

DERECHO A LA VIVIENDA

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

Artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

A grandes rasgos el incumplimiento de metas, la descoordinación y los problemas en la asignación de los recursos en la cadena de ejecución (Gobierno central, ministerio rector, organismos ejecutores, gobernaciones y alcaldías) caracterizan el desempeño de las instituciones en el ámbito de vivienda. Actuación que nuevamente opacó las acertadas políticas de vivienda pautadas desde el Estado.

En el ámbito legislativo, continuaron los procesos para la definitiva aprobación de la Ley de Vivienda y Hábitat, así como para el Reglamento de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios. Ambos instrumentos cuentan con un importante nivel de consulta y la participación de diferentes sectores, destacando especialmente la discusión para la Ley de Vivienda y Hábitat.

Asimismo y en correspondencia con la política estatal de promoción de las organizaciones comunitarias de vivienda (OCV), para septiembre de 2002, en el ámbito nacional, las OCV ascendieron a 2.269, con un incremento de 192% en tres años. Para 1998, las OCV sumaban 771¹.

El inicio del proceso de regularización de tierras urbanas como una política de Estado, destaca como uno de los hechos más relevantes del lapso bajo análisis. Impulso que se inició con las medidas adoptadas por el Ejecutivo nacional y el Parlamento. El Decreto 1.666 del Ejecutivo nacional y la presentación en el parlamento de dos proyectos de ley para la regularización de asentamientos urbanos le imprimieron un impulso importante a la organización de las comunidades populares, con el fin de acceder a su derecho a la seguridad de la tenencia y, por tanto, a una vivienda adecuada. Para julio de 2002, en el Mpio. Libertador del Distrito Capital estaban conformados 160 comités de tierra y en agosto de 2002 se inició la entrega de títulos de propiedad a pobladores de la parroquia La Vega, en Caracas.

En materia de exigibilidad del derecho a la vivienda, se evalúa como un precedente significativo la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, dictada en enero de 2002, sobre los créditos indexados. Con esta decisión, motivada por un amparo introducido ante el máximo tribunal por las familias afectadas, se reafirmó la perspectiva de la vivienda como un derecho humano que debe ser protegido frente a las expectativas de ganancia de la banca hipotecaria y las acciones de usura que puedan originar la pérdida de la vivienda.

Junto a las importantes medidas adoptadas en el lapso, la acción estatal siguió desbordada frente a la realidad que vive un importante número de familias a las que no llegan ni siquiera las políticas oficiales destinadas a los sectores más necesitados y que, paradójicamente, tienen en las ocupaciones ilegales y en la permanencia en lugares de alto riesgo una opción de resguardo. Situación que se agudizó por la persistencia de políticas represivas amparada en Decretos dictados por los gobiernos regionales que autorizan la aplicación de los desalojos forzados, como es el caso, en el Edo. Miranda, del Decreto 100. De un total de 27 ocupaciones ilegales, registradas entre octubre de 2001 y abril de 2002, un tercio fueron objeto de desalojos forzados, en las que se denunció la aplicación de agresiones físicas y verbales que incluyeron entre las víctimas a mujeres y niños.

Como referencia de los riesgos que entrañan las zonas en donde se encuentran un importante número de asentamientos informales, los estimados de Protección Civil en el año 2002, relativos al número de viviendas asentadas en márgenes o cauces de quebradas, o en riesgo de inundación fueron de 6.636 viviendas del Mcpio. Libertador (Distrito Metropolitano). En atención al total de la población del Mcpio. Libertador el 1,66% se considera expuesto a este riesgo.

Sobre la disponibilidad de servicios en el ámbito nacional, los datos más recientes para el momento de elaboración del Informe, que datan de 1998, señalaban que de los cinco servicios en red (cloaca, acueducto, teléfono, basura y electricidad) 34,98% de las viviendas los poseía todos y 18% posee dos o menos. En tanto que, 23.444 familias no disponían de ningún servicio.

Tendencias y políticas actuales

En América Latina y el Caribe, para el año 2000, la proporción de pobladores que habitaba en centros urbanos era del 75% de la población, quedando sólo un 25% en áreas rurales. Según Naciones Unidas², responsable de estos datos, en la ajustada competencia entre las ciudades por ofrecer un espacio atractivo para la inversión, millones de personas viven en zonas urbanas sin viviendas adecuadas ni acceso a los servicios básicos. La situación en Venezuela se enmarca en esta caracterización. Según datos del Censo de Población de 1990, el último empadronamiento disponible para el momento de la elaboración de este Informe, el 83,5% de la población habitaba en zonas urbanas, y sólo un 16,4% correspondía a población rural³. Asimismo, del total de viviendas (4.110.019), también para 1990, el área urbana concentraba el 82,7% de las viviendas y las zonas rurales el 17,2%⁴. En cuanto a la calidad de los servicios, datos de la Encuesta Social de 1998 revelaron que de los cinco servicios en red (cloaca, acueducto, teléfono, basura y electricidad) 34,98% de los hogares los posee todos y 18% posee dos o menos⁵.

Durante la última década no se revirtió el déficit habitacional en Venezuela. Los resultados del Censo de 1990 indicaron que el déficit bruto habitacional era de 879.853 viviendas⁶. Sobre esa base, seis entidades agrupaban el 56,4% del déficit habitacional neto del país: Zulia, Distrito Federal, Lara, Carabobo, Aragua y Miranda. A septiembre de 1999, según estimaciones privadas, el déficit de vivienda superaba el millón de unidades, ubicándolo en 1.400.000 unidades; mientras que el sector oficial lo calculó en 900.000 viviendas⁷. Para finales del año 2001, tanto el sector privado como el oficial coincidieron en sus estimaciones: 1.600.000 unidades. Cifras que presentaron en sus respectivos balances la Cámara Venezolana de la Construcción⁸ y el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur)⁹.

En atención a esta realidad, las actuales directrices en materia de vivienda responden a los lineamientos estipulados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), presentado por el Ejecutivo nacional; en el Plan Nacional de Vivienda (1999 – 2006)¹⁰ y las políticas generales de desarrollo urbano y vivienda fijadas por el Ministerio de Infraestructura (Minfra) y sus organismos adscritos¹¹. Desde 1999, con la entrada en vigencia de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH), se realizó el Plan Nacional de Vivienda 1999-2006, de conformidad a lo estipulado en el artículo 1 de la mencionada Ley. Le correspondió al Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) su elaboración y operacionalización. Sus lineamientos responden a los 6 programas que en materia de vivienda contempla la LSVPH:

- Programa I: Atención de Pobladores de la Calle.
- Programa II: Habilitación Física de Barrios
- Programa III: Mejoramiento y Ampliación de Casas en Barrios
- Programa IV: Rehabilitación Física de Urbanizaciones Populares
- Programa V: Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo
- Programa VI: Urbanizaciones y Viviendas Completas.

Tal como se explica en la Memoria correspondiente al año 2001 del Minfra, las políticas generales en el ámbito de vivienda son: (a) el desarrollo del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, con énfasis en las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Sustentable (Zedes); (b) la promoción y creación de organizaciones comunitarias de vivienda autogestionarias; (c) la promoción de la construcción de viviendas rurales y servicios conexos; (e) el diseño y construcción de prototipos de viviendas indígenas; (f) la promoción de la construcción de viviendas y dotación de servicios básicos, mediante la suscripción de convenios con las Gobernaciones y Alcaldías; (g) la promoción de la construcción de viviendas y dotación de servicios, destinadas a la reubicación de habitantes en zonas de alto riesgo geológico, hidrológico y geomorfológico; (h) la formulación y ejecución de los proyectos vinculados a la política de desarrollo municipal y comunitario; (i) la regulación y asesoramiento a la población en materia inquilinaria¹².

Aunque las políticas apuntan a la diversificación de ámbitos de acción en lo que corresponde a la satisfacción del derecho a la vivienda, la evaluación de su aplicación por parte del Minfra se reduce a la presentación del número de viviendas o soluciones habitacionales construidas o en ejecución. Resulta más sencillo, en términos de control de gestión, comprender el alcance de la labor de los entes ejecutores de programas de vivienda, que la de aquellos encargados de coordinar y elaborar políticas y/o impulsar la ejecución de desarrollo urbanísticos.

En líneas gruesas, el Minfra, a través de sus organismos ejecutores de vivienda concluyó en el año 2001: 30.306 viviendas, en tanto que 30.628 quedaron en ejecución. Sobre este desempeño, el Ministerio presenta ambos renglones como cumplimiento de metas y en ese sentido, resalta que la gestión 2001 alcanzó un cumplimiento de 92,3% de lo pautado. Desde otra lectura, más realista, tanto en el año 2000 como en el 2001 la ejecución de la política de vivienda, en cuanto a la construcción de nuevas viviendas, acusó retraso.

Minfra Ejecuciones 2001		
Entes ejecutores de programas de vivienda, año 2001	Viviendas concluidas	Viviendas en ejecución
Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi)	8.832	10.645
Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur)	15.380	S.I.
Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios)	1.865	2.335
Servicio Autónomo de Vivienda Rural (Savir)	4.229	2.894
Totales	30.306	-

Fuente: Memoria 2001 Ministerio de Infraestructura.

La brecha entre metas fijadas y el ritmo de ejecución también fue un elemento recurrente en la ejecución 2002 del Minfra, en materia de vivienda. En octubre de 2002, su titular, Ismael Hurtado Soucre admitió que no se cumpliría con la meta pauta “*Ni siquiera llegaremos a las 100.000 viviendas*”¹³. No obstante, según un informe de su despacho, dado a conocer en el marco de la octava Convención Nacional de la Vivienda, en octubre de 2002, “*entre 1999 y 2002 los entes públicos adscritos al ministerio -Inavi, Fundabarrios, Fondur, Savir y Dulcosa- han construido en todo el país 144.755 casas. Es decir, en 4 años se fabricó el equivalente a la meta trazada en el último plan de vivienda*”¹⁴.

La presentación de la ejecución de metas por cada organismo de vivienda adscrito al Minfra no se hace de forma homogénea en la Memoria 2001, así encontramos distintos indicadores, tales como: proyectos realizados y ejecutados, programas, inversión, número de beneficiarios (por personas o por familias), viviendas concluidas y viviendas en ejecución. Tampoco se suministra información, a modo de síntesis, de la contribución de cada organismo para el alcance de las metas según cada programa; o, simplemente, la ejecución de metas en atención al PNV. De tal forma, y a modo de referencia, presentamos la síntesis de ejecución del Conavi para el año 2001.

Conavi Ejecución / año 2001			
Programa	Proyectos realizados y en ejecución	Inversión (millones de Bs.)	Beneficiarias (estimados)
Programa I: Atención de pobladores de la Calle	84	17.066.781.132,80	24.865 personas en albergues

Programa II: Habilitación Física de las Zonas de Barrios	271	109.496.295.772,00	257.323 personas
Programa III: Mejoramiento y Ampliación de Casas en Barrios	81	19.257.379.773,29	6.849 familias
Programa IV: Rehabilitación Física de Urbanizaciones Populares	96	72.190.994.078,81	110.000 familias
Programa V: Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo	258	71.506.558.712,80	45.548 personas
Programa VI: Nuevas urbanizaciones y Viviendas Completas.	5 subsidios	S.I.	137 familias damnificadas de Vargas.

Fuente: Elaboración propia con información del Conavi¹⁵

Según se recoge de la síntesis de ejecución de 2001, los proyectos referidos en la tabla se ejecutaron a través de distintas gobernaciones y alcaldías.

Junto al incumplimiento de metas, los organismos de vivienda adscritos al Minfra acusan problemas de integración. José Matamoros, quien para enero de 2002 se desempeñaba como presidente del Conavi, diagnosticó la situación de (y entre) los organismos nacionales, regionales y locales en términos de dispersión. Situación que afecta la adecuada ejecución de los programas de vivienda¹⁶. Más allá de pautar la cantidad de viviendas a construir en un lapso determinado, el Plan Nacional de Vivienda no define políticas de corto y mediano plazo que sirva de orientación a los entes públicos y privados. Asimismo, el constante cambio de presidentes y directores de los entes con responsabilidad de planificación y construcción, continuó generando inestabilidad en el sector. El Consejo Nacional de la Vivienda, en siete meses, tuvo tres presidentes; también se sustituyeron directores en Fundabarrios e INAVI.

La distribución de los recursos para la creación de nuevas viviendas es otro de los ámbitos que denotan problemas de integración. Por lo general, señaló Matamoros, a los organismos nacionales se les asigna 60% de los recursos y a los entes regionales 40%. Al respecto, Conavi sometió a consideración un conjunto de propuesta, entre ellas que la relación entre entes nacionales y regionales debía modificarse y tener algo de equilibrio, “no se descarta asignar 60% a los entes regionales y 40% a los nacionales”¹⁷, agregó Matamoros.

Para el año 2002, según Matamoros, el Fondo de Aportes del Sector Público (FASP)¹⁸ ascendió a 717 millardos de bolívares. Explicó que los fondos de un año tienen un margen de realización al año siguiente. Cuando financieramente no se pueden agotar todos los fondos, una parte queda para el período posterior. En el caso de la vivienda, a comienzos de 2002 todavía había recursos que se esperaban en la etapa complementaria, de manera que las asignaciones se mantenían. No obstante, este presupuesto no se puede proyectar para el año 2003, por lo cual, en la primera etapa de este período se tendrá que ejecutar lo que queda de 2001 y luego terminar con la asignación de 2002¹⁹.

El monto presupuestado para la programación 2002 del Minfra en el ámbito de vivienda ascendió a 742.194, 7 millones de bolívares y la meta de viviendas a construir se pautó en 76.746 unidades. Al Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (Safiv), en coordinación con el Conavi, le corresponde traspasar 97% de los recursos financieros a los entes ejecutores de programas de vivienda²⁰. Entre estos últimos, las metas para las nuevas viviendas quedaron distribuidas de la siguiente forma:

Minfra	
Metas Año 2002	Viviendas
Servicio Autónomo de Vivienda Rural (Savir)	25
Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur)	35.878
Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi)	34.381
Desarrollos Urbanos de la Costa Oriental del Lago S.A. (Ducolsa)	98
Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomún)	443
Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios)	5.921
Estimado total	76.746

Fuente: Memoria 2001 Ministerio de Infraestructura.

Respecto al sector privado, Andrés Azpúrua, presidente de la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC) informó, a comienzos de 2002, que se registraron resultados positivos en el año 2001; aunque, agregó, que algunos analistas consideran que no representa una diferencia significativa frente al año 2000. El crecimiento se ubicó en 13,5% y estuvo apoyado principalmente en obras de infraestructura, desarrolladas con dinero del Estado, en especial las relacionadas con ferrocarriles, las plantas hidroeléctricas de Caruachi y Tocoma, y la línea 4 del Metro de Caracas. El aporte del sector privado en el crecimiento de 2001 de la construcción se verificó en el desarrollo de los hipermercados y centros comerciales, mientras que en el campo de la construcción de viviendas, las cifras fueron muy similares a las de 2000, a saber, poco menos de 30.000 viviendas²¹

A diferencia de los resultados de 2001 para el sector privado de la construcción, en el último trimestre de 2002 las evaluaciones arrojaban resultados negativos. El nuevo representante de la CVC, Juan Francisco Clérigo, señaló que la inversión gubernamental disminuyó y pronosticó que al cierre de 2002 sólo estarían concluidas 20.000 viviendas²².

Los datos aportados por Azpúrua indican que de las 60.000 viviendas pautadas sólo se construyeron 30.000 unidades, 18.000 de las cuales fueron ejecutadas con capital privado. *“De 5,41% de PIB de la construcción en 2001, 3,5% fue de la inversión pública y el restante 1,1% de la inversión privada”*²³. La aspiración del sector privado, en opinión del representante del sector de la construcción, es que se modifique la relación entre la inversión pública y privada, y que la balanza en la construcción se incline hacia el sector privado, con los debidos incentivos por parte del Estado²⁴.

En octubre de 2001, Fedecámaras entregó una propuesta de plan para la reactivación del sector construcción a los ministerios de Finanzas e Infraestructura. Entre las medidas solicitadas se incluye la aprobación de la Ley de Vivienda y Hábitat, que sustituirá a la actual Ley de Política Habitacional²⁵.

Seguridad jurídica de la tenencia

La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, en atención a la normativa internacional de derechos humanos, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas²⁶.

Cerca de 10 millones de personas habitan en los barrios de las 28 ciudades más grandes de Venezuela, en un área de tan sólo 140 mil hectáreas. Este número de personas, que representan casi el 60% de la población urbana del país, habita en viviendas en su mayoría de ocupación, que se encuentran en estado irregular dado que sobre ellas no existen títulos de propiedad. Así lo dio a conocer el presidente de la República, Hugo Chávez Frías, en su programa Aló Presidente N° 90, del 28.12.01²⁷.

Otros datos aportados en el marco de la discusión sobre la regularización de tierras urbanas ilustran sobre la situación. María Cristina Iglesias, coordinadora del equipo de trabajo encargado de la elaboración del decreto presidencial para la regularización de tierras urbanas, explicó que aproximadamente 61% de la población venezolana vive en barrios y un 41% de los habitantes de Caracas viven en zonas populares, porque hay más de 1.700 barrios. Agregó que desde 1958 el Estado solo construyó 650.000 viviendas, mientras que la población 2 millones de casas sin urbanismo. Por su parte, el diputado del partido de oposición Primero Justicia, Carlos Ocariz, responsable de la otra propuesta legislativa sobre regularización de tierras urbanas, conocida como “Ley de Barrios”, señaló que solo el 5% de la vialidad del país está en los barrios²⁸.

La inseguridad jurídica de la tenencia es uno de los escenarios más proclives para la ocurrencia de desalojos forzosos; asimismo, dificulta los procesos de habilitación física de los asentamientos informales. Entre las obligaciones del Estado que se derivan del derecho a la vivienda adecuada están la de proteger los derechos de los ciudadanos frente a actos tales como desalojos forzosos e intervenir para dotar a las comunidades de la habitabilidad requerida para garantizar una vivienda adecuada. Por lo tanto los

gobiernos deben adoptar medidas inmediatas a fin de conceder a todas las personas y familias la seguridad jurídica de la tenencia en caso de que no cuenten con esa protección.

Cabe destacar como un hecho positivo que, desde finales del año 2001 y parte de 2002, esta problemática, denunciada por muchos sectores y los propios afectados durante años, pasó a ser un tema de discusión en el ámbito público; al igual que objeto de propuestas y medidas legislativas, desde el Ejecutivo y el Parlamento.

A finales de enero de 2002, los miembros del partido Primero Justicia presentaron su proyecto de Ley de Regularización de la Propiedad de la Tierra Urbana y Urbanización de los Barrios Populares, conocido como la "Ley de Barrios". El diputado Carlos Ocariz indicó que el primer paso contemplado es dar los títulos de propiedad a los habitantes de los barrios. Esta medida, que reconoce los derechos de quienes viven en las zonas menos favorecidas, "*permite levantar el capital muerto que dispone la gente que vive en los barrios*"²⁹, agregó Ocariz. Al darle propiedad a la gente, sostuvo Ocariz, incluimos a los excluidos del sistema económico formal. Se trata de una gran inversión, agregó el diputado de Primero Justicia, Julio Borges, "*hasta que no le demos vida con la titularización a ese capital muerto, no poderlos convertirlos, poco a poco, en urbanizaciones que tengan acceso a todos los servicios básicos*"³⁰.

El Ejecutivo nacional, por su parte, dio vigencia al Decreto Presidencia N° 1.666, el 04.02.02³¹, sobre la Regularización de Tierras Urbanas. Para María Cristina Iglesias, responsable del proyecto, "*Esta decisión va acompañada de un plan de reforma urbana integral que apunta hacia la democratización del territorio urbano, y abre la posibilidad a una acción corresponsable y cogestionaria entre los niveles de gobierno y el pueblo soberano, representado en este caso por los millones de ciudadanos que viven en los barrios, para que éstos puedan mejorar sus viviendas y contar con los servicios indispensables*"³².

Sobre la metodología propuesta para dar inicio al proceso bajo el Decreto del Ejecutivo, Iglesias explicó que en cada barrio los vecinos deberán organizarse en Comités de Tierras Urbanas (CTU). Agregó que, estos comités deberán recopilar la información necesaria sobre el espacio en el que viven y las personas que lo ocupan. Sus integrantes deberán ser elegidos por la comunidad. Una vez constituido, los miembros del comité se encargaran de realizar, con la información aportada por la comunidad, un registro inicial de parcelas y usos, de propietarios y poseedores, de su respectivo asentamiento urbano popular (AUP)³³. Entre las varias actividades que deberán acometer los vecinos agrupados en el Comité, están la de elaborar la carta de vida del barrio, donde se espera que de forma colectiva se reconstruya la historia de la comunidad y asimismo se establezcan acuerdos sobre las normas de convivencia y hacer el levantamiento del catastro inicial, que posteriormente será verificado.

A mediados de julio de 2002, 160 comités de tierras urbanas, de asentamientos del municipio Libertador, se reunieron en el liceo "Fermín Toro" de Caracas con el objeto de fijar una metodología común en aras de la concreción del Decreto 1.666. Según la reseña del encuentro, la opinión generalizada de los participantes fue que en el proceso deben participar de forma protagónica las comunidades de los barrios y urbanizaciones populares³⁴. Así como en el Mcpio. Libertador, en otros municipios se inició la conformación de CTU. El CTU de La Dolorita, en el Mcpio. Sucre (Edo. Miranda) declaró sobre el objetivo de su conformación que, "*queremos destacar que no nos organizamos solo para regularizar la tenencia de la tierra urbana, el objetivo es*

*mejorar la educación, salud, deporte, seguridad, vialidad, transporte, infraestructura, vivienda, etc. [...] ¿Cuál es la meta? Mejorar la calidad de vida, el Hábitat, en integrar el Barrio a la ciudad*³⁵. Seis meses después de promulgado el Decreto se adjudicaron, aproximadamente, 2.040 títulos de propiedad en la parroquia La Vega, de Caracas³⁷.

El avance de las etapas del proceso de regularización de tierras urbanas depende, asimismo, de la discusión de los dos anteproyectos y la aprobación de la Ley. El anteproyecto de ley del partido Primero Justicia fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional³⁶ y se había conformado, con participación de diferentes sectores sociales, entre ellos los Comités de Tierras, la Comisión Técnica de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral. Esta Comisión Técnica será responsable de evaluar y someter a consulta los proyectos y decretos de regularización de tierras presentados a la Asamblea Nacional. Su objetivo es organizar y promover una consulta en el ámbito nacional, partiendo de las propuestas existentes, que constituya el insumo principal para la elaboración de la ley sobre la regularización de tierras urbanas.

Como señalamos al inicio de este título, una de las formas que adopta la tenencia es el alquiler. En este ámbito, al Estado le corresponde adoptar medidas para proteger el derecho a la vivienda frente a “terceras partes”, como por ejemplo los propietarios de inmuebles. También le corresponde garantizar la normativa y el acceso a recursos para dirimir diferencias y exigir, de ser el caso, reparación de daños. En Venezuela, en referencia a los datos del Censo de 1990, sólo 13,8% (489.031) del total de viviendas eran alquiladas³⁸.

Durante el período, otras de las medidas legislativas objeto de consulta fue el Reglamento de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios (LAI). En vigencia desde 1999, esta Ley pasó a sustituir a la que rigió desde 1947. En líneas generales, voceros del sector público y privado coincidieron en destacar los beneficios derivados con la entrada en vigencia de la nueva ley. No obstante, alertaron sobre los obstáculos que representa la ausencia de su reglamento, que al cierre de este Informe se encontraba en consulta. El director general de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura, Samir Nassar, explicó que aunque el reglamento se pautó para julio de 2001, la consulta a diversos sectores retrasó el calendario establecido inicialmente³⁹.

Sobre la LAI, un representante de la Cámara Inmobiliaria afirmó que se creó un ambiente de mayor seguridad para ofertar inmuebles para la renta y el alquiler, pero destacó que es necesario el reglamento “*para crear toda la confianza necesaria*”. Según los datos aportados por este vocero, entre 100.000 y 120.000 viviendas se encontraban alquiladas a octubre de 2001⁴⁰. Desde la entrada en vigencia de la nueva Ley, los proyectos de la construcción de viviendas para alquiler, como una alternativa al déficit habitacional, se mantienen en estudio. Comentó Nassar que en 1999, cuando se aprobó la LAI, entes como la Cámara Inmobiliaria, la Cámara de la Construcción y el Conavi se interesaron porque la idea fuera tomada en cuenta, como una salida al déficit habitacional del país. Posibilidad que está vigente en los últimos estudios que se le están haciendo al reglamento, según puntualizó Nassar⁴¹.

El encargado de la Dirección General de Inquilinato destacó que las denuncias recibidas en su despacho debían interpretarse como “*parte de la confianza que en 1999 se intentó dar a los ciudadanos con la creación de la ley, y estamos seguros que con el reglamento vamos a terminar de generar la tranquilidad necesaria tanto para propietarios como para inquilinos*”⁴². No obstante, según información remitida por esa

dirección, durante el año 2001 y hasta octubre de 2002 sólo habían recibido 3 denuncias por infracción a la normativa inquilinaria⁴³. Sobre la protección en contra de desalojos, Nassar explicó que *“en materia inquilinaria la competencia del órgano ejecutor de los desalojos aún se encuentra en discusión, razón por la cual en su mayoría, hasta los momentos, las desocupaciones son realizadas por los Tribunales de la jurisdicción civil ordinaria”*⁴⁴.

Los asentamientos informales y las ocupaciones de tierra o propiedad privada también deben ser objeto de protección por parte del Estado y sus instituciones. Los desalojos forzados son considerados una violación del derecho humano a la vivienda, que en la mayoría de los casos trae consigo la violación de otro conjunto de derechos. Si bien la normativa internacional de derechos humanos también reconoce, en circunstancias excepcionales, la admisibilidad de los desalojos forzados; exige que bajo estas situaciones los procedimientos sean realizados resguardando los derechos de las personas desalojadas⁴⁵.

Entre octubre de 2001 y abril de 2002, registramos, con base en la información reseñada en la prensa escrita, un total de 27 ocupaciones ilegales. En su mayoría las ocupaciones fueron en el ámbito urbano, para un total de 21; en tanto que 6 ocurrieron en zonas rurales. Un tercio del total de las ocupaciones fueron objeto de medidas de desalojos forzados (9) y en 8 de los desalojos se denunciaron agresiones físicas y verbales, que incluyeron entre las víctimas a niños y mujeres. En 4 de estos desalojos se produjeron detenciones arbitrarias y destrucción de bienes, y dos se realizaron en altas horas de la noche y la madrugada, sin previo aviso. Todas estas, son prácticas proscritas para la ejecución de un procedimiento de desalojo y constituyen a violaciones del derecho humano a una vivienda adecuada. Los organismos involucrados en estas acciones fueron: Policía Metropolitana (PM), Policía del Estado Miranda (IAPEM), Policía del Estado Mérida, Policía del Municipio Libertador (Distrito Metropolitano), Policía del Estado Zulia, Policía Municipal de Heres (Edo. Bolívar) y GN.

La revisión de los casos de desalojos conocidos en el período, da cuenta de los efectos de una política que privilegia la práctica represiva frente a la ocurrencia de ocupaciones. Enfoque que margina la adopción de medidas orientadas a ofrecer alternativas a los ocupantes. En el estado Miranda, donde el gobierno local aplica el Decreto 100, que prohíbe las ocupaciones y autoriza a los organismos policiales a llevar adelante desalojos, se presentaron dos casos de ocupación y reocupación, tras una acción de desalojo. Luego del lamentable saldo de mujeres y niños agredidos tras la violenta actuación de los efectivos policiales para desalojarlos, fue que las autoridades locales le ofrecieron alternativas a las víctimas.

En enero de 2002, aproximadamente 240 familias, ocuparon unas parcelas en el sector El Milagro, de Guatire, estado Miranda. Según la información reseñada, habían sido desalojados con anterioridad y días después retomaron sus construcciones temporales de tablas, cartones y zinc. Después de permanecer dos meses en los terrenos, el 19.03.02 fueron desalojados de manera violenta y sin previo aviso por efectivos de la Policía del Estado Miranda. Denunciaron que los funcionarios destruyeron sus bienes y arrasaron con los ranchos. Los agredieron físicamente y 30 niños de las parcelas ocupadas, así como de los sectores cercanos, sufrieron síntomas de asfixias por las bombas lacrimógenas. Richard Álvarez, presidente de la asociación civil “El Milagro 6” fue detenido de manera arbitraria, luego de que solicitara a los funcionarios la orden de desalojo⁴⁶.

En una visita que realizó el gobernador de Miranda, Enrique Mendoza, al Hospital de Guatire, constató el caso de una señora que sufrió un aborto debido a los sucesos ocurridos durante el desalojo. Ante la protesta escenificada por los desalojados, quienes cerraron, el mismo 19.03.02, por más de tres horas la Av. Intercomunal de Guarenas, el Gobernador acordó la creación de mesas de diálogo, con la participación de los afectados y otras autoridades, así como la realización de un censo. Las víctimas del desalojo fueron conminadas a realizar las denuncias respectivas sobre los abusos⁴⁷.

Ley de vivienda y hábitat

La actual Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional fue sancionada en junio de 1999 y fue objeto de una reforma que entró en vigencia el 30.10.00¹. Aunque novel y recientemente reformada, las aspiraciones de modificar el régimen de vivienda movilizaron a diferentes actores a finales del año 2001 para la presentación de anteproyectos de ley.

La discusión sobre si el ámbito de vivienda debe incluirse o no como un subsistema del sistema de seguridad social, fue el nuevo eje de debate y la instancia encargada de coordinarlo fue la Subcomisión de Vivienda de la Comisión de Seguridad Social Integral del Parlamento, presidida por el diputado José Khan. A la par, el Minfra y el Conavi promovieron un proceso de consulta denominado “Constituyente de la Vivienda”, en el que más de 200 propuestas fueron presentadas y discutidas en el ámbito nacional, para su posterior entrega a la Subcomisión de Vivienda de la Asamblea Nacional. Uno de los promotores de la reforma, José Matamoros, para la fecha presidente del Conavi, expresó que la Asamblea Nacional debía replantear la actual Ley para ajustarla a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)².

Los constantes y recientes cambios producidos en la legislación de vivienda son objeto de preocupación, en atención a la inseguridad jurídica que podría derivar de ello. No obstante, también es común la percepción de que el proceso de reforma y elaboración de una nueva ley cuenta con un proceso de consulta y participación. Característica que fue destacada por diferentes sectores y actores del ámbito.

Desde el sector público no estatal, el representante de la Fundación Vivienda Popular y también participe de las comisiones organizadas por la Asamblea Nacional (AN), Jacobo Rubisntein, señaló a finales de 2001 que el suspenso producido por la modificación de la Ley y la inestabilidad de las políticas actuales perjudicaban la producción de vivienda, a pesar de los inmensos recursos destinados por el Gobierno. Agregando que “*Se debe reconocer que hay una nueva actitud muy saludable de discusión abierta para lograr acuerdos*”³. Representantes del sector privado también se pronunciaron en torno al proceso de consulta realizado por la Constituyente de la Vivienda. El presidente de la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC), Andrés Azpúrua, estimó que el proceso de consulta fue un avance,

porque el hecho de discutir la ley inicialmente con las comunidades, luego acudir a las instancias municipales, estatales, regionales y, finalmente, nacionales, permite que la nueva normativa condense premisas que *“realmente funcionarán”*⁴.

Entre las consideraciones realizadas por los representantes de la CVC se encuentran el enfoque el papel del Estado en materia de vivienda y sobre las modalidades de financiamiento.

El director del despacho de vivienda de la CVC, Alfonso Linares, explicó que esperan que la ley recoja la mayor parte de los contenidos planteados en la normativa actual. Su planteamiento principal es que el sector privado debe ser el ejecutor de las soluciones habitacionales, mientras el Estado debe ser el facilitador, creando las condiciones para su actuación⁵. En la misma tónica, Azpúrua, quien preside al CVC, agregó *“el Estado debe convencerse de que tiene que estimular el sector privado para que participe en la ejecución de proyectos, y dedicar sus recursos a los sectores más necesitados”*⁶.

Sobre las modalidades de financiamiento, Linares se pronunció contrario al subsidio de las tasas de interés. Sostuvo que *“es un aporte inconveniente y regresivo, porque no favorece a las capas más necesitadas de la población. Por el contrario, pensamos que el subsidio directo a la demanda sí es el más conveniente, pero primero debe aprobarse el sistema de elegibilidad y la obligatoriedad, que el Consejo Nacional de la Vivienda designe el monto de los recursos para estos subsidios”*⁷. Sostuvo que *“Ese 90% que gana menos de 75 unidades tributarias debe ser financiado por el Estado; quienes no tengan ninguna posibilidad de acceso deben ser financiados 100%, y aquellos que tengan cierto poder adquisitivo que se ocupe el sector privado”*⁸.

En el nuevo instrumento legal, expresó Azpúrua, juega un papel central el Fondo de Ahorro Obligatorio (actualmente Fondo Mutual Habitacional). Esta instancia, en su opinión, deberá manejar dos premisas fundamentales: *“que el ahorro de las personas sea remunerado a tasas reales positivas y por encima de la inflación para estimular el hábito al ahorro; y que el fondo garantice que, a través de ese acumulado monetario, de forma programada pueda reunir la cuota inicial y tener seguridad de que recibirá la vivienda”*⁹. Otro aspecto que influye son los medios por los cuales el fondo obtiene sus recursos, de forma que éstos resulten más económicos y permitan tasas más bajas. Según Azpúrua, el fondo debería contar con recursos provenientes en una parte del ahorro habitacional; de la titularización de la cartera de créditos (actualmente en el orden de los 700 millardos de bolívares); de créditos cerrados con organismos multilaterales y/o por medio de préstamos de la banca nacional. Sostuvo que se podrían obtener tasas al 20% y 22%; contra 50% del mercado actual.

Desde el ámbito social y comunitario se realizaron propuestas en los

ámbitos político, económico, social, territorial y ambiental. A juicio de José Matamoros, *“El problema [de la vivienda] es más cualitativo que cuantitativo porque no está en el número de casas; está en la vida e la gente”*¹⁰. De allí la importancia dada al impulso del proceso de consulta realizado en el ámbito nacional, con la “Constituyente de vivienda”. El objeto de la misma, explicó Matamoros, fue discutir, reflexionar y consultar, estimulando la participación de las comunidades, sobre lo que debería contener y expresar la ley de vivienda. Destacamos una propuesta, en cada ámbito mencionado, para dar cuenta, a manera de esbozo, de la perspectiva de participación y control de gestión ciudadano que es transversal a éstas: (a) en lo político: *“propiciar, permitir y facilitar el ejercicio real y pleno de las funciones contraloras y supervisoras de las comunidades en los procesos de planificación y ejecución de los programas y proyectos”*¹¹; (b) en lo económico: *“Reconocimiento de las tecnologías locales en la construcción de viviendas como una de las medidas de protección de las tradiciones y valores culturales, sociales, económicas y ambientales”*; (c) en lo social: *“Promover la constitución de cooperativas y otras formas de organización comunitaria para el desarrollo de la vivienda y hábitat en las comunidades”*; (d) en lo territorial: *“Establecer mecanismos y normas municipales que permitan la elaboración de los planes de ordenación del territorio, donde se especifiquen los usos de las tierras y su zonificación, lo que permitirá la creación de un banco de tierras”*; y (e) en lo ambiental: *“El diseño de las viviendas debe respetar las condiciones del medio ambiente y debe relacionarse armónicamente con el entorno, así como con el modo de vida de los habitantes”*¹².

Sobre otro aspecto de la Ley, la Oficina de Asesoría Económica de la AN en su informe sobre el proyecto de la Ley de Vivienda, indicó que los planes anuales en este sector deben ser el resultado de programas plurianuales y tienen que tomar en cuenta disposiciones que regulen el ambiente¹³.

Finalizado este Informe, la discusión en el seno de la Comisión de la AN encargada de discutir el proyecto de Ley de Vivienda y Hábitat se inclinó a favor de incorporar el sistema vivienda, como un subsistema de la Ley Marco de Seguridad Social. Su aprobación pasó a depender de la aprobación previa de la Ley Marco de Seguridad Social.

1. Gaceta Oficial N° 37.066 del 30.10.00.

2. El Nacional, 21.10.01, Pág. G/3.

3. RUBINSTEIN GELMAN, Jacobo: *Nueva ley de vivienda*. En: FUNDACIÓN VIVIENDA POPULAR, PNUD: Día Mundial del Hábitat. Suplemento Especial

encartado en El Nacional, 01.10.01. Pág. 3.

4. El Nacional, 07.10.01, Pág. G/4.
5. El Nacional, 21.10.01, Pág. C/9.
6. El Nacional, 07.10.01, Pág. G/4.
7. El Nacional, 21.10.01, Pág. C/9
8. Ídem.
9. El Nacional, 27.01.02, Pág. G/2.
10. El Nacional, 21.10.01, Pág. G/3.
11. CONAVI: *Resultados preliminares de la Constituyente de la Vivienda. Conavi al día*. Op. Cit. Pág. 4.
12. Ídem. Págs. 4 y 5.
13. El Universal, 01.04.02, Pág. 2-2.

Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura

Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. De tal forma, garantizar este aspecto del derecho humano a una vivienda adecuada pasa porque todos los beneficiarios tengan acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia⁴⁸.

Para el primer trimestre de 1998, la encuesta de hogares por muestreo realizada por la OCEI reflejó un considerable aumento, con respecto al mismo período en 1997, en el número de familias que carecían de servicios básicos en sus viviendas, a excepción del servicio de agua potable:

Número de familias que carecen de servicios básicos en sus vivienda		
	1997	1998
Agua por acueducto y pila	317.784	313.775
Disposición de excretas	275.320	326.186
Electricidad	52.926	70.620
Ningún servicio	11.795	23.444

Fuente: OCEI: *Encuesta de hogares por muestreo. Primer semestre 1997 y 1998.* Fundaciones de Ediciones Oficiales de Estadísticas e Informáticas.

Con base en datos del año 1998, la Encuesta Social 1998 (ENSO98) realizada a propósito de la elaboración del Informe de Desarrollo Humano en Venezuela, arrojó los siguientes resultados⁴⁹:

(a) 73,38% de los hogares declaró que sus viviendas se encuentran conectadas a la red de cloacas, 16,06% a pozo séptico, 4,79% declaró contar sólo con un excusado y 5,76% no cuenta con ningún tipo de disposición de excretas.

(b) 88,25% de los hogares gozan del servicio de acueducto y de éstos sólo 54,64% declaró que recibe el agua todos los días.

(c) Mientras en Caracas 97,82% tiene conexión a cloacas, en las poblaciones de menos de 25.000 habitantes sólo 46,1% de los hogares está conectado a este servicio.

(d) El porcentaje de los hogares con todos los servicios decrece sostenidamente desde 55,77% en el área metropolitana de Caracas a 13,7% en las poblaciones con menos de 25.000 habitantes.

(e) La cobertura de servicios básicos está asociada con el grado de urbanización: a menor tamaño e importancia de las localidades hay menor cobertura.

La ministra del Ambiente y de los Recursos Naturales, Ana Elisa Osorio, informó, en octubre de 2001, que el consumo de agua de la población caraqueña sobrepasa en mucho las normas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), porque cada habitante capitalino consume 600 litros de agua diarios, contra los doscientos que aconseja la OMS⁵⁰. En general, tal como ocurre con las cifras promedio, la medida de 600 litros de agua por habitante no hace visible la realidad de quienes se encuentran en asentamientos informales y/o para aquellos que teniendo conexión a servicio de agua potable, no la reciben todos los días.

Las denuncias registradas para el período del Informe evidencian cómo la ausencia del servicio o las dificultades para su acceso incrementa los gastos de las familias de escasos recursos. Los vecinos de dos comunidades ubicadas en la carretera vieja Petare-Guarenas, del estado Miranda, deben cancelar, aproximadamente, Bs. 25.000 semanales a los camiones cisternas, para poder contar con agua. La comunidad La Estrella I, aunque cuenta con 40 años de fundada no cuenta con servicio directo de agua. La presidenta de la asociación vecinal, Victoria Castellanos, explicó que cuando no llega el suministro de la Alcaldía Plaza, deben comprar el agua. Otra vecina explicó que compra el agua porque la que provee la Alcaldía "*es un agua sucia, amarilla, que no sirva para consumir, sino para limpiar la casa*". Destina Bs. 5.000 diarios del presupuesto familiar para llenar cinco depósitos⁵¹.

En el Informe anterior señalamos, con base en la opinión de algunos funcionarios públicos, que la dispersión y confusión de la normativa legal tenían incidencia en la crisis de distribución del agua potable⁵². Durante el presente lapso, el 31.12.01, entró en vigencia la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento⁵³, que tiene como objeto regular los diferentes servicios, a través del

establecimiento de un régimen de fiscalización, control y evaluación de los mismos. La Ley establece que corresponde a los municipios garantizar la prestación del servicio aplicando las siguientes modalidades: (a) en forma directa; (b) por empresas públicas, de carácter nacional o estatal; (c) por mancomunidades de municipios o institutos autónomos municipales; (d) por empresas privadas, mediante concesión de todas o una parte de las actividades; y (e) por empresas, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados⁵⁴. Entre los principios que rigen la Ley se señalan: *“Acceso de todos los ciudadanos a la provisión de los servicios de Agua Potable y de Saneamiento”*.

Al Servicio Autónomo Vivienda Rural (Savir), adscrito al Minfra, le corresponde la promoción y desarrollo de los programas de vivienda, acueductos y cloacas en las áreas rurales. En la ejecución del año 2001, para el programa de acueductos y cloacas rurales, Savir concluyó 291 obras. La inversión fue de 8.217, 1 millones de bolívares y la población beneficiada, 145.553 habitantes⁵⁵.

Gastos soportables

Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda son soportables cuando no impiden ni comprometen el logro y satisfacción de otras necesidades básicas. Entre las medidas que puede adoptar el Estado figuran por una parte, las destinadas a garantizar que el porcentaje de los gastos sean, en general, conmensurados con los niveles de ingresos; y por otra, la creación de subsidios de vivienda para aquellos que no la puedan costear, así como formas y niveles de financiamiento que correspondan adecuadamente con las necesidades de vivienda⁵⁶.

Una de las formas disponibles para el acceso a un crédito hipotecario por la vía del subsidio es la política habitacional. Según datos aportados por el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (Banap), entre octubre de 2001 y marzo de 2002, se incrementó la demanda de préstamos por la vía de la política habitacional.

A finales del año 2001, los análisis del sector privado sobre la base de los ingresos requeridos para optar a créditos a través de la política habitacional o banca privada dieron cuenta de que el porcentaje de la población que cumple con los requisitos representa una minoría.

La Federación Venezolana de Entidades de Ahorro y Préstamo (FVEAP) estimó, en noviembre de 2001, que en el país existía un déficit de 1,56 millones de viviendas y el 90% de las familias que adolecen de éste déficit perciben ingresos inferiores a 1 millón de bolívares mensuales. En promedio, el ingreso de este sector social se calcula en Bs. 600.000 y de optar a un crédito, sólo podrían hacerlo por política habitacional, que los protegería con una tasa fija de 17,5%. Según explicó la FVEAP, el banco presta hasta el 70% del valor del inmueble, y con base en el ingreso promedio, sólo podrían cubrir una vivienda de 13,5 millones bolívares⁵⁷.

En el sector de la banca privada hay consenso sobre la afirmación de que la política habitacional es utilizada por un sector de clase media, con ingresos promedios de Bs. 1,9 millones; así lo sostuvo el gerente de Banca Hipotecaria del Banco Mercantil, Julio Rodríguez. Por su parte, Ignacio Sosa Branger, presidente de la FVEAP, aseguró que de 4,5 millones de personas que aportan a la política habitacional, solo 150.000 familias están siendo beneficiadas por el subsidio a las tasas⁵⁸, estos es el 3,3%.

Si ya es limitado el acceso para un crédito por política habitacional, los obstáculos aumentan para un crédito en la banca privada.

En las instituciones financieras, tal como lo explicó el vicepresidente de Banca Personal de Fondo Común Banco Universal, Jorge Rodríguez, es práctica común exigirle al grupo familiar que disponga 30% de sus ingresos para el pago de la vivienda. La mayoría de las instituciones financieras tienen como política crediticia que la deuda por la vivienda deberá ser pagada durante un lapso de 10 años, lo que equivale a 120 cuotas. Para el cálculo de la cuota se excluye el pago de la inicial, que la banca fija como monto mínimo el 25% del valor del inmueble; y que, según Samuel Cohen, vicepresidente de la Banca Privada Comercial del Fondo Común Banca Comercial, se observa que la mayoría de las instituciones piden el 30% del avalúo del inmueble⁵⁹.

De tal forma, si el valor de la vivienda es de 50 millones de bolívares, la inicial mínima será de 15 millones y el monto del préstamo de 35 millones de bolívares. Para esta deuda, la cuota promedio, al 34%, es de Bs. 1.030.000 mensuales, lo cual implica que el grupo familiar deberá tener ingresos por 3,4 millones de bolívares mensuales. Este requisito excluye a una mayoría importante. No obstante, no es el único criterio, de exclusión, a él suman: (a). evaluación de la capacidad de pago del crédito, para lo que se toma en cuenta: ingreso familiar y record de cancelaciones de otros créditos; (b). un mínimo de un año de permanencia laboral; (c). la profesión de los solicitantes; y (d). referencias bancarias certificadas y balance personal avalado por un contador público colegiado⁶⁰.

El comportamiento del mercado inmobiliario y las solicitudes de créditos para vivienda en Venezuela está marcado por la volatilidad de las tasas de interés. En opinión de Julio Rodríguez, gerente de la Banca Hipotecaria del Banco Mercantil, el *“gran enemigo de los compradores de vivienda es el sistema de tasas variables que existe en el país desde la década de los 60 [...] y los venezolanos somos sensibles a él, porque no podemos ajustar los ingresos al ritmo que suben los precios de la banca o evitar que se los coma la inflación”*. A finales de 2001, el comportamiento de las tasas de interés osciló entre 19% y 40%⁶¹.

Aproximadamente desde 1996 los créditos indexados se presentaron como una alternativa para el acceso a un crédito hipotecario sin comprometer más del 30% del ingreso familiar y sortear el comportamiento de las tasas de interés. En el año 2001, se suscitó una polémica pública sobre esta modalidad de financiamiento, cuando la banca inició juicios de ejecución de hipotecas contra un grupo de deudores imposibilitados de honrar sus compromisos.

El crédito indexado tiene sus antecedentes en la reforma que se hizo a la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, dictada por el Ejecutivo mediante decreto ley N° 3.308, del 22.12.93. Posteriormente fue acogido en la Ley de Política Habitacional, vigente hasta junio de 1999. La modalidad implementada tiene la característica de ser *“doblemente indexado”*, en tanto que se ajusta tanto a la tasa de interés como al ingreso familiar.

Movilizados por su situación, los afectados se constituyeron en dos espacios de articulación, la Asociación Nacional de Deudores Hipotecarios (ANDH) y la Asociación de Deudores del Estado Lara, para exigir a las instituciones del Estado su actuación. Junto a las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo y el Legislativo, en noviembre de 2001 la Asociación Nacional de Deudores Hipotecarios del Estado Lara introdujo un

recurso de amparo constitucional contra los créditos indexados ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Los datos aportados por el Ministerio de Finanzas, y correspondientes a noviembre de 2001, indicaron que el total de créditos indexados para vivienda ascendía a 276,5 millardos de bolívares, distribuidos en 21.171 créditos. Del monto total involucrado en este tipo de financiamiento, unos 183,2 millardos fueron otorgados fuera de la LSVPH (13.000 créditos), lo que impide que el Fondo de Rescate⁶² contemplado en esta legislación pueda usarse para solventar las deudas que no puedan ser pagadas por los deudores hipotecarios. Los créditos amparados por LSVPH sumaron unos 8.075, lo que representa un monto de 93,2 millardos de bolívares⁶³.

Con base en cifras de septiembre de 2001, la Superintendencia de Bancos informó que de cada 100 préstamos ajustados al salario (indexados) 21 se encontraban vencidos o en litigio. Comentó el entonces superintendente de bancos, Alejandro Cáribas, que la cifra acusa un incremento que se explica por el número de familias que han dejado de cancelar sus cuotas en espera de la decisión del TSJ. Agregó que la morosidad promedio en todos los créditos de la banca es del 6% y en el caso de este tipo de financiamiento, en noviembre de 2001, ascendió al 21%⁶⁴.

El 22.01.02 la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) declaró parcialmente con lugar la demanda interpuesta por los deudores hipotecarios contra la normativa que ha regido los créditos indexados y ordenó al Banco Central de Venezuela (BCV) fijar las tasas de interés aplicables a los préstamos para la remodelación o adquisición de vivienda desde 1996. Según explicó el presidente del TSJ, Iván Rincón, los efectos de la sentencia no sólo favorecen a los 241 demandantes, sino a todos los afectados por los créditos indexados⁶⁵.

El carácter parcial de la sentencia, que beneficia a los deudores hipotecarios, consiste en que el máximo tribunal determinó que los créditos indexados son aplicables en las áreas de asistencia I y II, mas no así en el área de asistencia III ni fuera del sistema de política habitacional. Adicionalmente, la Sala Constitucional acordó la desaplicación de toda la normativa que ha permitido a las entidades financieras fijar unilateralmente las tasas de interés y reiteró que ello es una función incumplida del BCV. La instrucción al ente emisor fue especialmente clara: *“Se ordena al Banco Central de Venezuela que establezca a partir de 1996 la tasa de interés máxima aplicable al mercado hipotecario, utilizando en el establecimiento de las tasas fórmulas en beneficio del deudor, que equilibren la necesidad de recursos para el sector hipotecario con la capacidad de pago de los deudores”*⁶⁶.

En lo que respecta a los créditos hipotecarios vigentes y correspondientes al área III del programa de política habitacional y los otorgados fuera del sistema, el TSJ ordenó a la banca *“que los intereses fluctuantes de los primeros cinco años que se tomen en cuenta para el refinanciamiento se ajusten conforme a la tasa de interés que determine el Banco Central de Venezuela”*. La misma tasa se aplicará sobre los capitales refinanciados y si, como resultado del ajuste, el deudor ha pagado una suma mayor a la que corresponde, ésta se imputará al capital debido. Mientras el BCV fija las tasas, el fallo indicó que los pagos por concepto de intereses refinanciados quedan en suspenso, al menos durante dos meses⁶⁷.

Sobre la refinanciación de intereses el fallo señala lo siguiente: *“La llamada refinanciación de intereses, es decir, el pago de los intereses de los intereses vencidos*

y no satisfechos, constituye un anatocismo⁶⁸ y no un nuevo préstamo; por lo tanto, no se deben los intereses liquidados previamente⁶⁸. La sentencia instó al Instituto de Defensa al Consumidor (Indecu) a investigar presuntas irregularidades de la banca en perjuicio de los deudores hipotecarios; y al Ministerio Público a determinar si la banca incurrió en el delito de usura a través de los créditos indexados⁶⁹.

El presidente del máximo tribunal, Iván Rincón, afirmó, en defensa de la sentencia del TSJ que la *“decisión que se tomó fue desaplicar las normas que permitan una práctica inconstitucional y se ordenó al BCV fijar los intereses. Esta fue una sentencia ajustada al Estado social y de derecho. La banca no tendrá ningún problema, el dinero que se reembolsará está garantizado. Lo que no está garantizado es la usura⁷⁰*.

En febrero de 2002, la Sala Constitucional del TSJ publicó una aclaratoria sobre la sentencia de créditos indexados. Allí se reiteró que el prestamista tiene el derecho a obtener una ganancia, pero no a expensas de las necesidades básicas del prestatario, hasta el punto de hacerle perder la vivienda⁷¹. Con la decisión del TSJ del 22.01.02 se inició otro proceso de lucha por parte del sector de deudores hipotecarios y la banca privada. La interpretación del alcance de la sentencia del TSJ, la fijación de las tasas de interés por parte del Banco Central de Venezuela, el proceso del recálculo de los préstamos, el impacto en el sistema bancario y los escenarios futuros en materia de financiamiento para la adquisición de viviendas, ocuparon el debate y posicionamientos públicos de los distintos actores.

Una de las obligaciones que corresponde al Estado frente al derecho humano a una vivienda adecuada es la “obligación de proteger”. De ésta se deriva que los gobiernos deben prevenir toda posible violación de estos derechos por “terceras partes”. Si de todas maneras se producen las violaciones, se deben impedir nuevos abusos y garantizar a los interesados el acceso a recursos jurídicos que permitan reparar los daños⁷².

La protección puede expresarse, por ejemplo, en que el Estado adopte medidas para que los gastos relacionados con la vivienda sean proporcionales a sus niveles de ingresos; y asimismo debe crear los mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos o políticos que permitan ofrecer reparación a las víctimas de toda violación del derecho humano a una vivienda adecuada⁷³. A la luz de estas consideraciones del derecho internacional de los derechos humanos, la movilización y organización del sector de deudores hipotecarios, que derivó en la sentencia del máximo tribunal, constituye una experiencia en materia de exigibilidad y justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada. Afectados por una modalidad de financiamiento que comprometió los ingresos familiares y la posibilidad de asegurar la vivienda adquirida vía crédito, pese a cancelar por años la cuota correspondiente, hicieron uso de las instancias judiciales y políticas, obteniendo una decisión que falló a favor de la protección del deudor ante las expectativas de ganancia de la banca.

Habitabilidad

Una vivienda considerada habitable debe estar en condiciones de ofrecer espacio a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. También debe garantizar la seguridad física de sus ocupantes⁷⁴.

En 1992, el entonces Relator Especial de vivienda de Naciones Unidas, Rajindar Sachar, identificó como una de las causas de la crisis mundial de vivienda la persistencia de condiciones de vivienda y de vida, que se traducen en un grave

deterioro de la salud y en problemas diarios de supervivencia. La línea de interpretación del Comité de Desc, en su reciente Observación general No. 14, reafirma este enfoque de Sachar, al entender al derecho a la salud como un derecho inclusivo (párrafo 11)⁷⁵. En ese sentido, además de implicar una atención de salud oportuna y apropiada, el derecho a la salud abarca factores determinantes como el acceso al agua limpia potable, a condiciones sanitarias adecuadas, y a una vivienda adecuada, entre otros factores importantes.

Frente a la imposibilidad que adolece un importante número de familias para acceder al sistema de vivienda, incluidos los programas destinados a los sectores en mayor situación de precariedad; la ocupación y la edificación en terrenos no aptos para habitar sigue siendo una alternativa. De tal forma, las viviendas precarias, con los riesgos estructurales, físicos y para la salud que entrañan, paradójicamente, devienen en una opción de resguardo.

Un diagnóstico elaborado por la Dirección General de Protección Civil, de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, determinó que en el municipio Libertador, en el lapso de enero de 1984 y diciembre de 2001 se registraron 767 siniestros en las diferentes parroquias, que generaron 12.080 familias afectadas⁷⁶. Entre las parroquias perjudicadas, destacan por el mayor porcentaje de familias afectadas: la parroquia Sucre (45,59%), la parroquia Antímano (16,66%), la parroquia La Vega (8,16%) y la parroquia El Valle (6,66%). En su conjunto estas concentraron el 77,07% de las familias víctimas de los siniestros⁷⁷.

Según los estimados para el año 2002, relativos al número de viviendas asentadas en márgenes o cauces de quebradas, o en riesgo de inundación, 6.636 viviendas están en peligro de ser afectadas por esta causa⁷⁸. Las parroquias con mayor riesgo son: La Pastora, Sucre, San Bernardino y El Recreo; zonas donde se asienta el 57,69% del total de viviendas en peligro. En atención al total de la población del municipio Libertador, el 1,66% se considera expuesto a este riesgo⁷⁹.

Otro de los resultados que presenta el referido diagnóstico es que en el municipio Libertador se encuentran, aproximadamente, 31.548 viviendas localizadas en áreas inestables y en situación de riesgo latente, por problemas geotécnicos. Cuatro parroquias destacan por agrupar el mayor número de viviendas propensas a resultar afectadas: Sucre, Antímano, El Valle y La Vega, para el 66% del total de viviendas y 157.740 de personas afectadas, según los estimados⁸⁰.

La caracterización que se realiza en el Informe de Protección Civil sobre la mecánica de crecimiento de los asentamientos informales o no controlados es la siguiente: (a) como expansión de los barrios existentes, ocupando áreas verdes de protección y parques; (b) incrementando el número de pisos, como proceso de densificación de los mismos. Agrega Protección Civil que, la dinámica de crecimiento descrita, enmarcada *“en un contexto geomorfológico específico aunado a las fallas geológicas existentes en estos sectores, al tipo de terreno, a la intervención antrópica y a las filtraciones de aguas servidas sobre el terreno no consolidado, trae como consecuencia que en la época de lluvias se incrementen notablemente los deslizamientos e inundaciones”*⁸¹.

Para el lapso octubre 2001-marzo 2002, a través del seguimiento de la prensa escrita se registraron un total de 5 casos colectivos de derrumbes y deslizamientos ocasionados por las lluvias, que afectaron a un aproximado de 152 viviendas, entre casas, ranchos y locales comerciales, y a unas 600 familias. Uno se registró en una urbanización popular, dos en barrios consolidados y otros dos en sectores de

ocupaciones recientes y viviendas inestables. Obviamente, estos datos ilustran las condiciones que afectan a un significativo número de familias y constituyen un registro muy por debajo de la ocurrencia de situaciones de desastre.

Fecha	Ubicación	Circunstancias	Afectados	Actuación oficial
01.10.01	Barrio La Agricultura, Petare, Mcpio. Sucre, Edo. Miranda	Seguido de un fuerte aguacero se produjo el desbordamiento de la quebrada El Loro.	5 familias damnificadas y 70 viviendas afectadas.	Alcaldía de Sucre y Fundacomún (Cameba). El 03.10.01 se celebró una reunión en la Cámara Municipal entre vecinos e ingenieros, para formularle alternativas a los vecinos.
18.10.01	Barrio La Agricultura, Petare, Mcpio. Sucre, Edo. Miranda	Las fuertes precipitaciones caídas en la noche produjeron desbordamiento de la quebrada El Loro. El agua alcanzó los 3 mts.	8 viviendas, que incluye locales comerciales	Se decidió adelantar el trabajo de embaulamiento, a través del proyecto Cameba, pautado para iniciarse en el año 2003.
28.03.02	Barrio Renacer Bolivariano, de La Dolorita de Petare. Mcpio. Sucre, Edo. Miranda.	En la tarde una fuerte lluvia con intensos vientos acabó con 70 viviendas. A las 6 PM, 400 personas debieron abandonar sus hogares y refugiarse en el estadio del sector.	70 viviendas y 400 familias. 180 personas, entre ellas 60 niños. Las viviendas eran construcciones precarias de zinc y madera.	La comunidad había sido advertida por los Bomberos del Este y la Alcaldía de Sucre sobre la inestabilidad de la zona y los riesgos con la lluvia. En el sector prestaron ayuda: PM, Bomberos del Este y Defensa Civil.
07.04.02	Barrio San	Las lluvias		Asistencia de la

	Andrés, parroquia El Valle, Mcpio. Libertador.	caídas ocasionaron un deslizamiento de tierras que provocó el colapso cuatro viviendas.	12 personas damnificadas	gerencia de riesgos de la Corporación de Servicios Municipales de la Alcaldía de Caracas.
07.04.02	Calle Real de Prado de María, Caracas.	Tres quintas resultaron afectadas por el derrumbe de paredes.	S.I.	Asistencia de la gerencia de riesgos de la Corporación de Servicios Municipales de la Alcaldía de Caracas.

Fuente: Medios impresos de circulación nacional y regional. Base de datos de Provea.

De los casos conocidos, destaca la situación del Barrio Renacer Bolivariano, del Mcpio. Sucre, Edo. Miranda. Pasada la tormenta, retornaron al barrio para reconstruir sus casas, pese a la advertencia de los bomberos. Gustavo Bueno, uno de los afectados, asegura que volvieron porque no tienen a donde ir: *“Aquí quedaron nuestras cosas, aunque perdimos los techos y algunos enseres; no podemos quedarnos a vivir en un estadio. Por lo menos en este barrio tenemos nuestro hogar, y si aún no han reubicado a los damnificados de Vargas ¿qué quedará para nosotros?”*⁸².

En el mismo estado Miranda y según información aportada por el director del Instituto de Protección Civil del municipio Zamora de esa entidad, para abril de 2002, aproximadamente 2.000 personas habitan en terrenos considerados como inestables. Lo que se agrava por la cantidad de construcciones que se hacen en las cercanías de los lechos de los ríos y quebradas. Alertó que también sobre desarrollos urbanísticos de alto riesgo en ese municipio, como en el sector Valle Arriba, de clase media, donde la quebrada de 8 metros de ancho, fue embaulada con un canal de dos metros de ancho. Un total de seis barrios localizados en el municipio son considerados de alto riesgo frente a la llegada de las lluvias y presentan la característica de haber sido desalojados y vueltos a ocupar por viejos y nuevos ocupantes⁸³.

Garantizar que las viviendas a las que accede la población sean habitables y que por tanto brinden la protección requerida y no representen riesgos para sus ocupantes es una obligación del Estado. Tanto para prevenir como para corregir situaciones de esta naturaleza, al Estado y sus instituciones les corresponde adoptar estrategias orientadas a asegurar el derecho de las personas a vivir en paz. Esta responsabilidad se puede expresar, por ejemplo, en estrategias en materia de gasto público para la provisión de servicios públicos e infraestructura afines.

La Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional contempla un total de seis programas, tres de ellos destinados a la habilitación, rehabilitación y mejoramiento y ampliación de casas en barrios y urbanizaciones populares: Programa II: Habilitación Física en Zonas de Barrios; Programa III: Mejoramiento Física de Urbanizaciones Populares; y Programa IV: Rehabilitación Física de Urbanizaciones Populares.

Específicamente, bajo el Programa de Habilitación Física de Barrios (II) se contemplan las obras de urbanización que deben permitir la adecuada integración de las zonas de barrio a la ciudad y la superación de carencias internas en cuanto a los niveles de urbanización. La participación es una dimensión importante, y el programa contempla el impulso de la organización de las comunidades en el proceso de habilitación física integral.

Para el período que abarca este informe destacan 2 experiencias que se desarrollan bajo el Programa de Habilitación Física de Barrios, a través del Conavi y con aportes provenientes de subsistema de vivienda y política habitacional. Las mismas se llevan a cabo con participación de gobiernos locales, la comunidad organizada y organizaciones del sector no gubernamental, en los municipios Libertador (Distrito Metropolitano) y Maracaibo (Zulia). A continuación, se reseña brevemente.

Barrio Rafael Urdaneta⁸⁴

El Barrio Rafael Urdaneta constituye una de las parroquias más grande del municipio Maracaibo, del estado Zulia. Funciona como sede de la Junta Parroquial, por su ubicación central y contar con las bases para convertirse en un centro urbano. Dispone de una retícula vial ordenada, disponibilidad de espacio para la jerarquización de áreas públicas, accesibilidad y una comunidad organizada, con experiencia en la gestión urbana, autogestión de servicios y construcción de equipamiento social.

La habilitación se propone resolver los problemas inmediatos de servicios y dotación, así como optimizar las potencialidades del sector. En este contexto, surge el plan de construcción de iconos urbanos como la plaza. La Oficina de Autogestión Ciudadana fue creada, en principio, por el proyecto de Habilitación, para facilitar las tareas de levantamiento catastral. Luego, la comunidad justificó su permanencia para que fungiera como apoyo a las actividades que surgen en el desarrollo del proyecto. En este espacio impulsó una iniciativa que culminó con el otorgamiento de 400 millones de bolívares para microcréditos, por parte de la empresa privada, para ayudar a los vecinos del barrio en actividades laborales. *“Los habitantes del Rafael Urdaneta, pasaron de ser considerados beneficiarios pasivos de un proyecto social, a ser sujetos protagonistas de su historia; al dotarlos de herramientas de crecimiento y desarrollo autogestionado”*⁸⁵.

Consortio La Silsa – Morán (Catia)⁸⁶

El Consortio La Silsa-Morán suscribió un convenio por un período de un año con el Conavi, a través del cual recibió 1.400 millones de bolívares. Los recursos son del año 2000 pero comenzaron a ejecutarse en el 2001, fecha en que se firmó el acuerdo. El proyecto también recibe aportes de la empresa privada.

En la ejecución del proyecto participan cinco organizaciones: la Unidad para la Capacitación Comunitaria Carmen Sáles; la Fundación para el Desarrollo de la Economía Popular (Fudep) –Unidad de acompañamiento Social-; la Unidad de Diseño y Ejecución de Obras, liderada por la empresa Kukenam; y la Asociación Civil La Silsa-Morán formada por miembros de la comunidad.

Aproximadamente 30.000 familias habitan las 60 hectáreas que conforman La Silsa-Morán. A través del proyecto, se han conformado 13 condominios, integrados por grupos de vivienda ya existentes en cada sector (entre 8 y 20), donde se han

construido caminerías, torrenteras, tuberías para aguas negras y blancas, conexiones eléctricas e hidráulicas. El condominio Las Casitas A-3 comenzará a cancelar este servicio a Hidrocapital.

Mary Olga Olivo, es presidenta de Fudep, abogada, teóloga y educadora. Desde hace 20 años vive en La Silsa. Defiende el proyecto de rehabilitación de barrios y afirma que su mayor anhelo es poder verlo culminado y disfrutar, *"de cómo estas personas y sus hijos se integran a la sociedad formal, dejando de ser sólo habitantes para convertirse en ciudadanos formales"*⁸⁷.

Asequibilidad

Contar con un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho, debería ser algo alcanzable para todos, sin discriminación. En especial, a los grupos en situación de desventaja se les debe conceder un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir vivienda.

El reconocimiento de un derecho es una de las obligaciones que derivan de los compromisos adquiridos por los Estado en el ámbito de los derechos humanos. La adopción de medidas que permitan determinar en qué grado la población tiene satisfecho su derecho a la vivienda es una de las formas de honrar esta obligación. Asimismo, debe elaborar políticas para que todos puedan disfrutar de su derecho lo antes posible. En estas acciones, se le debe asignar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables.

Desde el Estado, las estrategias destinadas a la atención de los sectores más desfavorecidos de la población se expresan en los programas que contempla la LSVPH. Así, las personas o familias que no tengan ingresos o cuyo ingreso esté por debajo de una cantidad equivalente a cincuenta y cinco unidades tributarias son consideradas como sujetos de protección especial por parte del Estado (Art.9)

El programa de atención a los pobladores de la calle está destinado a diseñar, ejecutar, dar mantenimiento y garantizar la dotación de las obras de infraestructura destinadas al alojamiento permanente y temporal, incluso sin pernocta, de las personas sin hogar: indigentes, ancianos, niños y jóvenes, entre otros grupos desamparados o especiales. Según el reporte de ejecución del Conavi, durante el año 2001 se continuó la ejecución de obras de los presupuestos 1999 y 2000, con el apoyo de gobernaciones y alcaldías. Se inició, también, la ejecución de 84 proyectos que tienen pautado brindar atención habitacional a 24.865 personas, anualmente. La distribución de la capacidad de albergue, según los datos del Conavi es: 19.560 para niños y adolescentes; 315 indigentes y 4.990 ancianos. Las regiones en donde se desarrollaron proyectos fueron: Aragua, Distrito Capital, Mérida, Yaracuy, Trujillo, Vargas y Zulia⁸⁸.

El Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi) y el Fondo Nacional para el Desarrollo Urbano (Fondur) son de los organismos encargados de promover y desarrollar proyectos habitacionales para familias con ingresos inferiores a 55 unidades tributarias. Las metas de ejecución del Inavi y Fondur se inscriben en los programas: Rehabilitación Física de Urbanizaciones Populares (Programa IV) y Nuevas Urbanizaciones y Desarrollo Progresivos (Programa V).

Los datos de ejecución de la Memoria 2001 del Minfra destacan que a través de Fondur, en el año 2001, se destinaron 5.218 viviendas para familias con ingresos inferiores a 55 UT, con un financiamiento de 74.474, 2 millones de bolívares. Para las

familias damnificadas de Vargas se construyeron 2.436 viviendas, que a finales de 2001 no habían sido entregadas. Por su parte, la presentación de la ejecución 2001 del Inavi refiere que se beneficiaron un total de 39.744 habitantes⁸⁹. En atención a la distribución de la inversión por programas habitacionales y los organismos ejecutores, en el año 2001, *“el 88% de los recursos asignados a los organismos nacionales están destinados a la producción de nuevas viviendas, de los cuales el INAVI concentra 34% y FONDUR el 34%”*⁹⁰.

A la par de los organismos nacionales, también se encuentran los entes regionales que desarrollan políticas de viviendas. En el estado Miranda funciona el Instituto de Vivienda de Miranda (IVI-Miranda), que en el año 2001 cumplió la meta de construir 2.600 viviendas⁹¹. Tal como explicó su director, Douglas Tineo, la gestión se orienta a disminuir el déficit habitacional de la entidad, estimado en 100.000 viviendas, el segundo más alto del país. La política de reducción de déficit habitacional ha estado acompañada del impulso a la organización y la participación de la comunidad; y los criterios para el otorgamiento de los aportes financieros para proyectos de construcción y rehabilitación han sido, según Tineo: situación de riesgo familiar, familias extensas, índice de pobreza y hogares conducidos por mujeres⁹².

Las acciones emprendidas en el nivel nacional, regional y local son excedidas por la situación enfrentan numerosas personas, que diariamente son víctimas de las inclemencias que se derivan de carecer de una vivienda adecuada o tener como casa espacios no aptos para ello. Nuevamente se registraron las denuncias de pobladores afectados por siniestros que han sido reubicados en lugares que carecen de las condiciones mínimas que posibilite el acceso a las opciones de empleo.

La descripción que realizó un grupo de familias de Vargas sobre su nuevo entorno, luego del deslave registrado en diciembre de 1999, nos ilustra al respecto. Son 1.668 familias reubicadas en el estado Zulia y distribuidas en 15 urbanismos. Los hogares están constituidos, en promedio, por 7 miembros, con lo cual se estima que el número de habitantes supera los 12.000. Al referirse a su situación, algunos damnificados alegaron que: *“cuentan con viviendas, pero no tienen trabajo para llenar de comida el refrigerador y la cocina que recibieron como parte de la dotación que les hiciera el Gobierno Nacional a través del FUS”*⁹³.

Según el coordinador regional del Fondo Único Social (FUS) para el Zulia, mayor (Ej.) John Brown Rosales, a diciembre de 2001, sólo 22 familias habían regresado al Edo. Vargas. Por otra parte, según datos publicados en la prensa regional, sólo en la urbanización “Altos del Sol Amada” 47 familias vendieron las viviendas otorgadas y retornaron a Vargas. Según Rosario Barrio, de la asociación de vecinos de la referida urbanización, *“la falta de trabajo es grave, pues resulta casi imposible conseguirlo, ya que en el Zulia la tasa de desempleo es alta y la mayoría solo conoce oficios relacionados con el turismo y la pesca”*⁹⁴.

De los casos de ocupaciones conocidas para el lapso, destaca uno que pone de relieve los efectos derivados de las deficiencias que registra el sistema de vivienda para garantizar el acceso y protección oportuna para quienes carecen de vivienda. Un grupo de familias damnificadas de diferentes siniestros, que se mantenían itinerantes sin contar con el adecuado apoyo oficial, ocuparon las instalaciones de un desarrollo urbanístico de interés social, destinado para familias igualmente damnificadas.

En agosto de 2001, el desarrollo habitacional Las Virginias, ubicado en Santa Lucía, Edo. Miranda se encontraba en proceso de construcción. Fue financiado por el

programa de soluciones habitacionales de interés social, con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo y el Inavi. Como destinatarios de este desarrollo están familias damnificadas, procedentes del Edo. Vargas y de la zona de Nueva Tacagua, en Caracas, también objeto de reubicación por fallas en la zona. El 06.03.01, aproximadamente 900 familias ocuparon la infraestructura y se paralizaron las obras. Para el momento de la ocupación solo 180 viviendas estaban totalmente construidas y el resto solo tenía la estructura y carecía de servicios básicos: agua, electricidad y cloacas. El 01.11.02 se realizó un intento de desalojo que no se concretó y según alegaron las autoridades del Inavi, a los ocupantes se le formularon alternativas que fueron rechazadas⁹⁵. Al momento de la ocupación, las viviendas ya habían sido asignadas a los beneficiarios, quienes habían cancelado parte de las cuotas fijadas para su adquisición.

Lugar

La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención a salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto cobra especial relevancia en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos pueden imponer exigencias excesivas a los presupuestos de las familias de escasos recursos. Asimismo, la vivienda no debe encontrarse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes⁹⁶.

Los organismos de vivienda anunciaron el desarrollo de proyectos que apuntan a dotar a las comunidades existentes de espacios públicos destinados para actividades de corte social; así como a dotar parcelas de terrenos destinados para la construcción de desarrollos urbanísticos con la infraestructura y un entorno que garantice un lugar que brinde opciones.

En aras de orientar sus políticas, entre otros ámbitos de acción, a la construcción de espacios físicos armoniosamente estructurados en las comunidades de escasos recursos, la Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios) impulsa el proyecto de "Los Centros de Participación Ciudadana"⁹⁷. Con estos centros se aspira contribuir a la satisfacción de las necesidades culturales, recreacionales, deportivas y comunicacionales; ausentes en muchas comunidades populares y barrios. Estos centros están concebidos con estructuras flexibles, compuestos de módulos hexagonales, los cuales logran una factibilidad de implantación en cualquier topografía.

Por su parte, Fondur promocionó el proyecto "Ciudades intermedias". *"El concepto de ciudades intermedias se fundamenta en hacer grandes desarrollos habitacionales, con los que se busca principalmente descongestionar a las grandes ciudades"*⁹⁸. Según explica Fondur, está pautada la construcción de diferentes tipos de vivienda, adecuadas a las características de las regiones y el nivel de ingreso de las familias que opten por estas viviendas. Así, se construirán viviendas para familias con ingresos de hasta 55 unidades tributarias, para las cuales se destina la mayor inversión; y las que atienden las demandas de familias con ingresos superiores a 55 unidades tributarias. Estos complejos habitacionales deberán contar con el equipamiento urbano necesario, y se levantan alrededor de ciertas actividades económicas, que definen una relación entre una serie de servicios y condiciones existentes. A diciembre de 2001, se encontraban en diferentes fases de construcción 5 complejos habitacionales que se enmarcan en el proyecto ciudades dormitorio: "Ciudad Miranda" y "Ciudad Zamora", en

Valles del Tuy, Edo. Miranda; “Ciudad Plaza”, Valencia, Edo. Carabobo; “Villa Crepuscular”, Barquisimeto, Edo. Lara; y “Las Colinas”, Barinas, Edo. Barinas⁹⁹.

Ocupaciones y exclusión social

Junto a la situación de precariedad en que se encuentran los excluidos del sistema de vivienda, también se pueden apreciar las imágenes de descalificación que se configuran en torno a los llamados “invasores”. Así, paralela a la relación de confrontación Estado - excluidos, se establece la relación entre nuevos ocupantes y comunidad, en la que los primeros son objeto de acusaciones sobre su presunta peligrosidad, belicosidad y su sola presencia es calificada como causa de depreciación del entorno y motivo del aumento de la inseguridad. De esta forma, a la situación de denegación de derechos en que viven los protagonistas de las ocupaciones ilegales, la cual entraña una violación múltiple de derechos, se suma la discriminación derivada de su condición de “sin techo”. Las expresiones realizadas por representantes vecinales, recogidas por la prensa nacional y regional, sobre ocupaciones ilegales en Caracas, son un pequeño ejemplo de ello.

Ocupación urbana/ Mpio. Libertador

El 20.09.01, un grupo conformado por 20 adultos y 30 niños ocupó el edificio Bolívar, ubicado en la Av. Baralt, entre Piñango y Llaguno (Caracas). Al cierre de este Informe se mantenían en el edificio. Según las declaraciones recogidas por la prensa escrita: *“Vecinos y comerciantes del sector se han dirigido a las autoridades policiales para plantear su queja sobre esta situación, por considerar que representa un peligro para la seguridad de la zona. [...] estas personas representan una amenaza a su seguridad”*¹.

Ocupación rural en zona urbana/ Mpio. Libertador

El 10.01.02, 40 familias se instalaron en terrenos de la Franja Protectora de Casalta III, del municipio Libertador, aledaños a las urbanizaciones La Esperanza y La Palomera. Con base en las declaraciones de los ocupantes recogidas en prensa, estos alegaron que no se saldrán por cuanto carecen de recursos para cancelar alquileres. Señalaron que 14 personas permanecían detenidas por el CICPC debido a la acción de ocupación. El 12.01.02 los vecinos protagonizaron una protesta, que duró más de 6 horas, en rechazo a la permanencia de los ocupantes en esta zona².

Ocupación urbana/ Mpio. Chacao

El 09.03.02, aproximadamente 30 personas ocuparon el edificio San José, en la primera avenida de Los Palos Grandes. Según la reseña, los ocupantes llegaron en horas de la madrugada, y la presencia de las autoridades policiales y el alcalde impidió que a la ocupación se sumaran

otras 250 personas. El edificio se encuentra desocupado y el desalojo se realizó a eso de las 4 PM, luego de negociar con los ocupantes. Los vecinos de la zona escenificaron un cacerolazo y mostraron pancartas pidiendo la salida de los ocupantes; mientras que algunos de los residentes procedieron a arrancar las pancartas colocadas por estos últimos. Según una de las reseñas de prensa, *“Mientras los vecinos gritaban enardecidos y conminaban al alcalde López a sacar a los invasores de cualquier forma, Luis Ugas salió a buscar agua para los niños del grupo y fue abordado violentamente por los vecinos, según quienes ‘si les dejamos tomar agua se quedar’*. En una de las fotos publicadas se pudo leer una pancarta que rezaba *“Fuera invasores. Zona escuálida”*. Asimismo, una representante de la asociación de vecinos, Hortensia Vásquez, declaró que *“No estamos dispuestos a aceptar que un grupo de vagos invada un edificio que antaño ocuparon familias dignas y pretendan quedarse a vivir allí, cuando todo nosotros tenemos nuestras propiedad sobre la base del sacrificio diario y el trabajo diario”*³.

Ocupación urbana/ Mpio. Libertador

El 29.03.02, 87 adultos y 47 niños, ocuparon el edificio Palatino, de la Av. Victoria. Según la versión de los vecinos, la ocupación se produjo a eso de las 2:00 am, y llegaron en autobuses de la Alcaldía, sin placas, cargando con sus enseres. En el lugar se presentaron funcionarios de la PM y el apoderado del propietario del edificio, a la espera de las instrucciones del tribunal para proceder al desalojo. Los residentes de la zona legaron que los ocupantes *“Están armados. Mostraron sus armas”*. Según la reseña, los vecinos sonaron cacerolas y amenazaron con cerrar el tránsito. Una vecina, Rosamaría Hernández expreso su angustia porque *“disfrazado como centro de la tercera edad, nos quieren crear unos círculos bolivarianos en la Parroquia, y no los dejaremos, porque esto lo que traerá será más odio y perturbación en un sitio como este, donde la gente vive más o menos en paz”*⁴. Por su parte, la presidente de la Asociación de vecinos de Las Acacias, Hilda de Romero, señaló que no van a tolerar la situación *“Nosotros lucharemos contra esto, que lo que nos traerá será inseguridad”*. Agregó que se trata de una acción coordinada *“son personas de más alta jerarquía que programan estas cosas para crear disturbios”*⁵.

Ocupación rural en zona urbana/ Mpio. Libertador

El 02.10.02, aproximadamente 37 familias tomaron unos terrenos ubicados en el sector 4, vereda 2, en la UD3 de Caricuao. El presidente de la Junta de Vecinos informó que el Concejo Municipal de Caracas declaró no apto ese terreno para construir casas y señaló que *“si bien muchos de los afectados son personas humildes y honradas, a su juicio existen otros cuya conducta puede perjudicar a la comunidad”*⁶.

Sobre la relación entre pobreza y derecho a la vivienda, el Relator Especial para el derecho a la vivienda adecuada de Naciones Unidas, Miloon Kothari

realizó una advertencia sobre la urgente necesidad de combatir la corriente de opinión que responsabiliza a los pobres, en particular los que viven en los barrios y otras zonas marginadas, de la violencia social y la degradación del medio ambiente. Son las principales víctimas de estos fenómenos. En opinión de Kothari: *“Ha surgido una nueva forma de discriminación que todavía no se tiene en cuenta en los instrumentos de derechos humanos, y hay grupos de personas que se ven cada vez más marginados y discriminados no sólo por motivos de raza, clase o género, sino por ser pobres”*⁷.

-
1. Últimas Noticias, 12.10.01, Pág. 12.
 2. Últimas Noticias, 14.01.02, Pág. 6.
 3. El Nacional, 10.03.02, Pág. D/últ.
 4. Últimas Noticias, 30.03.02, Pág. 4.
 5. Ídem.
 6. Últimas Noticias, 03.04.02, Pág. 2.
 7. ONU. Comisión de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuada, Sr Miloon Kothari. Op. Cit. Párr. 64.

-
1. PROVEA: Informe Anual octubre 1997 – septiembre 1998. Caracas, noviembre 1998. Pág. 134.
 2. EL MILENIO URBANO, NACIONES UNIDAS, CNUAH.2000: *Todas las personas merecen un lugar decente donde vivir*. En: FUNDACIÓN VIVIENDA POPULAR, PNUD: Día Mundial del Hábitat. Suplemento Especial encartado en El Nacional, 01.10.01. Pág. 2.
 3. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: Cuadro 17. Población urbana, por sexo y grupos quinquenales, 1990-2035 (hipótesis recomendada). Información suministrada por el Servicio de Atención al Usuario: ocei01@cantv.net y ocei@platinogov.ve. Septiembre, 2002.
 4. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: Total de viviendas, por condición de ocupación y número de ocupantes, según área y entidad federa. Tomado de [http:// www.ine.gov.ve/ine/condiciones/vivienda.asp](http://www.ine.gov.ve/ine/condiciones/vivienda.asp). Consulta en octubre de 2002.
 5. OCEI. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000. Caracas, Venezuela. Pág. 83. La Encuesta Social 1998 (CENSO 98) es la encuesta nacional de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), realizada con el apoyo del PNUD y la Universidad simón Bolívar. Su muestra efectiva alcanzó 8.698 hogares, representativos de cuatro áreas definidas como representativas: Área Metropolitana de Caracas, ciudades principales.

6. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: Déficit bruto habitacional. Total nacional. Año 1990. Información suministrada por el Servicio de Atención al Usuario: ocei01@cantv.net y ocei@platino.gov.ve. Septiembre, 2002.
7. PROVEA: Informe Anual octubre 1998 – septiembre 1999. Caracas, noviembre 1999.
8. El Globo, 24.10.01, Pág. 14.
9. FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO: Fondur construye soluciones habitacionales con la fuerza de la revolución. Publicación institucional encartada en El Nacional, diciembre 2001.
10. La formulación del Plan Nacional de Vivienda se contempla en el Art. 1 de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Su elaboración y supervisión corresponde al Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi).
11. REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA: Memoria 2001. Caracas, 2000 – 2001. Exposición general.
12. Ídem.
13. El Nacional, 18.10.02, Pág. E-2.
14. Ídem.
15. CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA: Síntesis Gestión 2001. Conavi. Conavi al día. Noviembre – diciembre 2001, Nº 2, año 1. Pág. 7.
16. El Universal, 15.01.02, Pág. 2-2.
17. Ídem.
18. El artículo 44 de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH) establece que en la Ley de Presupuesto se asignará anualmente al Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) créditos por un monto equivalente al 5% de los ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto, deducidos los montos correspondientes al Situado Constitucional. En el párrafo único del mismo artículo se establece que sólo se consideran parte de los créditos previstos en la Ley de Presupuesto, los vinculados directamente con la ejecución de los programas previstos en la LSVPH.
19. El Universal, 15.01.02, Pág. 2-2.
20. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA: Memoria 2001. Caracas, 2002.
21. El Nacional, 17.01.02, Pág. E/4.
22. El Nacional, 18.10.02, Pág. E/2.
23. El Nacional, 27.01.02, Pág. G/2.
24. El Nacional, 17.01.02, Pág. E/4.
25. El Nacional, 27.01.02, Pág. G/2.
26. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general Nº 4. El derecho a una vivienda adecuada. 1991 (E/1992/23-E/C.12/1991/4, anexo II). Párrafo 8.
27. Tal Cual, 29.12.02, Pág. 3
28. El Nacional, 05.03.02, Pág. C/1.
29. El Nacional, 20.01.02, Pág. D/2.
30. Ídem.

31. Gaceta Oficial N° 37.378 del 04.02.02.
32. Últimas Noticias, 25.01.02, Pág. 2.
33. Ídem.
34. VENPRES: *Necesario normar proceso de regularización de tierras públicas*. Nota de prensa. Caracas, 14.07.02.
35. LA DOLORITA DICE: *Los Comités de Tierra Urbana Integral*. Periódico comunitario, voz de los comités de tierra urbana. Año 1, N° 1.
36. Base de datos de Provea.
37. En atención a la normativa del Parlamento, la discusión de un proyecto de ley en primera discusión se realiza con base en la primera propuesta que se designa. Así, para la presentación de un nuevo proyecto de ley deben ser consideradas las diversas propuestas que se presenten.
38. INE: Viviendas ocupadas por condición de tenencia, según área, número de hogares en la vivienda y tipo de vivienda. Tomado de [http:// www.ine.gov.ve/ine/condiciones/vivienda.asp](http://www.ine.gov.ve/ine/condiciones/vivienda.asp). Consulta en octubre de 2002.
39. El Nacional, 21.10.01, Pág. G/4.
40. Ídem.
41. Ídem.
42. Ídem.
43. Samir Nassar Tayupe, director general de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura en comunicación a Provea, N° 311, de fecha 04.10.02.
44. El Nacional, 21.10.01. Pág. G/4.
45. La Observación general 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, sobre desalojos forzosos, estipula como obligaciones de los Estados parte: (a) la prohibición de traslados de población civil y la destrucción de bienes; (b) la adopción de medidas justas para minimizar daños: consultas, recursos o procedimientos legales e indemnización; (c) realizar desalojos justificados en estricto cumplimiento de la ley; (d) garantizar la debida protección legal y un proceso con las debidas garantías; (e) adoptar las medidas necesarias para los afectados que no dispongan de recursos; y (f) observar las directrices en materia de reubicación y asentamientos. ONU. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Observación general N° 7 (1997) El derecho a una vivienda: los desalojos forzosos. 20.05.97, 16 periodo de sesiones, 1997.
46. Últimas Noticias, 22.03.02, Pág. 28.
47. Últimas Noticias, 21.03.02, Pág. 26.
48. ONU: Observación general 4. Op. Cit. Párrafo 8.
49. OCEI. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Op. Cit. Pág. 39
50. El Universal, 17.10.01, Pág. 4-3.
51. Últimas Noticias, 30.03.02, Pág. 20.
52. Ver PROVEA: Informe anual octubre 2000 – septiembre 2001. Caracas, 2001. Pág. 177.
53. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.568, de fecha 31.12.01.
54. HIDROCAPITAL: Ley de Prestación del Servicio. Tomado de <http://www.hidrocapital.com.ve>. Consulta, octubre 2002.

55. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA: Memoria 2001. Caracas 2002.
56. ONU: Observación general N° 4. Párrafo 8.
57. El Nacional, 09.11.02, Pág. E/1.
58. Ídem.
59. El Nacional, 04.11.02, Pág. E/2.
60. Ídem.
61. El Nacional, 09.11.02, Pág. E/1.
62. El Fondo de Rescate, tal como lo establece el Art. 53 de la LSVPH, tiene por objeto cubrir, en los términos y porcentajes que se establezcan en las Normas de Operación de Riesgo, el riesgo de cancelación del saldo de los préstamos otorgados con recursos del Fondo del Sector Público, del Fondo Mutual Habitacional y de otras fuentes, adeudado por el beneficiario al vencimiento del plazo del préstamo.
63. Últimas Noticias, 02.11.01, Pág. 19.
64. El Universal, 21.11.01, Pág. 4-1.
65. El Nacional, 23.01.02, Pág. E/4.
66. Ídem.
67. Ídem.
68. Por anatocismo (del griego *Aná*, reiterar y *Tokinós*, dar en interés) se entiende la capitalización de intereses. Es decir, la generación de intereses sobre intereses. Tomado de <http://www.geocities.com>. Consulta, octubre 2002.
69. Ídem.
70. El Universal, 25.01.02, Pág. 2-3.
71. Últimas Noticias, 22.02.02, Pág. 17.
72. ONU. SACHAR, Rajindar: Primer Informe sobre la marcha de los trabajos del Relator Especial para el derecho humano a una vivienda adecuada. E/CN.4/Sub.2/1993/15. Ver párrafos 46 al 79.
73. Ídem.
74. ONU. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Observación general 4. Op. Cit. Párrafo 8.
75. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general N° 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. 22 período de sesiones, 2000. Documento: E/C.12/2000/4.
76. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL: Programa preventivo y de actuación en casos de lluvias 2002. Caracas, 2002. Pág. 9.
77. Ídem.
78. La investigación acota que el estimado de viviendas en riesgo es subjetiva en tanto que depende de los volúmenes de precipitación y de las zonas donde se concreten las mismas con mayor intensidad. Ídem, Pág. 116.
79. Ídem. Pág. 117.
80. Ídem. Pág. 123.

81. Ídem. Pág. 8.
82. Últimas Noticias, 30.03.02, Pág. 13 y El Nacional, 30.03.02, Pág. C/2.
83. Últimas Noticias, 06.04.02, Pág. 18.
84. CONAVI: *Todas las personas merecen un lugar decente donde vivir*. En: FUNDACIÓN VIVIENDA POPULAR, PNUD: Día Mundial del Hábitat. Suplemento Especial encartado en El Nacional, 01.10.01. Págs. 6 y 7.
85. Ídem.
86. El Universal, 05.04.02, Pág. 4-2.
87. Ídem.
88. CONAVI. Op. Cit. Pág. 7.
89. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA. Op. Cit.
90. CONAVI. GERENCIA DE PLANIFICACIÓN: Análisis de las inversiones programadas del Plan Nacional de Vivienda 2001. Caracas, junio 2001. Mimeo.
91. Últimas Noticias, 09.12.01, Pág. 24.
92. El Universal, 19.10.01, Pág. 4-4.
93. Últimas Noticias, 13.12.01, Pág. 22.
94. Ídem.
95. Últimas Noticias, 02.11.01, Pág. 6
96. ONU: Observación general 4. Op. Cit. Párrafo 8.
97. El Nacional, 21.10.02, Pág. G/6.
98. FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO: Fondur construye soluciones habitacionales con la fuerza de la revolución. Publicación institucional encartada en El Nacional, diciembre 2001.
99. Ídem.