



CAPITULO V

LA SITUACION DE LA VIVIENDA

Nory Pereira



LA SITUACION SOCIAL DE LA VIVIENDA DEL ESTADO MERIDA

SITUACIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA EN VENEZUELA.

La experiencia venezolana en materia de vivienda ha sido una de las más ricas de América Latina. El Estado venezolano, con la creación del Banco Obrero a partir de 1.928, asume la responsabilidad de "facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas". El esfuerzo ha sido significativo ya que entre los años 1.928 y 1.997 se han producido viviendas y otras soluciones o acciones habitacionales que han permitido el alojamiento de más de un millón de familias venezolanas, es decir, entre el 20 y 25% de la población del país.

Según A. Cilento, actualmente el 50% de los habitantes de las ciudades venezolanas, alrededor de 1.200.000, vive en barrios pobres urbanos; y se estima que en los próximos 15 años la población rural tenderá a ser constante en términos absolutos y todo el crecimiento poblacional se concentrará en ciudades, especialmente en las de segundo y tercer rango, (Mérida y El Vigía están incluidas en el segundo rango). Esto quiere decir, que el problema de la vivienda es y será urbano y es ya un grave problema de Estado (A. Cilento. *El papel del Estado y el financiamiento en La cuestión de los barrios*. Caracas: Monte Avila editores, 1996, p. 151).

Con estos premisas, los programas de vivienda se han circunscrito principalmente a los aspectos de construcción de viviendas completas, la renovación urbana y al financiamiento, siguiendo el modelo de sociedades donde se dispone de recursos económicos y capacidad productiva acordes con los requerimientos de la población. Por el contrario, la situación está determinada por una población que se duplica cada veinte años, haciendo crecer las ciudades aceleradamente, proceso en el cual el tiempo se hace muy limitado y las necesidades son cuantitativamente enormes en relación con los recursos disponibles. Esta incapacidad estructural ha dificultado la atención de la población pobre del país de acuerdo a su magnitud y capacidad económica, llevándola a la invasión de la periferia de las ciudades, a la improvisación y a la multiplicación de los asentamientos no controlados. Asimismo ha generado una marginalidad urbana plagada de problemas sociales y situaciones extremas en los asentamientos donde habita esta población; lugares donde permanentemente se producen deslizamientos e inundaciones, con el consecuente peligro para los residentes, obligando a una práctica ya rutinaria de desalojos y un permanente esfuerzo de sustituciones y reconstrucciones, cuyo resultado es un costo social muy alto.



Estos programas del Estado han estado orientados a construir urbanizaciones, haciendo énfasis en la construcción a corto plazo con financiamiento a largo plazo, basados en la falsa esperanza de que la capacidad constructiva y desarrollo económico estaría a la par de los requerimientos habitacionales de la población, por lo cual la aparición de la marginalidad urbana sería un fenómeno transitorio. Los resultados en conjunto han sido desastrosos: un crecimiento de la marginalidad cuyo resultado es que cerca del 50% de la población en las ciudades son atendidas con la construcción de viviendas que ofrecen menos espacio, de menor calidad y alejados de los centros de trabajo, configurando un cinturón de viviendas marginales en la periferia, que en su crecimiento progresivo imprimen una imagen que se está generalizando y caracterizando visualmente a las ciudades venezolanas (la ranchificación de los cerros). Y, por otra parte, están demostrando la condición creciente de la pobreza de la población.

Este proceso demostró un desconocimiento del desarrollo urbano en economías pobres, así como la capacidad constructiva de la economía informal. Aparte de acciones dirigidas a la dotación e servicios urbanos y algunas experiencias de remodelación o habilitación de algunos barrios, no se ha afrontado el problema en su verdadera dimensión. Es con la propuesta realizada en el año 1.994, del Plan sectorial de incorporación a la estructura urbana de las zonas de barrios del Area Metropolitana de Caracas, cuando se plantea una vía para una adecuada inserción de los barrios a la ciudad.

Se debe señalar que esta política del “estado benefactor”, orientada a la construcción de viviendas hasta los años `70, estuvo enmarcada en un enfoque correcto, ya que se entendió el carácter eminentemente urbano del desarrollo habitacional y se reconoció la necesidad de adquirir y habilitar anticipadamente tierras para el emplazamiento de viviendas y demás actividades urbanas. En 1.975, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) con el propósito de realizar un amplio programa de adquisición de reservas de suelo para la expansión urbana; pero, recibido el 25% del aporte inicial legalmente establecido, buena parte de esos recursos debió ser destinada a la estabilización del mercado secundario de cédulas hipotecarias, desviando el propósito fundamental para el que fue creado este Fondo. A partir de 1.966, con la aparición de entes especializados en el financiamiento inmobiliario, se inició el auge de la participación del sector privado en la producción habitacional de la cual sería fortalecida mediante sucesivas medidas oficiales de estímulo.

Después de 1.970, los incentivos favorecerían marcadamente la promoción privada de viviendas para la venta; sin embargo, ello ha traído como consecuencia que el rol del Estado como productor directo de vivienda y, especialmente de tierras urbanizadas, ha decaído significativamente. La crisis económica que se inicia en los `80, con una inflación en aumento y una disminución sostenida de capacidad económica del venezolano, acentúa



significativamente la incapacidad económica del Estado para dotar de viviendas y urbanismo completo al venezolano pobre. No obstante, se mantiene el enfoque del Estado proveedor y la brecha, cada vez mayor, entre los costos de la vivienda y la capacidad de pago de las familias pobres, se manipula con la disminución del tamaño y calidad de las viviendas, así como con la calidad de los espacios públicos y servicios urbanos.

Por otra parte, entre 1.980 y 1.997 el salario medio de los venezolanos, en términos reales, se redujo dramáticamente. A principios de 1.977, entre el 70 y el 75% del salario de las familias en pobreza relativa y en pobreza extrema, se gestaba en la cesta alimenticia, cuando ese gasto en 1.990 variaba entre el 40% y el 48%. En 1.994 los salarios habían perdido el 51% de su capacidad adquisitiva con respecto a 1.980, pero los precios de los materiales de construcción, que tienen un peso entre el 60 y 70% en la estructura de costos de la vivienda para bajos ingresos, se habían multiplicado por 35,24. El resultado de esta proyección divergente, entre costos de construcción y salarios, ha sido la edificación de viviendas de dimensiones mínimas aceptables y baja calidad en la construcción; pero al mismo tiempo con un costo que no puede ser asumido por el sector de la población hacia quienes va dirigido, esto es, las familias de menores ingresos.

En los años '90 se producen dos cambios importantes en el sector, el primero, con la promulgación de la Ley de Política Habitacional (LPH), con la creación del CONAVI y el reconocimiento de la autogestión de las familias, a través de la promoción y apoyo a organizaciones autogestionarias de viviendas. Tales organizaciones apenas si han logrado resultados embrionarios. El segundo cambio se produjo al ser aprobada la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia del poder público, con la cual se inició un proceso de descentralización donde las Entidades Federales, en forma directa, asumen gran parte de la política habitacional. De nuevo se plantea la dicotomía entre los planteamientos formales de política y los actos ejecutados, ya que, al igual que en los organismos centrales, estos recursos se desvían para cubrir otros programas. Por ejemplo:

La consideración de las cifras de los aportes del Estado a la L.P.H., muestran que la intención estabilizadora de la Ley no se ha cumplido, apenas un 39% de lo asignado se ha ejecutado.

Aún cuando el ahorro habitacional ha pasado de 4.955 millones en 1.990 a 39.864 millones en 1.966, sólo representa 3.183 millones en valor real de 1.990.

Los recursos que aportan los trabajadores y sus patrones van al Area de Asistencia II, sin embargo, de los trabajadores con menos recursos (hasta 3,5 de salario mínimo) provienen el 73% de los aportes. Es decir, que la población de menores recursos, están financiando a los grupos de más recursos.

Desde el punto de vista institucional, a pesar de la creación del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), los organismos que venían operando en el



nivel central, como FONDUR, INAVI, BANAP y el Servicio Autónomo de Vivienda Rural, entre otros, sobreviven sin cambiar sus funciones y programas.

Simultáneamente, en las Entidades Federales se han creado Institutos Regionales de Vivienda (INREVI), con una base técnica y financiera muy débil, con estructuras organizativas y programas que copian de los organismos centrales y que han comenzado a generar los mismos problemas del nivel central: multiplicación de organismos, solape de competencias con otras instituciones, sustitución de funciones, etc., que son macroestructuras que fragmentan aun más el problema habitacional y sus soluciones. De este modo, la descentralización, que debió ser el mecanismo que permitiera una estructura eficiente, por cuanto permite que las Entidades asuman sus problemas y gerencien sus recursos, se ha convertido en una suerte de pequeños organismos atomizados y con programas aislados.

LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN EL ESTADO MERIDA.

La situación de la vivienda en el Estado Mérida no presenta visos de extrema marginalidad, entre otras razones, por que el Estado Mérida es fundamentalmente expulsor de la población de un cierto sector socioeconómico de la población que se moviliza buscando mejores condiciones de trabajo, debido a la escasa oferta de trabajo para población no calificada. Al contrario, el Estado Mérida se ha convertido en los últimos años un polo atractor de cierta población productiva que busca una mejor calidad de vida, y que fundamentalmente se localiza en la zona montañosa y en la capital del Estado.

Esta situación se puede observar analizando los datos de la encuesta socioeconómica realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas, de la cual se puede inferir que en el Estado Mérida las condiciones de hacinamiento, tomando como índice el valor que determina la existencia de tres personas o más en un dormitorio, es bajo ya que existe un 9,43% de familias que viven hacinadas (lo que supone un índice de 1.58), concentrándose el mayor porcentaje en la región Mocolíes con un 29,17% y en la región del Páramo con un 15%. El resto de las regiones se mantienen en valores cercanos al del Estado. Cabe destacar que en el país, para el año 1998 el porcentaje de viviendas con más de tres personas por dormitorio es del 37%.



CUADRO V - 1
CONDICIONES DE HACINAMIENTO POR REGIÓN

	Nº Viviendas	%
ESTADO MERIDA	13.662	9,443
PANAMERICANA	4.655	12,97
MOCOTÍES	5.684	29,17
METROPOLITANA	5.751	8,1
PÁRAMO	1.631	15
PUEBLOS DEL SUR	618	10,77

Fuente: Encuesta socio-económica. Estado Mérida. Febrero 1999. IIES - CONVENIO ULA-PDVSA. Elaboración propia.

Sin embargo, al observar las condiciones físicas de las viviendas, (que también es una variable que permite determinar grados de pobreza), es en la región Panamericana (53,4%) donde se observa el mayor número de viviendas en malas condiciones, seguido por las regiones del Páramo (17,7%) y Pueblos del Sur (15,5%), siendo las casas de vecindad, el rancho y el rancho campesino, los que presentan esta situación. Era de esperarse el número tan significativo en la región Panamericana, debido a que en esta región del Estado se desarrolla una actividad agropecuaria que genera demanda de mano de obra no calificada (braseros). También por ello es que en esta región se observa un mayor número de inmigrantes extranjeros, principalmente colombianos (muchos de ellos indocumentados), quienes pasan a configurar el cuadro de habitantes de los barrios que surgen espontáneamente.

Es importante destacar que para el año 1.990 el porcentaje de viviendas clasificadas como rancho, a nivel nacional, era de 12.6%; para el mismo año, el Estado Mérida se encontraba con valores por debajo del promedio. Actualmente presenta sólo un 2.6% de ranchos (considerando sólo el rancho y el rancho campesino) respecto al total de viviendas.

En cuanto a las características socioeconómicas de la población y su ubicación dentro de los programas de vivienda, se observa que de acuerdo con la Ley de Política Habitacional (LPH), se establecen tres Niveles de Asistencia: el Nivel I que se corresponde con el grupo de hogares cuyo salario se encuentran por debajo del ingreso mínimo, señalado en 100.000 bolívares (este valor se encuentra por debajo de la cesta básica); el Nivel II que se corresponde con los ingresos comprendidos entre 100.000 y 200.000 bolívares; y el Nivel III que se corresponde con los ingresos comprendidos entre 200.000 y 500.000 bolívares. Estos niveles son atendidos por los organismos oficiales nacionales y regionales, así, se tiene que el nivel de Asistencia I es atendido por la división de Vivienda Rural que depende de Malariología (MSAS) y por



IVASOL. INAVI, que es un organismo nacional, sólo atiende aquellos sectores de la población cuyos ingresos son iguales o superiores a 200.000 bolívares, es decir, al nivel de asistencia III.

NIVELES DE ASISTENCIA SEGUN EL INGRESO FAMILIAR

Según los resultados obtenidos de la encuesta socioeconómica, se observa que en el Estado Mérida existe un 20% de familias ubicadas en el Nivel de Asistencia I, de las cuales el mayor porcentaje se concentra en la región de los Pueblos del Sur (45,5%). El 26,1% de los hogares pertenece al grupo de Asistencia II, siendo este un valor más o menos uniforme en todo el Estado (26,1%), con un ligero predominio en las regiones de la Panamericana (32,3%) y del Páramo (31%). El 38,2% de los hogares pertenece al grupo de Asistencia III, siendo en la región Metropolitana (43,4%) donde se concentran mayoritariamente estos grupos de hogares. El resto son hogares que se encuentran en rangos superiores a los niveles de ingreso atendidos por la LPH.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

El Estado Mérida es paradigmático en cuanto a, la creación de institutos y programas que emulan la organización central para asumir los problemas habitacionales del estado y su solución; uno de estos organismos fue el Instituto Regional de la Vivienda (INREVI). Posteriormente, con la creación del Instituto de la Vivienda y Acción Social (IVASOL), se ha generado una suerte de Organismo de Obras Públicas que no sólo atiende los problemas habitacionales, sino también los programas de consolidación de barrios, minimizando la función de FUNDABARRIOS y FUNDACOMUN, y sustituyendo los programas de Consolidación de Barrios del Ministerio del Desarrollo Urbano; también en los programas de equipamiento educacional, recreativo y de salud y en la construcción de infraestructuras de servicios. Mientras tanto, las instituciones como INAVI, a las cuales les correspondía el problema habitacional, ha restringido su actuación a los grupos sociales que puedan garantizar dos salarios mínimos.

La creación del Instituto de Acción Social de la Vivienda (IVASOL), ha permitido asumir diversos programas de financiamiento para atender a poblaciones de pobreza crítica, que sólo logran alcanzar el nivel I de la Ley de Política Habitacional. De acuerdo con los datos suministrados por este organismo, en el período 1998-1999 se han construido 1.318 viviendas en los 23 municipios, estando en proceso de construcción 1.602 viviendas y en proyectos 4.302.

En el mes de abril del presente año, y a propósito de las emergencias que se han suscitado por las lluvias y las inundaciones de barrios localizados en sitios inadecuados (muchos de ellos promovidos y construidos por el Estado), se instituyó un programa denominado Programa Revolucionario de la Vivienda (PREVIN), cuya meta es la construcción de 100 viviendas mensuales de 42 m²,



a un costo estimado aproximadamente en 1.800.000 bolívares. Estas viviendas están programadas para un Nivel de Asistencia que IVASOL denomina "Nivel de Asistencia 0" y que se corresponde con la población que no tiene ingresos declarados, es decir, que no tiene posibilidad alguna de costear su vivienda. Esto significa una nueva forma de paliar un problema habitacional y social con medidas de corte político que al final se traducirá en el aumento de la marginalidad y pobreza, y que puede tener el efecto boomerang, por cuanto supone dar una vivienda en forma gratuita a quien no tiene recursos. Una idea que desde el punto de vista social pudiera ser considerado loable y, desde el punto de vista político, efectivo, puede traducirse a corto plazo en un incentivo para las migraciones de la población en condiciones de pobreza extrema y, por lo tanto, en una carga que el Estado no está en capacidad de asumir y mantener.

En cuanto a las características de estas viviendas, es necesario señalar que de acuerdo a índices establecidos, para asegurar niveles mínimos de confort habitacional, se requiere de 12 m² por persona para residencia; por lo tanto para un grupo familiar promedio de 5 pers./fam., se necesita una vivienda con un área mínima de 60 m². Estos indicadores llevan al planteamiento de que, "en vez de construcción de viviendas lo que se está construyendo son receptáculos espaciales para confinar a los individuos, las familias y las comunidades"*; máxime si estas soluciones se están realizando en edificios multifamiliares, donde no hay posibilidad alguna de expansión, como es el caso del desarrollo habitacional que realiza IVASOL en la región Metropolitana.

Con estas perspectivas, la cuestión está en que lo que se está multiplicando no son soluciones de vivienda para mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos de la población, sino que se está agudizando toda la problemática que progresivamente se observa en todo el estado: hacinamiento, desarraigo, anarquía en el desarrollo urbano, crecimiento indiscriminado de los asentamientos, contaminación de las fuentes naturales con el consiguiente daño al ambiente, deficiencia en los servicios, etc. En síntesis, no hay una búsqueda para mejorar la calidad de vida y solucionar problemas, al contrario se están asentando las bases para su destrucción a través de políticas cuya característica es la inmediatez y el impacto rápido.

En tanto que, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, a través de la división de Malariología y Vivienda Rural, también atiende los problemas habitacionales del sector rural, lo cual se viene realizando desde que se implementó la Reforma Agraria. Sin embargo, lo importante de este programa es que desde inicios de esta década, Malariología, conjuntamente con la Facultad de Arquitectura y Arte de la ULA, han asumido un proyecto de

* Edgar Aponte G. *Un estudio cualitativo para la comprensión del significado de la vivienda en una comunidad específica. Barrio El Nazareno, Casalta III, Caracas.* En T. Bolívar y J. Baldó (comp.) *La cuestión de los barrios.* Caracas: Monte Avila editores, 1995, p. 293



vanguardia en el país como es el de la adecuación de las soluciones de viviendas a las características topográficas y climáticas de los diversos pisos bioclimáticos, así como a las condiciones culturales y formas constructivas de la región. Este es un proyecto que ha significado la recuperación de técnicas tradicionales de construcción, el aprendizaje a través de la autoconstrucción, y la participación de la comunidad en la solución de sus problemas en un proceso de autogestión. El resultado ha sido el de lograr la integración de soluciones habitacionales a las condiciones particulares de la región y del grupo para quien se construye. Sin duda alguna este es un programa que debe ser incentivado para que se multiplique.

Respecto a otros programas existentes y a la intervención de otros sectores en los programas de vivienda, de acuerdo con los datos suministrados por el Centro de Investigaciones de la Vivienda (CINVIV) de la Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad de los Andes, el promedio de viviendas construidas por el sector público en todo el país entre 1990 y 1996 ha sido de 42.990 viviendas anuales, lo que representa una disminución de un 40% respecto al trienio 86-89, cuando se construyeron 7.390 viviendas anuales.

En el caso del Estado Mérida, el sector privado ha construido en la década del 86-96, 2.918 unidades de viviendas, para un promedio de 290 unidades por año; mientras que el sector público ha construido un total de 9.674 unidades de vivienda entre los años 90-96, lo que significa un promedio de 900 unidades de vivienda por año. Según datos de la dirección "Programa Autónomo de Vivienda Rural", el déficit de viviendas para el año 1997, eran de 8.000 unidades.

La realidad ha demostrado que la población más pobre ha tenido que asumir en gran parte la construcción de sus viviendas. En los últimos 15 años las viviendas producidas por el sector informal han estado por el orden del 45% del total de las viviendas producidas en el país, manteniendo el déficit habitacional sin crecer. Esta experiencia nos indica que es necesario un radical cambio en las políticas dirigidas a la vivienda y al desarrollo urbano. Todas las políticas, incluyendo las que se derivan de la Ley de Política Habitacional (LPH), se han basado en un enfoque "financiero" del problema. Todo se reduce a obtener fondos presupuestarios o de ahorro, indexar los precios de venta al salario mínimo oficial y otorgar préstamos de largo plazo, ferozmente subsidiados. Y ello manejado con el asfixiante centralismo que ha caracterizado nuestro particular "federalismo centralista", lo cual imposibilita el desarrollo de las capacidades locales para abordar efectivamente el problema de los asentamientos humanos, asunto típicamente local, que afecta las posibilidades de desarrollo económico y social, así como la calidad de vida de la población**.

** A. Cilento. *El papel del Estado y el financiamiento*. En T. Bolívar y J. Baldó (comp.) Op. Cit., pp.151-159



Finalmente, si bien es cierto que los problemas de la proliferación de barrios en condiciones extremas de habitabilidad en el Estado Mérida, no es grave, en los últimos años se ha observado un creciente desarrollo de barrios localizados en zonas inestables e inadecuadas, sin servicios básicos y con construcciones precarias, particularmente en la región Panamericana y Metropolitana, lo que nos habla del crecimiento de estas dos ciudades y, por lo tanto, de la manifestación de una de los principales indicios de urbanización incontrolada, característico de las ciudades, lo que indudablemente incidirá en su calidad de vida.