

VIVIENDA URBANA

INTRODUCCIÓN

Venezuela es un país con una población esencialmente urbana con más del 90% de sus habitantes viviendo en ciudades y con aspiraciones de mejorar su calidad de vida. Pero estas aspiraciones no podrán hacerse efectivas si no logramos mejores ciudades, que dejen atrás el desorden y la inseguridad que cada vez más se convierten en su principal seña de identidad; que superen la segmentación social y espacial entre pobres y ricos, donde todos, independientemente del nivel socioeconómico, tengan acceso a una vivienda digna y segura así como a servicios, transporte público y equipamientos urbanos de la más alta calidad.

Lo anterior pudiera parecer un sueño inalcanzable dado el profundo deterioro en que están sumidas nuestras urbes y el drama habitacional que padece un alto porcentaje de sus pobladores; sin embargo, ciudades de otros países hermanos que estaban tan mal como las nuestras y que contaban con menores recursos, han logrado revertir la situación en pocos años convirtiéndose incluso, en algunos casos, en referentes mundiales como, por ejemplo: Curitiba en Brasil, Medellín en Colombia.

Esto último ha sido posible por la puesta en práctica de políticas públicas diseñadas a partir de una amplia participación popular y sin sectarismos, que se han acompañado de la voluntad de los gobernantes dispuestos a cooperar en aras del bien colectivo, obteniéndose consensos más allá de las diferencias políticas.

Las razones antes señaladas y las circunstancias objetivas que tenemos en la nación cuando nos encontramos al inicio de un nuevo periodo constitucional, motivaron a la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat a integrar un grupo multidisciplinario de trabajo, constituido por académicos y profesionales estudiosos de los temas del desarrollo urbano y la vivienda, para que se analizara los aspectos más apremiantes e importantes del sector, y se concluyese con un conjunto de recomendaciones y propuestas para ser presentado a la consideración del país en general, con el deseo de contribuir en la conformación y concreción de las políticas públicas que en materia de vivienda urbana debieran desarrollarse en el lapso 2013-2019.

El documento que se presenta a continuación es el producto de ese trabajo, desplegado mediante intensas deliberaciones celebradas en la sala de reuniones de la institución.

Dos advertencias necesarias: 1) Las breves referencias históricas que se consignan, ineludibles para apuntalar muchas de las recomendaciones y propuestas formuladas, se hacen con la mayor objetividad posible, pues no está dentro de las intenciones del escrito ensalzar o, por el contrario, hacer críticas malsanas o entrar en diatribas ideológicas, con respecto a las políticas y obras desarrolladas por los variados gobiernos democráticos que han regido al país durante los últimos once lustros; 2) Las recomendaciones y propuestas aludidas no son obligatoriamente nuevas u originales; gran parte de éstas han sido planteadas en otras oportunidades por diferentes instituciones, expertos o académicos pero, a lo largo de los años, no han sido tomadas en cuenta o no se han puesto en práctica con la debida claridad o vigor.

El documento se ha organizado en ocho puntos, así:

El primero denominado “La ciudad”, se refiere a la distribución poblacional y el carácter urbano de nuestro país; igualmente lo que significa para sus habitantes las ciudades en que viven, los problemas generales que padecen, la situación general y requerimientos que necesitan en cuanto a los servicios de agua potable y saneamiento, transporte público y vialidad, prevención de riesgos ambientales y tecnología e innovación, con el planteamiento de las propuestas correspondientes para afrontar tales exigencias.

El segundo punto aborda el problema de las zonas donde habitan las familias de menores ingresos de la población: los barrios, caracterizados por tener altos grados de informalidad, vulnerabilidad, hacinamiento, viviendas precarias y aguda deficiencia de servicios públicos. Aquí se plantea la necesidad de poner en marcha un ambicioso y perdurable programa de mejoramiento físico de estas zonas, que supere sustancialmente sus condiciones actuales de habitabilidad y que las integre urbanísticamente al resto de la ciudad formal, dándoles los accesos y movilidad debida.

La tercera parte trata sobre la “Producción de suelo urbano” como el insumo más importante para adelantar un plan de desarrollo urbano y vivienda de largo alcance que frene, a su vez, el crecimiento informal de las ciudades. Al respecto se hace una estimación de las cantidades requeridas y se recomienda la creación de empresas especializadas de ámbito nacional, regional y municipal, con el fin de producir directamente suelo urbano mediante la adquisición de tierra bruta y construcción de macro parcelas con todos los servicios, que serían ofrecidas en venta a los organismos públicos y privados que las soliciten.

La “Construcción masiva de viviendas” es el aspecto que se toca en el punto 4, donde se señala la importancia de impulsar un ambicioso plan de ejecución de moradas nuevas para reducir a su mínima expresión el déficit habitacional existente en el país. Al respecto, y para asegurar el éxito del plan, se propone desarrollar tres programas fundamentales que conjugan la participación mancomunada de los sectores público, privado y comunidad organizada. Se plantea también una alternativa para agilizar los trámites administrativos requeridos para urbanizar y construir.

El quinto punto identificado como “Subsidio directo a la demanda de viviendas”, analiza la necesidad de cerrar la brecha existente en las familias de los estratos de menores ingresos de la población que no tienen suficiente capacidad de compra para adquirir una solución habitacional idónea, por lo que el Estado debe apuntalar a estas familias concediéndoles subsidios que generen en éstas una demanda efectiva. Para tal fin se propone un mecanismo ágil, eficiente y transparente para otorgarlos.

El “Mercado de valores hipotecarios” es el aspecto que se estudia en el punto 6. Aquí se plantea la importancia de obtener recursos abundantes del sector privado para el financiamiento de la vivienda; se considera la experiencia de otros países y se propone la creación de una empresa especializada que tenga como objetivo la implantación y desarrollo integral en Venezuela de la titularización hipotecaria.

En el punto 7 se aborda el arrendamiento como solución habitacional. Al respecto se hace una breve reseña histórica sobre el asunto, se señalan las razones por las cuales es necesario el arrendamiento de viviendas, se reflexiona sobre la situación actual y se formulan algunas propuestas que permita superar esta situación que ha llegado a

su peor momento con la reciente promulgación de la ley que regula y controla ese importante tema de la política habitacional.

Finalmente en el punto 8, se hace un resumen de las consideraciones, recomendaciones y propuestas contenidas en este escrito.

1. LA CIUDAD

La ciudad es para sus habitantes el espacio de interacción social y progreso personal. Es el espacio de trabajo, de aprendizaje, de creación, de descanso y diversión. El desarrollo de las ciudades, su atractivo, se basa en su facilidad para ofrecer a los ciudadanos servicios básicos de alta factura, que garanticen una calidad de vida confortable y apreciable. La ciudad facilita mejores condiciones para el desarrollo profesional y personal, la creatividad, el éxito empresarial y el empleo de calidad. La ciudad es, en fin, "Lo urbano, en oposición a lo rural" (Real Academia, 1992)

El carácter urbano de nuestro país es altamente notorio. El cambio ha ocurrido con rapidez extraordinaria: en el año 1926, el 85% de la población vivía en centros menores de 2.500 habitantes y solamente Caracas superaba los 100 mil; en el 2000, el 95% de la población era urbana de la cual el 67% vivía en áreas metropolitanas mayores de 100 mil habitantes y el 37% en las mayores de 1 millón (Negrón, 2001).

El proceso histórico de conformación de la nación venezolana ha determinado que la población se concentrara mayoritariamente en el arco costero montañoso; también allí se ha localizado la abrumadora mayoría de las áreas metropolitanas de más de 100 mil habitantes.

Ha sido esa distribución de la población, comúnmente definida como desequilibrada por concentrar el 60% de los habitantes en el 20% del territorio, la que ha dado origen a las prédicas relativas a la necesidad de implementar políticas de desconcentración y que ha conducido a planteamientos como el de establecer como "proyecto bandera" de la nación el desarrollo del eje Orinoco-Apure. En lo fundamental tales prédicas se basan en dos supuestos: que es hacia el sur donde se localizan los recursos naturales de la nación y que el arco costero montañoso presenta graves problemas debido a su saturación poblacional.

El primero de esos aspectos ya ha sido refutado, demostrando cómo es que las ciudades, antes que un obstáculo al desarrollo, constituyen la verdadera riqueza de las naciones. Una rápida revisión de lo segundo, nos indica que ese territorio de unos 182.500 km² supera en 50.000 km² la superficie de Inglaterra, cuya población, una de las más prósperas del mundo, prácticamente duplica la venezolana; aun cuando concentra 24 de las 36 áreas metropolitanas mayores de 100.000 habitantes que existían en 2001, se trata de un territorio que está lejos de la congestión, siendo considerables las distancias entre las aglomeraciones metropolitanas; su densidad, que ronda los 75 hab/km², resulta inferior incluso a la de una nación como Costa Rica.

Existe lo que pudiera definirse como una mega-región en ciernes constituida por el sistema de áreas metropolitanas articulado alrededor de Caracas y que se extiende desde el área metropolitana de Guarenas-Guatire en el este, hasta el área metropolitana de Puerto Cabello en el oeste. Se trata de una galaxia urbana de cerca de 8 millones de habitantes que engloba nueve de las mayores áreas metropolitanas nacionales, totalmente conectada por una red de autopistas con un desarrollo de 240 kilómetros entre sus extremos, la cual será reforzada por la terminación del ferrocarril de la Región Central actualmente en construcción.

Aunque no se cuenta con datos que permitan calcular el PIB regional, no hay duda en cuanto a que tiene que ser el más alto entre las regiones venezolanas. Actualmente el sistema aloja un número sustancial de las mejores universidades e institutos de educación superior nacionales, así como varios de los mejores centros de investigación no universitarios, lo que determina la concentración en él de una importante masa de saber. Pero además congrega la mayoría abrumadora de las actividades del terciario superior existentes a escala nacional, y más del 50% del valor agregado de la industria manufacturera y del 60% del empleo (Negrón, 2001). A ello debe agregarse que en su ámbito se localizan el aeropuerto internacional de Maiquetía, actualmente el principal del país, y la base aérea de Palo Negro, cerca de Maracay, que de acuerdo a muchos expertos sería el lógico sustituto del anterior. Cuenta además con los importantes puertos de La Guaira y Puerto Cabello.

Su desarrollo sin embargo, como el del resto de los conglomerados metropolitanos nacionales, ha sido en extremo desordenado, registrando graves déficits en materia de infraestructura que se presentan como peligrosos cuellos de botella para un crecimiento aceptable; a ello se suman los problemas de exclusión social -más del 50% de la población en asentamientos informales, mientras que en cuatro de las áreas metropolitanas que la conforman todos los municipios registran índices de desarrollo humano inferiores a la media nacional (Negrón, 2006)- y una débil institucionalidad, donde cabe destacar las carencias en materia de gobernabilidad considerando que el sistema está integrado por 35 municipios autónomos repartidos entre 5 entidades político administrativas.

Siempre en el arco costero-montañoso se localizan otros sistemas metropolitanos de menor escala que el analizado, los cuales se enumeran a continuación subrayando sus potencialidades:

- Región Metropolitana de Maracaibo-Costa Oriental, integrada por las áreas metropolitanas de Maracaibo, Cabimas y Ciudad Ojeda con una población de casi 2 millones de habitantes en 2001: fuerte identidad regional, centro tradicional de actividades petroleras y agropecuarias, cuenta con varias importantes universidades. En su área de influencia se localiza el Centro Refinador Paraguaná, uno de los complejos de refinación de hidrocarburos más importantes del mundo, y las áreas metropolitanas de Punto Fijo (230.000 habitantes) y Coro (185.000 habitantes), sede de la Universidad Francisco de Miranda.
- Áreas Metropolitanas de Barquisimeto y San Felipe, 1.085.000 y 168.000 habitantes respectivamente en 2001, centro de una importante región agropecuaria, una universidad de cierta importancia.
- Áreas Metropolitanas de Barcelona-Puerto La Cruz (607.000 habitantes en 2001) y Cumaná (285.000 habitantes), sedes de la Universidad de Oriente; importante potencial turístico y pesquero.
- Área Metropolitana de San Cristóbal, 360.000 habitantes en 2001, dos universidades de cierta importancia; sobre la frontera con Colombia, la posibilidad de integración binacional con Cúcuta obstaculizada por una infraestructura insuficiente y obsoleta.
- Área Metropolitana de Mérida, 290.000 habitantes en 2001; serios problemas de comunicación aérea y terrestre pero cuenta con una universidad de buen nivel.

- Fuera del arco costero-montañoso destacan las cercanas áreas metropolitanas de Ciudad Bolívar (315.000 habitantes en 2001) y de Ciudad Guayana (650.000 habitantes en 2001), centro de la industria pesada venezolana, Maturín (405.000 habitantes en 2001) y El Tigre (212.000 habitantes en 2001); estas cuatro áreas metropolitanas forman un polígono dentro del cual se localiza la faja petrolífera del Orinoco; todas con sedes de varias universidades.
- En los llanos occidentales es posible identificar un corredor integrado por la áreas metropolitanas de Acarigua-Araure (260.000 habitantes), Guanare (154.000 habitantes) y Barinas (260.000 habitantes) de fuerte vocación agropecuaria y que cuenta con una universidad.

Si bien la existencia de esos sistemas representa una importante oportunidad para impulsar el desarrollo nacional, la condición *sine qua non* para conseguir su materialización reside en la capacidad de ordenar un crecimiento que en una medida importante y por demasiado tiempo se ha dado de manera anárquica. En este aspecto una variable estratégica es la asociada a la construcción de mecanismos que, respetando las autonomías regionales y locales, permitan poner en sintonía a los distintos ámbitos de gobierno de modo de definir objetivos compartidos y establecer líneas de acción que, combinando competitividad y cooperación, permitan generar sinergias para alcanzarlos.

Una política de descentralización clara y vigorosa debe ser el instrumento para garantizar la atención de todos los sistemas urbanos del país, sin embargo es necesario identificar aquellos con mayor potencial dinámico y capacidad de difundir el desarrollo sobre el territorio para concentrar sobre los mismos un esfuerzo especial, de carácter nacional, en consideración de que son los que más fuertemente impactarán el desarrollo de la Nación. Parece evidente que esa prioridad debe otorgarse al incipiente mega-región centro norte costero.

Los servicios de agua potable y saneamiento para la ciudad

El grado de iniquidad que se encuentra en las zonas urbanas es muy elevado y sigue creciendo, como consecuencia de políticas de vivienda y desarrollo urbano poco eficientes. Las ciudades, y en particular las áreas suburbanas, se han convertido en espacios donde la marginación, la desigualdad, y la exclusión social abundan.

Para los pobladores, el acceso a una vivienda adecuada es el mecanismo por el cual se insertan o quedan marginados de los beneficios que puede ofrecer la ciudad y, en particular, el acceso a los servicios básicos sociales es determinante para su inclusión y participación, pues estos son la base de la calidad de vida que la ciudad ofrece a todos sus habitantes. La prestación de estos servicios debe ser parte de las políticas públicas nacionales, estatales y locales que se establezcan para la conformación y administración de las ciudades, y constituyen un primer nivel de atención social.

Una vivienda digna incluye una serie de características entre las que se destaca contar con una infraestructura básica, que comprende la disponibilidad y calidad en servicios como agua, energía, saneamiento básico, eliminación de desechos y recolección de basuras. En particular, los servicios de agua potable y saneamiento, tienen un impacto directo y fundamental sobre a la calidad de vida de los pobladores, al punto que, según las Naciones Unidas, la falta de saneamiento y de instalación de agua son dos de las cuatro características que definen los tugurios urbanos¹. Las otras son la falta de una vivienda duradera y de espacio habitable adecuado.

¹ Objetivo 7.D de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En Venezuela, los servicios de agua potable y saneamiento fueron históricamente prestados por entes gubernamentales de carácter nacional, creados para controlar, a través de la prestación de dichos servicios, los problemas sanitarios derivados de su deficiencia o inexistencia. De allí surgieron los servicios de Malariología para las poblaciones rurales y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) para los sectores urbanos. Estas Instituciones, si bien cumplieron las funciones requeridas en su oportunidad, con el tiempo se volvieron poco eficientes, dado el crecimiento de las poblaciones y las crisis para la administración de los servicios desde un ámbito centralizado que de esto se derivaba.

Estas crisis coincidieron con las decisiones políticas de abordar procesos de descentralización del Estado, y en la década de los 80 se decide la transformación sectorial para llevar la administración y gestión del servicio a los ámbitos locales (estados y municipios), según lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Sin embargo, los procesos de descentralización del servicio fueron paralizados durante la presente gestión de gobierno, y algunos incluso revertidos.

Esta decisión política dio al traste con el proceso de mejoras en la calidad y en la gestión del servicio que se perfilaba con la descentralización de los mismos, y que tenía ejemplos exitosos en otros países de la región y en algunas localidades nacionales. La Ley del Servicio de Agua Potable y Saneamiento, aprobada en 2001, ha quedado en letra muerta, pues no se han cumplido los procesos asociados a la nueva institucionalidad del sector allí prevista, ni se han continuado los procesos de transferencia del servicio a los ámbitos locales.

Es evidente que la prestación y gestión del servicio de agua potable y saneamiento (APS), al igual que otros servicios en Venezuela, se ha vuelto sumamente precaria en muchas comunidades y ciudades del país, debido a la falta de inversiones y programas adecuados de mantenimiento, lo cual ha ocasionado el deterioro de la infraestructura existente y que no se haya logrado cubrir la creciente demanda por este servicio. La paralización de los procesos de descentralización del servicio, las deficiencias institucionales de los prestadores, el incumplimiento de las leyes y reglamentos que rigen su prestación, la falta de recursos financieros y la obsolescencia de gran parte de la infraestructura, son parte de los problemas que enfrenta la adecuada gestión de este vital servicio y que, en el caso de las ciudades, limitan muchas veces su desarrollo y planes de expansión urbana.

Por otra parte, los racionamientos obligan a los sectores más pobres a almacenar el agua de forma doméstica e inadecuada, lo cual facilita la propagación de vectores de enfermedades como el dengue.

Es de señalar también el inapropiado manejo de los residuos y desechos sólidos (principalmente domésticos), tanto en la fuente como en los sistemas de transporte, tratamiento y/o disposición final, en particular dentro de las grandes ciudades. Especial preocupación existe por la cantidad de vertederos y botaderos de residuos que proliferan en el país, manejados sin criterios sanitarios ni ambientales, así como la cantidad de desechos que continúan siendo dispuestos sin el debido tratamiento final. Pese a decretarse el tema de la basura como de emergencia nacional desde el 2001, poco se ha avanzado en su solución.

El ambiente y la gestión de servicios de la ciudad

El ambiente es un factor que incide en la calidad de vida de las personas, esencialmente a través de dos aspectos: el primero tiene que ver con los efectos sobre

la salud y el segundo con el desarrollo sostenible, entendido como la capacidad de una sociedad de garantizar que los recursos disponibles para la generación actual también lo estén para las futuras. Considerando que los habitantes de una ciudad tienen múltiples interacciones con el ambiente, es muy importante abordar el análisis de los impactos producidos por las distintas actividades humanas sobre el ambiente y la búsqueda de criterios sustentables para la gestión de las ciudades.

Incorporar en los procesos de planificación urbana el concepto de ciudades “verdes”, o ecológicamente sustentables, es una prioridad que debe atenderse, logrando que el crecimiento de las ciudades promueva un uso sostenible de los recursos naturales y minimizando la contaminación del ambiente. En el caso de los servicios de APS, debe tenerse muy en cuenta que la materia prima para este servicio es el agua, y por lo tanto es fundamental que la ciudad se involucre en el cuidado de las cuencas abastecedoras de los sistemas de agua potable. Adicionalmente, utilizar los servicios de agua potable y saneamiento por parte de la población urbana, requiere aplicar criterios de sostenibilidad en dos sentidos: un uso adecuado del agua potable para satisfacer las demandas de la población, realizando un consumo razonable de la misma y, por otra parte, garantizando las actuaciones necesarias para no contaminar las fuentes receptoras de las aguas utilizadas.

Otro aspecto importante en la gestión de las ciudades es la atención a la prevención de riesgos ambientales. En el caso de las ciudades, los riesgos ambientales más comunes inherentes a los servicios de APS, provienen de deslizamientos propiciados debido a una inadecuada prestación de estos servicios en sectores inestables (fugas de agua potable y aguas negras no recolectadas). En efecto, a pesar de que los procesos de planificación prohíben la ocupación de laderas y zonas de riesgo, muchas veces estas áreas son utilizadas en desarrollos habitacionales, sean éstos formales o informales, que obligan a la búsqueda de soluciones para los servicios de APS que generan altos costos y problemas operativos importantes, a los fines de disminuir las posibilidades de riesgos en el área.

Así mismo, el incremento de los riesgos de desastres naturales debido en algunos casos a los efectos del cambio climático, es otro elemento que debe ser considerado en la planificación y gestión de las ciudades, pues éstas implican una mayor concentración de vulnerabilidad por su densidad y diversidad poblacional, y por el impacto que recibe su infraestructura de servicio al enfrentar un desastre.

Propuestas de servicios para la ciudad

En términos generales, para resolver la actual situación del servicio de APS, se requieren soluciones integrales, donde se aborden los aspectos institucionales, financieros, ambientales y técnicos que permitan dar un servicio de calidad a todos los ciudadanos. Esto implica retomar los procesos de descentralización del servicio, para poner las soluciones y decisiones más cerca de los usuarios, cumpliendo además con lo establecido por la Ley Orgánica para la Prestación del Servicio; así como diseñar los planes de desarrollo urbano local (PDUL) incorporando los servicios de APS como elemento básico de las condiciones de borde para el desarrollo urbano. Esto implica desincentivar desarrollos en áreas sin factibilidad económica y técnica de servicio.

Obviamente, estas actuaciones deberán ser respaldadas a través de un plan de inversiones sectorial, con acciones de corto y mediano plazo que recupere la infraestructura existente e incremente la cobertura y calidad del servicio.

Todo esto deberá además acompañarse con programas de educación ambiental y de capacitación a los usuarios, para optimizar su participación a través de las llamadas

mesas de agua; acciones ambientales para proteger las cuencas abastecedoras de agua; establecimiento de esquemas tarifarios que den sustentabilidad al servicio; y el desarrollo de tecnologías que permitan adecuar la prestación del servicio a las características de cada comunidad.

En el caso específico de las comunidades urbanas informales, no hay que pensar en modelos clásicos para la solución de estos problemas, pues generalmente se puede lograr un aprendizaje importante de las comunidades, y propiciar mejores soluciones de manera conjunta. La creatividad para establecer soluciones para la prestación del servicio de APS en estas áreas es fundamental.

Dado que la prestación de servicios sociales básicos, como lo son el agua potable y el saneamiento, no puede considerarse un gasto sino como fuente de plusvalía, es fundamental acometer inversiones importantes para alcanzar los estándares de servicios adecuados, que garanticen la inclusión social y la gobernabilidad, factores básicos del desarrollo urbano. Igualmente, los esfuerzos que se realicen para lograr una adecuada institucionalidad en la gestión de estos servicios, permitirán garantizar la efectividad y eficiencia de las inversiones realizadas.

Se requiere un gran plan nacional y planes en las principales Alcaldías para mejorar la recolección y disposición, sanitariamente aceptable de los residuos sólidos.

Transporte y vialidad para la ciudad

La razón de ser del transporte es satisfacer las necesidades de traslado de los ciudadanos; así la vialidad debe constituirse como infraestructura del servicio de transporte atendiendo a los requerimientos actuales y futuros. Los sistemas de transporte y en particular el terrestre, atienden a los viajes que se producen desde y hacia las ciudades, dando accesibilidad y movilidad a los usuarios, para realizar sus traslados por motivos de educación, trabajo y demás. Tanto insumos como servicios se garantizan a residentes y visitantes en la medida en que se cuenta con medios de transporte, los que a su vez deben garantizar el confort y la vida.

El transporte vial en Venezuela inició su desarrollo en el siglo XX cuando comenzaron a aparecer caminos y carreteras de tierra, las cuales fueron transformándose en vías pavimentadas y luego en autopistas. A partir de la visión de estupendos profesionales del extinto Ministerio de Obras Públicas (MOP) se diseñó toda una red de vías que con el paso del tiempo llegó a su plenitud a inicio de los años setenta, constituyéndose la nación en un patrón de referencia en América Latina. Con el pasar de los años desde el también extinto Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) se consolidó dicha red construyéndose obras de significación.

Grandes aciertos y logros de la democracia fue iniciar y dar continuidad a obras de significación para mejorar la infraestructura vial y fortalecer el sistema de transporte público superficial con programas como la repotenciación de flota a través del Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR). Igualmente la formulación y concreción del sistema metro de Caracas y el proyecto de nuevos sistemas del mismo tenor en las ciudades de Maracaibo y Valencia, así como los recientes de trolebús en Mérida y de metrocables en Caracas, es sin duda un salto importante en materia de movilidad.

La historia y los acontecimientos de los últimos tiempos, en que hemos experimentado hundimientos en las vías, colapso de puentes, reiterados accidentes de tránsito fatales, paralizaciones del sistema metro de Caracas y del único ferrocarril de pasajeros de la nación, entre otros eventos que afectan el traslado de los ciudadanos, acusan fallas al no haber actuado oportunamente en adecuar la vialidad a las

demandas de viaje de los nuevos tiempos; así también se evidencia la pérdida de la rutina del mantenimiento preventivo, ello propiciado en estos últimos años por la centralización de la vialidad interregional y la mala gerencia de la instancia gubernamental en materia de transporte en los ámbitos del Ejecutivo Nacional.

Un desacierto sin duda ha sido la ausencia de políticas claras en materia de visión de ciudad, por cuanto la infraestructura del transporte privilegia al vehículo particular, propiciando la inequidad al olvidar a la gran mayoría que se desplaza en transporte público, así como al peatón.

A la fecha se cuenta con un patrimonio vial con alto deterioro físico, pero además desde el punto de vista operacional es sumamente ineficiente, por cuanto se caracteriza por una alta congestión y siniestralidad. Adicionalmente el transporte público superficial está muy deprimido pues no tiene apoyo para mantener y reponer sus escasas unidades de transporte, que además rondan los 15 años en promedio, lo que constituye un medio de transporte inseguro e incómodo.

La movilidad en sí está entorpecida por la anarquía en la circulación sobre la base de la impunidad que reina. La agresividad en el tránsito hace víctima a cualquier ciudadano de los accidentes de tránsito.

Si algo acusan los usuarios es la congestión permanente, el deterioro de la vialidad, la escasa oferta de transporte público, la anarquía en el tránsito y la ausencia de facilidades para motorizados, ciclistas y peatones. En este sentido, llama poderosamente la atención que, en pleno siglo XXI, aun no se hayan incorporado los sistemas inteligentes de tránsito para facilitar las labores de gestión del tránsito en las ciudades.

Es necesario puntualizar que lo importante es transportar a los ciudadanos y no a los vehículos; más que la demanda de la ciudad la preocupación debe ser la demanda del ciudadano. Así, éste espera sin duda aminorar sus tiempos de viajes, transitando en condiciones confortables y seguras por vías bien pavimentadas, señalizadas, demarcadas, iluminadas, en las que su vida no corra peligro, pues en estos tiempos la actuación del hampa en las vías es tal que poco o ningún valor tiene la existencia del ser humano.

Propuestas de transporte y vialidad

En las ciudades como en el resto del país es necesario, en principio, establecer como política privilegiar el transporte público, para lo cual debería implantarse un sistema confortable y eficiente para desestimular el uso del vehículo particular, al tiempo de recuperar los espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos. Mayor significación aun es asumir políticas de seguridad vial que contribuyan a preservar la vida de los venezolanos.

Es necesario entender que los temas del transporte y vialidad deben abordarse desde todas sus aristas, por cuanto propuestas aisladas no atenderá a los problemas de congestión, accidentes, contaminación y demás, que a su vez se traducen en cuantiosas pérdidas económicas para los ciudadanos y la nación. Deben garantizarse los recursos para la concreción de las obras, trascendiendo su permanencia en el tiempo por encima de las autoridades de turno en los cargos de gobierno.

Abordar el tema del transporte en las ciudades requiere la recuperación de la vialidad existente y su adecuación a las demandas futuras, así como la optimización en el uso del patrimonio vial con medidas de gestión del tránsito; la construcción de vías

necesarias para conformar una auténtica red vial verdaderamente entramada; la construcción de sistemas de transporte público subterráneo metro en aquellas ciudades donde estudios previos así lo justifiquen; la construcción de una red más profusa de metro en Caracas, Valencia y Maracaibo; la implementación de sistemas de transporte público superficial masivos interconectados con los sistemas subterráneos; la construcción y conservación de facilidades peatonales; la fiscalización de la circulación y la aplicación de las normas y demás instrumentos legales en materia de tránsito, para lo cual se requiere de talento humano debidamente formado, remunerado y equipado; al igual que la incorporación de nuevas tecnologías como los sistemas inteligentes de tráfico para la administración del tránsito.

En áreas menos pobladas, también es necesario recuperar el patrimonio vial presente y la construcción de las facilidades viales acorde con la demanda estimada, incluyendo la interconexión con dispositivos que garanticen su accesibilidad a centros educativos, de salud, zonas de disfrute y turismo, acercándolos a los servicios de infraestructura de red que mejoren su calidad de vida.

Al cierre, partiendo de la Constitución, todos los proyectos deben ir acompañados de su respectiva evaluación ambiental, EIAS, incluyendo el estudio de impacto vial (EIV) para visualizar de manera oportuna las potenciales afectaciones sobre el entorno de inserción de las obras, así como para la formulación de las medidas y demás actuaciones que puedan prevenir o mitigar los efectos.

En términos de la estructura organizativa necesaria, debe reinstitucionalizarse el Ministerio del Transporte por cuanto los sistemas terrestre, aéreo y acuático deben estar en un solo ente. Así también es necesario revertir la adscripción del Instituto Nacional de Transporte Terrestre (INTT) al Ministerio del Transporte.

Debe también permanecer este ministerio como el ente con mayor jerarquía para implementar las grandes líneas estratégicas en la materia, creando instancias regionales a las cuales delegar responsabilidades como las de administrar conjuntamente con alcaldías y gobernaciones la conservación vial.

Ello supone, por parte del Ejecutivo, el apoyo económico y técnico a las instancias de gobierno local y regional.

Por otro lado, la inversión para la recuperación del patrimonio vial de la red de autopistas y carreteras de mayor jerarquía del país, se estima en sesenta y un mil millones de bolívares fuertes para un período de diez años (cerca de seis mil millones anuales).

En cuanto a las fuentes de financiamiento, la descentralización, el sistema de concesiones y la potencial inversión privada creando las condiciones necesarias para esto, abre posibilidades de recursos adicionales, más allá de los generados por la industria petrolera nacional.

Bajo la óptica de la descentralización es necesario fortalecer a las alcaldías y gobernaciones, para que puedan contar con los recursos de personal y financieros que garanticen el cumplimiento de sus labores.

El acompañamiento social de toda idea referente a modificaciones sobre el entorno, será clave para obtener el aval de los ciudadanos. Así, en la medida en que se involucre a la ciudadanía, ésta contribuirá en la preservación de las obras.

Tecnología e innovación para la ciudad

La ciudad está compuesta por un complejo de sistemas interrelacionados, basados todos ellos en el uso de la tecnología. La infraestructura de construcción, transporte y servicios requiere insumos que permitan desarrollar industrias nacionales. La planificación del desarrollo de las ciudades debe considerar y aprovechar la tecnología y la innovación. Ambas son claves para lograr la mayor eficiencia en el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos. Mediante la innovación se crean nuevas soluciones a los problemas, más efectivas, estimulando la creatividad de los ciudadanos, el emprendimiento, el empleo de calidad y la creación de empresas de base tecnológica.

Gran parte de las inversiones necesarias en la ciudad, para su desarrollo armónico y sustentable, están destinadas a la adquisición e implementación de tecnología. Para el desarrollo de toda la infraestructura: vivienda, transporte y servicios, se deberán aprovechar al máximo los conocimientos y capacidades de la ingeniería nacional. La concertación entre actores y organizaciones responsables de los distintos sistemas es imprescindible. Mediante la innovación social, las comunidades y las autoridades locales deberán monitorear y controlar el eficiente uso de los recursos y la solución de los problemas, siguiendo las especificaciones y normas técnicas preparadas por los organismos técnicos y políticos de mayor nivel.

Actualmente, mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), se puede innovar y mejorar radicalmente el manejo de información de la ciudad y la relación del ciudadano con las infraestructuras y organizaciones que manejan los servicios públicos, a través del gobierno electrónico. Debería aprovecharse la ingeniería local, además de la capacidad y conocimientos de las universidades para desarrollar sistemas inteligentes que faciliten a los ciudadanos sus tramitaciones con los distintos organismos del Estado. Estos desarrollos permiten controlar la movilidad y el transporte, el ahorro de energía, la contabilización inteligente de los servicios públicos, etc.

Mediante el uso de la tecnología y la innovación se busca lograr ciudades sustentables e inteligentes, con ecodesarrollo y ecoeficiencia energética. Se trata de reducir las emisiones de efecto invernadero, el crecimiento urbano descontrolado, la mejora de los sistemas de transporte urbano, la utilización prudente y la conservación de los recursos no renovables, la reducción del uso de la energía y el mejor manejo de los residuos. La ciudad inteligente está comprometida con su entorno, hace esfuerzos conscientes, con un enfoque integral para que la infraestructura esté dotada de las soluciones tecnológicas más avanzadas para transformar el modus operandi esencial tradicional, con la finalidad de facilitar y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y garantizar un desarrollo económico sustentable.

La tecnología relaciona íntimamente la gestión urbana con el desarrollo urbano, coordinando las políticas públicas con el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos. La ciudad inteligente integra todas las políticas públicas por medio de la tecnología.

Propuestas para el manejo de la tecnología en el desarrollo urbano

- Crear la Oficina de Planificación Estratégica Urbana y dotar a las oficinas municipales de modernas herramientas tecnológicas para el diseño urbano, la evaluación de alternativas y para el diseño de los diferentes sistemas. Desarrollar un sistema integral de información geográfica (GIS) para cada ciudad. Crear unidades de coordinación con las empresas de servicio.

- Garantizar el desarrollo de las redes de información y comunicación avanzadas, para el buen desarrollo y gestión de la ciudad. Estimular la creación de contenidos y bases de datos de información urbana y sistemas de gestión de conocimiento para información pública, con el objeto que se tenga fácil acceso para la atención a los ciudadanos, los proyectos y nuevos desarrollos. Desarrollar sistemas electrónicos y centros de control para monitoreo de la ciudad.
- Profundizar y ampliar los programas de gestión urbana en las universidades para formar modernos administradores de la ciudad, con conocimientos y herramientas actualizadas.
- Fomentar el desarrollo de organizaciones privadas (tipo think tank) para la reflexión sobre la evolución a largo plazo de las ciudades y el uso de la tecnología, el desarrollo de ciudades inteligentes, megaproyectos, métodos de gestión urbana, sociología urbana.
- Organizar campañas públicas para la concientización de la población y de las empresas para estimular el amor a la ciudad, la paz y la convivencia, el desarrollo de una cultura ecológica, limpieza, conservación del ambiente y reciclaje, ahorro de recursos escasos como agua y energía.
- Desarrollar sistemas de disposición diferenciada de los desechos sólidos y de aprovechamiento de material reciclable. Revisar y modernizar los sistemas de disposición de basuras. Mediante la tecnología social se disminuirían riesgos de contaminación, se impulsaría la participación y la creación de empresas en la comunidad.
- Asegurar el suministro regular y de calidad del servicio eléctrico. Evaluar la incorporación de otras tecnologías y estimular la eficiencia energética.
- Apoyar la creación y utilización de sistemas inteligentes para destrabar la lentitud de los sistemas públicos de distribución de correspondencia y para extender el uso de sistemas electrónicos de pago para muchos de los servicios.

2. BARRIOS

En los últimos 60 años el país ha acumulado una inmensa deuda social con los pobres. En este período los barrios, zonas en los que residen los venezolanos menos favorecidos, proliferaron así como crecieron en extensión y altura, a la vez que su densidad se incrementó: 54% de la población urbana vive en barrios pobres.

Estos asentamientos humanos padecen de graves problemas de vulnerabilidad, hacinamiento, violencia, carencia de servicios básicos, de equipamientos urbanos, servicios comunales, de sistemas de transporte eficiente, etc.

La vulnerabilidad física de estas zonas populares se origina básicamente por las malas prácticas constructivas; construcción en terrenos sin capacidad de soporte o en rellenos no estabilizados; taludes susceptibles a deslizamientos; el uso inadecuado de los materiales de construcción o materiales de desecho; redes de acueducto y cloacas mal construidas y peor mantenidas, lo que origina la saturación de los suelos; bote de basuras y desechos del hogar en sitios inadecuados; falta de drenajes y obstrucción de los cauces naturales con rellenos, construcciones o disposición de desechos; estos,

entre otros factores de vulnerabilidad implican riesgos mayores de deslizamientos, derrumbes o deslaves en el caso de eventos sísmicos o hidrometeorológicos, especialmente en los barrios ubicados en terrenos en pendiente. Los derrumbes se presentan de manera cotidiana en zonas de suelos saturados por aguas blancas, grises, negras y de lluvia. En esos casos el problema mayor no es el techo sino el suelo.

En los barrios ubicados en terrenos planos o semiplanos la falta de drenajes, o construcciones no respetuosas de los cauces de aguas, quebradas y ríos, el mayor riesgo es el de inundación, daños materiales, pérdidas de vidas, enseres y destrucción de las viviendas por efecto de las corrientes de agua y lodos.

La falta de accesibilidad apropiada, que permita el paso de vehículos a distancias prudentes de las viviendas, es otro factor severo de vulnerabilidad y de pérdida de calidad de vida; y puede constituir una grave emergencia adicional en el caso de una catástrofe, debido a las dificultades o imposibilidad de acceso de los servicios de emergencia y rescate.

En caso de la gran Caracas, el panorama actual es que 40% de sus áreas urbanizadas están constituidas por zonas de barrios y en ellas residen 60% de sus habitantes. Los barrios de la capital ocupan zonas de suelos constituidos por rocas blandas y pendientes muy pronunciadas. Sus calles son muy pocas, estrechas, con muchas curvas e inclinaciones y no están interconectadas. Sus moradores tienen que subir o bajar a pie el equivalente a 27 pisos para salir o llegar a su casa. Carecen de áreas públicas, dispensarios, escuelas, liceos, canchas, etc. Presentan serias dificultades para movilizar enfermos, para surtir los abastos y bodegas y para movilizar muebles y materiales de construcción.

Por tanto es urgente instrumentar una política pública de desarrollo urbano y vivienda específica para las zonas populares, de manera de enfrentar con éxito el problema de estos asentamientos mediante acciones de reconocimiento, habilitación y regularización de los barrios como partes que son irreversibles de las ciudades venezolanas.

Experiencia

En Venezuela hay experiencia y conocimientos suficientes sobre la habilitación física de barrios, orientados a la búsqueda de una solución integral del problema, a partir de estudios desarrollados desde la academia y otras instituciones. Un programa de habilitación física de barrios fue ejecutado, sin continuidad, por el Consejo Nacional de la Vivienda entre 2000 y 2005; desde entonces el Gobierno abandonó cualquier acción en los barrios, lo cual ha empeorado la vulnerabilidad y riesgos y la calidad de vida de sus pobladores.

Propuestas

Poner en marcha, intensa y permanentemente, un programa que tenga por objetivo contribuir a mejorar las condiciones en las cuales se desarrolla la vida en los barrios venezolanos. El programa debe estar dirigido a superar la precariedad y vulnerabilidad urbana del 60% de las familias venezolanas que habitan en barrios pobres de las ciudades, con el objetivo de permitir su integración cultural, social, económica, ambiental y física a la ciudad.

Lo anterior implica la urgencia de garantizar no solo la accesibilidad, servicios públicos y equipamientos comunales, sino la atención médico-sanitaria, prioridad a la creación de empleo endógeno de calidad, programas de educación para el emprendimiento y el

trabajo y reducción de la deserción escolar. Esto demanda la rehabilitación de la vialidad vehicular y peatonal del barrio, la reconstrucción de las redes de servicios públicos y drenajes, la elaboración de estudios de microzonificación de riesgos, la ejecución de muros y pantallas de contención, así como la construcción de viviendas para sustituir las que deberán ser eliminadas por requerirlo la construcción de vías y equipamientos o, también, por razones de riesgo inminente.

La educación, la salud y la formación para el trabajo son requisitas fundamentales para salir de la pobreza, ello exige la construcción de edificaciones educacionales, ambulatorios, bibliotecas y espacios para la cultura y la recreación, según las necesidades de cada barrio en particular, Una cancha deportiva en cada barrio es un objetivo que cumple un requerimiento adicional en el caso de una emergencia que obligue a evacuar heridos y fallecidos.

El programa descrito debería estar estrechamente coordinado con un programa de producción de macro parcelas y construcción de urbanizaciones de viviendas de desarrollo progresivo, con el fin de reducir la presión de alojamiento sobre los barrios; y, además, disponer permanentemente de terrenos urbanizados para la reubicación de las familias en riesgo o afectadas por contingencias y catástrofes.

Estas acciones deberán también ser complementadas con:

- Una efectiva política de asistencia técnica y social
- Un programa de construcción de albergues o refugios temporales destinados al alojamiento, por muy corto plazo, de familias o personas víctimas (damnificados) de catástrofes y contingencias.
- Programas de microcréditos y subsidios directos, para mejoramiento y ampliación de viviendas ubicadas en áreas estables que cuenten con servicios públicos.

3. PRODUCCIÓN DE SUELO URBANO

En los países con desarrollo urbano debidamente planificado, los programas de vivienda están aparejados o articulados con las políticas y objetivos de la gestión urbana. En este contexto, suelos apropiadamente ubicados y dotados de equipamientos e infraestructura integral, son los pilares fundamentales de ese desarrollo urbano y de los proyectos habitacionales correspondientes. Esto significa hacer ciudades de calidad.

El suelo urbano representa el insumo más importante de una auténtica política de Estado en materia habitacional (Jordan, 2000), de allí la necesidad de producirlo abundantemente de manera sostenida y sistemática, acorde con las proyecciones de crecimiento de la población y del ordenamiento de la expansión de las ciudades.

La producción y oferta masiva de suelo urbano es la única vía efectiva para frenar el desarrollo informal, con su secuela de invasiones y ocupaciones incontroladas de terrenos, predominantemente riesgosos o vulnerables.

Por ello, es prioritaria la adquisición programada y anticipada de tierra bruta, en sitios adecuados, dentro de los perímetros urbanos de las poblaciones y ciudades del país, para que el Estado pueda promover la construcción de macro parcelas urbanas y adelantar, así, planes de vivienda y operaciones urbanísticas de largo alcance.

Un poco de historia

Desde la fundación del Banco Obrero (1928), ahora Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), el Gobierno comenzó la adquisición de tierras para la ejecución de sus propios desarrollos habitacionales, pero estas adquisiciones se hacían sin programas debidamente concebidos.

Al inicio del periodo del presidente Raúl Leoni (1964-1969) se creó una comisión (Decreto N° 15) para que, en un plazo perentorio, presentara al Ejecutivo las recomendaciones necesarias dirigidas a solucionar de manera integral los problemas de desarrollo urbano y vivienda.

En su informe la comisión señaló: "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". Al respecto formuló las siguientes recomendaciones:

- Política sistemática de adquisición de tierras por parte del Estado
- Lograr la municipalización progresiva y a largo plazo de las tierras urbanas y las reservas correspondientes a los desarrollos urbanos y regionales
- Prohibición legal de que las tierras que pertenecen a la Nación, los estados y municipios, puedan ser vendidas
- La fijación de límites y la determinación y adquisición de las áreas de expansión de las ciudades
- Creación de un impuesto de carácter progresivo a los terrenos ociosos
- Establecimiento de una contribución sobre mejoras en razón de las obras que realicen los organismos públicos
- Legislación municipal que permita recabar, para el municipio, la valorización generada por cambios de zonificación en los terrenos urbanos

La mayoría de estas recomendaciones de la comisión fueron rechazadas por el Gobierno de la época, pues se consideró que ello significaría una "reforma urbana de corte socialista" (Cilento, 2007)

No obstante, para el cumplimiento del Programa Nacional de Vivienda 1965-1968, el Banco Obrero fue debidamente autorizado para la compra de terrenos adicionales a los previstos en el presupuesto ordinario, lo que se cumplió cabalmente a través del Departamento de Tierras de dicho Instituto.

En 1974 se creó otra comisión presidencial (Decreto N° 168) para que realizara un diagnóstico y propusiera recomendaciones para formular una política de vivienda y desarrollo urbano. Ésta recomendó un urgente programa de adquisición de tierras, estimando las necesidades hasta el año 2000 de 177.400 Há (unas 7.096 Há/año)

En 1975 se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) con la idea original de que se desempeñara como un banco de tierras, pero su actuación se quedó corta pues le asignaron otras funciones que le restó efectividad.

Sin embargo, hasta el año 2004, FONDUR adquirió tierras y adelantó dos programas de macro urbanismos que fueron exitosos: uno consistía en habilitar las tierras que el Instituto compraba, construyendo macro parcelas con todos los servicios de acueducto, cloacas, electricidad, calles pavimentadas, etc., que luego se ofrecían en venta a los promotores para que desarrollaran viviendas de interés social. El otro

consistía en dar apoyo financiero a los promotores privados para que habilitaran sus propias tierras; el promotor tenía la posibilidad de pagar a FONDUR con parte de los macro lotes que se construían bajo las condiciones y especificaciones fijadas por el Instituto (Linares, 1992).

El ejemplo de MetroVivienda

MetroVivienda (www.metrovivienda.gov.co) es una empresa colombiana fundada en el año 1998 por la Alcaldía Mayor de Bogotá, de carácter industrial y comercial “encaminada a promover la oferta masiva de suelo urbano, para facilitar la ejecución de proyectos integrales de viviendas de interés social, y desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios”... “su modelo de gestión obedece a un enfoque facilitador, apoyado en el mercado pero corrigiendo sus fallas” (MetroVivienda, 2002)

Las funciones que despliega incluyen seleccionar y comprar tierras, realizar el diseño urbano, tramitar licencias y permisos, construir todas las obras de urbanismo y vender las macro parcelas que se producen. Éstas, con sus diferentes usos y densidades, provistas de aceras, vías, parques y demás espacios y redes de servicio público, son ofrecidas a cada especialista en función del uso que le corresponde. Así: “Los lotes destinados a vivienda serán vendidos a los constructores, los de salud a la Secretaría de Salud, los diseñados para colegios a una entidad que quisiera construirlos o a la Secretaría de Educación, y los macro lotes destinados a uso comercial, serán negociados con comerciantes”.

“MetroVivienda entrega bajo supervisión estos terrenos y con los ingresos recupera la inversión hecha en la compra de la tierra y su habilitación”. Todo “tiene un contenido específico como instrumento útil para promover la expansión ordenada y capturar la plusvalía urbana en beneficio del Estado”.

Dimensión de los requerimientos de terrenos

Si se establece un programa de construcción de macro parcelas, que permita la ejecución de un promedio de 140.000 soluciones hab./año y disponer permanentemente de parcelas para la reubicación de familias en riesgo o afectadas por contingencias o catástrofes; y se estima grosso modo un promedio neto de terreno de 110 m² por solución habitacional + 50% para todos los equipamientos y servicios + 10% para contingencias, se requeriría desarrollar macro parcelas por el orden de 2.500 Há/año.

Conclusiones y propuestas:

- La adquisición permanente de tierras aptas debidamente ubicadas dentro de los perímetros urbanos de las ciudades y poblaciones del país, así como la habilitación de estas tierras mediante la ejecución de macro parcelas con todos sus servicios, es una tarea fundamental que debe promover, estimular y facilitar el Estado venezolano, para ejecutar con éxito un plan integral de desarrollo urbano y vivienda, sustentable en el largo plazo.
- Es pertinente establecer un ente o empresa especializada para que, actuando específicamente como banco de tierras, sea el que lleve la bandera en la promoción, oferta y provisión de suelo urbano a todas las instituciones o empresas, públicas y privadas, que lo demanden. Es recomendable también, estimular a las gobernaciones de estado y a las alcaldías de las principales ciudades del país para

que funden sus propios bancos de tierras, mediante la creación de empresas que desarrollen proyectos de macro parcelas urbanas que se comercialicen en su ámbito de actuación.

- En los programas de gobierno de los próximos años, se deberían fijar las metas de: i) Construir macro parcelas urbanas por el orden de 2.500 Há/año; ii) Adquirir 5.000 Há de tierra urbana bruta/año, con el fin de tener, por adelantado, insumo suficiente para habilitar.
- Se considera oportuno e importante rescatar y aplicar dos de las recomendaciones formuladas por la comisión presidencial del año 1964 que son: a) Establecimiento de una contribución sobre mejoras en razón de las obras que realicen los organismos públicos; b) Legislación municipal que permita recabar, para el municipio, la valorización generada por cambios de zonificación en los terrenos urbanos.

4. CONSTRUCCIÓN MASIVA DE VIVIENDA

Sin entrar en el análisis de lo que se ha hecho en producción de vivienda en los años pasados y en tiempos más recientes, para evitar extender este documento en demasía sin razón práctica, es innegable que el angustiante déficit o drama habitacional existente en el país, requiere del diseño y puesta en marcha de un potente y amplio plan de construcción masiva de viviendas, sustentable en el largo plazo, que sea debidamente concebido sin improvisaciones ni apetencias electoralistas de índole alguna.

Obviamente que, para su desarrollo, es imprescindible la participación mancomunada de los gobiernos nacional, regional y municipal, la empresa privada y la comunidad organizada.

El plan debe ser formulado de manera que en el primer año de gobierno se absorba por los menos las necesidades por crecimiento vegetativo de la población y, luego - como una política de Estado- el número de viviendas se vaya incrementando, año tras año, para que en el menor lapso posible se reduzca el referido déficit a la mínima expresión.

Se considera indispensable que el plan de construcción masiva de viviendas, deberá ofrecer soluciones de diseño flexibles ligadas fundamentalmente a la capacidad adquisitiva de la población de menores ingresos, que es la que genera mayor demanda, incluyendo a los que tengan ingresos menores al salario mínimo.

En este contexto, y como decía un ex Ministro de Estado, hay que “abandonar el preciosismo en materia de vivienda. El querer dar mucho a quien nada tiene, llega generalmente a favorecer a pocos en detrimento de muchos” (...) “Demos algo a todos que rompa la inercia en que se encuentran, iniciándoles en la marcha ascendente del proceso de superación de la condición infrahumana en que viven” (Rodríguez Amengual, s/f)

El plan deberá contemplar también una agilización sustancial de los trámites administrativos para la obtención de los oficios aprobatorios y permisos para iniciar la construcción de una obra y luego para otorgar los documentos finales de venta y habitarlas, pues para obtener tales instrumentos, hay que hacer un largo recorrido por distintas dependencias de la administración pública.

Para tal fin, se propone desarrollar las siguientes acciones.

Programa de micro parcelamientos de lotes con servicios

Sobre macro parcelas urbanas previamente ejecutadas, construcción de micro parcelamientos con servicios, que permita: a) ofrecer parcelas a las familias más necesitadas y a las organizaciones comunitarias de vivienda y b) disponer permanentemente de un número suficiente de este tipo de parcelas para reubicación de familias en riesgo o afectadas por contingencias o catástrofes. Este programa dirigido principalmente a familias con ingresos de hasta un (1) salario mínimo mensual, sería impulsado por el Gobierno nacional con el mecanismo del subsidio directo a la demanda otorgado con recursos del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP); la construcción sería financiada parcialmente con préstamos hipotecarios de la banca, y ejecutado por promotores públicos y privados, incluyendo la venta formal de las parcelas, tanto a las familias que lo requieran como a las organizaciones comunitarias de vivienda.

El tamaño promedio de las parcelas sería entre 100 m² a 150 m² neto, lo que posibilitaría a las familias más pobres obtener, al menos, como solución habitacional previa, un lote adecuado, es decir, con todos los servicios donde cada una de ellas podría construir inicialmente un alojamiento acorde con sus posibilidades económicas del momento, pero que luego iría mejorando y ampliando.

Experiencias obtenidas en otros países (y aquí mismo) señalan que un programa bien estructurado como el que se propone, vinculado apropiadamente al resto de la ciudad donde se ejecute, con la orientación y asistencia técnica y social pertinente, además de ser un eficaz generador de empleos, permite a las familias de bajos ingresos obtener, a la larga, una vivienda adecuada enclavada en un entorno urbano verdaderamente digno. La clave es darles lo que esas familias no pueden hacer (suelo urbanizado) y, por ende, aprovechar el comprobado potencial de trabajo constructor y de autogestión que tienen esos pobladores al proveerse ellos mismos de una vivienda, donde se produce una fuerte conciencia comunitaria, de ahorro e inversión, todo lo cual posibilita que lo que fue un alojamiento inicialmente muy básico, se vaya transformando y mejorando progresivamente en una vivienda acorde con las necesidades de cada grupo familiar.

Programa de urbanizaciones populares con viviendas de desarrollo progresivo

Sobre macro parcelas urbanas también previamente ejecutadas, construcción de urbanizaciones populares con viviendas de desarrollo progresivo, en parcelas de 100 m² a 150 m² neto, con dotación de todos los servicios públicos.

Las viviendas a construir serían unidades básicas proyectadas con disposición tal que permita el crecimiento progresivo de la vivienda, bien en sentido horizontal o vertical, de manera que cada beneficiario pueda ir ampliando su hogar a través de la autoconstrucción o autogestión, de acuerdo con sus propias necesidades de nuevos espacios y posibilidades económicas del grupo familiar. El programa sería dirigido a familias con ingresos hasta de cuatro (4) salarios mínimos mensuales, impulsado por el Gobierno nacional con el mecanismo de subsidio directo a la demanda otorgado con recursos del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP); y financiado parcialmente con préstamos hipotecarios de la banca y del Fondo de Ahorro Obligatorio para Vivienda (FAOV). Sería llevado a cabo con la participación de promotores públicos y privados, cooperativas, organizaciones de la comunidad y los propios pobladores, incluyendo la venta formal de las viviendas directamente a las familias o a las

organizaciones comunitarias de vivienda que lo requieran. La idea fundamental, además de la vivienda, es otorgar la propiedad privada individual.

Se estima que, con estos dos programas, se podrían generar un total promedio de 118.000 soluciones habitacionales/año, con un financiamiento anual de unos 2.550 millones de dólares americanos (lo que incluye el financiamiento para la construcción de las macro parcelas urbanas) de los cuales 1.700 millones serían aportados por el sector público y 850 millones aportados por la banca.

Programa de urbanizaciones con servicios y viviendas completas de interés social

Construcción de conjuntos habitacionales con todos los servicios, constituidos por viviendas unifamiliares, bifamiliares o multifamiliares, a desarrollar exclusivamente por promotores privados en terrenos de su propiedad, financiado parcialmente con recursos propios de la banca, y con reconocimiento y reglamentación de la preventa, lo que permitiría el aporte de recursos por los propios compradores.

Las viviendas a construir serían proyectadas con áreas mayores a 50 m² de construcción, dirigidas a familias con ingresos hasta de ocho (8) salarios mínimos mensuales.

Se estima que con este programa se podría inicialmente generar un promedio de 22.000 viviendas completas/año, con un financiamiento anual de unos 1.302 millones de dólares americanos aportados por la banca

Agilización de trámites administrativos:

Acordar, a través de un convenio interinstitucional entre los entes de servicios públicos y medio ambiente, organismos de vivienda, gobernaciones y alcaldías, la creación en cada entidad federal de una sola oficina o taquilla única, con el objetivo principal de facilitar y agilizar los trámites administrativos para la obtención de los oficios aprobatorios y permisos para iniciar la construcción de los desarrollos habitacionales que cumplan con toda la normativa pertinente, tanto los desarrollos del sector público como los del sector privado.

5. SUBSIDIO DIRECTO A LA DEMANDA DE VIVIENDAS

Existe comúnmente una elevada demanda material de viviendas entre el sector de la población de menores recursos, pero no hay una "demanda efectiva", desde el punto de vista económico, por falta de capacidad de compra de los potenciales adquirientes.

Sin embargo es este sector el que construye el mayor volumen de alojamientos, pero lo hace de manera informal recurriendo a modalidades no convencionales de construcción y financiamiento.

Esta demanda que no puede ser satisfecha por el mercado organizado de la vivienda, representa una gran brecha que el Estado debe atender.

Cerrar esta brecha constituye una de las justificaciones más importante en la definición de las políticas públicas en materia de vivienda, orientadas a ordenar, modernizar y estimular las instituciones a los fines de adecuar la oferta habitacional a las magnitudes de los requerimientos; y generar una "demanda efectiva" de vivienda, para fortalecer el ingreso de los sectores que no tienen acceso a la oferta habitacional del mercado.

El establecimiento de subsidios es uno de los mecanismos más recurridos con que cuentan los gobiernos para generar una demanda efectiva de vivienda.

Conceptualización

Los subsidios se pueden conceptualizar, en general, como instrumentos de redistribución del ingreso, lo cual constituye uno de los objetivos prioritarios de toda política social.

En el caso de los subsidios directos a la demanda habitacional, se conciben como subvenciones que hace el Estado para cerrar la brecha existente entre la capacidad adquisitiva de quienes necesitan una vivienda y el precio de adquirirla.

El subsidio directo habitacional es, entonces, una contribución que otorga el Estado, no reembolsable, para apoyar a las familias más necesitadas que no pueden adquirir, por sí solas, una vivienda. Esto exige, sin embargo, que los subsidios estén bien diseñados, pues es frecuente el caso que por no ser cuidadosamente concebidos, terminan por beneficiar a quienes económicamente no lo necesitan.

Antecedentes

Desde la creación de lo que fue el Banco Obrero (1928) hasta hoy, la política habitacional venezolana ha estado orientada a estimular el ahorro habitacional y construir viviendas subsidiadas para las clases populares. Históricamente así lo indica, la fundación de instituciones y la promulgación de una serie de instrumentos legales que previeron una variedad de estímulos al mercado habitacional.

A partir de aquel momento se han aplicado diversas modalidades de subsidio que han abarcado los campos: constructivo, financiero, institucional, social-comunitario y otros.

En este contexto se han desarrollado experiencias orientadas a: (i) Aumentar la demanda efectiva, abaratando los precios de la vivienda mediante subsidios a la oferta otorgados a los promotores y financistas; y (ii) aumentar directamente la capacidad de pago de los compradores, otorgándoles condiciones más favorables de financiamiento que las del mercado, subsidiando tasas de interés, o exonerándolos de pagar ciertos costos de las viviendas.

No obstante, muchos de estos subsidios favorecieron básicamente a promotores y financistas hipotecarios o tuvieron un marcado sesgo hacia la clase media.

La figura del subsidio directo a la demanda de vivienda aparece en la legislación venezolana desde la promulgación de la primera Ley de Política Habitacional (1989).

Se crea en la Ley para dar apoyo a las personas o familias de menores ingresos para la adquisición, ampliación o mejoras de una vivienda principal regular o de ejecución progresiva, pero, salvo algunos intentos previos, realmente comenzó a aplicarse a partir del año 2005 con la promulgación de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), reformada en el 2008 y vuelta a modificar recientemente (Gaceta Oficial, 2012).

Sin embargo, esta aplicación se ha venido haciendo espasmódica y discrecionalmente, sin un Sistema de Elegibilidad de Beneficiarios y con montos, modalidades y criterios variables fijados año tras año mediante resoluciones emanadas del MINVIH. Tampoco se han dispuesto recursos suficientes del Fondo de Aportes del Sector Público para el otorgamiento de estos subsidios.

Lo que se requiere o debe hacer

Los subsidios habitacionales requieren ser: directos, focalizados en la demanda, eficientes, no regresivos, fiscalmente sustentables.

Su éxito descansa sobre una economía productiva generadora de empleo y por ende de demanda efectiva y de capacidad de ahorro, con tasas de crecimiento positiva y estable, e inflación controlada. En caso contrario, este tipo de programa social queda reducido a mera acción asistencialista, más en el camino de paliar los problemas que de aportar un curso de verdadero desarrollo humano.

La función objetivo a maximizar con un programa de subsidios debe considerar, además del mayor número de asistencias habitacionales a producir con una inversión dada, aspectos como: efectos sobre la redistribución territorial; el ingreso; la lucha contra la pobreza; generación de empleos; estabilización del mercado inmobiliario; estímulos a la inversión privada en el sector; fortalecimiento de la vida familiar; impacto sobre la salud y el saneamiento ambiental.

El diseño específico de una política de subsidio directo a la demanda, debería tocar asuntos como: el rol del Estado en su definición; el perfil de la demanda vs. perfil de la oferta; la relación ingreso-capacidad de ahorro-capacidad de pago; el aporte inicial o esfuerzo propio de los beneficiarios; la orientación de las políticas en la definición de las poblaciones objetivo; la orientación de las políticas en el fortalecimiento de la gestión financiera; la disponibilidad real de los recursos nacionales o sea el ahorro nacional y la disponibilidad presupuestaria para fomentar los programas.

Por otra parte, el subsidio debería ser sustentado sobre un Sistema de Elegibilidad de Beneficiarios, focalizado, justo y transparente, basado en la necesidad y el esfuerzo mancomunado que apunte a la eficiencia técnica y la equidad social, permita la participación de la comunidad y se oriente a la búsqueda del mejor producto.

Igualmente, deberían definirse criterios para repartir y otorgar los subsidios en función de la distribución territorial, la cuantificación de los subsidios según estratos de ingresos y el tipo de soluciones como viviendas nuevas, viejas, mejoramientos, etcétera. (Flores, 2002)

Propuestas

Tomando en cuenta las consideraciones descritas anteriormente, y con base en lo pautado en el vigente Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, se propone:

Que se destine el 20% del monto total de los recursos del Fondo de Aportes del Sector Público, correspondiente al ejercicio fiscal de cada año, para poner a funcionar efectivamente el mecanismo del subsidio directo a la demanda, dirigido a las familias que no posean vivienda propia, cuyos ingresos mensuales no sean mayores a 4 salarios mínimos (SM) y que hayan cumplido con el proceso de selección previsto en el Sistema de Elegibilidad de Beneficiarios que apruebe el Banco Nacional de la Vivienda y Hábitat (BANAVIH).

Para tal fin, que el monto total señalado se distribuya entre las referidas familias en las siguientes proporciones:

- Familias con ingresos hasta 2 SM: 40%
- Familias con ingresos de 2 SM hasta 3 SM: 35%
- Familias con ingresos > 3 SM hasta 4 SM: 25%

Que el subsidio directo a la demanda habitacional se otorgue mediante certificados personalizados para lo cual el BANAVIH anunciará previamente, cada año, el monto y cantidad total de los certificados de subsidios a emitir, su distribución por entidad federal y conforme a la proporción por escala de ingresos familiares anteriormente señalada

Que el monto máximo del subsidio directo a otorgar esté en función del ingreso familiar, conforme a la siguiente tabla expresada en salarios mínimos mensuales (SM) y unidades tributarias (UT)

Ingreso familiar en SM	Monto subsidio en UT	Ingreso familiar en SM	Monto subsidio en UT	Ingreso familiar en SM	Monto subsidio en UT
menos de 1	1.400	2	960	3,1	520
1	1.360	2,1	920	3,2	480
1,1	1.320	2,2	880	3,3	440
1,2	1.280	2,3	840	3,4	400
1,3	1.240	2,4	800	3,5	360
1,4	1.200	2,5	760	3,6	320
1,5	1.160	2,6	720	3,7	280
1,6	1.120	2,7	680	3,8	240
1,7	1.080	2,8	640	3,9	200
1,8	1.040	2,9	600	4	160
1,9	1.000	3	560	mayor de 4	0,00

Que el certificado de subsidio sea usado por el beneficiario únicamente para la adquisición de una solución habitacional nueva, que constituirá su vivienda principal, para lo cual tendrá un plazo máximo de 18 meses, contados a partir de la fecha de su emisión, para encontrar esa solución habitacional, al término del cual el certificado quedará nulo si no se ha materializado la compra

Que las soluciones habitacionales a ser adquiridas por los beneficiarios del subsidio directo a la demanda sean construidas sobre parcelas con servicios de áreas no

menores a 100 m² de terreno por parcela, y contar con baño, cocina, lavadero, instalaciones eléctricas y sanitarias completas y demás elementos que aseguren su crecimiento progresivo interior y exterior.

Que se disponga que en el caso de familias con ingresos menores o iguales 1 SMM, éstas puedan adquirir, con la totalidad del subsidio que les corresponda, la referida parcela con servicios para que, inmediatamente después, construyan sobre esta parcela, con esfuerzo propio y como solución habitacional previa, un alojamiento inicial acorde con sus posibilidades económicas del momento.

Establecer que el postulante que resulte seleccionado para recibir el subsidio directo habitacional, podrá solicitar, a las instituciones financieras regidas por la Ley de Instituciones del Sector Bancario, un préstamo hipotecario complementario en las condiciones exigidas por la respectiva entidad crediticia o en las que se fijen en convenios que, al efecto, celebre el BANAVIH con dichas instituciones

Estipular que el BANAVIH pagará el certificado de subsidio contra su presentación, en dinero efectivo, directamente al beneficiario o a cualquier otra persona, previo el debido endoso de dicho documento por parte del beneficiario, siempre que se acompañe una copia certificada del respectivo documento de compra-venta, debidamente protocolizado en el registro público competente, a favor del beneficiario, donde conste las características del bien, el precio de compra – venta, el monto y número del certificado de subsidio directo objeto de la transacción, el monto del préstamo hipotecario (si lo hubiere), etc.

Adicionalmente, que se destinen recursos equivalentes al 15% del monto total del Fondo de Aportes del Sector Público correspondiente al ejercicio fiscal de cada año, para otorgar subsidios dirigidos solamente a ampliaciones, mejoras y/o autoconstrucción de vivienda principal de familias cuyos ingresos mensuales no sean mayores a 4 SM y que hayan cumplido con el proceso de selección previsto por BANAVIH

Para estos casos establecer que el monto del subsidio máximo sea el mismo al especificado para adquisición de vivienda nueva y que, tal monto, podrá ser concedido al beneficiario, en una o varias porciones, para adquirir materiales de construcción, mediante certificados u órdenes de compra personalizados.

6. MERCADO DE VALORES HIPOTECARIOS

Es indudable que el aumento de las tasas de interés originado por la inflación desatada en Venezuela a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, ha sido uno de los elementos que perturbó el mercado de compra-venta de vivienda en el país desde entonces, pues además de incidir fuertemente en el poder adquisitivo de los venezolanos, contribuyó a la casi desaparición de fuentes de recursos privados para el otorgamiento de préstamos de largo plazo para la adquisición de viviendas, sobre todo las correspondientes a los segmentos de familias de ingresos bajos y medios de la población.

Ante esta situación, la legislación venezolana vigente desde el año 2005 relativa al sector habitacional, estableció la obligación de la banca de destinar recursos propios para la concesión de tales préstamos tanto para la construcción y adquisición como para la ampliación o remodelación de vivienda principal, a tasas de interés social reales negativas, encomendándose al ministerio con competencia en vivienda y hábitat la función de fijar discrecionalmente “los parámetros relacionados al cumplimiento de

la cartera de crédito anual que deberán destinar los bancos e instituciones financieras para tal fin”.

A tal respecto, en los primeros años de vigencia de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda y de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), la cifra mínima que se estableció fue de un diez por ciento (10%) de la cartera de crédito bruta anual correspondiente al cierre del año inmediatamente anterior; para el 2011 el porcentaje aumentó a 12%, para el año 2012, conforme a resolución de fecha 23/03/2012 dictada por el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (MINVIH), dicho porcentaje se fijó en 15% y, ahora, para el año 2013 una nueva resolución de este ministerio implantó el porcentaje en 20%.

Los porcentajes y montos crecientes al igual que las tasas de interés negativas que se han venido estableciendo, pudieran poner en grave peligro al sistema bancario nacional y, por consiguiente, el ahorro del público, pues la disparidad que se produce al otorgar préstamos de largo plazo con recursos monetarios captados de corto plazo, es una práctica no recomendada por los expertos financieros, lo que en otros tiempos ha llevado al colapso de los bancos que lo han hecho.

Pensamos que la alternativa posible está en la creación de un mercado de valores hipotecarios ágil y fuerte, que les dé seguridad y confianza a los inversionistas del sector privado.

Es indudable que estos inversionistas como los fondos de pensiones, cajas de ahorro, compañías de seguros, fondos mutuales y personas naturales, requieren productos de inversión de largo plazo, de bajo riesgo, con retornos atractivos, y los títulos amparados por hipotecas son la mejor opción.

Este mecanismo (previsto en la LRPVH, artículos 46 al 50) bien concebido, sería muy eficaz, posibilitaría la obtención de dinero en abundancia de dicho sector, permitiría la titularización de la cartera hipotecaria existente de la banca, dinamizaría en profundidad el mercado de capitales, proporcionaría una fuente de financiación permanente, disminuiría los riesgos e incertidumbres del sistema, y garantizaría la estabilidad y continuidad de un ambicioso plan nacional de desarrollo urbano y vivienda de largo alcance.

La clave estaría en el establecimiento del marco regulatorio apropiado, la seguridad jurídica, los incentivos y la estabilización macroeconómica pertinente.

Experiencia de otros países

Estudios que hemos realizado indican que otros países en Latinoamérica han establecido con éxito el referido mecanismo. Algunos lo han hecho con la creación de empresas especializadas para tal fin, logrando desarrollar un mercado hipotecario eficiente y confiable a través de la emisión y colocación en la bolsa, de bonos o títulos respaldados por hipotecas, que se comercializan con fluidez y reglas claramente establecidas. Veamos dos ejemplos de dichas empresas:

- La Titularizadora Colombiana S.A. (www.titularizadora.com) es una entidad privada especializada que tiene su origen legal en 1999, cuyo objetivo es obtener recursos para vivienda a través del mercado de capitales y, por ende, disminuir los riesgos del sistema hipotecario. Comienza con la emisión de títulos para ser negociados

en la Bolsa de Valores, con el respaldo de los créditos hipotecarios de los bancos, títulos que, por ley, gozan de beneficios tributarios a favor de quienes los adquieren. En su ámbito de operación, la Titularizadora selecciona los originadores y administradores de créditos, hace la estructuración financiera y jurídica de las emisiones, emite y coloca los títulos en el mercado, hace el control y seguimiento de la cartera titularizada, analiza y compra portafolios de créditos, otorga garantías, informa a los clientes, administra procesos y actúa, en general, en el mercado primario y secundario de hipotecas. La entidad es el mayor emisor privado de Colombia, ha titularizado una cantidad equivalente a la tercera parte de la cartera hipotecaria del vecino país, lo que ha permitido desde su fundación, entre otros aspectos: a) sanear los altos volúmenes de cartera vencida que tenía la banca hipotecaria, cartera que pasó de niveles del 25% a menos del 5%; b) aumentar la liquidez de la banca; c) facilitar la reducción de las tasas de interés y el desarrollo de créditos a tasa fija; d) estabilizar el sistema, reduciendo los riesgos y normalizándolo; e) proporcionar más fuentes de recursos para la vivienda, etc (Durán, Gómez, 2008).

- La Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C (SHF) de México (www.shf.gob.mx) es una entidad pública creada en el año 2001 que establece las condiciones para que se destinen recursos públicos y privados a la oferta de créditos hipotecarios para viviendas, preferentemente de interés social y media. En este contexto, otorga créditos y garantías para promover la participación del sector privado en el financiamiento habitacional. Cinco fundamentos fueron desarrollados para tal fin : i) promoción del desarrollo de intermediarios que originen, administren y tomen el riesgo de los créditos hipotecarios; ii) manejo y distribución adecuada del riesgo macroeconómico; iii) manejo y distribución adecuada del riesgo crediticio, particularmente a través del seguro hipotecario; iv) inversión en el acopio, análisis y disseminación de la información requerida por los inversionistas; v) estructuración de productos hipotecarios que consideren características del mercado. De esta forma, ha implementado una estrategia agresiva para crear y desarrollar un mercado hipotecario eficiente a través de la bursatilización (titularización) de créditos hipotecarios y emisión de bonos respaldados por hipotecas (Babatz, 2004, Elizondo, s/f)

Conclusiones

Para producir en el país las cantidades de vivienda requeridas, hay que buscar otras fuentes agregadas y sostenibles de financiamiento para los compradores de viviendas pues éstos, en su mayoría, constituidos por familias de bajos y medianos ingresos, necesitan préstamos de largoplazo para materializar la adquisición. Para ello se precisa establecer formas diferentes que faciliten el flujo en abundancia de recursos monetarios privados hacia el sector habitacional, y la experiencia de otros países nos enseña que el mercado de capitales es la manera más factible para lograrlo.

Propuesta

Creación de una empresa especializada de carácter público o privado (preferentemente de capital mixto), que tenga por objeto estudiar, promover, impulsar, canalizar, obtener y colocar recursos del sector privado para el financiamiento de la construcción y adquisición de viviendas, a través del mercado de valores hipotecarios mediante estructuración, emisión de bonos y desarrollo integral de la titularización hipotecaria.

7. EL ARRENDAMIENTO COMO SOLUCIÓN HABITACIONAL

El arrendamiento de inmuebles a través de los años y desde el inicio de la civilización, se consolidó como una salida habitacional, hecho que permanece hasta nuestros días.

En Venezuela es de señalar que el arrendamiento ha permanecido protegido por el Estado desde el año 1939, cuando se declaró la vivienda como artículo de primera necesidad pero, a partir de 1960, cuando se estableció el control de alquileres mediante una ley de regulación de éstos, no se ha vuelto a construir viviendas en cantidades importantes para destinarlas a tal propósito. Sobre este particular, el profesor Alfredo Cilento señaló que: “El control de rentas, donde quiera que ha sido impuesto, ha tenido su origen como una medida temporal para aliviar la injusticia (real o ficticia) que los arrendatarios deben soportar como consecuencia de una escasez de viviendas para alquilar y los efectos de incrementos originados por la inflación” pero, afirmó más adelante, “La regulación, como es lógico, frena la construcción de nuevas viviendas para alquilar y el mantenimiento de las existentes, al mismo tiempo que presiona la transformación de viviendas alquiladas en condominios, lo cual perpetúa la escasez” concluyendo que “el control de alquileres es una vía poco equitativa para asistir a los pobres pues, dada la escasez generada por los controles, sólo una pequeña minoría logra conseguir viviendas reguladas.” (Cilento, 1999)

Esto no quiere decir que el Estado no deba intervenir para mantener la equidad y el equilibrio en este tipo de contrataciones, pero justo, lo que debe procurarse es el “equilibrio”. De hecho cuando el Estado establece alguna restricción, paralelamente prevé alguna compensación como mecanismo de mantener la igualdad de derechos entre las partes que conforman la relación arrendaticia.

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar que en los países que mantienen controles en el área, la respuesta al conflicto que pueda derivarse del contrato de arrendamiento entre las partes, tienen una solución eficaz y eficiente, lo cual hace que la restricción no se constituya en una carga.

A finales de la década de los años 90 del siglo pasado, se pensó que esta situación de regulación e insuficiencia se podría superar con la promulgación de una ley arrendamientos, que entró en vigencia el primero de enero del 2000, (Gaceta Oficial 1999) ley que instituyó reglas claras en cuanto a la fijación de los cánones de arrendamientos y el reestablecimiento de la seguridad jurídica en la relación arrendatario - arrendador. Ya parecía, entonces, que se habían implantado las bases mínimas legales para “estimular la participación de la inversión privada nacional y extranjera en la construcción masiva de desarrollos inmobiliarios para ser destinados al arrendamiento”, contra la previsión de incentivos fiscales, que nunca se implementaron, tal como se argumentó en la exposición de motivos de la referida ley y en su normativa. Pero, cortos años después, surgió la resolución conjunta de los entonces Ministerio de la Producción y el Comercio y Ministerio de Infraestructura, mediante la cual se congela, por seis meses, los cánones por concepto de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda establecidos para el 30/11/2002.

Esta congelación se ha venido prorrogando y todavía se mantiene vigente, incluso con la aprobación reciente de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, que derogó la de 1999.

Razones por las cuales es necesario el arrendamiento de viviendas

- Satisface la necesidad de jóvenes parejas que aún no se han consolidado y no pueden acceder a una vivienda propia.

- Permite la movilidad social a aquellos quienes por motivos de estudio o trabajo, necesitan trasladarse de una ciudad a otra.
- Es una alternativa para quienes no tienen interés o no pueden adquirir una vivienda propia.
- Constituye una forma de ahorro e inversión para el ciudadano común y, paralelamente, fomenta la inversión en desarrollos habitacionales, genera empleos y evita la fuga de capital.

Estadísticas de viviendas arrendadas

No se disponen de estadísticas creíbles de cuál es el universo de arrendadores e inquilinos, ni siquiera con la promulgación de la nueva legislación sobre la materia en la cual se establece la creación de un registro de tales actores.

Ello por cuanto la ley no ha podido implementarse a cabalidad, y los arrendadores tienen gran desconfianza de inscribirse, ya que parten de la premisa que al proceder a hacerlo, sus propiedades podrían ser aún más confiscadas, todo derivado del ataque a la propiedad privada que la ciudadanía percibe se ha producido en este Gobierno y al mismo texto de la ley.

No obstante se estima que pueda existir un promedio de 400.000 inquilinos en todo el país.

En Caracas, y algunas pocas ciudades importantes del país, existe no sólo unidades aisladas destinadas al arriendo, sino los denominados edificios de vieja data, que son aquellos construidos aproximadamente a mediados del siglo pasado por los emigrantes europeos, que no se convirtieron al régimen de propiedad horizontal y se destinaron desde un principio al arrendamiento, manteniéndose aún, hasta la actualidad, bajo tal esquema.

El arrendamiento, en cuanto a la oferta inmobiliaria, se estima en apenas un 10%, pero en proceso de decrecer cada día más, como secuela de la nueva legislación e inseguridad jurídica existente respecto a la propiedad privada.

Situación actual

Prácticamente no existe el arrendamiento de vivienda, y el poco que aún se mantiene está al margen de la ley en la mayoría de los casos.

Donde más se conserva aún, salvo los edificios mencionados anteriormente, es en las zonas de barrios, en los cuales las partes no se rigen por las disposiciones legales recientemente promulgadas.

Ni el Estado ni el sector privado han vuelto a construir para el arrendamiento.

La verdad es que no se considera como una inversión rentable la construcción inmobiliaria para el arrendamiento; es de inferir, además, que no existe voluntad política para revertir esta tendencia, lo que ha generado una crisis que se ha convertido en un problema social de inestabilidad familiar que, a su vez, se traduce en promiscuidad, imposibilidad de desarrollo de la pareja y una sociedad que cada vez se divorcia más de las exigencias del futuro.

El propietario no tiene en su haber beneficio alguno por destinar sus ahorros o trabajo a unidades orientadas al arriendo: no recibe un pago justo como contraprestación y carga con cánones de arrendamiento congelados desde noviembre de 2002. Incluso el canon no satisface ni siquiera, la mayoría de las veces, el de la cuota mensual del condominio, lo que a su vez se traduce en detrimento de la ciudad y conservación de los inmuebles y la urbe.

El propietario tampoco puede recuperar el inmueble ni aún ante el incumplimiento del inquilino en su obligación más fundamental que es el pago de la pensión de arrendamiento, pues debe agotar un procedimiento excesivamente largo que, al final, no le garantiza la restitución de su propiedad, incluso ante su propia necesidad o la de un hijo.

Adicionalmente, tiene la obligación de vender al inquilino por un precio controlado que se espera no sea justo.

En conclusión, la multiplicidad de factores, fundamentalmente legales y vías de hecho, así como la ausencia del respeto al sistema jurídico vigente y carencia de su aplicación, han causado la desaparición paulatina de una de las salidas habitacionales primarias en cualquier sociedad.

Propuestas

- Presentar un nuevo proyecto de Ley que rija la materia que, si bien proteja al inquilino de vivienda, sea sin detrimento de los derechos del arrendador.
- Propiciar la construcción de edificaciones para arrendar por parte del sector privado, a través de incentivos como créditos blandos; exoneraciones de impuesto; otorgamiento en comodato de terrenos propiedad de municipios u otros entes del Estado.
- Incentivos a quienes ahorren a través de la adquisición de viviendas y las destinen al arrendamiento.
- Subsidio para el mantenimiento de los inmuebles (edificios) destinados al arrendamiento de vivienda, y controlar según clasificación de tipo de inmuebles y a qué sector de la población satisface la necesidad de vivienda.
- Establecer la fijación del monto del canon de arrendamiento por unidades tributarias.
- Descongelar paulatinamente los montos de los cánones de arrendamiento, lo que debe ser en forma progresiva dado el impacto social que puede tener el aumento de aquellos en el sector usualmente sometido al régimen de regulación.

08. RESUMEN DE CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

La Ciudad

- El desarrollo de las ciudades se basa en su facilidad de ofrecer servicios básicos que garanticen calidad de vida confortable y apreciable.

- Para el año 2000 el 95% de la población era urbana y de ésta el 67% vivía en áreas metropolitanas mayores de 100 mil habitantes.
- Se requiere una política de descentralización clara y vigorosa para atender los sistemas urbanos del país, con sus características potencialidades: la metropolitana de Caracas desde Guarenas-Guatire hasta la metropolitana de Puerto Cabello (con 5 millones de habitantes), Maracaibo - Costa Oriental (con 2 millones de habitantes), Barquisimeto – San Felipe (1.3 mil), Barcelona – Puerto La Cruz – Cumaná (900 mil), San Cristóbal (360 mil), Mérida (290 mil), Ciudad Bolívar y Ciudad Guayana (965 mil), Maturín (405 mil), El Tigre (212 mil), Acarigua - Araure (260 mil), Guanare (154 mil) y Barinas (260 mil).

Los Servicios de Agua Potable y Saneamiento

- La centralización de estos servicios, contrario a la ley de servicio de agua potable y saneamiento del 2001, la falta de inversión y de programas de mantenimiento, ha traído como consecuencia que un importante número de venezolanos no tengan acceso a un sistema confiable de agua potable y no cuenten con un sistema adecuado de recolección y disposición de aguas servidas.
- Es necesario la descentralización del servicio y diseñar planes de desarrollo urbano local con la incorporación necesaria de los servicios de agua potable y saneamiento.
- Se requiere un plan de inversión sectorial que recupere la infraestructura existente e incremente la cobertura y calidad del servicio.
- Se requiere también un gran plan nacional y planes municipales en las principales alcaldías, para mejorar la recolección y disposición sanitariamente aceptable de los residuos sólidos.

Transporte y Vialidad

- El patrimonio vial presenta un alto deterioro físico y funcionalmente insuficiente caracterizado por alta congestión y siniestralidad. El transporte público superficial está deteriorado, con 15 años en promedio, inseguro e incómodo.
- Es necesario establecer políticas que privilegien el transporte público y políticas de seguridad para disminuir la siniestralidad.
- Todos los proyectos de vialidad deben ser acompañados de su respectiva evaluación ambiental.
- Se requiere una inversión anual de seis mil millones de bolívares por los 10 años venideros para recuperar el patrimonio vial de autopistas y carreteras.

Tecnología e Innovación

- Mediante el uso de tecnologías y la innovación se puede lograr ciudades sostenibles y con ecoeficiencia energética.
- Se deberá crear oficinas municipales de planificación estratégica, dotadas de herramientas tecnológicas para el diseño urbano, evaluación de alternativas y diseños de los diferentes sistemas.
- Garantizar el desarrollo de redes de información y comunicación avanzadas para el desarrollo y gestión de la ciudad.

Barrios

- El 54% de la población urbana vive en barrios pobres.

- Estos asentamientos humanos padecen graves problemas de vulnerabilidad, hacinamiento, violencia, carencia de servicios básicos, de equipamiento urbano, servicios comunales y sistemas de transporte eficiente.
- Se debe poner en marcha, intensa y permanentemente, un programa para mejorar las condiciones de los barrios e integrarlos social, económica y culturalmente a la ciudad.
- Dicho programa deberá coordinarse con otros de producción de macroparcelas y construcción de urbanizaciones de vivienda de desarrollo progresivo y disponer de terrenos urbanizados para la reubicación de damnificados.

Producción de Suelo Urbano

- El suelo urbano representa el insumo más importante de una política habitacional.
- La producción y oferta masiva de suelo urbano es la única vía efectiva para frenar el crecimiento informal, con sus secuelas de invasiones, predominantemente riesgosas y vulnerables.
- Se requiere la adquisición de tierra bruta, dentro del perímetro urbano, para que el Estado pueda promover macroparcelas para realizar planes urbanísticos y de vivienda de largo alcance.
- Es pertinente crear entes especializados a nivel nacional, estatal y municipal para que actúen como bancos de tierras en la promoción, oferta y provisión de suelo urbano a todas las instituciones y empresas, públicas y privadas, que lo requieran.
- Las metas anuales deseables deberían ser: construir 2500 Ha de macroparcelas urbanas y adquirir 5000 Ha de tierra bruta para habilitar.

Construcción Masiva de Vivienda

- El angustiante déficit de vivienda exige un amplio plan de construcción masiva de vivienda, con la participación de los gobiernos nacional, estatal y municipal, el sector privado y las comunidades organizadas.
- Se plantea desarrollar los programas siguientes: microparcelamientos (lotes con servicios de 100 a 150 m²), urbanizaciones populares con viviendas de desarrollo progresivo y urbanizaciones con viviendas completas de interés social.
- Establecer por convenio institucional en cada entidad federal, una taquilla única con el fin de facilitar y agilizar los trámites administrativos establecidos en la normativa vigente para la construcción de desarrollos habitacionales.

Subsidio directo a la demanda de vivienda

- Existe una población con bajos ingresos la cual, para poder adquirir o mejorar su vivienda, necesita recibir subsidios por parte del Estado.
- Estos subsidios deben ser directos a la demanda, otorgarse mediante un Sistema de Elegibilidad de Beneficiarios, y ser dirigidos a familias con ingresos hasta de 4 salarios mínimos mensuales.
- Se debe destinar anualmente el 20% del monto total de los recursos del Fondo de Aportes del Sector Público para otorgar subsidios destinados a la adquisición de vivienda principal, y el 15% del monto total de dicho Fondo para otorgar subsidios para mejoras, ampliaciones o autoconstrucción de vivienda principal

Mercado de Valores Hipotecarios

- El aumento de las tasas de interés originado por la inflación, ha sido un elemento perturbador del mercado de compra-venta de vivienda y dio origen a la legislación

que obliga a la banca a tener una cartera destinada al otorgamiento de préstamos hipotecarios de largo plazo para la adquisición de viviendas, pero estos préstamos se conceden con recursos colocados por el público a plazos muy cortos, lo cual no es sano para la estabilidad del sistema bancario.

- Una alternativa es la creación de un mercado de valores hipotecarios ágil y fuerte, que brinde seguridad y confianza a los ahorristas e inversionistas en general.
- Para poner en funcionamiento este mercado de valores hipotecarios, se requiere crear una empresa, preferiblemente mixta, que tenga por objeto: estudiar, promover, impulsar, canalizar, obtener y colocar recursos del sector privado para el financiamiento, mediante estructuración, emisión de bonos y desarrollo integral de la titularización hipotecaria.

Arrendamiento Habitacional

- El mecanismo de arrendamiento de viviendas es una solución para el inquilino que no tiene ingresos para adquirir una, y para la movilidad temporal por trabajo o estudio. También representa una renta para el dueño del inmueble.
- Aunque este mecanismo ha sido protegido por el Estado desde 1939 cuando se declaró la vivienda como artículo de primera necesidad, desde que se estableció la regulación de los alquileres (1960), no se ha vuelto a construir vivienda para arrendar en cantidades significativas.
- En la actualidad no es rentable construir para alquilar, los cánones están congelados desde 2002, en situación de alta inflación y ni siquiera existe seguridad jurídica para desalojar a un inquilino moroso.
- Es necesario un nuevo proyecto de ley que proteja al inquilino sin detrimento de los derechos del arrendador.
- Es necesario también propiciar y dar incentivos para la construcción de edificaciones que se orienten al arrendamiento de viviendas, y otorgar estímulos para el mantenimiento de edificaciones que estén destinadas al alquiler de viviendas.
- Se debe descongelar paulatinamente los montos de los cánones de arrendamiento, y establecer el canon respectivo en función de un número dado de unidades tributarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Babatz Guillermo (2004) *El papel de la Sociedad Hipotecaria Federal en el desarrollo del mercado hipotecario en México*, publicación de la Unión Interamericana para la Vivienda (Uniapravi), cuaderno N° 201, Lima, y Elizondo Alan (s/f) *Fundamentos para el desarrollo del mercado secundario de hipotecas: el caso de la SHF en México*, copia fotostática del documento
- Cilento Alfredo (2007). *“Políticas de Alojamiento en Venezuela”*, en: Urbana N° 40, revista editada por el Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Caracas
- Cilento Alfredo (1999) *Cambio de paradigma del hábitat*, Edición UCV, CDCH, IDEC. Caracas
- Durán Fernando (2008). *Caso del Banco Caja Social BCSC... y Gómez Colmenares Oscar, Secretario General de Titularizadora Colombiana: Desarrollo de*

la Titularización Hipotecaria en Colombia. Presentaciones en XLV Conferencia Interamericana para la Vivienda, Lima, (www.uniapravi.org/eventos.htm)

- Flores de Gabaldón, María Graciela (2002). “*Los aspectos económicos de los subsidios habitacionales*” en *Vivienda y Hábitat: retos y soluciones*, libro editado por la Universidad Metropolitana, Caracas.
- Gaceta Oficial N° 39.945 (16 de junio de 2012) *Reforma Parcial del Decreto con Rango y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*, Caracas
- Gaceta Oficial N° 36.845 (7 de diciembre 1999) *Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Arrendamientos Inmobiliarios*, Caracas
- Gaceta Oficial N° 30.790 (9 de septiembre de 1975) *Ley que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano*, Caracas
- Jordán Pablo (2000). “*Política habitacional y suelo urbano*”, en: *Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final*. Publicación del 2000 auspiciada por Oficina Regional de Desarrollo Urbano para Latinoamérica y el Caribe (USAID) y UNIAPRAVI, Lima
- Linares Alfonso (1992). “*La gestión en el sector público*”, en: *Enfoques de Vivienda 1992*, publicación del Consejo Nacional de la Vivienda, Caracas
- MetroVivienda (2002). *Ciudadela El Recreo Memoria del modelo de gestión de MetroVivienda*, libro editado en 2002 por la Alcaldía Mayor de Bogotá
- Negrón, Marco (2006), “*Valencia de Venezuela*”, en Niño Araque, William, curador, Valencia Cenital, Fundación para la Cultura Urbana, Caracas.
- Negrón, Marco (2001), *Ciudad y modernidad. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela (1936-2000)*, Ediciones del Instituto de Urbanismo – Comisión de Estudios de Postgrado FAU UCV, Caracas.
- Real Academia Española (1992), *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, Madrid.
- Rodríguez Amengual, Alfredo (s/f). *La Realidad de la Política Nacional de Vivienda*, folleto editado por Banco Obrero, Oficina de Relaciones Públicas, Caracas.

Caracas, abril de 2013