

Vivienda, la política por hacer

Carlos Genatios y Marianela Lafuente

cgenatios@reacciun.ve mlafuen@reacciun.ve

Julio 2003

La vivienda es un problema de profunda importancia. La vivienda no es un problema en sí mismo.

Insistimos así en un llamado a la reconsideración de las políticas de vivienda a fin de trabajar con las verdaderas fuerzas en juego: los pobres. Ellos atienden su problema, bien o mal, y generalmente mal, pero en fin de cuentas terminan siendo ellos, el sujeto, más que el objeto, de estas acciones. Con esas fuerzas y sin falsas ilusiones, debemos construir y ejecutar las políticas de vivienda y renunciar a la creencia de un Estado omnipotente que resolverá esperanzadoramente las demandas, lo cual, en varios aspectos, ha contribuido más bien a complicar la situación.

En 1999 se dio un giro en las políticas, desde la concepción de la construcción de un cierto (o incierto) número de viviendas, hacia la atención de la actividad social que realmente produce el hábitat de los venezolanos ⁽¹⁾. Ese giro no fue efectivo: numerosos cambios de personeros en la dirección de las instituciones públicas, órdenes contradictorias, y el intrincado e ineficiente entramado institucional en vivienda, son factores que han entorpecido la implementación de políticas adecuadas. Deben también tomarse en cuenta las devastadoras consecuencias de los cuatro principales acontecimientos que han golpeado la economía nacional: catástrofe de Vargas, eventos de abril de 2002, huelga petrolera de finales de 2002 y la importante sequía de los últimos años, todo lo cual suma unos 20.000 millones de dólares.

Es urgente insistir en la reorientación de las políticas de vivienda, tanto por la imperiosa necesidad de los usuarios, como para activar la economía, generar empleo, impulsar el desarrollo social y proteger el ambiente.

Algunas cifras:

Distintos análisis muestran la imposibilidad del Estado de atender el problema desde su acción omnipotente, es decir, desde la esperanza herrada de poder entregar a cada necesitado, algún día, una casa completa: “una vivienda digna, con techo de tejas y madera, puertas, tres cuartos, dos baños, cocina, 70m², y hasta artefactos de línea blanca”

(2). No sólo es una concepción herrada: es imposible resolver el problema de esa manera. Veamos por qué.

En la actualidad unos 13 millones de venezolanos viven en ranchos ⁽¹⁾, digamos la mitad de la población. Diversas consideraciones pueden ser tomadas en cuenta para cuantificar el déficit de viviendas, y se consiguen las siguientes cifras; 1.620.000⁽¹⁾, 1.400.000⁽³⁾, 720.000⁽⁴⁾. En términos aproximados, estas cifras engloban a un tercio de la población. Adicionalmente cada año se hace necesario construir al menos unas 100,000 nuevas unidades para los sectores pobres. Roffé ⁽⁴⁾ deriva, de los resultados de los censos nacionales, que hacen falta 1.210.000 unidades para los próximos diez años. La inversión necesaria en ese lapso, es cuantificada en Bs. 55 billones ⁽⁴⁾ (5,5 anuales), mientras que los recursos destinados en el período 1999-2001 fueron de 1,3 billones anuales, por lo que hay una brecha de 4,2 billones anuales (75%) ⁽³⁾.

Adicionalmente, de acuerdo a H. Hernández ⁽⁵⁾ la construcción de viviendas ha venido decreciendo progresivamente: en 1986-1988 el promedio anual fue 72.390, en 1989 12.930, en 1990-96, 42.990 por año y en 1999-2002 es de unas 30.000 soluciones anuales. Se estima que en 1999-2000 el sector público concluyó unas 63.000 viviendas y el privado unas 24.000 (total 87.000) ⁽⁴⁾. Otro análisis ⁽⁵⁾ apunta que el problema de más difícil solución no es la falta de recursos sino la baja ejecución: la dificultad institucional.

Como ni los objetivos de inversión ni de ejecución pueden ser satisfechos, y la demanda de la población se incrementa, los pobres construyen ranchos en terrenos invadidos: 2,4 millones de unidades en 75 años ⁽¹⁾. Los desarrollos informales se hacen en condiciones inadecuadas desde los puntos de vista de ambiente, seguridad ante desastres, infraestructura, salud, transporte, educación y calidad de vida, incrementando la marginalidad y la exclusión social. Estos desarrollos no crean un adecuado hábitat urbano y son de difícil y costosa recuperación. La población de todas maneras resolverá su problema de vivienda, por lo que se requieren medidas gubernamentales claras, que orienten las soluciones, atendiendo el problema antes de que ocurra la invasión, y aprovechando la ya comprobada fuerza social.

Riesgos naturales y sectores informales.

La mayoría de la población vive en las ciudades ubicadas en el eje norte-costero-andino, donde la amenaza sísmica es significativa. Aproximadamente la mitad vive en asentamientos informales, en viviendas generalmente inadecuadas para resistir movimientos sísmicos de cierta intensidad.

El sismo de Caracas de 1967 fue de magnitud 6,3 en la escala de Richter. De acuerdo a las leyes que describen la ocurrencia de sismos importantes en el centro del país, un evento de esa magnitud puede producirse en Caracas cada 20 años. Han transcurrido 36 años desde la ocurrencia del sismo de 1967, por lo que estas leyes indican que el sismo probable de ocurrencia actual en Caracas es de magnitud 6,6 el cual es mayor al de 1967. La Caracas de hoy tiene ranchos de hasta siete u ocho pisos, carentes de estructuras

sismorresistentes, mientras que en 1967 había muy pocos ranchos, lo cuales nunca sobrepasaban los dos pisos y estaban localizados en terrenos menos peligrosos que los que se utilizan ahora. El sismo de Caracas de 1967 descargó energía equivalente a más de dos veces la bomba atómica de Hiroshima. El sismo que podemos esperar hoy en Caracas equivale a más de seis bombas atómicas. El sismo de México de 1985, descargó la energía equivalente a 1100 bombas atómicas.

Por otro lado, la experiencia de Vargas de 1999 nos ha mostrado de manera muy contundente que la ocupación inadecuada del terreno, sin tomar en cuenta las amenazas naturales, puede ser de consecuencias devastadoras. Muchas de nuestras ciudades, en todo el país, tienen amenazas de flujos torrenciales y de sismos.

Financiamiento: ¿Préstamos a largo plazo para viviendas completas?

A partir de 1980 “el enfoque tradicional de los programas de viviendas del sector público y de la promoción privada basados en la oferta de viviendas completas, dejó de tener vigencia cuando el crecimiento de los costos y precios de las viviendas-mercancías superó progresivamente el crecimiento de los salarios reales y del ingreso de las familias”⁽²⁾.

Los mecanismos de financiamiento a largo plazo para pagar viviendas completas se hacen sumamente costosos en una economía con inflación del 20% o más, e intereses elevados. Esta situación empeora en la medida en que el desempleo aumenta. En consecuencia la efectividad de las políticas disminuye, porque el aumentar los subsidios hace que disminuya el número de familias atendidas. Estas condiciones han obligado repetidamente al Estado a la revisión y reformulación de los mecanismos de financiamiento, con condiciones de difícil cumplimiento por los compradores, lo cual termina haciendo que los acuerdos no se cumplan y no se transfiera la propiedad al usuario, con lo que se pierde también la ocasión de generar un contrato razonable y solidario que acompañe y oriente el esfuerzo de la población, y fortalezca la condición moral de la familia con la toma de responsabilidades colectivas de cara a la comunidad, el hábitat y el ambiente. En fin de cuentas todos pierden, salvo la banca.

Viviendas progresivas en urbanismos adecuados, con perspectiva territorial.

La respuesta es preparar desarrollos urbanísticos donde puedan construirse viviendas “progresivas”. Estas parten de un núcleo básico con condiciones mínimas iniciales, que permite que la familia pueda emprender su expansión a partir de sus necesidades y posibilidades, con el apoyo del Estado⁽¹⁻⁵⁾.

Los desarrollos urbanísticos deben contemplar dotaciones indispensables, como escuelas, dispensarios, vialidad, centros comunitarios e instalaciones deportivas, infraestructura sanitaria (aguas, cloacas, drenajes y disposición de desechos sólidos), electricidad y teléfonos. Deben desarrollarse sobre terrenos adecuados, tomando en cuenta las amenazas ambientales. En particular, la construcción sobre arcillas expansivas ha complicado varios de los desarrollos de los últimos años, lo que hubiera podido

evitarse atendiendo criterios técnicos mínimos. La planificación y evaluación técnica son vitales, y el voluntarismo y la ignorancia no las pueden suplantar.

Los desarrollos deben ser adelantados en zonas previamente establecidas en los planes de crecimiento económico, protección ambiental y desarrollo territorial. Deben contar con evaluaciones previas de infraestructuras y dotaciones colectivas, para que no se apague la ciudad en el momento de prender una luz más con un nuevo desarrollo habitacional.

Es necesario desplazar el esfuerzo que pone el foco en la casa, en la unidad, hacia una dinámica colectiva que genere calidad de vida y proponga y posibilite horizontes de desarrollo y crecimiento cualitativo y colectivo. Hacer énfasis en el hábitat, la ciudad, con la integración de servicios, espacios públicos, recreación, plazas, cafés, comercio, trabajo, etc. , espacios en los cuales el individuo tenga y proponga alternativas, sea actor de su realidad y no sólo habitante de sus cuatro paredes, con un sueño personal y una obligación de pago. La toma de los espacios públicos es vital para la lucha contra la delincuencia, la prevención en salud, propuestas culturales y deportivas, toma de decisiones, en fin, polis. Este debe ser el foco de las políticas públicas en vivienda.

Debemos tener en cuenta que los desarrollos informales y la necesaria y urgente perspectiva individual de solución de cada problema, nos ha conducido a una ciudad informal atomizada, separada, víctima de su improvisación y del cierre de horizontes, víctima de la supervivencia del más fuerte, siendo todos muy débiles. Los pobladores de los barrios no tienen criterios técnicos suficientes para producir un hábitat adecuado sin el acompañamiento necesario. Cuando insistimos en las viviendas progresivas, no sugerimos una apología del rancho, no nos referimos a la confianza ilimitada en la organización popular. El acompañamiento técnico y la intervención del Estado son fundamentales. La pobreza es un problema muy grave que debe ser atendido con los mejores recursos técnicos y el personal más calificado, sin improvisación.

Acompañamiento técnico: confort y seguridad.

Desde hace varios años se han reconocido e impulsado organizaciones técnicas de acompañamiento a las comunidades. En 1999 se emprendió, desde el Consejo Nacional de la Vivienda con las universidades, un programa de pasantías de estudiantes para la transformación de esta economía. Esto debe retomarse. Es un esfuerzo importante para atender una prioridad nacional y vincular la universidad a la realidad del país, así como contribuir a la integración de la ciudad formal y la informal.

Los organismos del Estado (tanto centrales como en estados y municipios), han construido desarrollos basados, muchos de ellos, en sistemas de viviendas estructuralmente inadecuados. Estos deben ser evaluados y muchos reforzados o eliminados, ya que con frecuencia no aseguran condiciones mínimas desde el punto de vista sismorresistente. Asimismo, el uso del adobe es totalmente inadecuado ya que requiere de costosos refuerzos estructurales para poder ser utilizado correctamente en zonas sísmicas; sus técnicas y manuales de cálculo de uso común en el país no cumplen con los requisitos mínimos necesarios. Es urgente emprender la preparación de

normativas estructurales nacionales para viviendas sismorresistentes de uno o dos pisos, las cuales deben incluir procedimientos de evaluación técnica de sistemas constructivos repetitivos. Debe darse acompañamiento técnico a las familias para la adecuada construcción, incluyendo condiciones estructurales seguras y lineamientos precisos sobre la expansión de la vivienda.

La inmensa mayoría de los ranchos utilizan paredes de mampostería. Para un adecuado comportamiento, las mismas deben ser confinadas por machones y vigas de corona de características específicas, lo cual se cumple en muy pocas ocasiones. Inclusive, la calidad de la vivienda en los barrios ha disminuido en los últimos años, dado el incremento de la demanda que ha conducido al aumento del número de pisos, sin contar con fundaciones adecuadas. Además, con la incorporación de criterios cada vez más pobres de construcción, tales como el bloque trabado, expresión de la marginalidad llegada al país desde Ecuador y Colombia, en las últimas dos décadas y elemento de impresionante debilidad estructural.

A fin de solventar estas dificultades, hemos concluido manuales de autoconstrucción para mampostería confinada sismorresistente, que contienen recomendaciones sencillas basadas en la experiencia de investigación de unas dos décadas desde la UCV⁽⁶⁾. Actualmente se adelantan experiencias de viviendas de mampostería reforzadas con estructuras metálicas, las cuales presentan una perspectiva adecuada para la construcción de viviendas progresivas, y en muchos casos para la reparación y mejora de las ya existentes⁽⁷⁾. Los desarrollos de los institutos hermanos IMME (Instituto de Materiales y Modelos Estructurales) e IDEC (Instituto para el Desarrollo Experimental de la Construcción), ambos de la UCV, son aportes significativos para la solución de estos problemas, incluyendo también elementos de fundaciones, instalaciones sanitarias, mecanismos de producción, confort térmico, etc. Por otra parte, profesionales de la geología, con extensa experiencia en el manejo de los riesgos geológicos, han preparado documentos divulgativos⁽⁸⁾ y dictado conferencias en los barrios para evitar la inadecuada ocupación del terreno. He aquí el marco fundamental para la intervención técnica en la solución de problemas estructurales de la vivienda informal.

Para atender el problema acumulado es necesario emprender difíciles programas de recuperación y reurbanización de las zonas peligrosas y de reparación, sustitución o eliminación de viviendas. Otro programa vital es el de densificación de urbanizaciones populares, en los cuales hay infraestructura de servicios y espacios adecuados para ser aprovechados con mayor ocupación.

En relación con el financiamiento, el crecimiento progresivo de la vivienda debe ser acompañado por pequeños préstamos directos a las familias de unos cinco años de duración, que permitan su cancelación y su renovación: construcción a largo plazo con financiamientos a corto plazo⁽²⁾, para disminuir el impacto negativo de las dificultades económicas como el pago de intereses. Esto vincula la calidad de la vivienda, mediante la asesoría técnica, al uso de materiales y técnicas adecuados en su evolución, a fin de cumplir con requisitos técnicos para obtener financiamientos durante la evolución de la vivienda, es decir, de la realidad familiar.

¿Volver a 1999?

Las políticas públicas iniciadas en 1999 contemplaban los siguientes seis programas ⁽¹⁾: atención a los pobladores de la calle; habilitación física de zonas de barrios; ampliaciones, mejoras y remodelaciones de casas y apartamentos existentes en barrios y urbanizaciones populares; rehabilitación física de urbanizaciones populares; nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo; y nuevas urbanizaciones y viviendas completas. Estos deben ser retomados, centrando el mayor esfuerzo en las iniciativas de urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo.

No deben repetirse experiencias negativas como las de la gestión del Conavi de 2001, en la cual se detuvieron programas de investigación, se cambiaron lineamientos y programas básicos, sin sustituirlos por programas adecuados y se disminuyó el envío de recursos y la evaluación de propuestas para los organismos descentralizados⁽⁵⁾ (para inicios de 2002, se habían asignado menos del 40% de los recursos 2001 del Conavi y en el fondo de aportes del Estado quedaban sin asignar 200 millardos de presupuestos anteriores. No se había tampoco iniciado la asignación de 600 millardos para 2002 ⁽⁵⁾).

Asimismo debe insistirse en los muy difíciles esfuerzos por simplificar y optimizar el enredo institucional que representa el conjunto de instituciones de vivienda: Conavi, Inavi, Fondur, Fundabarrios, Vivienda Rural, Fundacomún, en un horizonte en el cual es vital fortalecer el acercamiento a las comunidades y por lo tanto los organismos municipales de vivienda, con una clara dirección y control centralizado, dentro de los planes de desarrollo nacional.

Investigación y desarrollo tecnológico.

Venezuela cuenta con profesionales con una profunda comprensión de la problemática, quienes han analizado los mecanismos de producción, y evaluado y actualizado las políticas públicas. Sólo como muestra, incluimos referencias ^(1-5 y 9), pero el listado de estudios, organizaciones y capacidades puede sorprendernos, por su calidad, profundidad y pertinencia. Esto es un tema importante en nuestras universidades y programas de investigación, buscando soluciones orientadas a la demanda nacional. Son una prioridad para los ministerios de educación superior y ciencia y tecnología, y en ese sentido debe mencionarse la agenda vivienda y hábitat del MCT, impulsada desde su creación.

Insistimos en la investigación sobre métodos constructivos y de producción, seguridad, financiamiento, confort, materiales, desarrollo urbanístico y calidad de vida, amenazas naturales, organizaciones sociales, financiamiento, infraestructuras, así como la incorporación de innovaciones en las pymes. Vivienda y hábitat conforman una herramienta de desarrollo social y una palanca de crecimiento económico, generación de empleo y mejora de calidad de vida. La definición de los perfiles de investigación, apoyo a pymes, cooperativas, organizaciones comunitarias e innovación, deben ser definidos por el Estado, incluyendo la más amplia consulta y opinión de los distintos sectores sociales, por medio de mecanismos de participación nacional.

La vivienda es un hecho cultural.

La vivienda es producida obedeciendo a la búsqueda más íntima del deseo humano, refugio, calor: el lar y sus dioses. En Francia, cuando una familia se instala en una casa, se hace una fiesta que la costumbre llama “colgar la cremallera” (*Pendre la crémaillère*), recordando el acto de colocar la marmita en el hogar, que el calor del hogar pasa a tener el rol mayor. Los anglosajones hacen una “*house warming party*” para anunciar lo mismo: la condición humana y cultural del hogar.

Una de las condiciones de vida es desear, buscar, tener sueños y realizar proyectos. Por ello la casa definitiva está por hacer, es por ello que todas las casas serán transformadas. El deseo no será enmarcado en formas estáticas y definitivas, así tenga baldosas, tejas, techos de madera y línea blanca.

Este fundamental hecho debe ser entendido por las políticas públicas de vivienda. El Estado no puede imponer la vivienda. En cambio, debe acompañar y orientar su proceso social de producción.

- (1) Federico Villanueva y Josefina Baldó “La política de vivienda para Venezuela” Encuentro Repensar Venezuela, capítulo vivienda, Abril 2003.
- (2) Alfredo Cilento “Hogares sostenibles de desarrollo progresivo” Encuentro Repensar Venezuela, capítulo vivienda, Abril 2003.
- (3) Alejandro López “La necesidad de repensar la actuación pública y privada en desarrollo urbano y vivienda” Question, Año 1, No. 8, febrero 2003.
- (4) Alfredo Roffé “Planteamientos para mejorar la gestión pública en el sector vivienda y hábitat” Encuentro Repensar Venezuela, capítulo vivienda, Abril 2003.
- (5) Henrique Hernández, “Consideraciones sobre el proyecto de ley de régimen prestacional de vivienda y hábitat” Encuentro Repensar Venezuela, capítulo vivienda, Abril 2003.
- (6) Marianela Lafuente y Carlos Genatios “Cartilla para autoconstrucción sismorresistente con mampostería confinada, en zonas sísmicas” IMME, UCV 2003
- (7) Domingo Acosta, Enrique Castilla et al “Autoconstrucción de viviendas de bajo costo” IDEC e IMME, UCV, 2003
- (8) Daniel Salcedo “Guía de Identificación y Prevención de Riesgos Geotécnicos en Zonas de Barrios” Alcaldía del Municipio Libertador del Distrito Federal, 1995.
- (9) “ALEMO Notas sobre la vivienda y el Hábitat, Venezuela 2002”. Grupo de trabajo de la Asociación para la investigación en vivienda Leopoldo Martínez Olavarria (ALEMO)