

# Sobre la Ley de Política Habitacional

Alfredo Cilento Sarli\*

La recientemente promulgada Ley de Política Habitacional tiene como objetivo aparente la captación de fondos públicos y privados para destinarlos a la producción de nuevas viviendas para los sectores de menores ingresos. Para ello se establece un aporte del cinco por ciento del presupuesto nacional y se crea el Ahorro Obligatorio, mediante el aporte patronal del dos por ciento y el aporte de los trabajadores del uno por ciento de los sueldos y salarios devengados.

Cotizarán al Ahorro Obligatorio todos los perceptores de sueldos y salarios hasta los primeros Bs. 40.000, 00 (10 salarios mínimos).

Los fondos del Ahorro Obligatorio serán acreditados en cuentas de ahorro, abiertas en bancos hipotecarios o entidades de ahorro y préstamo, que no devengarán intereses.

Con los fondos del Ahorro Obligatorio sólo podrán otorgarse préstamos para construcción, adquisición o ampliación de viviendas cuyo precio no sea superior a Bs. 720.000 (180 salarios mínimos), y que corresponden al Área de Asistencia II.

El 90% o más de los fondos del Ahorro Obligatorio deben ser encajados en el BCV, para ser invertidos en títulos valores, cuyos réditos serán destinados a financiar viviendas con préstamos de hasta Bs. 1.600.000 (400 salarios mínimos) en Caracas y Bs. 1.200.000 (300 salarios mínimos) en el resto del país, cualquiera que sea el precio de venta.

Con los fondos del Presupuesto Nacional se desarrollarán los mismos programas que tradicionalmente se han efectuado a través del INAVI y de los coordinados con las Gobernaciones, las cuales estarán dirigidos al Área de Asistencia I.

Los fondos del Ahorro Obligatorio serán en los próximos años la única fuente de financiamiento habitacional y posiblemente el único instrumento de salvataje a entidades de Ahorro y Préstamos y bancos hipotecarios. Sin embargo, la Ley aprobada adolece de fallas que pudieran hacerla muy poco equitativa.

## ¿QUIENES OBTENDRAN UN CREDITO DEL AHORRO OBLIGATORIO?

Al fijar solamente el precio máximo de las viviendas, los promotores inmobiliarios mercantiles lógicamente venderán las viviendas que produzcan al precio máximo permitido, como ha ocurrido desde el Decreto N°60 de 1969, con las recordadas viviendas de Bs. 99.000 (el precio máximo era de Bs. 100.000). Con el 15% de cuota oficial, una bajísima tasa de interés del 4% y un plazo de 25 años, las cuotas mensuales llegarán a cerca de 3.300 bolívares, sin incluir el pago adicional correspondiente a la prima del Fondo de Garantía previsto en la Ley. Por lo tanto muy contadas familias, con ingresos inferiores a Bs. 13.000 (agosto 1989), podrán beneficiarse con préstamos del Ahorro Obligatorio. Las viviendas producidas a través del encaje serán evidentemente destina-

das a los sectores de mayores ingresos que cotizan al Ahorro Obligatorio.

Esta situación de inaccesibilidad al crédito de los ahorristas de menores ingresos, permanecerán igual si sube el salario mínimo, pues el precio de venta máximo está indexado al salario y aquél crece más rápidamente que éste.

Las familias que poseen viviendas en los barrios llamados marginales tampoco tendrán acceso al crédito para ampliación y mejoras, por tratarse de créditos de entes financieros privados, con los cuales no podrán ser beneficiados quienes no tengan título de propiedad del terreno debidamente legalizado. Es decir que un porcentaje muy alto de la población venezolana, que habita en barrios marginales, tendrá que ahorrar en forma obligada sin poder obtener un crédito o utilizar sus ahorros para la ampliación o mejoramiento de su vivienda.

Quienes actualmente están pagando un crédito con altas tasas fijas o variables tampoco podrán obtener un crédito para sustituir esa hipoteca, a pesar de que con sus ahorros obligados se otorguen prés-

tamos al 4% y el ahorro voluntario sea remunerado por encima del 25%. La posibilidad de cancelar hipotecas onerosas no está prevista, a pesar de ser práctica común de Cajas de Ahorro e Institutos de Previsión.

El trabajador que quede cesante tampoco podrá disponer de las cantidades ahorradas, ni siquiera si se tiene que movilizar hacia otro lugar del país e inclusive al exterior.

Por supuesto tampoco tendrán acceso a créditos o a sus ahorros, los ahorristas que posean una vivienda cuyo precio actual sea superior a Bs. 720.000.

Todas las restricciones anteriores impiden a más del 70% de los ahorristas forzados disponer de sus ahorros hasta la jubilación, incapacidad total o muerte. Luce entonces completamente absurdo que los fondos del Ahorro Obligatorio, que son haberes de los trabajadores, que no devengan intereses, sean retenidos por tiempo indefinido por entes financieros privados, o esterilizados por el BCV para prestarlos a los cotizantes de más altos niveles de ingreso.

## EL PELIGRO DE SOBREENVERSION EN CONSTRUCCION

En 1990 el 5% del presupuesto representará alrededor de 20.000 millones de bolívares. A esta cantidad habrá que agregar unos 5.000 millones de bolívares adicionales para obras de infraestructura y servicios comunales, más otros 10.000 millones de Plan de Empleo.

Si a estas cantidades sumamos 6.000 millones de bolívares que pudiera recaudar el Ahorro Obligatorio, más la inversión privada libre, el total de fondos asignados al subsector residencial de la construcción pudiera alcanzar una cifra superior a los 50.000 millones de bolívares, lo cual elevaría la inversión total en construcción muy por encima de cien mil millones de bolívares.

Esto significa que la inversión en construcción en 1991 pudiera ubicarse entre el 12 y el 14 por ciento del PTB a precios corrientes.

Esta sobreinversión afectaría gravemente la estrategia de corrección del déficit fiscal y transformará el reconocido

\* Profesor Titular - Investigador en el Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción - UCV. Ex Decano de la Facultad de Arquitectura -UCV.

efecto multiplicador de las inversiones en construcción en letal efecto "bumerang". La presión ejercida por la demanda de tierras, insumos, bienes de capital y fuerza de trabajo especializada, pudiera generar escasez en los factores de producción y una inflación de costos en la construcción de gran magnitud. A partir de 1991 se multiplicarán las presiones para importación no sólo de insumo y equipos de construcción, sino de mano de obra especializada. Como esta situación sería totalmente contraria a la estrategia de ajuste de los desequilibrios económicos, propugnada por el gobierno, lo que seguramente ocurrirá es que los fondos asignados sólo serán invertidos parcialmente, o estelirizados por el BCV, quedando recursos ociosos por miles de millones de bolívares.

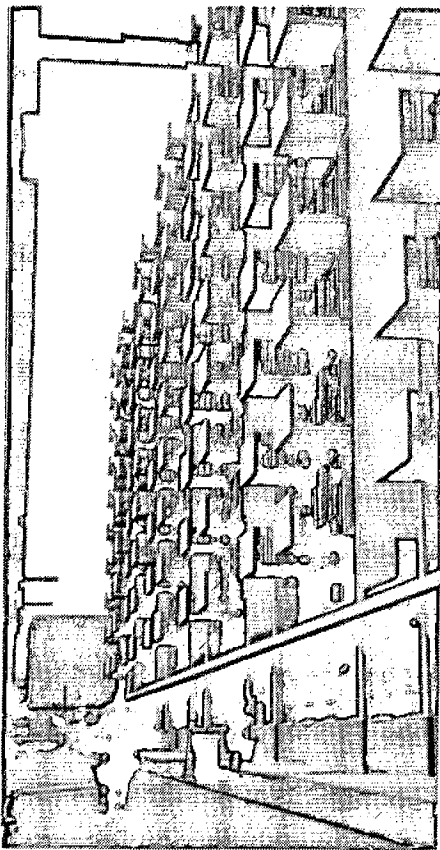
## LA SEGMENTACION DEL MERCADO FINANCIERO

Con tasas de inflación superiores a dos dígitos, el fondo constituido con los aportes del Ahorro Obligatorio, prestado a largo plazo a una tasa irreal del cuatro por ciento, no tiene efectos importantes sobre el multiplicador bancario. Más bien tiende a volatizarse rápidamente por la desvalorización de su fuente secundaria, constituida por la recuperación de los créditos, y por el crecimiento de costos y precios de los inmuebles objeto de créditos futuros.

Pero los efectos negativos de la segmentación del mercado financiero privado pueden ser más perversos, pues los recursos del Ahorro Obligatorio serán colocados en el mercado a través de la intermediación de promotores inmobiliarios mercantiles fundamentalmente.

Estos obtendrán líneas de crédito a tasas inferiores, en 20 o más puntos, a las tasas del mercado. Con este crédito, a una tasa real insólitamente negativa, contratarán los proyectos y construcciones con profesionales y empresas que, para obtener el capital circulante necesario para su actividad productiva, deberán pagar las tasas del mercado.

De esta manera la gestión de intermediación recibirá financiamiento sin costo real, para incursionar en un mercado de tasas libres, mientras la actividad de producción deberá pagar altos precios por su financiamiento. Si a esto se suma el mantenimiento del régimen de exoneraciones del I.S.R.L. financistas, promotores y constructores, estaremos frente a la inequidad que implica que el 70% de los ahorristas forzosos, que no tendrán acceso a los beneficios del Ahorro Obligatorio, estarán subsidiando a promotores inmo-



liarios mercantiles, a los entes financieros y los pocos ahorristas de más altos ingresos que por su influencia y vinculación a promotores y banqueros, podrán obtener un crédito para adquirir, construir y ampliar su vivienda.

## EL CONTROL PRIVADO DE FONDOS GRATUITOS

En todos los países del mundo donde se han establecido fondos de ahorro o gravámenes especiales para el financiamiento de viviendas de bajo costo, éstos son manejados por instituciones del sector público o de economía mixta. En ningún caso fondos gratuitos son entregados, para tales fines, a entes financieros privados que operan en el mercado corriente.

Se ha señalado reiteradamente que los fondos deben ser manejados por el sector privado, aduciendo las experiencias negativas del INCE y del IVSS. Pero las entidades de ahorro y préstamo y los bancos hipotecarios, no sólo no son paradigmáticos de eficiencia e idoneidad, sino que presentan en su gran mayoría, estados financieros bien adentro de la zona crítica.

Si los fondos son manejados por una institución estatal se estaría en capacidad de distribuir el crédito con sentido progre-

sivo hacia los sectores de menores ingresos e ingresos medios, actuando como promotor público de nuevos desarrollos, de urbanización de tierras y como agente para el otorgamiento de créditos de corto plazo para ampliación y mejoramiento de viviendas. La institución pública puede corregir la segmentación de una cláusula de retracto, en las operaciones de venta primaria, interviniendo en el mercado secundario mediante la recompra de las viviendas financiadas por la institución, para ser nuevamente vendidas o alquiladas a los sectores prioritarios de la población. Así también se garantiza la equidad distributiva que pretende dificultosamente la ley que comentamos.

Por otra parte, si es el Sector Público quien administra un fondo, constituido preferiblemente sólo con aportes patronales, se pueden manejar con más racionalidad las asignaciones vía presupuesto nacional, sin tener que llegar al extremo de establecer un porcentaje fijo de dicho presupuesto.

Los fondos que el gobierno destinará para la atención de las familias de menores ingresos no requieren de una ley distinta a la Ley de Presupuesto.

Entre los señalamientos que se han hecho por parte de opositores a la ley, del sector empresarial, se ha sostenido que el INAVI ha sido una institución negativa durante toda su existencia; sin embargo, debe recordarse que, aun con evidentes fallas, el antiguo Banco Obrero (hoy INAVI) desde su fundación, ha promovido o construido cerca de un millón de viviendas que alojan a más del 25% de la población venezolana. Esta tarea no puede ser ignorada ni siquiera por los más obcecados detractores de las instituciones del Sector Público.

Estas observaciones, entre otras muy importantes también, me han llevado a insistir en que la Ley de Política Habitacional sólo beneficiará a promotores y banqueros y muy marginalmente a algunos sectores de la llamada clase media.

La propia actividad de los promotores privados y las presiones de distinto tipo llevarán al Banco Central a mantener un alto encaje de los fondos del Ahorro Obligatorio, que finalmente se constituirá en un mecanismo de financiamiento para las formas tradicionales de promoción inmobiliaria, de viviendas sin límite en el precio de venta, correspondientes al Área de Asistencia III prevista en la Ley, destinadas a los ahorristas con ingresos de más de diez salarios mínimos, o a sus familiares, lo cual también está previsto en la Ley.