

bio, debe entenderse que ésta se contrae al ejercicio de competencias urbanísticas específicamente, y en tal sentido el vínculo que se establece entre el contenido de esa gestión y la noción de ordenamiento, habrá de examinarse a la luz de los parámetros normativos que rijan para el planeamiento de la ciudad.

Por definición, la gestión urbana comprende, básicamente, la ejecución de los planes; pero también todas cuantas otras técnicas estén al alcance de la administración pública para «dirigir, controlar o simplemente fomentar las acciones de contenido o finalidad urbanística. Por tanto, dentro del ámbito de esa gestión caen no sólo las obras públicas y la urbanización, sino la regulación del mercado del suelo e inmobiliario en general y la intervención sobre la edificación y el uso y las construcciones, así como todo el extenso campo de la coordinación y colaboración interadministrativas para la coherencia de la incidencia de la acción del sector público sobre el territorio» (Parejo, Luciano. Derecho Urbanístico, 1986, pag. 376).

Ahora bien, la vinculación que se reconoce entre la gestión urbana y su inserción dentro de algún tipo de ordenamiento no significa que las actividades propias de dicha gestión guarden una dependencia tal con

respecto a los planes, que sin la existencia de éstos las mismas no pudieran realizarse. No. La presunción que se sostiene es que toda decisión pública encaminada a materializar actuaciones en o sobre la ciudad debe reconocer tratamientos diferenciales de las diversas partes del territorio objeto de atención, y desarrollar procesos de negociación y consenso con el sector privado, de conformidad con un modelo planeado anticipadamente. Es decir, un proceso programado donde se combinen adecuadamente, por una parte, la economía presupuestaria (que es anual) y las actuaciones urbanísticas, usual y casi obligatoriamente plurianuales, y la incorporación de los intereses y derechos privados.

En definitiva, lo importante a retener es que la gestión urbana pretende trasladar a un plano de racionalidad administrativa, la idea de ordenación de la ciudad, entendiéndola como una tarea capaz de superar el espontaneísmo de la administración municipal y, por ende, las dificultades de un sistema decisorio limitado por un enunciado competencial que suele interpretarse y aplicarse de manera inflexible y discrecional.

**LA REFORMA DE
LA LEY DE
POLITICA
HABITACIONAL.
LA NECESIDAD DE
TRASCENDER EL
POPULISMO Y EL
NEOLIBERALISMO**

Irene NICULESCU

En Venezuela el debate sobre las políticas económicas tiende a presentar un excesivo sesgo ideológico que resulta estéril para la percepción adecuada de los problemas y la identificación de las medidas requeridas para enfrentarlos.

Las posiciones populistas colocan el énfasis en la distribución y tienden a justificar la expansión del gasto público, los subsidios generalizados, los controles de precios (incluyendo tasa de interés y tipo de cambio) bajo los supuestos, generalmente implícitos, de capacidad ociosa y ausencia de restricciones financieras. El neoliberalismo, por su parte, hace hincapié en la eficiencia económica y en las soluciones basadas en mecanismos de mercado, y tiende a prestar poca atención a los aspectos sociales.

Las posturas doctrinarias no sólo inducen a movimientos pendulares en la formulación de programas económicos, sino que favorecen la utilización alegre de etiquetas para calificar o descalificar toda propuesta de

política concreta.

Si bien el papel de los juicios de valor es importante en la economía normativa atinente a la formulación de políticas públicas, también es fundamental distinguir las bases positivas que sustentan las propuestas de política y sobre las cuales debe centrarse el análisis crítico para identificar las correcciones necesarias. Las premisas valorativas, por su parte, no tienen que corresponder a posturas extremas y en ese sentido, pueden estar sujetas al discurso racional.

VIVIENDA: CONCILIACION ENTRE EQUIDAD Y EFICIENCIA

La conciliación adecuada entre equidad y eficiencia, Estado y mercado es particularmente relevante en la formulación de políticas de vivienda. La identificación de soluciones restringidas o condicionadas que compatibilicen objetivos sociales y económicos, debe prevalecer sobre las propuestas que favorecen alternativamente subsidios generaliza-

1 / La LPH establece tres áreas de asistencia financiera a la construcción, ampliación, remodelación y adquisición de viviendas:

- 1) Area I: viviendas con precio máximo de 65 salarios mínimos.
- 2) Area II: viviendas con precio máximo de 180 salarios mínimos
- 3) Area III: viviendas sin límites

dos o mecanismos de precios.

La Ley de Política Habitacional (LPH) establece una estrategia de largo plazo de financiamiento a la vivienda para las familias de ingresos bajos y medios¹. La concepción de la Ley se basa en la premisa valorativa, de hecho ampliamente compartida, de que el Estado debe favorecer la asequibilidad de la vivienda dentro de un esquema equitativo. También se asume en términos positivos, que asegurar la disponibilidad de fondos de largo plazo es determinante en la resolución del «déficit» habitacional y mantener muy bajas tasas de interés es necesario para garantizar la asequibilidad, sobre la base de los instrumentos hipotecarios tradicionales. En consecuencia, la captación de fondos no proviene del mercado, sino del presupuesto fiscal o del ahorro habitacional obligatorio no remunerado, como lo establece la Ley.

La evolución del número de viviendas construidas en el marco de la LPH desde su entrada en vigencia en

de precio y financiamiento máximo de 300 salarios mínimos. Los recursos provienen fundamentalmente del Presupuesto Fiscal (Area I), del Ahorro Habitacional (Area II) y del rendimiento del encaje de las instituciones hipotecarias correspondientes a los fondos del Ahorro Habitacional (Area III).

1990, pone de manifiesto que los objetivos planteados y las expectativas generadas superan ampliamente las posibilidades reales de respuesta de los mecanismos previstos en la Ley. En particular, factores macroeconómicos no contemplados tales como la persistencia de altas tasas de inflación, el rezago de los salarios y la dilatación del déficit fiscal, inciden desfavorablemente en la disponibilidad de fondos². El aporte fiscal al Area I se ha reducido en términos nominales, los fondos del Ahorro Habitacional se deterioran en términos reales y el Area III se encuentra desprovista de recursos. Esta última situación se ve agravada por la vigencia de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario (LPDH), que ha inducido a las instituciones hipotecarias a suspender el otorgamiento de nuevos créditos a las familias fuera del marco del Ahorro Habitacional³.

Efectivamente, al mantener artificialmente bajas tasas de interés no sólo se afecta la recuperación de los fondos prestados sino que se redu-

ce la captación de las instituciones hipotecarias. Este proceso tiende a agravarse cuando hay desregulación en el resto del sistema financiero. La política de bajos intereses favorece un número reducido de familias en detrimento de la gran mayoría para la cual no existen fondos prestables. En el caso de la LPDH, cuyos beneficiarios pertenecen a estratos de ingresos medios-altos, los privilegios son más evidentes. Las familias siguen pagando la misma cuota mensual desde 1989, mientras que sus ingresos se han incrementado sustancialmente así como el valor de sus viviendas. Este argumento se ve reforzado al considerar que el monto del subsidio de la LPDH a las tasas actuales de mercado, implicaría una erogación similar al aporte de 14.903 millones de bolívares previsto en el Presupuesto de 1993 para el Area I.

HACIA LA RESOLUCION DEL DILEMA ASEQUIBILIDAD - DISPONIBILIDAD

La Reforma Parcial de la Ley de 73

3 / El retraso en los pagos del subsidio establecido por la LPDH (diferencial entre el interés del mercado y la tasa máxima de 19.5%) perjudica la estabilidad financiera de estas instituciones.

Política Habitacional (RPLPH) solicitada al Congreso por el Ejecutivo, pretende superar las principales deficiencias de la LPH en distintos ámbitos. En relación a la disponibilidad efectiva de fondos, la propuesta de reforma se basa en una visión pragmática que incorpora una mayor participación de mecanismos de mercado e innovaciones en materia financiera, a la vez que mantiene el esquema equitativo. La focalización del subsidio en el Área I, la remuneración del Ahorro Habitacional, la flexibilización parcial de las tasas de interés y la incorporación del Área III a mecanismos de mercado ⁴, constituyen los elementos centrales. La necesidad de resolver la disyuntiva entre asequibilidad y disponibilidad en contextos inflacionarios lleva a proponer nuevos instrumentos de doble indexación, principalmente sobre la base de la experiencia mejicana, que permiten ajustar las tasas activas a la evolución del costo de los fondos y al mismo tiempo las cuotas mensuales a la evolución de los ingresos familiares.

Obviamente, ningún instrumento puede sustituir a un contexto macroeconómico estable en la resolución del problema habitacional. Dadas las tasas de interés recientes en los mercados financieros es irreal una flexibilización total de las tasas hipotecarias. Sin embargo, el nivel alcanzado por las tasas de interés ha obedecido fundamentalmente al componente de riesgo originado por las expectativas negativas que generan la inestabilidad política y el déficit fiscal. La creación de un consenso alrededor del nuevo Presidente y la aprobación de las leyes fiscales deben favorecer el descenso de las tasas de interés y su evolución más acorde con las expectativas inflacionarias, las cuales también tenderían a reducirse. Si bien un manejo macroeconómico adecuado puede evitar la hiperinflación, las restricciones externa y fiscal sólo podrán superarse en el largo plazo, siendo previsible la persistencia de un contexto inflacionario. La aprobación de la RPLPH permitiría un mejor ajuste de los programas de vivienda a esta restricción.

No obstante, las posibilidades de captación de recursos financieros para la vivienda de interés social no se agotan con el Presupuesto Fiscal y el Ahorro Habitacional. En particular, el acceso a los fondos de pensiones y de prestaciones sociales, en tanto colocaciones a largo plazo, beneficiaría ampliamente la disponibilidad de recursos financieros. Las reformas legales en materia laboral involucradas trascienden la problemática habitacional y su discusión tampoco debería ser abordada desde posiciones dogmáticas. La experiencia chilena sobre el tema es un punto de referencia.

4 / La derogación de la LPDH, solicitada por el Ejecutivo junto con la RPLPH, permitiría, que parte importante de los fondos represados por las instituciones hipotecarias fluyeran hacia el Área III.