establece un nuevo incentivo para las viviendas promovidas por el sector privado con precio de venta inferior a 45.000 bolívares, garantizando la compra, por el Banco Obrero, de aquellas que no se vendieran dentro del plazo de dos años, a partir de la fecha de la Cédula de Habitabilidad. En realidad fueron muy pocas las viviendas con precios inferiores a 45.000 bolívares

que se lograron promover, ya que la mayoría de ellas salieron al mercado con el precio de 99.000 bolívares, pues el incentivo de exoneración del Impuesto sobre la Renta (ISLR) era aplicado por igual a todas las viviendas que costaran un bolívar menos que cien mil.

Durante el período 1969-1974, la política de construcción de viviendas por parte del Banco Obrero se concentró en la producción masiva de soluciones dirigidas a los sectores con ingresos menores de 3.000 bolívares mensuales (unos 700 dólares), a través de los programas de: (1) "urbanizaciones populares", que incluían viviendas completas, viviendas núcleo o básicas y unidades-baño; (2) equipamiento de barrios, para el que se creó en el Banco Obrero un departamento especializado, con el fin de evaluar el problema en el ámbito nacional y establecer un plan que diera solución integral al problema; (3) "viviendas en pendiente", concentrado fundamentalmente en Caracas; y (4) el programa de autoconstrucción, desarrollado a partir de las experiencias iniciales del período anterior. Aunque hubo algunos cambios en las políticas, así como fallas de instrumentación, en el período 1958-1973 se mantuvo la continuidad de enfoques que permitió reestructurar y consolidar institucionalmente el sector; y se construyeron 317.970 viviendas, a pesar de la crisis habida entre 1958 y 1961. Las variadas experiencias desarrolladas y el crecimiento equilibrado del sector parecían augurar buenas posibilidades de mantener un ritmo progresivo de respuestas al problema habitacional.

Sin embargo, se había iniciado una reducción significativa de la capacidad del Estado para influir decisivamente en la creación de núcleos urbanos eficientes y atractivos, que pudieran cumplir el propósito de descongestionar el casco urbano. Lamentablemente, en Caracas y en muchas otras ciudades se desistió de la adquisición de importantes áreas requeridas para la expansión, aun de aquellas que estaban afectadas por decretos de expropiación, posponiéndose

indefinidamente la ejecución de las mismas. Además de la pérdida de estas oportunidades, estos descuidos también generaron una desconfianza general respecto a la eficacia y seguridad de este tipo de actuaciones del Estado (Fossi, 1984).

4/ EL BOOM DE LA CONSTRUCCIÓN INMOBILIARIA

Al inicio del primer Gobierno de Carlos Andrés Pérez, en 1974, como consecuencia de la guerra árabe-israelí (la guerra del Yom Kippur), el precio promedio del barril de petróleo pasa de 3,71 a 10,53 dólares y seguirá subiendo hasta alcanzar el precio de 29,71 dólares en 1981. Los ingresos del sector público pasan de 18.960 millones de bolívares en 1973 a 45.564 millones en 1974. Los efectos de este desbordamiento fiscal sobre el valor total de la construcción residencial comienzan a sentirse en 1975 y tiene su mayor impacto en 1976, cuando ésta cuadruplica el valor de 1973. También se triplica el circulante entre 1973 y 1976, al igual que el monto de los depósitos de ahorros y a plazos y de las cédulas hipotecarias en poder del público. La mayor afluencia de fondos a las entidades de ahorro y préstamo y a los bancos hipotecarios permite un incremento de la cartera de créditos hipotecarios, que también se triplica (Cilento, 1989).

En 1974 se dicta el Decreto N° 168 que crea una Comisión Presidencial con el encargo de realizar un diagnóstico y proponer recomendaciones para la formulación de una política de vivienda y desarrollo urbano. La Comisión recomendó, en 1975, poner urgentemente en marcha un programa de adquisición pública de tierras, estimando las necesidades hasta el año 2000 en 177.400 hectáreas, recomendándose un programa de 35.000 hectáreas para el primer quinquenio. Ese mismo año se había creado el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur), adscrito al Ministerio de Obras Públicas, con el propósito de realizar un amplio programa de adquisición de reservas de suelo para la expansión urbana. Sin embargo, cinco años después sólo

había recibido el 25% del patrimonio inicial establecido en la ley de su creación, y estos fondos debieron ser, en buena parte, destinados a la estabilización del mercado secundario de cédulas hipotecarias. La consecuencia más significativa de esta vacilante política de adquisición anticipada de tierras, ha sido que el emplazamiento territorial de actividades urbanas y de población resultó distorsionado por la escasez de espacio, oportunamente habilitado, en los sitios previstos por los planes de desarrollo urbano, lo cual tuvo el efecto de dificultar la armonización de los programas de inversión en infraestructura básica de servicios, con la creación de nuevas áreas habitacionales en las diferentes ciudades del país, por lo que la contribución a la ordenación territorial por parte del Estado —con las características antes indicadas— ha sido de tan dudosa calidad (Fossi, 1984).

En abril de 1976 se dicta el Decreto 1540, que establece un "Régimen de estímulos a la construcción de viviendas, locales y edificaciones educacionales, asistenciales y turísticas". En lo que corresponde a vivienda, el decreto establece nuevos desgravámenes del ISLR a promotores y financistas para viviendas con precios de venta hasta 250.000 bolívares (58.140 dólares). Fondur había sido creado según las recomendaciones de la Comisión Presidencial, con el fin de desarrollar, con urbanismo primario, las áreas de expansión de las ciudades pero, ya en la misma ley, por presión de promotores, banqueros y del propio Ministerio de Hacienda, se desvía hacia el financiamiento y subsidio a promotores inmobiliarios. En abril de 1975 se había dictado también una nueva Ley General de Bancos y otras Instituciones de Crédito que facultó a la banca comercial para otorgar préstamos, con plazo de cinco años, para el financiamiento de cuotas iniciales, mediante hipoteca de segundo grado. Además se dictó el Decreto N° 123 que estableció un aumento general de sueldos y salarios, con lo cual se terminó de configurar una política de fuerte estímulo a la demanda de viviendas, especialmente a las incentivadas por el Decreto 1540, lo cual

aceleró las tendencias alcistas en los precios de las viviendas y comenzó a configurar el cuadro inflacionario que, desde entonces, ha afectado al país. Pero, al mismo tiempo, este decreto impulsó definitivamente el fortalecimiento de las políticas de incentivos a la promoción inmobiliaria privada, que en el futuro marcarían la política habitacional, debido a la crisis de las instituciones públicas y la reducción de la producción de viviendas por el Estado. Mientras tanto, también en 1975, el Banco Obrero se transforma en Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi) con la idea de proceder a su descentralización total, lo que no ocurrirá, a pesar de que se habían adelantado estudios detallados; por el contrario, al pasar los años se acentuará su ineficiencia.

También en 1975 se dicta la Instrucción Presidencial N°12 que dejó a un lado la política de construcción de "urbanizaciones populares" y estableció áreas mínimas para las viviendas a construir por el Banco Obrero, que variaban entre 50 y 88 metros cuadrados, según el número de dormitorios. El espejismo de recursos abundantes llevó a la idea de que debían construirse "viviendas completas" y a la producción masiva de conjuntos multifamiliares de gran altura; posteriormente ya no fue posible financiarlas. Pero, entre tanto, se desarrolla una desenfrenada carrera para la instalación de plantas de "prefabricación pesada" y aplicación de "sistemas constructivos", muchos de ellos sin ninguna evaluación de su aplicabilidad en el país, lo que contribuirá a su fracaso estrepitoso. El Estado, incluso, desarrolló una política de avales a promotores y constructores, dirigida a facilitar la introducción de técnicas de industrialización en la construcción: algunas plantas de prefabricación pesada y sistemas de encofrados metálicos (por ej.: Sistema Túnel); pero, la crisis que se iniciará en los ochenta con la devaluación del bolívar, hará que muchos de estos millonarios avales en dólares, al ser impagados, deban ser absorbidos por el Inavi y otras instituciones públicas, presionando sobre el monto de la deuda externa, que justamente será la causa fundamental de las subsiguientes devaluaciones.

En un país presidencialista y fuertemente centralizado, el Ministerio de Obras Públicas tenía, y ejercía, un enorme poder y tendría aún más por la abundancia de recursos; no sólo poder económico sino principalmente político, pues el MOP (y sus institutos) eran prácticamente los únicos organismos promotores de obras públicas en todo el territorio nacional, a excepción de la Corporación Venezolana de Guayana. Pero, no sólo controlaba la ejecución de casi toda la infraestructura del país, sino que ejercía, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico, buena parte de la planificación urbana (frecuentemente ilusoria), casi al margen de los entes municipales. En 1976 se dicta la Ley Orgánica del Ambiente y, en abril de 1977, se decide dividir al MOP, previa reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central; así, la Dirección General de Vialidad y el Ministerio de Comunicaciones darán origen al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la Dirección de Obras Hidráulicas dará origen al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales no Renovables, y la Dirección de Desarrollo Urbanístico será la base del nuevo Ministerio del Desarrollo Urbano al que se adscriben el Instituto Nacional de la Vivienda, Fundacomun y el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Cilento, 1998b). Estos nuevos ministerios nunca lograron recomponer la eficiencia y competencia técnica que demostró el MOP en sus 103 años de vida; y la perturbación introducida por el tratamiento parcelado de los asuntos urbanísticos se hizo evidente, particularmente al considerar la falta de coordinación y sincronización entre las demandas crecientes del desarrollo urbano y los programas de expansión de las redes de servicios públicos, en especial las de abastecimiento de agua, saneamiento (cloacas y drenajes) y transporte (Fossi, 1984).

5/ DESPUÉS DEL *BOOM* EL ESTANCAMIENTO

En 1978 comienzan a percibirse las nubes de una gran tormenta. Durante 1977-1978 había disminuido el ingreso fiscal petrolero y el Gobierno, para mantener el nivel del gasto

público, recurre ampliamente al endeudamiento externo, hasta el punto de que ya en 1978 constituye el 18,6% de los ingresos totales. Esto refiriéndonos solamente a la deuda contratada con base en la Ley Orgánica de Crédito Público pues, en aquellos años, muchos entes públicos contrataron préstamos internos y externos que luego serían registrados como "deuda flotante". La crisis comienza a manifestarse en lo interno cuando, al subir las tasas de interés, las colocaciones de largo plazo (cédulas y bonos hipotecarios) se transforman aceleradamente en colocaciones de corto plazo (depósitos de ahorros y a plazos) y, en lo externo, a través de la sustitución del ahorro en bolívares por ahorro en divisas. En 1979 se había iniciado la nueva era inflacionaria venezolana, con inflación de dos dígitos, por lo que el deterioro del salario real comenzará a dejarse sentir pesadamente; en 1981, el salario real ha descendido a los niveles de 1975 y continuará cayendo, generando un severo desequilibrio entre los niveles de la oferta y la capacidad de la demanda.

Pero, a pesar de los cambios en el entorno, en marzo de 1979, con Luis Herrera Campins en la presidencia de la República, se dicta el Decreto N° 214, el cual establece un "Régimen sobre estímulos a los programas de urbanización y a la promoción de viviendas", que mantiene la política misma de estímulos al financiamiento de viviendas, elevando el tope máximo de los precios de venta hasta 350.000 bolívares y, posteriormente, hasta 450.000 bolívares en el área metropolitana. En verdad se trataba de la consolidación de una política de "venta de créditos" subsidiados en la que se estimulaba fuertemente la demanda sin analizar mucho las características de la oferta. En julio de 1981, mediante Decreto N° 1134, se crea el llamado "subsidio habitacional", que no es sino un préstamo sin intereses por la diferencia entre el interés actual y la tasa "subsidiada", pagadero vencido el plazo del "subsidio", con una cuota creciente. En agosto de 1981, el Banco Central de Venezuela decide liberar las tasas de interés a fin de que la banca pueda usar esta variable para mejorar su captación, afectada adicionalmente por

la fuga de divisas, iniciándose una furiosa competencia entre los entes financieros por la captación de recursos. Como resultado de tasas de interés crecientes, los costos de la producción inmobiliaria continúan su escalada segregando aún más la oferta de la demanda.

El inicio del conflicto bélico Irán-Iraq, eleva en 1981-1982 el ingreso fiscal petrolero, lo que hace que los ingresos del Gobierno ascienden, por primera vez, por encima de los cien mil millones de bolívares (23.256 millones de dólares). Los entes financieros y promotores inmobiliarios, euforizados por el flujo de recursos, eluden los presagios de tormenta y colocan en el mercado financiero fondos hipotecarios con montos sin precedentes en la historia del sector financiero venezolano: 10.084 millones de bolívares en 1981 y 12.086 millones adicionales (2.810 millones de dólares) en 1982. Pero este espejismo estaba siendo financiado realmente por el Estado que, en maniobra de salvataje a la banca hipotecaria, había llegado a recomprar, hasta diciembre de 1982, a través del Banco Central, Fondur y el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS), más de 11.600 millones de bolívares (2.700 millones de dólares) en cédulas hipotecarias desvalorizadas por su bajo rendimiento del 8,5% anual; mientras tanto, los gastos del gobierno continúan cubriéndose con endeudamiento externo (la mayor parte de corto plazo). Esta posición de endeudamiento con la banca externa será una bomba de tiempo para la economía venezolana, que explotará en febrero de 1983 (Cilento, 1989).

6/ DEVALUACIÓN Y VIVIENDAS FRÍAS

La estabilidad del tipo de cambio y el régimen de libre convertibilidad, que por veinte años habían garantizado las relaciones monetarias externas del país, llegan a su fin abruptamente el viernes 18 de febrero de 1983, último día en que se vendieron divisas libremente. Entre diciembre de 1982 y febrero de 1983, los egresos directos de divisas al exterior

habían alcanzado la enorme cifra de 20.236 millones de bolívares (4.700 millones de dólares), ya a finales de 1983 el precio del dólar libre se ha ubicado en 12 bolívares: una devaluación del 179%. Para ese momento, el deterioro del salario real y la casi desaparición del crédito de largo plazo han generado una sobreoferta e inadecuación de viviendas frente a las expectativas de la demanda. En consecuencia, el inventario de viviendas-mercancía sin compradores se incrementó, y la cartera demorada y en litigio de los entes financieros comenzó a crecer, especialmente entre los deudores de las llamadas "viviendas de interés social". A finales de 1983 se estimaba que el número de "viviendas frías" y paralizadas en su construcción ascendía a cerca de 80.000. La crisis del aparato productivo de viviendas, de la industria de la construcción y del sector financiero inmobiliario era más grave que la sufrida entre 1958 y 1961.

En efecto, durante 1985, el valor de la construcción residencial había bajado a 7.174 millones de bolívares, nivel equivalente al de 1975 y la construcción residencial privada, valorada en 6.068 millones, representaba la mitad de su valor en 1978. El PTB total, a precios constantes de 1968, había retrocedido a los niveles de 1976, y el de la construcción a los niveles de 1971. El número total de viviendas construidas en 1984 y 1985 fue equivalente a la producción de 1968, pero el número total de viviendas producidas por el sector público había disminuido a los niveles de 1964. La política de estímulos y el subsidio habitacional habían generado condiciones para que los compradores se convirtiesen en morosos potenciales. Se estaban otorgando préstamos hasta por el 95% del precio de venta, con plazos mayores a 20 años, comprometiéndose hasta el 40% del ingreso familiar (y a veces más), con intereses variables y una tasa artificialmente reducida pero creciente en el futuro. Estas condiciones en lugar de favorecer el acceso a viviendas más económicas, lo que realmente favorecía era un mayor endeudamiento. Al finalizar 1986, el mito de la política de

estímulos se derrumbó, cuando la cartera inmovilizada de la banca hipotecaria superó al 80% de su cartera de "viviendas de interés social" y la de las entidades de ahorro y préstamo superó a los 5.000 millones de bolívares (Cilento, 1989).

A principios de la década de los años ochenta, "la economía venezolana sufrió un cambio estructural de envergadura a consecuencia del deterioro del mercado petrolero internacional y del incremento del servicio de la deuda pública externa, contraída durante el período de bonanza petrolera. Este *shock* adverso generó efectos de carácter permanente en la disponibilidad de divisas excedentes y en las cuentas fiscales, evidenciando el agotamiento del mecanismo tradicional de dinamización de la economía interna" (Niculescu, 1997). De igual manera, se deterioraron los indicadores generales de calidad del entorno urbano, medidos a través del acceso a los servicios básicos, mientras los centros urbanos llegan a concentrar el 84,1% de la población total del país; y ha continuado creciendo la población que se ve forzada a alojarse en zonas de barrios.

En marzo de 1984, el nuevo presidente Jaime Lusinchi dicta el Decreto N° 69, relativo al "Régimen de estímulos para la fluidez del mercado habitacional", que perseguía el objetivo de incentivar la venta del "considerable inventario de viviendas que no han sido ocupadas", lo cual "es incongruente con las necesidades de densos sectores de la población" y ha generado "considerables inmovilizaciones para las empresas de construcción y las instituciones financieras que concedieron los correspondientes créditos hipotecarios". Se trataba de un subsidio adicional a la tasa de interés por un período variable, según el precio de las viviendas. Posteriormente se autorizará a los entes financieros para otorgar préstamos hasta por el 95% del valor del inmueble dado en garantía.

En noviembre de 1984 vuelve a insistir en la misma política y se dicta el Decreto N° 335 que no es más que un retoque a los

anteriores decretos N° 1540 y N° 214, limitándose simplemente a modificar las escalas de precios de las viviendas, manteniéndose la misma política de desgravámenes del ISLR y de tasas preferenciales de interés. El último intento de salvar la política de estímulos a la "venta de créditos" se realiza con el Decreto N° 1280 del 24 de septiembre de 1986, que establece un mecanismo de financiamiento directo con intereses fijos subsidiados, al 9% y plazos hasta 20 años, definiendo tres categorías de viviendas con precio máximo de 350.000 bolívares (17.500 dólares). Los 5.000 millones de bolívares que el Ejecutivo destina al programa, son tomados del Fondo de Pensiones del IVSS, mediante la adquisición de títulos hipotecarios emitidos por los entes financieros que devengarán intereses del 7%; es decir, una inversión forzosa de muy baja rentabilidad para el Fondo de Pensiones, lo que contribuirá a su descalabro total en los años noventa. En 1987, la inflación había llegado al 40,27% y en 1988 se ubicará en 35,51%, lo que generó un incremento espectacular de los precios de la oferta inmobiliaria, duplicándose los precios de venta por metro cuadrado de apartamentos entre ambos años (Cilento, 1989).

En diciembre de 1983 se había dictado la Ley de Ordenación del Territorio y, en marzo de 1987, entra en vigencia una ley específica reguladora de la materia urbanística, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, a la cual se le han formulado diversas críticas, entre las que destacan sus excesos centralistas y reglamentistas y la ausencia de previsiones para los casos de áreas metropolitanas constituidas por más de un municipio (Conavi, 1996). Si bien estos dos instrumentos coinciden en el objetivo de declarar la ordenación territorial de los asentamientos humanos materia de interés nacional, es notoria la diferencia de enfoques y la insuficiente definición de atribuciones y de órganos de intervención competentes, influida sin duda esta situación por la fragmentación funcional de las responsabilidades públicas en esta materia, que hemos comentado antes. Ambas leyes,

por otra parte, se orientan a considerar "el plan" como objetivo de la administración y no como medio para racionalizar decisiones complejas, lo cual ha contribuido a distorsionar el propósito central de la intervención pública.

7/ EL PROBLEMA DE LOS BARRIOS POBRES

Desde mediados de la década de los cincuenta, las ciudades venezolanas comienzan a experimentar un acelerado crecimiento de sus barrios pobres: en 1960, la población asentada en barrios pobres urbanos ya llegaba al 22% de la población urbana; en 1977 alcanzaba al 47%; y en 1997 sobrepasaba el 50%. En el área metropolitana (A.M.) de Caracas, que representa la mayor calidad de vida en Venezuela, la población que vive en zonas de ranchos pasó del 16,3% en 1950 al 40,2% en 1990. Según el *III Inventario Nacional de Barrios*, realizado por la Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI) para Fundacomun, en 1991, en el A.M. de Maracay el 54% de la población vivía en barrios; en el A.M. de Valencia, el 52%; en el A.M. de Maracaibo y las ciudades de la costa oriental del lago de Maracaibo, el 64%; en el A.M. de Barquisimeto, el 51%; en el A.M. de San Cristóbal, 39%; en el eje Barcelona-Puerto La Cruz, 53%; en Ciudad Guayana, 48%.

Como respuesta a las limitaciones del ingreso y a la inadecuación de la oferta a la demanda existente, las familias de bajos ingresos continúan incrementando la construcción de nuevas soluciones informales (subestándar) y mejorándolas progresivamente. Persiste, sin embargo, en los barrios un nivel de infraurbanización que no puede ser resuelto por los propios habitantes sin la participación de inversiones públicas técnicamente sustentadas. Lamentablemente, una parte muy importante de la enorme cantidad de recursos que el Estado ha gastado en los barrios pobres de las ciudades venezolanas, para mitigar los efectos perversos de la infraurbanización y consecuente

vulnerabilidad de sus pobladores, no garantiza la permanencia y recuperación de las mejoras obtenidas, lo que ha contribuido a fortalecer, en no pocos casos, la permanencia de asentamientos en áreas no aptas, con riesgos comprobados de índole geológica, sísmica o de inundación.

Aun cuando mediante el Decreto N° 16, de marzo de 1969, se había creado el Departamento de Urbanización y Equipamiento de Barrios en el Banco Obrero, será con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, cuando, por primera vez, se reconoce en una ley la existencia de los barrios, y el derecho de sus habitantes al tratamiento de su entorno urbano como parte integrante de la ciudad, al ordenar preparar planes y programas para integrar los barrios a la estructura urbana de las ciudades. Este reconocimiento implica la necesidad de acciones tendentes a la rehabilitación integral de los barrios, por lo cual aparece entonces la cuestión de la legalización de la tenencia como concepto unívoco al de reconocimiento. La discusión no es, pues, si se debe legalizar o no la tenencia de la tierra en los barrios, sino en qué momento y a través de qué medios puede transferirse la propiedad del terreno a quienes lo ocupan. Esta rehabilitación es pertinente en las áreas aptas y la transferencia de propiedad implica un proceso previo de urbanización de las áreas ocupadas pero no habilitadas urbanísticamente (ver Bolívar, Cilento y Hernández, coords., 1997).

En 1993-94, un equipo de investigación establecido en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (J. Baldó y F. Villanueva, coordinadores) elaboró el Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del Área Metropolitana de Caracas, determinando los programas de actuaciones urbanísticas necesarios para la habilitación física de las zonas de barrios, es decir, las obras de urbanización que permitan la adecuada inserción de los barrios en el medio ambiente construido, así como la superación de las carencias internas en cuanto a niveles de urbanización. Dicho plan incluía un

conjunto de recomendaciones y orientaciones organizativas, metodológicas y técnicas para la estructuración de las acciones, mediante la creación de "agencias de desarrollo urbano local autogestionadas", para la elaboración de los proyectos necesarios, para la ejecución de las diversas obras, para la asistencia técnica *in situ* y para la contratación.

El plan plantea acciones y formas concretas para urbanizar 4.600 hectáreas de terrenos ocupados por barrios, durante un período mínimo de 15 años, con una inversión global de 2.450 millones de dólares, para atender una población de 1.200.000 personas, es decir, el 40% de la población total del área metropolitana de Caracas (ver Baldó, Villanueva y Martín, 1997). El Plan Sectorial fue originalmente elaborado para el Ministerio del Desarrollo Urbano, como un servicio de apoyo a la gestión estratégica de los municipios metropolitanos, pero posteriormente el ministerio se desentendió de su aplicación; sin embargo, fue asumido unilateralmente como propio por el Municipio Libertador, que alberga al 65% de la población en barrios del área metropolitana. La primera experiencia es la del Consorcio Catuche, que atiende una población de 8.747 habitantes en 28,3 ha. Esta experiencia fue seleccionada por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (CNUAH) como una de las 100 Mejores Prácticas Mundiales presentadas en la Conferencia Hábitat II, celebrada en Estambul, Turquía, en 1996. El Consorcio Catuche ha demostrado la viabilidad del Plan Sectorial; y su modelo organizativo y operativo ha comenzado a ser replicado exitosamente, dado que incorpora elementos de juicio y criterios orientadores para actuaciones similares en otras zonas del país.

8/ LA LEY DE POLÍTICA HABITACIONAL

En 1989, con Carlos Andrés Pérez en su segundo gobierno, se eligen mediante el voto directo, por primera vez, gobernadores de estados y alcaldes, y se dicta la Ley Orgánica

de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, lo que introduce un cambio fundamental en la estructura política y funcional del Estado venezolano. También en ese año se adopta un programa de ajuste estructural y estabilización macroeconómica que implica la liberación del tipo de cambio, de las tasas de interés y de los precios de bienes y servicios; se propone la reestructuración del sector público, la privatización de empresas públicas; y se establece un nuevo acuerdo de refinanciamiento de la deuda externa, bajo supervisión del Fondo Monetario Internacional. El impacto inicial del ajuste es el crecimiento de la inflación hasta 84,5%. Pero, en 1990 y 1991, la inflación se desacelera, el producto crece y los déficit fiscales y comerciales desaparecen (Conavi, 1996).

En 1990, después de dos años de estudios y consideraciones, un acuerdo entre los principales partidos políticos representados en el Congreso, permite la aprobación de la Ley de Política Habitacional (modificada en 1993), que establece el ahorro habitacional obligatorio mediante la contribución del 3% de sueldos y salarios (1% del trabajador y 2% del patrono), así como también la fijación del 5% de los ingresos fiscales ordinarios para los programas de vivienda destinados a las familias de menores ingresos. Los fondos recabados por el ahorro habitacional están dirigidos a los sectores de ingresos medios y son manejados por las entidades de ahorro y préstamo y los bancos hipotecarios. Los fondos fiscales son distribuidos a través de los organismos ejecutores de programas de vivienda nacionales, estatales y municipales; y están destinados básicamente a los programas de construcción y mejoramiento de viviendas, rehabilitación de barrios y asistencia técnica a la población organizada.

La ley crea el Consejo Nacional de la Vivienda, órgano del Ministerio del Desarrollo Urbano, con autonomía organizativa y funcional (no patrimonial), cuya competencia es asesorar y contribuir técnicamente en la definición de la política

habitacional, coordinar, supervisar, evaluar y controlar su ejecución y cumplir las demás atribuciones que se le confieran por ley. También (en la revisión de 1993) se crean comités estatales de vivienda, cuyas funciones son las de cooperar, asesorar y contribuir técnicamente con las gobernaciones de estado y sus comités de coordinación y planificación, en la formulación de los planes estatales de vivienda. La ley también crea el Sistema Nacional de Asistencia Técnica dirigido a prestar apoyo a la población organizada en asociaciones civiles o cooperativas, en todos los aspectos relacionados con la autogestión de programas de vivienda.

Pero entre 1993 y 1994 se desata la más grande crisis política y financiera vivida por la democracia venezolana: golpes de estado fallidos en febrero y noviembre de 1992; destitución del presidente Pérez en 1993; y la crisis bancaria sistémica que se desató en 1994, afectando al 50% de las instituciones financieras. Todo ello contribuyó a abortar los efectos iniciales de las reformas estructurales emprendidas en 1989 y a generar una profunda modificación de las expectativas generales del país.

Dentro de la crisis, el ahorro habitacional significó un nuevo y salvador aliento para las instituciones hipotecarias, aunque "la evolución desfavorable del contexto macroeconómico y las rigideces del mercado laboral y de la instrumentación de la ley, ocasionaron un desempeño deficiente del financiamiento de la vivienda del Área de Asistencia II (sectores de ingresos medios), respecto a las expectativas generadas". La persistencia de tasas de inflación altas y volátiles y del régimen de retroactividad de las prestaciones sociales, determinó "una evolución rezagada de los ajustes salariales, y a partir de 1992 un deterioro de la captación del ahorro habitacional, referido al salario, y por tanto, de su aplicación al financiamiento de la construcción y adquisición de vivienda". De esta manera, "el monto real de los créditos se redujo a la

mitad entre 1992 y 1996, mientras que el número de soluciones beneficiadas por estos préstamos se mantuvo alrededor de doce-trece mil unidades al año, lo cual significó una fuerte contracción del financiamiento promedio por vivienda en términos reales" (Niculescu, 1998).

En efecto, para que los fondos provenientes del ahorro habitacional crezcan en términos reales, la tasa de crecimiento de los salarios sumada a la tasa de retorno de los préstamos concedidos, debe totalizar una tasa superior a la de crecimiento de los precios de venta de las viviendas, pues, en caso contrario, como ha sucedido con dichos fondos, el total de metros cuadrados financiables disminuye progresivamente, y el resultado es la promoción de cada vez menos viviendas, cada vez más pequeñas y de menor calidad. Esto se confirma con los resultados de los primeros siete años de aplicación de la ley ya que, entre 1990 y 1996, sólo se terminaron 83.200 viviendas, un promedio de 11.887 viviendas por año. En cuanto a la producción con fondos públicos, además de que el poder nacional no ha podido cumplir con la entrega oportuna de los fondos provenientes del 5% de los ingresos ordinarios, lo que implica mayores costos en tiempo de inflación, la eficiencia de sus instituciones ha sido cada vez menor y ello se refleja en una baja producción que, entre 1990 y 1996, totalizó unas 300.000 soluciones habitacionales (nuevas unidades y mejoramiento): un promedio de menos de 43.000 soluciones anuales.

Compartimos con Irene Niculescu, a quien hemos citado, el criterio de que, no obstante la baja productividad registrada durante la aplicación de la Ley de Política Habitacional, se ha avanzado significativamente en los aspectos institucionales del sector de la vivienda, cuyos efectos se evidenciarán sólo en el largo plazo. La creación del Consejo Nacional de la Vivienda ha sido un paso importante que requiere ser consolidado a través del logro de autonomía administrativa,

pues hasta ahora opera con las limitaciones impuestas por su ubicación al nivel de una Dirección del Ministerio del Desarrollo Urbano.

Especialmente importante ha sido la generación de un sistema de promoción social de viviendas, con la colaboración de Organizaciones no Gubernamentales, y de las Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV) y la asistencia técnica a través de Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIV). El apoyo a la investigación y a la evaluación de los recursos y potencialidades locales y regionales, a través del Programa Nacional de Investigación en Vivienda, así como la creación de los Sistemas Nacionales de Asistencia Técnica y de Información en Vivienda y Desarrollo Urbano, son instrumentos básicos que han propiciado la incorporación de agentes no tradicionales en la gestión habitacional, y el apoyo a la gestión de los Institutos Regionales y Municipales de Vivienda, que favorecerán un mejor desenvolvimiento del sector en el futuro.

A pesar de las críticas que hemos expresado a lo largo de esta exposición, no se puede minimizar la acción del Estado venezolano en el campo de la vivienda, máxime si tomamos en cuenta que, entre 1928 y 1997, se han producido viviendas, y otras soluciones o acciones habitacionales, que han permitido el alojamiento de más de un millón de familias venezolanas, es decir, entre el 20 y el 25% de la población del país.

9/ LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización en 1989, "la vivienda popular, urbana y rural" pasó a ser una competencia concurrente entre los distintos ámbitos del poder público, que deberá ser progresivamente transferida a las gobernaciones de estados y municipalidades. A tal fin, desde la promulgación de la ley, las gobernaciones de estados

y algunos municipios han creado entes descentralizados de vivienda: Institutos Regionales o Municipales de Vivienda; y han comenzado a recibir, para invertir en vivienda, el 5% del monto que les corresponde por situado constitucional, además de transferencias adicionales, para atender los programas regionales y locales de construcción y mejoramiento de viviendas. Sólo a partir de 1993 puede decirse que tales organismos han comenzado a operar en todos los estados y que puede iniciarse una evaluación representativa de su gestión, cuya principal falla ha sido, en nuestra opinión, la reproducción del modelo de actuación de los organismos nacionales, que a partir de la década de los años 70 han venido perdiendo claridad en los enfoques y eficiencia en sus actuaciones.

Sin embargo, a partir de 1995-96 comenzaron a percibirse efectos beneficiosos, derivados de la descentralización de la producción de viviendas, asociados a una mayor identificación de los programas con las reales necesidades, potencialidades y condicionantes locales y regionales. También es muy importante la diversidad de las actuaciones de los nuevos agentes, que rompe con los modelos únicos impuestos desde el centro, y que permite la replicabilidad e intercambio, que no la copia, de las experiencias exitosas. En la medida que se consoliden los programas de vivienda en los ámbitos regional y local, y que otras actividades de construcción y mantenimiento sean transferidas progresivamente a tales ámbitos, sería posible reformar totalmente la actual estructura administrativa del poder nacional en este campo.

Creemos que en el próximo quinquenio, que se inicia en 1999, se darán los pasos definitivos para la reestructuración de los ministerios de infraestructura, lo que pudiera implicar, como ha sido propuesto varias veces por la Comisión de Reforma del Estado (Copre), la fusión de los ministerios del Desarrollo Urbano, Transporte y Comunicaciones, y del Ambiente y los Recursos Naturales no Renovables, en un nuevo Ministerio de

Infraestructura y Ambiente, o como nos gustaría denominarlo "Ministerio de Obras Públicas Nacionales y del Ambiente". Esto sería posible, pues al transferir a las gobernaciones y municipalidades la ejecución de los programas, sólo se reservarían al poder nacional las funciones ductoras, de planificación, programación, asesoría y asistencia técnica de carácter nacional, el establecimiento de las normativas y reglamentaciones nacionales, y la ejecución de sólo aquellas obras de infraestructura calificadas como de interés nacional, es decir, supraestadales.

En un esquema como el planteado se deberían reforzar las funciones y la autonomía operativa y patrimonial del Consejo Nacional de la Vivienda, y deberían desaparecer el Instituto Nacional de la Vivienda, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano y el Servicio Autónomo de Vivienda Rural, puesto que sus funciones de "organismos ejecutores nacionales", como los califica la Ley de Política Habitacional, serían asumidas progresiva y totalmente por los Institutos Regionales y Municipales de Vivienda. Por otra parte, toda la legislación nacional en materia de vivienda y desarrollo urbano, debería estar referida en una Ley Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano que, además de establecer las pautas nacionales sobre la materia, establezca claramente las responsabilidades y delimite los campos de actuación de los distintos ámbitos del poder público en tales campos. La Ley de Política Habitacional no cumple tal rol.

Finalmente, debemos señalar que a finales de 1997, dentro del marco de la Agenda Venezuela (un nuevo programa de ajuste estructural) fue dictada una nueva Ley Orgánica del Trabajo, que modificó el régimen de prestaciones sociales que, con algunos cambios, databa de 1936, eliminándose la retroactividad de las prestaciones, que siempre se argumentó era el mayor escollo para el logro de salarios reales positivos. Consecuentemente, se aprobó la Ley Orgánica de Seguridad Social, que establece un nuevo Sistema de Seguridad Social,

que abarcará los subsistemas de salud, retiro y vivienda, entre otros. A tal efecto se está procediendo (junio de 1998) a modificar la Ley de Política Habitacional a fin de adaptarla a los nuevos requerimientos establecidos en la Ley Orgánica de Seguridad Social.

Sin embargo, consideramos necesario observar que el abordaje del tema de la vivienda y la política habitacional como un "subsistema" dentro del "Sistema de Seguridad Social" implica una inadecuada ubicación y, consecuentemente, un inadecuado e insuficiente tratamiento. La vivienda como asunto de interés colectivo, debe plantearse desde una perspectiva de mayor integralidad y precisión en su ubicación, que sin duda la coloca en el campo del desarrollo urbano. Aun cuando el alcance y el propósito del proyecto estén solamente referidos a los aspectos financieros, consideramos imprescindible evaluar la eficiencia del sector público en función de su vinculación e interacción con los demás instrumentos normativos que constituyen el "sector urbanístico".

10/ ANOTACIÓN FINAL

No podemos dejar de anotar que a lo largo de los últimos quince años se ha producido un severo deterioro de la calidad del espacio urbano de las ciudades venezolanas; de los servicios públicos, particularmente los de acueducto y alcantarillado; de la vialidad y el transporte urbano; de las edificaciones y servicios educacionales y médico-asistenciales; de la seguridad de bienes y personas; y, por supuesto, de la calidad y la asequibilidad de la vivienda. El hábitat de los venezolanos, en su concepción integral, se ha degradado ostensiblemente, y no sólo por la expansión y densificación de los barrios pobres, sino por las mismas causas, en las "áreas controladas" de nuestras ciudades. Concomitantemente, la vulnerabilidad de las estructuras urbanas y la de sus habitantes ha crecido aceleradamente, a

pesar —y en algunos casos por causa— de los paliativos improvisados por los distintos ámbitos del Estado y por los propios particulares. Causa y al mismo tiempo consecuencia, la pobreza está afectando a una proporción alarmantemente creciente de la población; y, como es bien sabido, la mayor de las debilidades es justamente la pobreza.

En lo que atañe al campo de la vivienda y el desarrollo urbano, buena parte de los efectos degradantes antes mencionados han sido la consecuencia de desviaciones del sistema de decisiones públicas que han menoscabado la eficiencia de las intervenciones del Estado: excesiva fragmentación de responsabilidades, atribuidas a los diferentes organismos, con el consecuente tratamiento parcelado de asuntos que deberían responder a una estrategia única de actuación; e incorporación de distorsiones conceptuales acerca del proceso de urbanización y metropolización, así como de los objetivos de la intervención pública para ordenar dicho proceso. Estas desviaciones han dado lugar, a su vez, a la proliferación de decisiones cortoplacistas e improvisadas, con escasa o ninguna referencia a los planes pertinentes, y a la sustitución gradual de intervenciones proactivas por cartabones regulatorios de corte burocrático: aplicación de normativas urbanísticas de carácter pasivo a secciones urbanas deprimidas o decadentes; regulaciones relativas a incentivos o subsidios con frecuencia contradictorios o de efectos regresivos; concesiones y liberalidades inequitativas o contraproducentes.

Las perturbaciones introducidas por esta forma de intervención son evidentes: el emplazamiento territorial de actividades urbanas en áreas no habilitadas oportunamente; la producción en serie de conjuntos habitacionales monótonos, sin identificación vecinal, ubicados en cualquier lugar, sin adecuada consideración de las determinantes urbanísticas y ambientales; la preeminencia de lo cuantitativo sobre lo

cualitativo; la tradicional respuesta de la oferta —por los efectos de la inflación y el deterioro del salario— de viviendas-mercancía cada vez más pequeñas y de menor calidad y durabilidad, entre otros varios factores.

A pesar de todo lo anterior, existen posibilidades de abrir nuevos caminos. Algunos de ellos ya han sido planteados en la Conferencia Hábitat II (Estambul), por el Conavi, por Alemo y otras organizaciones no gubernamentales, por muchos investigadores y estudiosos del tema, entre ellos los autores de este ensayo; pero, lo realmente importante es entender que la cuestión fundamental no es la producción de viviendas-mercancía, sino la incorporación de los programas de vialidad, abastecimiento de agua, saneamiento ambiental, desarrollo habitacional y equipamientos colectivos en una estrategia única de intervenciones públicas. Los problemas urbanísticos de nuestras ciudades y áreas metropolitanas son suficientemente complejos como para requerir un enfoque técnico y gerencial, donde el interés público (reducción de la pobreza y la vulnerabilidad urbanas, mejoramiento progresivo de la calidad de vida en las ciudades y áreas metropolitanas, incorporación efectiva de las familias pobres a la estructura urbana formal) pueda ser preservado con mayor fundamento que en otras instancias de la administración pública.

REFERENCIAS

- ARCILA FARIÁS, E. (1974)
"Centenario del Ministerio de Obras Públicas. Influencia de este ministerio en el desarrollo". MOP. Caracas.
- BALDÓ, J., VILLANUEVA, F. y MARTÍN, C. (1997)
"Una agencia de desarrollo urbano local autogestionada en la quebrada Catuche". En: *Enfoques de Vivienda 96*. Conavi. Caracas.
- BOLÍVAR, T., CILENTO, A. y HERNÁNDEZ, T., coords. (1997)
Barrios y propiedad de la tierra. Una discusión. Caracas: UCV-Fundacomun-Fundación Gual y España.
- CILENTO, A. (1989)
"Financiamiento y mercado de la vivienda". Caracas: IDEC-FAU-UCV.
- CILENTO, A. (1996)
"La visión estratégica del Banco Obrero en el periodo 1959-1969". En: Lovera, A. comp. *Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo y otros.
- CILENTO, A. (1998a)
Cambio de paradigma del hábitat. Libro en prensa. Alemo/CDCH, IDEC-UCV/ Conavi/FVP. Caracas.
- CILENTO, A. (1998b)
"Obras públicas y poder político: nacimiento, desarrollo y muerte del MOP". En: Cilentó, A., López, M., Marcano, L. y Martín J.J. "El dispositivo de obras públicas en Venezuela". *Simpósio Historia de los Procesos de Difusión e Institucionalización de las Ciencias y la Tecnología en el Desarrollo Moderno de Venezuela*. XLVI Convención Anual de Asovac. En: "Desarmando modelos". CDCH-Asovac. En prensa.
- CONAVI (1996)
"Venezuela Informe Nacional Hábitat II". En: *Enfoques de Vivienda 95*. Caracas: Ediciones del Consejo Nacional de la Vivienda.
- FOSSI, V. (1984)
"Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis". En: *El caso Venezuela, una ilusión de armonía*. Caracas: Ediciones IESA.
- INAVI (1988)
60 años de experiencia en desarrollos urbanísticos de bajo costo en Venezuela. Caracas: Ed. Metrópolis.
- LOVERA, A. (1996)
"La innovación tecnológica desde el Estado: diseño en avance". En: Lovera, A. comp. *Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo y otros.
- MARTÍN, J. J. (1994)
Planes, planos y proyectos para Venezuela: 1908-1958. Caracas: UCV- Fondo Editorial Acta Científica.
- NICULESCU, Irene (1997)
"Apertura petrolera y financiamiento de la vivienda". Caracas: Instituto de Urbanismo-UCV.