

DECLIVE DE UNA ECONOMÍA PETROLERA Y LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

IRENE LAYRISSE DE NICULESCU*

Resumen

El agravamiento del problema de la vivienda en Venezuela es una manifestación del proceso de decrecimiento económico y empobrecimiento ocurrido en las últimas décadas. Si bien éste ha sido un proceso complejo, se atribuye su origen a la reducción permanente de las exportaciones petroleras en los años ochenta. Desde entonces fueron postergadas las reformas y políticas públicas requeridas para reducir la dependencia de la renta petrolera y adecuar la economía y las finanzas públicas al nuevo contexto internacional. Prevalció la inercia institucional así como los rasgos inconvenientes de las economías petroleras. En ese sentido, se destacan la persistente volatilidad del gasto fiscal y sus efectos adversos sobre la estabilidad macroeconómica y, en consecuencia, sobre la inversión, el empleo y el salario real. Respecto a la vivienda, se resalta el impacto sobre el mercado formal y el deslizamiento de la demanda de las familias de ingresos medios hacia los programas sociales, al mismo tiempo que aumentaban significativamente los requerimientos de atención habitacional pública de las familias de menores ingresos. En general, el documento tiene por objeto mostrar las restricciones económicas a la formulación de la política habitacional, como pilar básico de la política social y de reducción de la pobreza.

Palabras clave: Crecimiento económico, Vivienda, Política habitacional, Infraestructura y Desarrollo urbano.

1 Una primera versión de este documento es publicada en *Habilitación de Barrios. Política de Estado. La recomposición de la ciudad informal*, Carmelita Brandt y Marta Vallmitjana (comps.), Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.

* Economista. Doctora en Ciencias, Mención Urbanismo. Prof. Titular del Instituto de Urbanismo de la FAU-UCV.

Abstract

The worsening of the housing problem in Venezuela is a manifestation of the economic decrease and impoverishment process spread over the last decades. Although this one has been a complex process, its origin is attributed to the permanent decrease of the oil exports during the eighties. Since then the reforms and public policies required to reduce the dependence of the oil rent and to adapt the economy and the public finances to the new international context were postponed. Institutional inertia prevailed as well as the inconvenient features of the oil economies. In this sense, the persistence of the fiscal expenditure volatility is stressed as well as its adverse effects on macroeconomic stability and, consequently, on investment, employment and real wage. With regard to housing, the impact on the formal market is underlined as well as the sliding of the middle income households demand towards the social programs. At the same time that the lowest income households' requirements of public housing were significantly increasing. In general, the paper intends to point out the economic restraints to the housing policy design, as a basic pillar of the social and poverty reduction policies.

Key Words: Economic growth, Housing, Housing policy, Infrastructure and Urban development.

Résumé

L'aggravation du problème du logement au Venezuela est une manifestation du processus de décroissance économique et d'appauvrissement des dernières décennies. Bien qu'il s'agit d'un processus complexe, son origine est attribuée à la diminution permanente des exportations de pétrole pendant les années '80. Depuis lors les réformes et les politiques publiques exigées pour réduire la dépendance envers la rente pétrolière et pour adapter l'économie et les finances publiques au nouveau contexte international ont été repoussées. L'inertie institutionnelle a prévalu ainsi que les caractéristiques incommodes des économies pétrolières. Dans ce sens, la persistance de la volatilité des dépenses fiscales est ressortie ainsi que ses effets nuisibles sur la stabilisation macroéconomique et, par conséquent, sur l'investissement, l'emploi et le salaire réel. En ce qui concerne le logement, le fort impact sur le marché formel est souligné ainsi que le glissement de la demande des ménages des revenus moyens vers les programmes sociaux, en même temps que les besoins d'attention publique des ménages des plus bas revenus augmentaient de manière significative. En général, le but de cet article est de montrer les contraintes économiques pour la formulation de la politique du logement, comme pilier de base des politiques sociales et de réduction de la pauvreté.

Mots clés: Croissance Économique, Logement, Politique de logement, Infrastructure et Développement urbain.

INTRODUCCIÓN

Existe cierto consenso entre los profesionales e investigadores del sector vivienda acerca de la relativa efectividad de políticas habitacionales hasta los años setenta en Venezuela, pero que, desde entonces, éstas han sido desacertadas e ineficaces y requieren ser reformuladas y adecuadas al nuevo contexto económico y social del país. Una percepción similar, de pérdida de efectividad, parece ser también compartida en otras áreas relacionadas con las políticas públicas. Sin embargo, los problemas actuales del país difícilmente podrán encontrar soluciones a través de políticas sectoriales, ya que se requiere, como condición necesaria, la instrumentación de un conjunto de reformas estructurales e institucionales conducentes a revertir el proceso de involución económica y social ocurrido en los últimos veinticinco años. En ese orden de ideas, este documento presenta una interpretación de las causas del declive de la economía venezolana y el consecuente empobrecimiento de la población, del debilitamiento institucional del Estado y de las finanzas públicas, procesos estos que han conducido a la desmejora de las condiciones de vida de los venezolanos y, en particular, al agravamiento del problema de la vivienda. En la explicación del proceso de deterioro económico y social se coloca el énfasis en los determinantes macroeconómicos de índole estructural y, especialmente, los fiscales, así como en los aspectos institucionales relacionados. El enfoque adoptado intenta aportar una visión de conjunto sobre la problemática a afrontar, con el objeto de contribuir a definir el marco de restricciones a la formulación de la política habitacional, la cual debe constituirse en un pilar básico de la política social y de lucha contra la pobreza.

DECLIVE DE UNA ECONOMÍA PETROLERA

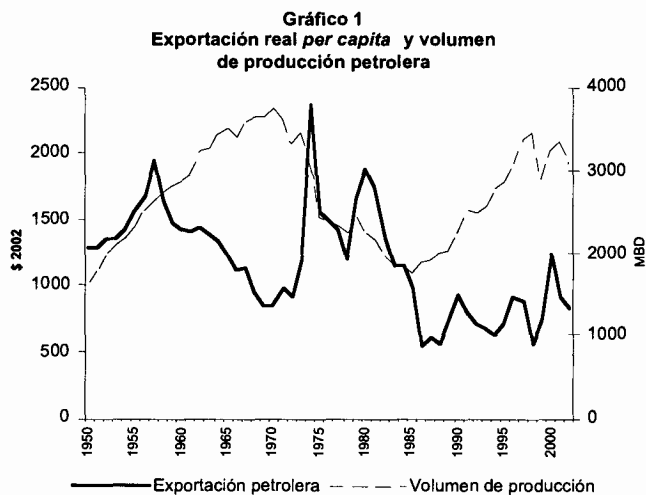
Después de décadas de crecimiento sostenido, en los últimos veinticinco años Venezuela ha sufrido un proceso de decrecimiento económico y de empobrecimiento que ha obedecido fundamentalmente a la disminución de las exportaciones petroleras desde los ochenta y la ausencia de una respuesta adecuada de las instituciones² y de las políticas públicas para enfrentarla.

Efectivamente, ha persistido la supeditación a la renta petrolera de la economía interna y de las finanzas públicas. En ese sentido, Venezuela ha compartido los rasgos característicos que han presentado, en mayor o menor grado, las economías petroleras emergentes, a pesar de sus diferencias históricas, culturales y sociales. Especialmente,

2 Se utiliza el concepto “instituciones” en el sentido definido por North (2001). Las instituciones son las normas formales e informales que enmarcan el comportamiento de una sociedad,

pueden señalarse los siguientes (Bjerkholt y Niculescu, 2003): 1) ingresos fiscales volátiles y gasto público procíclico, 2) sesgo hacia la producción de los sectores no transables (comercio y servicios) en detrimento de los sectores transables no petroleros, especialmente del sector manufacturero, impulsor del progreso técnico y la productividad, conocido como “enfermedad holandesa”, 3) preponderancia del rol del Estado en la actividad económica y la distribución debido al elevado monto de recursos canalizados a través del sector público, 4) predominancia de la “búsqueda de renta” y menosprecio por la eficiencia y la productividad. Estas características y comportamientos “rentistas” tienden a perpetuarse e impedir la realización plena del potencial de crecimiento y de desarrollo social, lo cual ha llevado a preguntarse si la disposición abundante de ese recurso natural no renovable es una “maldición”, cuando en realidad el desempeño económico y social de los países petroleros depende de cómo se afronta esa condición.

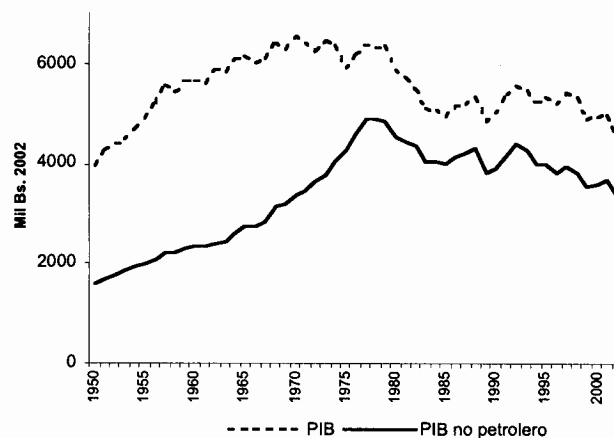
Desde los años treinta, el nivel de actividad económica en Venezuela dependió crucialmente del efecto multiplicador del gasto público, fundamentalmente financiado con ingresos petroleros provenientes del resto del mundo,³ lo cual le proporcionó a ese gasto un alto potencial para impulsar la economía interna. Ese mecanismo tradicional de dinamización de la actividad económica funcionó durante décadas, generando un crecimiento sostenido y un avance favorable en términos de desarrollo económico y social, manifiesto en el aumento del ingreso real *per capita* y la mejora de los servicios públicos e indicadores sociales.



mientras que las organizaciones son los actores de esa sociedad.

- 3 La gran diferencia entre el precio de venta en el mercado internacional y el costo de producción del petróleo da lugar a una renta que es en su mayor parte percibida por el Estado

Gráfico 2
PIB y PIB no petrolero real *per capita*



No obstante, ese mecanismo de dinamización de la economía interna determinó así mismo una alta vulnerabilidad de la misma ante las fluctuaciones del mercado petrolero internacional, acentuadas desde inicios de los setenta por la mayor volatilidad de los precios. Esta debilidad estructural se evidenció en los años ochenta, cuando se redujeron drásticamente las exportaciones petroleras (gráfico 1). No sólo se produjo una contracción de 70% de las exportaciones petroleras *per capita* entre 1980 y 1986, sino que desde 1986 se redujo su nivel promedio,⁴ el cual fue incluso inferior a los presentados en las décadas de los cincuenta y sesenta.

Ese *shock* adverso de los ochenta hizo patente la necesidad de emprender reformas estructurales e institucionales que adecuaran las finanzas públicas y la economía interna al nuevo contexto petrolero. No obstante, prevaleció la inercia institucional y los efectos adversos fueron afrontados desde una perspectiva de corto plazo, con respuestas casuísticas y cambios frecuentes de las políticas públicas.⁵ Ante la ausencia de resultados satisfactorios, más bien se agravaron los rasgos inconvenientes de las economías petroleras y se acentuaron los conflictos por el reparto de la renta petrolera, mientras que las reformas requeridas fueron postergadas o sólo parcialmente instrumentadas.

venezolano, propietario del recurso natural, por concepto de regalías e impuestos.

- 4 Las exportaciones petroleras en términos reales pasaron de 1.900 a 600 dólares *per capita* entre 1980 y 1986, debido a la reducción paulatina de los volúmenes y el colapso de los precios petroleros en 1986. Desde 1986 el promedio anual de exportaciones petroleras ha estado cercano a 800 dólares *per capita*.
- 5 Al respecto, pueden señalarse las sucesivas modificaciones del régimen cambiario desde

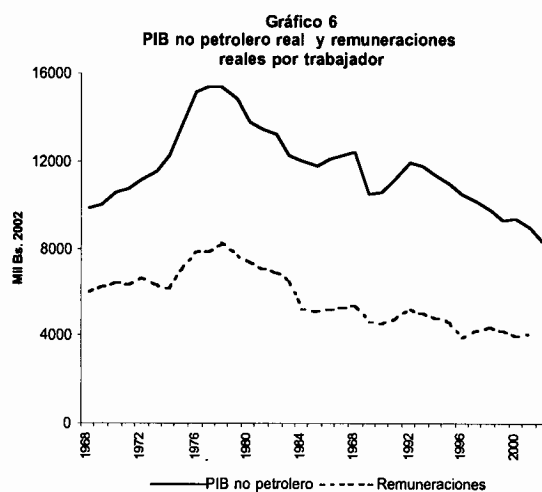
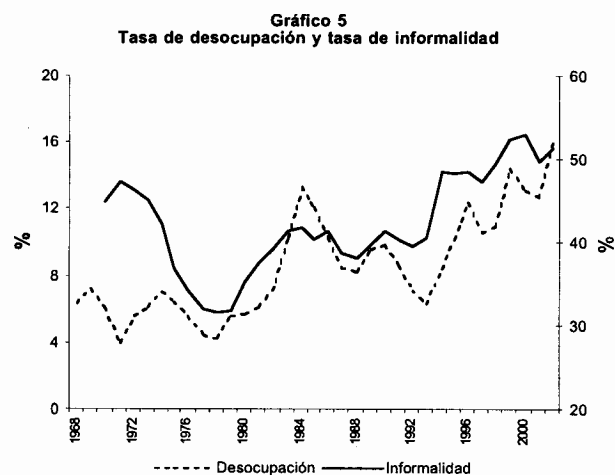
Después de décadas de crecimiento sostenido del PIB no petrolero *per capita*, se inició en los ochenta un período de gran volatilidad del mismo, con tendencia decreciente (gráfico 2).⁶ Puede caracterizarse ese período como una sucesión de fases de crecimiento y de fases recesivas, resultantes de expansiones fiscales no sostenibles y de ajustes subsiguientes. En las coyunturas petroleras favorables, las autoridades cedieron a presiones de distintos sectores afectados por la disminución de la renta petrolera, inclusive generando compromisos permanentes de gasto corriente. Esas expansiones fiscales financiadas con incrementos transitorios de los ingresos petroleros no eran sostenibles y, al desmejorar el mercado petrolero, fue necesario recurrir a sucesivos programas de ajuste, básicamente de carácter fiscal y mediante maxidevaluaciones, con gran impacto inflacionario (gráfico 3), así como efectos recesivos sobre la economía no petrolera (gráfico 2) y redistributivos a favor del sector público y los tenedores de divisas.

Respecto a la inversión bruta fija (IBF), después de una fuerte expansión durante el auge petrolero de los setenta, ésta se redujo sensiblemente en términos reales *per capita* desde los ochenta, a niveles muy inferiores a los alcanzados en los cincuenta y sesenta (gráfico 4), comprometiendo las posibilidades de crecimiento en el largo plazo. Es importante destacar el efecto de desplazamiento de la inversión privada desde los años ochenta, ocasionado por las expansiones fiscales no sostenibles, a través de la acentuación de los desequilibrios monetarios, las devaluaciones, la alta y volátil inflación (Niculescu, 2001). La incertidumbre generada por la indisciplina fiscal y la consecuente inestabilidad macroeconómica afectó las decisiones de inversión y favoreció el traslado de gran parte del ahorro interno hacia activos externos (salida de capitales). Después de haber alcanzado 30% del PIB en 1977 y 1978, la inversión privada se contrajo a niveles inferiores a 10% del PIB desde mediados de los ochenta,⁷ presentando fuertes caídas en los períodos de devaluación y mayor inflación.

La acentuación de los desequilibrios macroeconómicos perjudicó la dinámica de acumulación y la eficiencia en la asignación de recursos, con efectos adversos en la

1983.

- 6 La fuente de información de las variables macroeconómicas es el Banco Central de Venezuela (BCV) y de las variables poblacionales y del mercado laboral, el Instituto Nacional de Estadística (INE). Las series del período 1950-2002 con distintos años base fueron empalmadas a través de las tasas de variación. La transformación de las series reales base 1984 a precios de 2002 fue realizada a través del deflactor implícito del PIB de ese año y, por lo tanto, sólo representan un cambio de escala con fines ilustrativos, pues no se consideró la evolución de los distintos precios relativos. En el caso de las exportaciones petroleras en dólares y del volumen de producción petrolera, la fuente es Pdvsa y para la deflación de las exportaciones petroleras se utilizó el índice de precios al mayor de Estados Unidos.
- 7 En términos reales *per capita*, la inversión privada se redujo en los años ochenta y noventa



generación de empleo formal, la productividad y el salario real. Es importante destacar la tendencia creciente desde 1978 de la tasa de informalidad (desocupación encubierta) y la declinación paulatina de la productividad y del salario medio por trabajador

(gráficos 5 y 6).⁸ Ante la pérdida de la capacidad de generación de empleo por el sector formal de la economía, la población económicamente activa se ha ocupado en actividades informales de comercio y servicios de menor productividad y con remuneraciones bajas e inestables. Por su parte, la tasa de desocupación abierta sólo mostró una tendencia creciente a partir de 1994, acompañando desde entonces la tendencia ascendente de la tasa de informalidad.

Si bien la crisis política de las últimas décadas se originó por la incapacidad de los partidos tradicionales para interpretar a una sociedad que demandaba cambios de un sistema político desgastado, sin canales de participación diferentes a los electorales, la reducción de la renta petrolera, sus efectos económicos, fiscales y sociales adversos, en particular, la desmejora de los servicios públicos y la exacerbación de los conflictos distributivos, contribuyeron en gran parte a la acentuación de la crisis. La consecuente pérdida de legitimidad de los gobiernos y de los partidos políticos impidió, a su vez, la formación del apoyo político y social necesario para la instrumentación adecuada de las políticas y reformas emprendidas en los noventa.

La agudización de la crisis política en los noventa favoreció la elección de un presidente contrario a los partidos políticos tradicionales en 1998, sobre la base de un deseo de cambio. Si bien el nuevo gobierno contó con amplio apoyo en sus inicios, en el proceso constituyente de 1999 y en la relegitimación de los poderes públicos de 2000 fue perdiendo soporte en su ejercicio.

Desde 1999 se produjo un recrudecimiento del rentismo en las políticas públicas, reforzado por una defensa de la intervención del Estado en la economía, sobre la base de un diagnóstico desacertado respecto a las causas del deterioro económico y social. En particular, el proceso regresivo fue imputado a las políticas y reformas económicas emprendidas en los noventa, cuando ese proceso se había iniciado con bastante anterioridad. Si bien los resultados de las reformas de los noventa no fueron satisfactorios, esto no obedeció a una exacerbación de la economía de mercado, sino al contrario, a la inercia institucional y, en gran parte, a la persistencia de la indisciplina fiscal y la ineficacia de la gestión pública.

El aumento de la renta petrolera desde mediados de 1999 proporcionó de nuevo la ilusión de bonanza y de la posibilidad de aumentar el rol del Estado y del gasto público, retomando una visión voluntarista de las políticas públicas. En realidad ocurrió lo contrario, pues a medida que recrudecía el rentismo se fue acelerando el deterioro institucional del Estado y su capacidad de respuesta a las demandas sociales.

a un quinto del nivel alcanzado en 1978 (gráfico 4).

8 La productividad y el salario medio por trabajador del gráfico 6 resultan de la relación entre el PIB no petrolero y la remuneración a empleados y obreros (BCV) de cada año,

El nuevo gobierno asignó a la política de expansión de la producción petrolera (gráfico 1) y a la apertura comercial la causa del deterioro económico y de los ingresos fiscales y, por otra parte, atribuyó un origen distributivo al aumento de la pobreza, desestimando los efectos del proceso de desacumulación y de decrecimiento sobre el empobrecimiento general de la población. Aunque, ciertamente, estos procesos regresivos han tendido a afectar en mayor proporción a los sectores populares que no disponen de mecanismos de protección y que han debido ser objeto de una mayor atención por parte del Estado.

Respecto a la política petrolera, desde 1999 ésta fue reorientada hacia la defensa de los precios internacionales, a través de una más activa participación en la OPEP. La política de maximización de la renta petrolera significaba un retorno a la estrategia iniciada en los años setenta (gráfico 1), pero con menor impacto favorable en la actividad económica interna. Esa estrategia de defensa de los precios había provocado una reducción de la participación de la OPEP y de Venezuela en el mercado petrolero internacional. Los altos precios y las innovaciones tecnológicas favorecieron la incorporación de la producción de países con desventajas comparativas de explotación, mientras que por el lado de la demanda se incentivaban procesos de racionalización y sustitución del uso del petróleo.⁹

La defensa del precio implicó sucesivos recortes de producción y de los planes de inversión de Pdvs, afectando las actividades internas vinculadas al sector. Aunado a ello, la incertidumbre generada por la ausencia de una estrategia económica definida y consistente y la indisciplina fiscal,¹⁰ afectaron la inversión y el producto no petrolero. Esta situación se fue agravando con el deterioro del Estado de derecho, la pérdida de confianza y la conflictividad política.

Por su parte, la política social careció de una estrategia estructural acertada y, aun cuando el gobierno enfatizó en la prioridad de afrontar la pobreza desde 1999, se desmantelaron los programas asistenciales anteriores sin instrumentar alternativas eficaces. Posteriormente, se planteó una estrategia de articulación de la política social a la política de “economía social” a través de créditos a microempresarios y cooperativas,

respectivamente, y la población ocupada del primer semestre de cada año (INE).

9 A Venezuela no le conviene una estrategia de exclusiva defensa de los precios en el mediano y largo plazo, ya que tiene cuantiosas reservas de petróleo: 76 mil millones de barriles de reservas probadas de crudos convencionales y 270 mil millones de barriles de reservas de crudos no convencionales en la Faja del Orinoco. Noruega, con reservas de petróleo de 23 mil millones de barriles, produce más de 3 millones de barriles diarios y tiene 4,5 millones de habitantes.

10 Al inicio se mostró cierta ortodoxia en materia fiscal y macroeconómica, pero las expansiones fiscales no sostenibles de 2000 y 2001 desencadenaron graves desequilibrios que ocasionaron la devaluación al inicio de 2002, mientras que las políticas comerciales y sectoriales fueron

pero, ante la falta de seguimiento y de asistencia técnica adecuados, esa política ha tenido poca efectividad, tanto desde el punto de vista económico como social.

El período 1999-2003 ha representado una extensión del proceso de decrecimiento y empobrecimiento de las últimas décadas, aunque en forma acelerada, tornándose crítica la situación económica y social. Si bien la economía creció transitoriamente en los años 2000 y 2001, el PIB real *per capita* se redujo de Bs. 5,3 millones en 1998 a Bs. 4,5 millones en 2002 (gráfico 2),¹¹ mientras que en 1978 era Bs. 6,5 millones. Por su parte, la pobreza siguió aumentando: 23% de la población se encontraba en situación de pobreza en 1978 y ese indicador alcanzó 60,1% y 69,1% en 1998 y 2002, respectivamente.¹² Aun cuando su origen fue principalmente de índole político-institucional, la aceleración del deterioro económico y social ha proporcionado mayor sustento a la crisis de gobernabilidad del Estado que padece actualmente Venezuela.

DEBILITAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

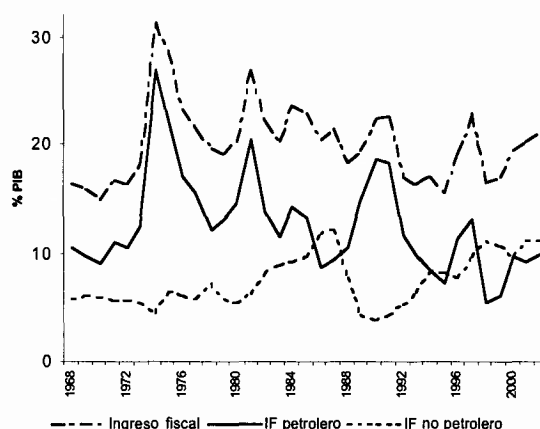
La disminución de las exportaciones petroleras desde los ochenta no sólo fue determinante en la reducción del PIB *per capita*, sino que, adicionalmente, produjo una merma de los ingresos fiscales en términos de PIB¹³ (gráfico 7). La ausencia de una reforma fiscal estructural para contrarrestar ese efecto ingreso y aumentar la productividad del gasto ha dado lugar a un desempeño deficiente de las finanzas y gestión públicas. Efectivamente, aunque ha aumentado la tributación no petrolera, ésta no ha compensado la reducción de los ingresos fiscales petroleros; por otra parte, la calidad del gasto fiscal se ha deteriorado y el mismo se ha mantenido por encima de un nivel sostenible, ocasionando la persistencia de déficit financieros desde mediados de los años ochenta. El debilitamiento de las finanzas públicas, con la consecuente pérdida de la capacidad de responder a las demandas sociales, explica parte del creciente deterioro institucional del Estado.

erráticas, tendieron a retornar al proteccionismo y desfavorecer el comercio subregional.

- 11 La disminución del PIB real *per capita* entre 1998 y 2002 fue 16,3%, mientras que la del PIB petrolero y la del PIB no petrolero fueron 23,7% y 12,7%, respectivamente, previéndose una caída adicional de alrededor de 10% del PIB total en 2003.
- 12 Documentos del Proyecto Pobreza, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello. Según el INE, 48,1% de la población se encontraba en situación de pobreza en el primer semestre de 2002.
- 13 La fuente de información de las variables fiscales es el BCV para el período 1968-1997 y la Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Ministerio de Finanzas para el período 1998-2002 y la fuente de la información presupuestaria del período 1968-2003 es la Oficina

Los ingresos fiscales no petroleros en términos de PIB presentaron dos períodos de expansión (gráfico 7), sin embargo, sólo desde los noventa se produjo un mayor esfuerzo por la recaudación no petrolera de carácter permanente. En el primer período 1982-1987, el aumento proporcional de los ingresos no petroleros obedeció fundamentalmente a la captación de ingresos no tributarios, a través de las utilidades cambiarias del BCV bajo un régimen de cambio múltiple y control de cambio. A partir de 1993 la tributación interna mostró una tendencia creciente, sustentada en la instrumentación del impuesto al valor agregado (IVA), transformado temporalmente en impuesto general a las ventas (1994-1999), ya que la participación del impuesto sobre la renta ha disminuido.¹⁴

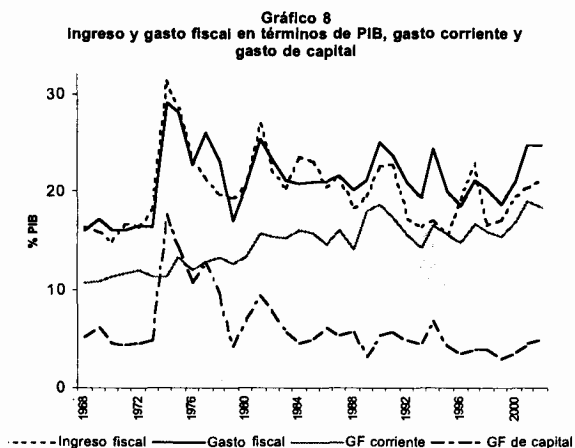
Gráfico 7
Ingreso fiscal en términos de PIB, petrolero
y no petrolero



Por su parte, el gasto fiscal mostró un comportamiento volátil y procíclico, respecto a la evolución del mercado petrolero internacional (gráfico 8), lo cual propició la inestabilidad macroeconómica, como fue señalado en el aparte anterior. Respecto a su composición, destaca la tendencia decreciente de largo plazo del gasto de capital,¹⁵ aun

Nacional de Presupuesto (Onapre).

- 14 La recaudación del IVA se elevó a alrededor de 4% del PIB desde 1996, mientras que la del impuesto sobre la renta ha disminuido a alrededor de 2% del PIB.
- 15 El gasto de capital está constituido por la inversión directa del gobierno central, las transferencias de capital a los gobiernos subnacionales y entes descentralizados. En el gráfico 8 se incluye también en el gasto de capital la concesión neta de préstamos o inversión



si se excluyen los años setenta. Esto evidencia que los intentos de ajuste fiscal se dirigieron fundamentalmente hacia la reducción del gasto de capital, básicamente inversión en infraestructura, lo cual ciertamente ha incidido en la menor eficacia del multiplicador del gasto fiscal y en la reducción de su contribución al crecimiento económico, dadas las externalidades positivas que genera la dotación de infraestructura adecuada en las actividades productivas (OPAM, 1999).

Es importante resaltar también la recomposición del gasto primario en términos de PIB a favor de las transferencias (gráfico 9), fundamentalmente preasignaciones legales a estados y municipios¹⁶ y entes descentralizados, específicamente las referidas a la Ley de Política Habitacional. En consecuencia, ha disminuido la participación del gasto en remuneraciones y adquisición de bienes y servicios del gobierno central. Es importante destacar que las transferencias se elevaron de 7,6% del PIB en 1988 a 14,2% en 2001, mientras que su participación en el gasto primario¹⁷ aumentó de 43,6% a 64,7% durante

financiera del gobierno central.

16 Principalmente, se trata de transferencias establecidas en leyes, las cuales ordenan la asignación de un porcentaje de los ingresos percibidos por el gobierno central a los gobiernos estatales y municipales, por concepto de Situado según la Ley de Descentralización (sobre ingresos ordinarios), según la Ley del Fides (sobre el IVA) y la Ley de Asignaciones Especiales (fundamentalmente sobre regalías petroleras e impuestos a los combustibles).

17 La diferencia entre el gasto fiscal total y el gasto primario (gráfico 9) corresponde al pago de intereses de la deuda pública, el cual ha tendido a incrementarse en los noventa, particularmente los intereses de la deuda interna en 1994 por la crisis financiera y, desde el año 2001, por el

el mismo período. Independientemente de su justificación, es evidente que las preasignaciones legales de los ingresos fiscales dificultan extremadamente la formulación y la gestión presupuestaria, tienden a acentuar la prociclicidad del gasto fiscal y dificultar el ajuste fiscal estructural. Adicionalmente, en la medida en que no se basan en programas ni están atadas a desempeño, las preasignaciones legales tienden a comprometer la eficacia y eficiencia del gasto, y de la gestión pública.

Gráfico 9
Gasto fiscal en términos de PIB, gasto primario y transferencias

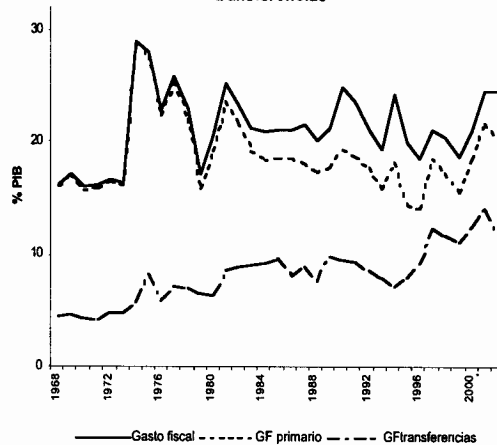
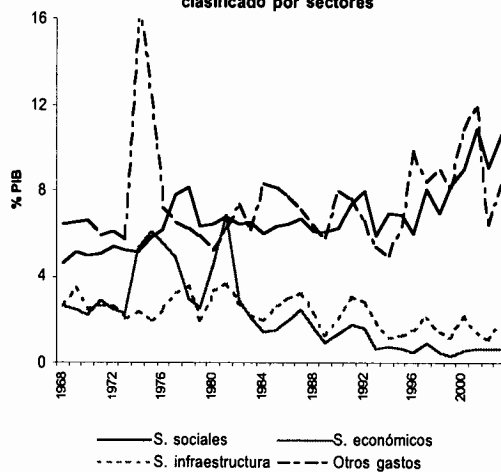


Gráfico 10
Gasto presupuestario primario en términos de PIB, clasificado por sectores



Respecto a la estructura sectorial del gasto fiscal, según la clasificación a nivel presupuestario, desde los ochenta destaca la tendencia decreciente sostenida del gasto dirigido a los ministerios relacionados con los sectores económicos (producción y comercio, agricultura, energía y minas) y, en menor grado, con la infraestructura (transporte y comunicaciones, desarrollo urbano y vivienda), lo cual no ha ocurrido en el gasto de los ministerios sociales (educación, salud, trabajo, seguridad social, desarrollo social) y otros gastos primarios no clasificados en términos de PIB, observándose una tendencia del gasto social a aumentar desde mediados de los noventa (gráfico 10). Esto último sugiere que en el fuerte deterioro de la atención y la calidad de la educación, la salud y la seguridad social, han tenido un rol importante factores de índole institucional y de gestión, ya que en general se ha priorizado la asignación de recursos fiscales a los sectores sociales. La creciente ineficacia del gasto social también pone de manifiesto la disminución de su contribución al bienestar social y la formación de capital humano y, por lo tanto, el crecimiento económico de largo plazo (OPAM, 1999).

Aun cuando la Constitución de 1999 y la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAF) de 2000 establecieron un marco jurídico propicio al saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica (Bjerkholt y Niculescu, 2002), la bonanza petrolera de los años 2000 y 2001 y, en general, el recrudescimiento del rentismo, han favorecido de nuevo el diferimiento de las reformas, en este caso imposibilitando el cumplimiento de los mandatos constitucionales y de la LOAF en los lapsos establecidos. Pueden señalarse, al respecto, las disposiciones relativas al acatamiento de los principios constitucionales de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal; la instrumentación transparente del Fondo de Estabilización Macroeconómica que estabilice efectivamente el gasto fiscal, y el cumplimiento del Marco Plurianual del Presupuesto y de las reformas previstas, las reglas de gasto, de endeudamiento y de equilibrio ordinario trienal, que deberían favorecer la sostenibilidad fiscal.

Bien al contrario, aun cuando se ahorraron recursos en el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica hasta 2001, se produjo una fuerte expansión del gasto fiscal en esos años de bonanza petrolera, lo cual condujo en 2001 al más alto déficit financiero en términos de PIB de las últimas décadas, con excepción de 1994, por el impacto fiscal de la crisis bancaria. En un contexto de incertidumbre y de difícil acceso a los mercados financieros internacionales, el déficit de los años 2000-2002 fue financiado fundamentalmente a través del endeudamiento interno, con maduración de corto plazo y una importante prima de riesgo. Aunado a la concentración de vencimientos de la deuda externa en el período 2002-2004, se elevaron considerablemente el servicio de la deuda¹⁸ y los requerimientos de nuevo endeudamiento, situación esta que se vio agravada por los efectos en los ingresos fiscales de la contracción económica, la inestabilidad política y el paro de diciembre de 2002.

fuerte incremento del endeudamiento interno.

Por último, es necesario resaltar que la sostenibilidad fiscal no sólo se encuentra comprometida por la persistencia de déficit financieros y el aumento del *stock* de la deuda pública,¹⁹ sino también por el monto de la deuda implícita y contingente. Por una parte, están los compromisos pendientes por prestaciones sociales y otros pasivos laborales con los funcionarios públicos; por la otra, se encuentra la deuda contingente asumida por el régimen vigente de pensiones y por los regímenes especiales de pensiones y jubilaciones del sector público, basados en esquemas de reparto y que, en su gran mayoría, no disponen de los fondos. A éstos habrá que agregar los nuevos compromisos que se adquieran, particularmente los que se deriven de la reforma pendiente de la seguridad social. Este legado de veinticinco años de desaciertos de las políticas públicas y de diferimiento de las reformas necesarias, constituye una redistribución intergeneracional de ingresos en detrimento de las generaciones futuras, cuyos efectos tendrán que ser afrontados a través de una estrategia adecuada de manejo de activos y pasivos del sector público, y el requerimiento de un crecimiento económico alto y sostenido en las próximas décadas.

DETERIORO HABITACIONAL

El agravamiento del problema de la vivienda en las últimas décadas, evidenciado en el importante incremento de la población que vive en condiciones inadecuadas, no debe sólo atribuirse a deficiencias de las políticas de vivienda, en tanto es una manifestación de una problemática más amplia derivada del decrecimiento económico y del empobrecimiento de la población venezolana, a consecuencia de la disminución de la renta petrolera, el diferimiento de las reformas necesarias y los desaciertos de las políticas públicas en general.

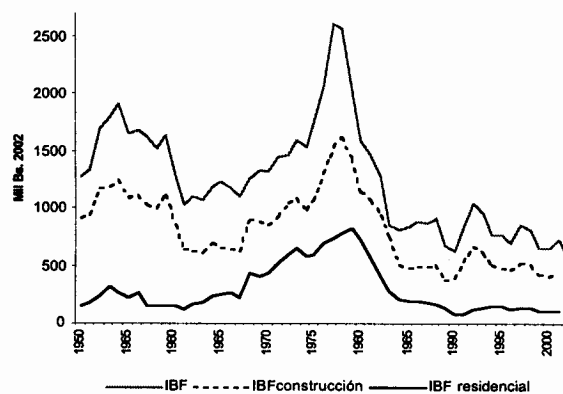
En el pasado, la construcción residencial fue realizada fundamentalmente por el sector privado (viviendas formales) y por los sectores populares (viviendas informales), pues inclusive la construcción residencial formal financiada y promovida por el sector público fue básicamente realizada por el sector privado. La reducción del ingreso real de las familias y de la demanda efectiva desde los ochenta, afectó sensiblemente la construcción formal de vivienda, particularmente la promovida y realizada por el sector privado. La declinación de la construcción residencial formal fue de hecho el componente fundamental de la caída de la inversión en construcción y la inversión bruta fija (IBF) *per capita* desde 1978 (gráfico 11).²⁰

18 El servicio de la deuda pública se elevó de 5% del PIB en 1998 y 1999 a 9% del PIB en 2002.

19 La relación deuda pública/PIB se elevó de 27% en 1998 a 35% en 2002, previéndose un incremento en 2003 a más de 40% del PIB.

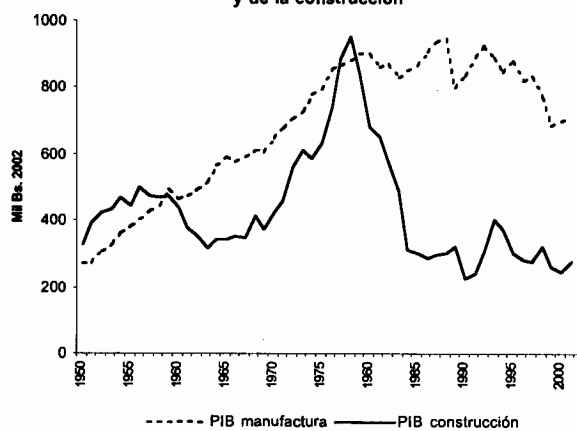
20 La inversión en construcción residencial fue 12% del PIB y 30% de la inversión bruta fija (IBF) en 1978 y se redujo a 2% del PIB y 15% de la inversión bruta fija en 2001. La fuente de la serie 1950-1984 de la IBF en construcción residencial es Baptista (1991).

Gráfico 11
Inversión bruta fija real *per capita*, en construcción y en construcción residencial



Fuente: BCV, Baptista y cálculos propios

Gráfico 12
PIB no petrolero real *per capita*, de la manufactura y de la construcción



Fuente: BCV y cálculos propios

En cuanto al PIB de la construcción (gráfico 12), éste mostró un crecimiento en términos *per capita* desde los sesenta hasta finales de los setenta, llegando a ser superior que el PIB de la manufactura en los años 1977 y 1978. Desde entonces, si bien ambos sectores mostraron una tendencia decreciente, ésta fue mucho más acentuada en el PIB de la construcción. Es importante resaltar que la inversión en construcción no sólo ha sido el principal componente de la IBF (superior a 60%), sino que, en virtud del origen importado de la mayoría de las maquinarias y equipos, es el componente que fundamentalmente ejerce el efecto multiplicador de la inversión sobre la economía interna. La contracción de la construcción ha disminuido en consecuencia el efecto multiplicador-acelerador entre la IBF y el PIB, afectando el potencial de ese mecanismo de crecimiento y de generación de empleo.

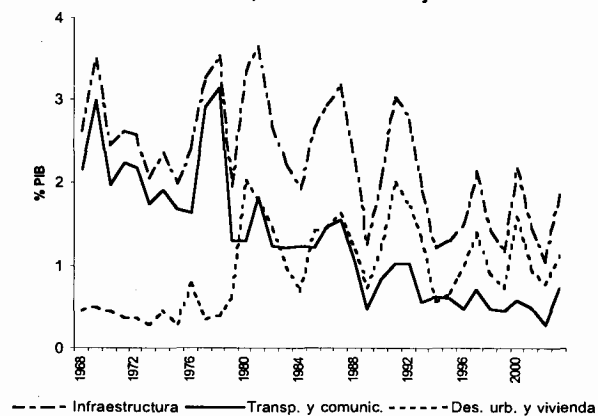
Respecto al mercado formal de la vivienda, puede afirmarse que éste se sobreajustó al cambio del contexto macroeconómico (Niculescu, 1997). En ese comportamiento no sólo incidió la caída del ingreso real de las familias, particularmente importante en los ochenta, sino también el fuerte aumento de la inflación y de su volatilidad desde finales de los ochenta (gráfico 3) y sus efectos sobre las tasas de interés hipotecarias. Por referirse a un bien duradero y de elevado precio, la demanda de vivienda depende crucialmente del financiamiento hipotecario. Al aumentar la tasa de interés se produce un aumento significativo del costo del crédito, mientras que el ingreso familiar ajusta con cierto rezago y en menor proporción. En general, la inflación afecta el mercado formal de la vivienda, sea porque incide en la asequibilidad de la vivienda, sea porque reduce la disponibilidad de crédito, cuando las tasas de interés no ajustan y disminuye la captación de ahorro. También puede producirse un efecto de sustitución adverso a la vivienda, cuando la inflación tiende a reducir el ingreso real de las familias o a elevar en mayor proporción el precio de los alimentos, y debe destinarse a éstos una mayor parte del presupuesto familiar (Niculescu, 1999).

La pérdida de la capacidad adquisitiva de vivienda de las familias de ingresos medios —vía ingresos, tasas de interés y sustitución— ocasionó una disminución considerable de la demanda de vivienda con financiamiento hipotecario en condiciones de mercado. Este segmento del mercado comenzó a ejercer presión sobre los programas sociales del sector público en los ochenta, justamente cuando venían aumentando los requerimientos de atención habitacional de los sectores populares, especialmente afectados por la disminución de las fuentes de empleo y del ingreso real.

La Ley de Política Habitacional (LPH), promulgada en 1989, pretendía dar respuesta a esta realidad mediante la previsión de mayores recursos para los programas de vivienda, a través de distintas fuentes de financiamiento. Por una parte, se creó el Ahorro Habitacional, con aportes obligatorios del 3% de los salarios, fundamentalmente destinado al financiamiento de la vivienda para familias de ingresos medios bajos con una tasa de interés preferencial. Por otra parte, se estableció en la LPH la asignación de 5% de los ingresos fiscales ordinarios a los programas habitacionales del sector público,

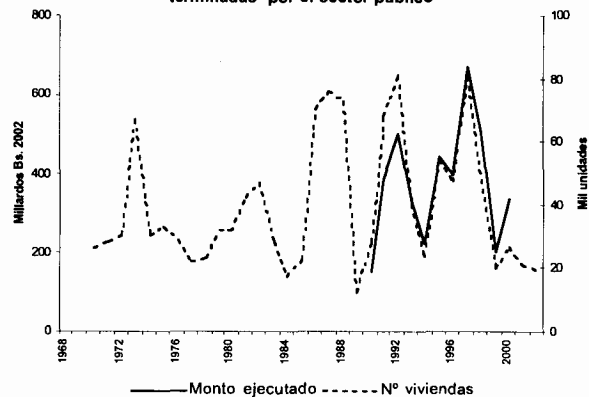
lo cual intentaba paliar la insuficiencia de recursos asignados al sector, particularmente en los períodos de ajuste fiscal.

Gráfico 13
Gasto presupuestario en infraestructura, transporte y comunicaciones, desarrollo urbano y vivienda



Fuente: Onapre

Gráfico 14
Monto real ejecutado según LPH y número de viviendas terminadas por el sector público



Fuente: Conavi

Efectivamente, desde 1978 el gasto presupuestado en desarrollo urbano y vivienda mostró una gran volatilidad en términos de PIB, aunque no una tendencia decreciente, como fue el caso del gasto en vialidad, transporte y comunicaciones (gráfico 13). Este último fue el componente fundamental de la disminución de la asignación presupuestaria al gasto en infraestructura (gráfico 10).

La instrumentación de la LPH permitió mejorar la atención habitacional de los hogares de menores ingresos, favoreciendo la organización de las comunidades y la asistencia técnica. Es importante destacar al respecto que la mayor parte de las nuevas viviendas provino de la iniciativa popular. Entre 1990 y 2001 se produjeron alrededor de 2 millones de viviendas, de las cuales 1,6 millones de viviendas “aceptables” (Lovera, 2003): 670 mil viviendas por el sector formal en el marco de la LPH (cuadro 1)²¹ y el resto principalmente por autogestión popular. Durante el mismo periodo se incrementó en 1,5 millones el número de hogares (Censo 2001, INE), lo cual sugiere que, a pesar de la instrumentación de la LPH, prácticamente se mantuvo el déficit o rezago habitacional acumulado hasta 1990. Este último se elevaba a más de un millón de viviendas “inaceptables” y correspondía fundamentalmente a hogares de más bajos ingresos que no se habían beneficiado en el pasado de la atención habitacional del sector público.

Cuadro 1. Resultados de la Ley de Política Habitacional

| Año | Ejecución Sector Público | | Viviendas formales terminadas | | |
|------|--------------------------|--------------|-------------------------------|-------------|--------|
| | Millones Bs. 2002 | Porcentaje * | Sector Públ. | Ahorro Hab. | Total |
| 1990 | 153.204 | 22,4 | 28.666 | 6.262 | 34.928 |
| 1991 | 385.220 | 40,3 | 68.376 | 12.491 | 80.867 |
| 1992 | 500.295 | 63,3 | 81.080 | 13.051 | 94.131 |
| 1993 | 330.322 | 63,8 | 40.586 | 13.818 | 54.404 |
| 1994 | 224.118 | 37,3 | 24.148 | 12.116 | 36.264 |
| 1995 | 444.345 | 57,3 | 54.366 | 13.672 | 68.038 |
| 1996 | 399.753 | 46,8 | 47.996 | 12.354 | 60.350 |
| 1997 | 671.125 | 71,5 | 80.811 | 11.168 | 91.979 |
| 1998 | 502.873 | 60,1 | 48.092 | 13.703 | 61.795 |
| 1999 | 205.991 | 44,9 | 20.075 | 11.015 | 31.090 |
| 2000 | 333.251 | 38,6 | 27.132 | 4.839 | 31.971 |
| 2001 | n.d. | n.d. | 21.327 | 4.800 | 26.127 |
| 2002 | n.d. | n.d. | 19.600 | 4.477 | 24.077 |

* Relación entre monto ejecutado y monto presupuestado

Fuente: Conavi (1990-2000) y Lovera (2001-2002)

Onapre y cálculos propios

21 De las viviendas formales terminadas en el marco de la LPH, aproximadamente 540 mil correspondieron al sector público y 130 mil al Ahorro Habitacional (cuadro 1).

Aun cuando la política habitacional de los noventa intentó adaptarse al nuevo contexto económico y social, conservó la visión rentista que caracterizó las políticas públicas y, por tanto, tampoco constituyó una respuesta adecuada. En particular, la propuesta enfatizó en los aspectos financieros desde una perspectiva sectorial, se asumió que el Estado disponía de importantes recursos y la asignación legal de fondos públicos a los programas habitacionales garantizaba su continuidad, sin percibir los efectos perjudiciales sobre la formulación y gestión presupuestaria. Por otra parte, la estrategia establecida centró la atención en las soluciones habitacionales, descuidando la asignación de recursos al desarrollo urbano y la infraestructura básica (agua, drenaje, electricidad, vialidad, etc.); tampoco instrumentó la descentralización ni la debida coordinación entre los múltiples programas y organismos ejecutores²² y no confirió la atención adecuada a los aspectos institucionales y de gestión que comprometían la efectividad de las políticas.

La previsión legal de recursos y su asignación presupuestaria no garantizaron la continuidad y estabilidad de la asignación efectiva de fondos a los programas del sector público, así como tampoco de los montos ejecutados ni del número de viviendas formales terminadas (cuadro 1 y gráfico 14). Se continuó presentando una gran volatilidad de estas variables y fuertes reducciones en los años de ajuste fiscal. Por su parte, el ahorro habitacional sólo permitió financiar un promedio de 12.000 viviendas por año hasta 1999, lo cual fue netamente insuficiente para atender las familias de ingresos medios desplazadas del financiamiento hipotecario en condiciones de mercado.

Después de una década, durante la cual se reformó varias veces la LPH, en 1999 se inició un largo período de discusión y revisión de la política habitacional, mientras disminuía el número de viviendas terminadas. En 1999 se aprobó la nueva Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, la cual reformulaba prioridades y programas, orientándolos principalmente hacia la habilitación física y mejoramiento de viviendas en barrios y urbanizaciones populares, y las parcelas y viviendas de desarrollo progresivo. Desde entonces, se inició un proceso de discusión sobre la política habitacional en el marco del desarrollo legal de la nueva Constitución en materia de seguridad social. Primero, se defendió la ley de 1999 en el seno de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social (2000-2001), luego fue retomado el tema en la Asamblea Nacional (2001-2003). La diversidad de concepciones y posiciones entre parlamentarios, funcionarios del Ejecutivo y representantes de los distintos sectores involucrados, retrasó la reforma y todavía está vigente la ley de 1999.

22 El Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) es el ente rector de la política habitacional y los organismos ejecutores del nivel central, entonces adscritos al Ministerio de Desarrollo Urbano, hoy fusionado con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones en el Ministerio de Infraestructura, son el Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi), Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur), Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios), Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y el Fomento Municipal (Fundacomun).

Es importante destacar la discusión inicial en el seno del Ejecutivo, acerca de otorgar prioridad a la atención de la población con mayores carencias en las zonas más pobladas, mediante la habilitación de barrios con participación de las comunidades, en contraposición a la construcción de viviendas completas “dignas” (70 m²) por los organismos ejecutores del gobierno central en las áreas de desconcentración. Desafortunadamente, esta última concepción fue la que aparentemente prevaleció desde 2001, con muy poca eficacia en el número de viviendas formales terminadas.²³

El énfasis en la oferta de viviendas completas por parte del Estado es una concepción desactualizada, correspondiente al antiguo paradigma habitacional que percibía los barrios populares como un fenómeno transitorio y pretendía que el problema de la vivienda podía ser resuelto mediante la asignación de recursos y las políticas adecuadas (Cilento, 1999; Lovera, 2002). Ese voluntarismo en materia habitacional encontró un ambiente propicio en Venezuela por el comportamiento rentista dominante. Al pretender que el Estado podía proporcionar una vivienda adecuada para todos, se dispersaron los esfuerzos en la atención de distintos estratos de la población, básicamente a través de la construcción de viviendas completas. Si bien esta política benefició a sectores populares y de ingresos medios que no hubieran podido acceder a la vivienda sin el subsidio del sector público, quedó la gran mayoría de las familias de bajos ingresos fuera de la atención habitacional.

El agravamiento de la problemática habitacional en los años ochenta había motivado desde la academia la promoción de un cambio del paradigma habitacional, sobre la base de un reconocimiento de la iniciativa espontánea de los pobladores de barrios. Especialmente, se proponía que la atención de las familias de menores ingresos debería concentrarse en la habilitación de barrios y la vivienda progresiva con participación de las comunidades (Bolívar, 1987; Villanueva, 1988; Cilento, 1988). En los años noventa la política habitacional fue instrumentando esas recomendaciones²⁴ y en 2000 se incorporaron los aspectos urbanísticos de la habilitación, pero desafortunadamente estos programas fueron suspendidos o reducidos desde 2001.

A nivel internacional también se había producido una revisión de las propuestas. El nuevo paradigma habitacional acordado en 1996,²⁵ había extendido su alcance del

23 Según información extraoficial de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, el número de viviendas formales terminadas fue 61.795 unidades en 1998, 31.090 en 1999, 23.152 en 2000, 22.800 en 2001 y 14.716 en 2002 (*El Nacional*, 02-08-2003, p. B/2).

24 Desde los años sesenta y setenta existían programas de habilitación de barrios (equipamiento, mejoramiento y consolidación de barrios) y propuestas de viviendas ampliables (viviendas en pendiente, unidades baños, parcelas con servicios básicos), pero su impacto fue limitado por no responder a una política de Estado.

25 Conferencia sobre Asentamientos Humanos (*Habitat II*) de las Naciones Unidas, Estambul, 1996.

espacio físico de la vivienda a las condiciones del entorno urbano. En la ampliación de su alcance contemplaba los vínculos de las políticas de vivienda con las ambientales, de desarrollo urbano e infraestructura básica, así como con las políticas macroeconómicas,²⁶ de generación de empleo, de desarrollo social y de lucha contra la pobreza (Cilento, 1999). Esta nueva concepción de la política habitacional planteaba también una reformulación del rol del Estado, orientada hacia la facilitación, la asistencia técnica, la descentralización y la participación del sector privado y la sociedad civil, a través de las ONG y las comunidades organizadas.

La reformulación del rol del Estado ha sido incorporada en el nuevo paradigma de la gestión pública, adoptado a finales de los años noventa por los organismos multilaterales (Cepal, BID, Banco Mundial), el cual se orienta hacia la descentralización político-administrativa y económica de la provisión de bienes y servicios públicos, enfatizando en la necesaria complementariedad de los sectores público, privado y social en la provisión de los mismos (Finot, 2001), en contraposición a las propuestas de dicotomías entre Estado y mercado. Si bien se plantean diferencias conceptuales en el debate actual sobre el rol y los mecanismos de participación ciudadana, en general se sostiene su relevancia en la formulación e instrumentación de las políticas públicas que la conciernen y en la respectiva rendición de cuenta, como mecanismo de control social, no sólo para mejorar la eficacia de la gestión pública, sino con el fin de profundizar la democracia (Cunill, 1997).

CONCLUSIONES

El deterioro económico y social de los últimos veinticinco años ha obedecido a un proceso complejo, producto de la interacción de factores económicos, sociopolíticos e institucionales. El origen de ese proceso regresivo ha sido atribuido aquí a la reducción permanente de las exportaciones petroleras en los años ochenta, en tanto ello implicó un resquebrajamiento de los fundamentos del modelo económico dominante durante décadas, y planteó la necesidad de una transformación sustantiva del mismo.

Dada la dependencia de ese modelo respecto a la disposición del ingreso petrolero de origen externo y su asignación y distribución a través del Estado y, específicamente, del gasto público, la explicación del proceso de deterioro económico y social ha colocado el énfasis en los determinantes macroeconómicos y, especialmente, los fiscales, así como en los aspectos institucionales relacionados. En particular, se han destacado los temas referidos a la volatilidad y prociclicidad del gasto fiscal respecto al

26 La necesidad de considerar las interrelaciones entre el sector vivienda y la macroeconomía para la formulación de las políticas habitacionales había sido ya destacada en los años ochenta por el Banco Mundial (Mayo, 1988).

mercado petrolero internacional (expansiones no sostenibles y sesgo al déficit financiero) y sus efectos adversos sobre la estabilidad macroeconómica, la inversión privada y la generación de empleo formal, así como sobre la propia sostenibilidad fiscal; la reducción del efecto multiplicador real del gasto público por el incremento de las filtraciones y de los efectos de desplazamiento de la inversión privada; el deterioro de la calidad del gasto fiscal y de la eficacia de la gestión pública, con la consecuente disminución de las externalidades positivas que tuvieron en el pasado sobre el crecimiento de largo plazo y el bienestar social. La consideración de los efectos de la volatilidad petrolera y del tipo de cambio real sobre la especialización en los sectores no transables y el desempeño macroeconómico (Hausmann y Rigobón, 2002) puede complementar el análisis aquí efectuado.

Respecto a la vivienda, se apuntó el fuerte impacto de la caída de los ingresos reales de las familias, de la elevada y volátil inflación y tasa de interés en la demanda de vivienda formal, las consecuencias de la indisciplina fiscal en la asignación de recursos a la vivienda social, así como los efectos de los cambios y desaciertos en la definición de prioridades, y del deterioro de la gestión habitacional, en el agravamiento del problema de la vivienda. Sin embargo, el énfasis explicativo se colocó en el rol que tuvieron los procesos de decrecimiento económico, empobrecimiento y debilitamiento financiero e institucional del Estado, en el deterioro económico y social general del país.

En la Venezuela actual, en la cual el PIB *per capita* es un tercio inferior al de 1978, el desempleo se encuentra cercano a 20% de la población activa, la informalidad en más de la mitad de la población ocupada, la población en situación de pobreza alcanza 70% y la población que vive en barrios en las principales ciudades 60%, la política habitacional tiene que plantearse desde una perspectiva social y focalizar la asignación de recursos y programas en la atención de los sectores más desfavorecidos. No obstante, para afrontar el problema de la vivienda y, en particular, para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, se requiere del concurso de un conjunto de reformas estructurales e institucionales y de políticas públicas que se dirijan a las causas del proceso de decrecimiento y empobrecimiento de los últimos veinticinco años.

Para retomar una senda de desarrollo económico y social, las políticas públicas deben reorientarse hacia la obtención de un crecimiento alto y sostenido en las próximas décadas. El crecimiento económico requiere como condición necesaria el distanciamiento del rentismo, a favor de una concepción productiva de la economía y la sociedad. Ese cambio de valores y actitudes no es alcanzable sólo a través de reformas legales, programas y políticas públicas,²⁷ ya que requiere de que el marco institucional en su conjunto sea consistente y establezca una estructura de incentivos que recompense la

27 En los últimos tres planes de desarrollo de la nación se ha planteado la necesidad de transitar de una economía rentista a una productiva, pero en la práctica ha sido letra muerta.

actividad productiva (North, 2001) y desestime la búsqueda de renta, y que, por lo tanto, favorezca la internalización por parte de la sociedad de la necesaria modificación del comportamiento rentista.

La disposición de un recurso natural no renovable como el petróleo no es fatalmente una “maldición”. Bien al contrario, como lo han evidenciado algunos países como México, Indonesia y Noruega, un marco institucional y políticas públicas adecuados permiten utilizar el ingreso petrolero como palanca para aumentar la capacidad productiva, la diversificación de la economía y de las exportaciones, favoreciendo una mayor autonomía de sus economías y de sus finanzas públicas respecto a la actividad petrolera y, por lo tanto, un mejor desempeño económico.

El distanciamiento del rentismo requiere intrínsecamente una reformulación del rol del Estado, con una reorientación de sus funciones hacia la complementariedad entre los sectores público, privado y social. Se requiere una reforma dirigida al fortalecimiento institucional y de la gestión del Estado, y al saneamiento de las finanzas públicas, con el fin de favorecer la sostenibilidad fiscal y la capacidad de responder a las demandas sociales y, por lo tanto, apoyar la gobernabilidad democrática.

En particular, es necesario internalizar las consecuencias de la reducción permanente de las exportaciones petroleras *per capita*, lo cual implica, para poder responder a los elevados requerimientos sociales y de infraestructura, incrementar sustancialmente la productividad del gasto público y aumentar la tributación no petrolera,²⁸ tanto en el ámbito nacional como estatal y municipal. El replanteo del federalismo fiscal y la descentralización es de particular relevancia, debiendo preverse en el nuevo arreglo, especialmente, los mecanismos para favorecer una mayor corresponsabilidad fiscal y mejora de la cobertura y calidad de los servicios públicos por parte de los gobiernos subnacionales. Por último, es importante destacar que una gestión pública más eficaz y eficiente sólo es posible a través de la instrumentación y fortalecimiento de mecanismos de transparencia y responsabilidad fiscal (Kopits, 1997): reglas, presupuesto por programas, control y evaluación de desempeño (resultados) y rendición de cuenta.²⁹

Dado que la volatilidad fiscal ha sido la principal fuente de desequilibrios, la disciplina fiscal debe desempeñar un rol determinante en la estabilización macroeconómica.³⁰ Esta última es requerida para favorecer la sostenibilidad del

28 El aumento de los ingresos fiscales no petroleros debe fundamentarse, principalmente, en la ampliación de la base tributaria resultante de la reducción de exenciones y exoneraciones y una economía en crecimiento.

29 La generalización de estos mecanismos en todos los ámbitos de gobierno contribuirá a reducir los espacios para el clientelismo, la captura y la corrupción, prácticas estas que fueron exacerbadas en Venezuela por el rentismo.

30 A lo cual debe contribuir la instrumentación efectiva del Fondo de Estabilización Macroeconómica, previsto en la Constitución y la LOAF.

crecimiento económico, el cual, evidentemente, requiere también del apoyo de políticas de oferta: comerciales, de investigación y desarrollo, laborales y sectoriales consistentes, que promuevan la inversión, la productividad, la competitividad y la generación de empleo productivo.

Para revertir el proceso regresivo de las últimas décadas, debe otorgarse prioridad a la reformulación de las políticas sociales. Aunque persigan objetivos redistributivos, las políticas sociales deben, en gran parte, ser conciliables con los objetivos de crecimiento y de generación de riqueza, pues en su defecto se terminará generando y distribuyendo más pobreza. También es crucial el destino específico y el desempeño del gasto social, pues es evidente que con sólo aumentar el monto de recursos asignados no mejorarán las condiciones de vida de los sectores populares, ni se obtendrá una mayor equidad o bienestar social, mientras que pueden generarse presiones fiscales inconvenientes que comprometen el crecimiento de largo plazo. La experiencia venezolana de la última década es ilustrativa al respecto (gráfico 10). En ese sentido, hay que resaltar el fuerte impacto regresivo en la distribución del ingreso y de la riqueza que tuvieron en el pasado la devaluación y la inflación, resultantes de expansiones de gasto fiscal no sostenibles. En este orden de ideas, también debe señalarse que los aumentos salariales nominales por decreto, sin correspondencia con el incremento del PIB y de la productividad real, sólo tuvieron un efecto redistributivo en el corto plazo, pues contribuyeron a acelerar la inflación y, con ello, a la erosión del salario real de los trabajadores en el mediano plazo (gráfico 6).

Si bien en el corto plazo se requiere dar respuesta inmediata a la crítica problemática de la pobreza, básicamente mediante programas asistenciales, es necesario una transformación de fondo de las políticas sociales, así como una estrategia estructural que reformule objetivos y prioridades desde una perspectiva de largo plazo. El gasto social que contribuya a ampliar oportunidades y a formar capital humano, principalmente a través de la educación en todos sus niveles, la capacitación y la asistencia técnica, favorecerá la equidad distributiva y, a la vez, la sostenibilidad del crecimiento económico.

Evidentemente, la instrumentación de las reformas y el logro de los objetivos de crecimiento y equidad requieren esencialmente de una voluntad política sostenida por un largo período a nivel del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional, así como del apoyo de los partidos políticos y la sociedad civil. Esto sólo es posible a través del establecimiento de un acuerdo nacional sobre la base de un proyecto de país incluyente y compartido, que favorezca la gobernabilidad democrática, los cambios institucionales requeridos y la continuidad de las políticas públicas en la dirección correcta.

La política habitacional debe ser parte integrante de ese acuerdo como pilar básico de la política social y de lucha contra la pobreza. Hasta los años setenta, la mayor disponibilidad de ingresos petroleros y el crecimiento económico favorecieron una baja demanda social por la rendición de cuenta y permitieron ocultar las ineficiencias de la gestión habitacional. En la actualidad, ante la restricción de recursos fiscales y los

múltiples usos con impacto social, es importante que la sociedad civil asuma también su rol contralor y exija resultados de los programas de vivienda. Para favorecer la transparencia y responsabilidad de la gestión habitacional, es crucial que se desarrolle un sistema de suministro de información histórica y actualizada sobre las actividades habitacionales y relacionadas, referida al desempeño, tanto del sector público como del privado.³¹

El sector público debe reforzar sus funciones de rectoría, regulación y coordinación y, en concordancia con el nuevo paradigma habitacional, propiciar la facilitación y la asistencia técnica, la descentralización y la participación. Los recursos públicos deben focalizarse en la habilitación de barrios, las parcelas y viviendas de desarrollo progresivo, así como en la habilitación de tierras en general para el desarrollo urbano. La entrega de los derechos de propiedad de la tierra y la vivienda en los barrios consolidados es importante para su valorización y el acceso al crédito de sus habitantes. La promoción de un mercado secundario de hipotecas debe permitir el reciclaje del ahorro privado voluntario hacia el financiamiento habitacional.³² La construcción de viviendas completas debe ser realizada de nuevo por el sector privado, con subsidios progresivos a la demanda, prioritariamente para las familias de bajos ingresos.

La estabilidad macroeconómica, la reducción de la inflación y el crecimiento económico deben crear las condiciones para que los ingresos de las familias de estratos medios y las tasas de interés impulsen de nuevo la demanda formal de vivienda y, en consecuencia, proporcionen una dinámica de los mercados hipotecario y de la vivienda, así como de la construcción residencial formal, independiente de estímulos artificiales del sector público. A su vez, el buen desempeño de estas actividades contribuirá a sostener el crecimiento y generar empleo productivo en el país.

El análisis efectuado en este documento sobre objetivos globales, lineamientos y restricciones pretende contribuir a enmarcar la formulación de las políticas habitacionales, para lo cual es necesario profundizar los temas referidos a la definición e instrumentación de los programas y acciones específicas que favorezcan la viabilidad de las políticas y el logro de los objetivos sectoriales.

31 El Informe Anual del Conavi que publicaba amplia información sobre ejecución de obras y programas, aspectos financieros y disposiciones normativas, fue suspendido desde el año 2000.

32 La canalización de los fondos de pensiones que resulten de la reforma de la seguridad social, hacia ese segmento del mercado de capitales, puede proporcionarle gran dinamismo al financiamiento de la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

- Baptista, A. (1991). *Bases cuantitativas de la economía venezolana. 1830-1989* (Caracas: Comunicaciones Corporativas).
- Bjerkholt, O. e I. Niculescu (2003). "Fiscal Rules for Economies with Nonrenewable Resources: Norway and Venezuela", en George Kopits, comp. *Rules Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies* (Washington: Fiscal Affairs Department, IMF), en prensa.
- Bolívar, T. (1987). "La production du cadre bâti dans les barrios à Caracas... Un chantier permanent!", Tesis de Doctorado (París: Universidad Paris XII).
- Bolívar, T. y J. Baldó, comps. (1996). *La cuestión de los barrios* (Caracas: Monte Ávila-Fundación Polar-UCV).
- Cilento, A. (1999). *Cambio de paradigma del hábitat* (Caracas: IDEC-FAU-CDCH, UCV).
- Cilento, A. (1988). "Autogestión de la producción de vivienda con financiamiento de corto plazo, un programa a largo plazo", *Tecnología y Construcción*, n° 4 (Caracas: IDEC-FAU, UCV).
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social* (Caracas: CLAD-Nueva Sociedad).
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública N° 12 (Santiago de Chile: Ilpes-Cepal).
- Hausmann, R. y R. Rigobón (2002). "An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse': Theory and Policy Implications", Working Papers Series N° 9424 (Massachusetts: NBER).
- Kopits, G. (1997). *Calidad de gobierno. Transparencia y responsabilidad* (Buenos Aires: Fundación MACRI).
- Lovera, A. (2003). *Materiales y componentes para la construcción de viviendas: una visión desde las empresas y los productos* (Caracas: IDEC-FAU, UCV), en prensa.
- Lovera, A. (2002). "Una nueva óptica para entender y actuar en el hábitat popular", *Tecnología y Construcción*, vol. 18, n° 1 (Caracas: IDEC-FAU, UCV).
- Mayo, S. y R. Burckley (1988). "Vínculos caros de ignorar. Vivienda y macroeconomía". *Horizontes Urbanos*, vol. 12, n° 4 (Washington: Banco Mundial).
- Niculescu, I. (2001). "Efectos macroeconómicos del déficit fiscal interno: cambio estructural y pérdida de efectividad del multiplicador real", en Héctor Valecillos y Omar Bello, comps. *La economía contemporánea de Venezuela* (Caracas: Banco Central de Venezuela).
- Niculescu, I. (1999). *Mecanismos de transmisión del mercado hipotecario al mercado de la vivienda* (Caracas: Conavi-Banap-CDCH, UCV).

- Niculescu, I. (1997). "Apertura petrolera y financiamiento de la vivienda", *Análisis de Coyuntura*, vol. III, n° 2 (Caracas: IIES-Faces, UCV).
- North, D.C. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico _OPAM (1999), "Reforma fiscal. Política fiscal y crecimiento", mimeo (Caracas: Ministerio de Finanzas).
- Salcedo, R. (2000). "Problemática social de la vivienda en México", *Federalismo y Desarrollo*, n° 67 (México: Banobras).
- Villanueva, F. (1988), "La rehabilitación de barrios existentes como experiencia docente en la Escuela de Arquitectura de la FAU", *Tecnología y Construcción*, n° 4 (Caracas: IDEC-FAU, UCV).