

DERECHO A LA VIVIENDA

La ley protegerá al matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio inembargable y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de una vivienda cómoda.

Artículo 73 de la Constitución de la República de Venezuela

Tendencias de las necesidades habitacionales

Según el Presidente del Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi), el déficit de viviendas en los sectores de menores ingresos podría resolverse en seis o siete años, a un ritmo de construcción de 120 mil soluciones habitacionales por año, de las cuales 30 mil estarían a cargo de dicho instituto y el resto correría por cuenta de otras entidades públicas y privadas. Por su parte, el Presidente del Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) estima que el déficit de viviendas podría superarse en no menos de 15 años. Más allá de las ya tradicionales discrepancias en las estimaciones oficiales sobre el déficit habitacional y su posible superación, llama la atención que el grueso de las proyecciones oficiales se refiere a la construcción de viviendas o, en el mejor de los casos, a la dotación de unidades básicas o parcelas con servicios; es decir, la política oficial de superación de las necesidades en materia de vivienda se basa en la producción de nuevas unidades, mientras que opciones tales como el estímulo al alquiler, la rehabilitación integral de los asentamientos no controlados, la regularización de la tenencia de la tierra, la exploración de mecanismos de participación comunitaria en la (re)distribución de los espacios vecinales, la provisión de eficientes servicios de transporte y otros relacionados con la calidad de la vivienda, permanecen poco o nada exploradas.

Al respecto, el investigador Alfredo Cilento señala: "Esta preocupación cuantitativista (...) hace concebir los programas de viviendas como programas de obras públicas: número de unidades de vivienda o kilómetros de carreteras construidas; y enmascara, a través del anuncio de metas inalcanzables, las falsas ilusiones, si no la incompetencia o la ignorancia de funcionarios, políticos y técnicos". Un adecuado diagnóstico habitacional que permita estructurar políticas para enfrentar la situación, no puede limitarse a los aspectos cuantitativos asociados al déficit, sino que debe partir de "... la evaluación precisa de las necesidades, capacidades y potencialidades locales para crear condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de toda la población".

La Memoria y Cuenta del Ministerio de Desarrollo Urbano (Mindur) de 1996 sigue reflejando ese énfasis cuantitativo en las políticas de vivienda al establecer como ejes principales la ejecución de soluciones habitacionales, la autogestión y autoproducción de viviendas, el incremento y diversificación de la oferta en las áreas de asistencia y el estímulo a la participación de agentes no tradicionales en la construcción; ninguno de los lineamientos de la política de vivienda se refiere a aspectos cualitativos y, lo que es peor, aún en términos estrictamente cuantitativos, persiste la brecha entre lo requerido, lo proyectado y lo realizado.

La expectativa de producir 120 mil soluciones habitacionales por año carece de sustento, si se toma en cuenta que desde 1990, cuando se inicia la Ley de Política Habitacional (LPH) el máximo de producción se ha ubicado en las 98.500 soluciones correspondientes al año 1992, con un promedio de 60 mil por año, es decir, la mitad de lo que, a juicio de los representantes oficiales, debería producirse. Para 1996 la producción de viviendas se ubicó en 57.823 unidades, de las cuales 36.928 unidades (63,9%) estuvieron a cargo del sector público. La promesa del Inavi en el sentido de comprometerse a la construcción de 30 mil unidades por año tampoco parece tener fundamento, ya que durante los primeros siete años de vigencia de la LPH el promedio de construcción de este organismo fue de 21.400 unidades por año.

Más allá de la producción de viviendas, resulta prácticamente imposible analizar la acción estatal en áreas tales como el mejoramiento de la calidad de vida en los barrios mediante programas de rehabilitación integral. Ello se debe a tres razones; en primer lugar, a la inexistencia de un registro que integre la información de las actuaciones en la materia a nivel de estados y municipios; en segundo término, a causa de la insuficiencia e incoherencia de las informaciones aportadas por la Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios) en

la Memoria y Cuenta de Mindur; finalmente, porque la poca información disponible parece orientarse más a operaciones de maquillaje que a verdaderos proyectos de incorporación de los barrios a las ciudades. Para 1996 Fundabarrios se limita a señalar la ejecución de obras que favorecerían a 80 mil familias en la región capital y desarrollos urbanísticos en 11 estados con infraestructura para 60 mil viviendas. Sin embargo, la misma entidad se encarga de desmentir tales logros, al reflejar una inversión no ejecutada equivalente al 50% del presupuesto asignado, al punto que la totalidad de las obras presentadas como parcialmente ejecutadas en 1996 vuelven a aparecer como programa a ejecutar en 1997 .

En cuanto a la situación presupuestaria del sector vivienda, se observa que los recursos asignados en 1996 se correspondieron con los montos proyectados, siendo en ocasiones ligeramente superiores; tal diferencia positiva en valores nominales, sin embargo, no se evidencia en términos reales, debido a la pérdida de valor de los recursos frente a la inflación. Para 1997 se proyectó un presupuesto que permitiría cubrir parcialmente el impacto inflacionario, tal como se expresa en el siguiente cuadro:

Organismo	Presupuesto ejecutado 1996	Presupuesto proyectado 1997
Fondur	30.304,1	62.955,1
Fundabarrios	250,0	250,0
Inavi	49.233,1	96.352,9

Fuente: Memoria y Cuenta de Mindur. Cifras expresadas en millones de bolívares.

En el caso de los fondos para la construcción de viviendas por LPH, en marzo de 1997 el Presidente del Conavi indicó que ese sería “el mejor año que hayamos tenido desde su creación” ; para ese entonces dicha entidad proyectaba un presupuesto 195% por encima del de 1996, el cual se originaría parcialmente en los recursos recaudados de los aportes mensuales de los trabajadores una vez que se concretasen los aumentos de salarios. No obstante, el incremento real fue del 145% , lo que significa una caída del 50% en las estimaciones siempre optimistas de los recursos disponibles para el sector vivienda. Si bien desde el punto de vista presupuestario el panorama no lucía del todo negativo, tampoco parecería recomendable asumir una actitud triunfalista que poco contribuye a asegurar un uso racional de los recursos disponibles en un contexto inflacionario.

Seguridad jurídica de la tenencia

En su informe final, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, afirmó: “Si la vivienda se contempla como el derecho a un lugar donde vivir con seguridad y dignidad, (...) entonces incluye necesariamente la seguridad de la tenencia y un acceso equitativo al recurso tierra. Las violaciones que afectan al acceso y al derecho a la tierra repercuten también en la seguridad de la tenencia y figuran entre las causas más importantes de la carencia de vivienda” . La falta de claridad en la titularidad de las tierras sigue siendo fuente importante de incertidumbre para numerosas familias en Venezuela.

En abril de 1997 unas 85 familias comenzaron a ser afectadas por medidas de desalojo ordenadas por un tribunal y ejecutadas con el apoyo de la GN en el sector Brisas del Café, Valencia (Edo. Carabobo). Dichas familias se habían instalado en la zona en la creencia de que se encontraban en terrenos del Instituto Agrario Nacional (IAN), organismo con el cual habían adelantado conversaciones para asegurar su permanencia en el lugar. El IAN accedió a negociar, lo que indica que se reconocía como propietario de dichas tierras, hasta que un particular las reclamó como suyas y solicitó el desalojo . Una situación similar, aunque de mayores dimensiones, se presentó en el Municipio Palavecino (Edo. Lara), donde el IAN posee unas 800 has. de ejidos, de las cuales 45 son objeto de conflicto debido a estafas realizadas por particulares y funcionarios públicos en torno a proyectos de desarrollo urbanístico. Los terrenos en cuestión han sido sometidos a irregulares operaciones de venta, permutas, transferencia y venta de bienchurías, traspasos y cesiones en varias ocasiones; todas las

operaciones han sido protocolizadas en las oficinas de registro público. Esta situación llevó a 500 de las 10 mil familias afectadas por la estafa a ocupar dichos terrenos como una forma de presionar a las autoridades regionales para conseguir una solución al asunto . Por otra parte, las familias que viven en el barrio El Cercado (Guarenas, Edo. Miranda) afirman que desde que construyeron sus casas en ese lugar, hace 20 años, a los terrenos les han aparecido cinco dueños, sin que hasta el presente las autoridades hayan aclarado la titularidad de dichas tierras; mientras tanto, los organismos responsables de la dotación de servicios no pueden realizar trabajos de equipamiento hasta que se defina la propiedad de los terrenos .

La presión frente a la falta de vivienda impulsa a miles de familias todos los años a realizar ocupaciones, bien sea por iniciativa propia o estimuladas por dirigentes políticos locales que hacen de la escasez de vivienda una bandera política; dichas ocupaciones generalmente tienen un desenlace similar: el desalojo violento por parte de funcionarios policiales o de la GN, con destrucción de bienechurías y enseres y sin que las autoridades presenten a los afectados alternativas viables para la solución de su problema de vivienda. En el período cubierto por este Informe, esta situación se presentó en El Castaño (Mun. J. F. Ribas) y El Huete (Mun. Sucre) ambas en el Edo. Aragua, Las Acacias (Caracas, D.F.), Mariara, Guacara y Montalbán (Edo. Carabobo).

Un caso peculiar lo constituye el de 42 familias ubicadas desde hace más de 10 años en terrenos municipales ocupados en la zona de El Manzano (Edo. Lara). En mayo de 1995 fue promulgada una ordenanza municipal sobre rescate de parcelas en terrenos municipales, la cual establece el rescate preventivo de los terrenos, figura inexistente en el ordenamiento jurídico, mediante la cual se pretende dar al desalojo una apariencia de legalidad. En marzo de 1997 el Tribunal Superior Civil y Contencioso Administrativo de la región centro-occidental acordó el amparo en favor de las 42 familias, ordenando la desaplicación de la norma relativa al rescate preventivo por ser violatoria de derechos constitucionales a la defensa y a la igualdad entre las partes .

Los desalojos también afectaron a familias que viven bajo el régimen de inquilinato. Según la Asociación Metropolitana de Inquilinos (AMI), sólo en Caracas unas 220 mil familias residen en viviendas de alquiler, produciéndose un promedio de 1.700 decisiones de desalojo por mes . La AMI considera que una de las razones que explican el repunte de los desalojos es la práctica recientemente adoptada por la Dirección de Inquilinato, por la cual se dictan resoluciones de ajustes de alquiler sin estar suficientemente motivadas; esta ausencia de motivación constituye una fuente de inseguridad para el inquilino, el cual, además, no es notificado con prontitud sobre la resolución ministerial, lo cual le impide apelar oportunamente o tomar las previsiones necesarias.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Con motivo de la preparación del proyecto Promueba II Caracas, el cual se financiará parcialmente con un crédito del Banco Mundial, un estudio de Fundacomún señalaba: "en el ámbito del Área Metropolitana de Caracas crecen dos ciudades, la formal donde se tiene acceso a los servicios y regulada por normas de desarrollo urbano, y la ciudad informal, autoconstruida, con déficits variables en la cobertura de los servicios básicos, asentada sobre terrenos invadidos (...). La ciudad informal trabaja para la ciudad formal, pero al margen de ésta, segregada por un sistema no oficial de discriminación social, que durante un largo período supuso la ausencia de esta parte de la ciudad en los programas gubernamentales" . Las más recientes estadísticas de la Ocei, indican que la situación antes descrita se repite en todas las grandes ciudades del país.

De acuerdo con estimaciones de la Ocei para el primer semestre de 1997, un total de 317.784 familias no cuentan con servicio de agua potable por acueducto o pila pública; 275.320 familias no tienen ningún tipo de sistema de disposición de excretas; 52.926 hogares carecen de alumbrado eléctrico; 526.517 familias no cuentan con ningún servicio de recolección de basura y 11.795 familias carecen de todos los servicios . Las mayores carencias se presentan en barriadas populares urbanas y en zonas campesinas.

En cuanto a la situación de los barrios, el Estado ha comenzado a reconocer la necesidad de incorporar los asentamientos no controlados a las ciudades.

Sin embargo, los proyectos de consolidación de barrios corren el riesgo de limitarse a meras operaciones cosméticas y dotaciones limitadas, para contener a corto plazo la exigencia de vivienda digna. Fundacomún recuerda que sólo en la década de los 70 se comienza a reconocer la existencia de la ciudad informal, “pero con programas tímidos de creación de infraestructura básica: vías de acceso, colectores de aguas servidas, drenajes, instalaciones mínimas de redes de servicios de agua potable, electricidad y consolidación de viviendas. Estos programas han adolecido de continuidad y visión de largo plazo, además de la existencia de contradicciones constantes en cuanto a la conveniencia de reconocer la existencia de estas zonas y, por tanto, brindarle asistencia a sus habitantes como ciudadanos con plenos derechos”. La política frente a los asentamientos no controlados ha pasado entonces por cuatro etapas: del arrase a la solución cosmética, posteriormente a la consolidación parcial, impuesta y de corto plazo y finalmente se comienza a pasar a una etapa que recién se inicia con una rehabilitación integral, participativa y culturalmente aceptable.

Pese a que el mismo Presidente planteó en el II Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda la necesidad de transformar a los barrios en urbanizaciones populares, la mayor parte de las iniciativas oficiales que actualmente se ejecutan corresponden a acciones cosméticas o de consolidación parcial mediante dotaciones limitadas, mientras simultáneamente comienzan a surgir proyectos de rehabilitación integral, lo cual pone de manifiesto la convivencia de enfoques de política contradictorios entre sí. Entre los proyectos que buscan superar la visión de consolidación, ubicándose en una propuesta de urbanización o rehabilitación integral, se encuentra Promueba II Caracas, a cargo de Fundacomún. El proyecto, actualmente en etapa de preparación, tendría una inversión de 60 millones de dólares en un plazo de 3 años.

Para que la atención de las necesidades de los asentamientos no controlados supere la visión de provisionalidad que la ha caracterizado hasta ahora, se requiere, entre otras cosas, aclarar la situación de la tenencia de la tierra sobre la que se asientan los barrios. La falta de claridad en torno a la tenencia de la tierra, constituye además un obstáculo para la adquisición de préstamos a quienes deseen mejorar su vivienda. El condicionamiento de la inversión pública al que se refiere Fundacomún se expresa de forma contundente en Promueba II, ya que las directrices acordadas por el BM, entidad que financia el proyecto, exigen que la inversión se realice sólo en barrios asentados sobre terrenos no privados.

En palabras de Teolinda Bolívar, “el programa de mejoramiento integral de los barrios capitalinos que se está poniendo en práctica parte de una primera selección que excluye todos los barrios en terrenos ajenos a los ocupantes y que sean o se sospechen pertenezcan a propietarios privados, aproximadamente la mitad del universo existente”. En otras palabras, alrededor del 50% de los barrios están asentados sobre terrenos privados y, de acuerdo con los lineamientos exigidos por el BID, ello constituye un obstáculo para considerarlos sujetos de proyectos de rehabilitación. Según Bolívar, esta situación permite afirmar que “... aunque a los barrios se les esté incorporando a la estructura urbana de las ciudades, cumpliendo la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987), ponemos en duda que éstos puedan tener la posibilidad de optar a un préstamo para el mejoramiento de su vivienda y también se les dé la concesión de uso o cédula de legalidad urbana. En consecuencia, sus habitantes viven en la ciudad pero sus derechos ciudadanos están limitados”.

Aunque Mindur destaca como uno de los logros de 1996 la actualización del Inventario Físico de Tierras Urbanas, mediante la preparación de la base de datos del Inventario Físico Nacional de Tierras Vacantes, la misma Memoria se refiere sólo a tal actualización en los estados Aragua y Mérida. El hecho de que el proyecto Promueba II Caracas incorpore en su diseño la necesidad de un estudio de la naturaleza de la propiedad de la tierra en las zonas de desarrollo no controlado del Área Metropolitana de Caracas y la región capital, pone de manifiesto la inexistencia de un catastro oficial confiable en la materia.

Gastos soportables

La realización del derecho a una vivienda adecuada depende, entre otros factores, de la posibilidad de que el gasto familiar por concepto de vivienda resulte soportable, y de medidas oficiales orientadas a evitar el alza desmedida de los alquileres y a favorecer mecanismos de subsidio para familias de menores ingresos. En el caso de Venezuela, la LPH constituye el principal mecanismo para facilitar la adquisición, mejoramiento o ampliación de viviendas mediante sistemas de financiamiento que no se traduzcan en una excesiva carga económica para el grupo familiar.

A finales de 1996 se inició un proceso de presión creciente, de una parte, por la Federación de Entidades de Ahorro y Préstamo y por otra de la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC), con el propósito de provocar cambios en algunos aspectos de la LPH. Las entidades de ahorro y préstamo rechazaban el subsidio directo a los beneficiarios de la política habitacional y abogaban por que el subsidio se mantuviera en el sector de los intereses, al tiempo que el sector de la construcción insistía en el subsidio directo, la remuneración del ahorro y el crédito doble indexado. La CVC sustentaba sus propuestas en la necesidad de revertir el efecto regresivo del actual sistema, por el cual "...el 85 por ciento más pobre de la población está subsidiando a 15 por ciento menos pobre, que es el que utiliza el ahorro habitacional con tasa de interés subsidiada". En enero de 1997, Mindur acordó la modificación de las tasas de interés vigentes para créditos por la LPH, de tal forma que para el Área de Asistencia I (AA-I) se mantuvo la tasa del 7%, mientras que en el Área de Asistencia II (AA-II) que contemplaba tasas fijas de 12%, 15% y 18% se estableció un interés del 18%. Anteriormente los intereses eran menores para quien adquiría una vivienda que para el constructor, mientras que el nuevo esquema, espera estimular la oferta mediante tasas más atractivas al constructor.

Igualmente se redujo el porcentaje de la cuota inicial ajustándola a los ingresos familiares de la siguiente forma :

Área de asistencia	Nivel de ingresos	Cuota inicial / mensual
I	Hasta 8 SMM	10% / 10%
I	8 -10 SMM	15% / 15%
II	Hasta 10 SMM	15% / 15%
II	10 - 30 SMM	25% / 25%
III	Más de 30 SMM	25% / 30%

Fuente: Memoria y Cuenta de Mindur. Cifras expresadas en millones de bolívares.

Provea considera que el ajuste de las cuotas iniciales y mensuales al nivel de ingresos viene a corregir una de las fallas de la LPH al reconocer que las familias de ingresos limitados no pueden disponer del 30% de su presupuesto mensual para el pago de vivienda. El Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, ya había llamado la atención sobre este problema con motivo de una visita a Tailandia, al referirse a la exclusión de los programas de adquisición de vivienda "... del grupo con salarios bajos que no puede permitirse pagar más del 10% mensual de esos ingresos por la vivienda" y recordó estudios según los cuales "la vivienda del sector privado es inasequible a los que forman el 30% más pobre de la población". El mismo Conavi señala que en 1996, en el caso de las familias del estrato V (pobreza extrema) "... debido al notable incremento de la inflación, el porcentaje dedicado a gastos de alimentación se ubica en un 74%, lo que dificulta la posibilidad de destinar un 15% al pago de vivienda".

Una vez acordado el monto del nuevo salario mínimo, en julio de 1997 se procedió a ajustar los topes de las diferentes áreas de asistencia de la LPH, tal como se refleja en el anexo N° 11 y se recalculan los topes de cuotas iniciales y mensuales en función de los nuevos salarios.

El Informe Anual de Conavi para 1996 incluye una nueva sección en la que se analiza retrospectivamente el comportamiento de la LPH durante sus siete años de vigencia, identificándose un conjunto de factores que inciden negativamente en la correcta aplicación de esta ley; entre ellos se incluyen: a.- efectos de la inflación en el deterioro de los salarios que repercute en volúmenes de captación nominalmente mayores pero realmente iguales a lo largo

de estos siete años; b.- efectos de la inflación en costos de construcción, con pérdida de calidad en las obras y tendencia a concentrar la oferta en los topes superiores de las áreas de asistencia; c.- efectos de la disminución de ingresos fiscales que han retrasado los aportes de los organismos públicos productores de vivienda; d.- efectos de un mecanismo de financiamiento regresivo que no establece tasas de interés diferenciadas de acuerdo al nivel de ingreso de los beneficiarios y pérdida del valor de los créditos recuperados, lo cual reduce el volumen real de recursos disponibles; e.- efectos de la crisis financiera que ha limitado el otorgamiento de préstamos con fondos captados del público.

El mismo informe recuerda que a partir de 1995 se acordó un marco flexible de aplicación de la ley, con el objeto de permitir su rápida adaptación a las inestables condiciones económicas. No obstante, las mismas cifras del Conavi reflejan, precisamente a partir de 1995, una brecha mayor y en constante aumento entre la evolución del IPC, los insumos de la construcción y los topes de precios de venta de las viviendas de la LPH; esta brecha se traslada al prestatario transformada en menor superficie y calidad de la construcción.

Otro factor que contribuye a la limitada eficacia de la LPH es la mora de los empleadores en enterar los recursos recaudados de los trabajadores y su propia contribución. Para agosto de 1997 el Conavi estimaba que la deuda de los patronos superaba los 13 mil millones de bolívares, lo cual equivale a la cuarta parte de los recursos estimados por concepto de ahorro habitacional. En marzo de ese mismo año dicha entidad suscribió un acuerdo con el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (Seniat), con el objeto de compartir información que permita ejercer un mayor control sobre los empleadores que evaden las contribuciones del ahorro habitacional.

De acuerdo con la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, el mercado inmobiliario experimentó una contracción del 10% en 1996, lo cual obligó al sector a acudir a técnicas publicitarias y de financiamiento que no se utilizaban desde hace unos 10 años. La caída de la demanda es uno de los reflejos más evidentes de la imposibilidad de la mayoría de la población para hacer frente al gasto por concepto de vivienda; de hecho, según analistas inmobiliarios, los precios de los apartamentos crecieron en 54% en 1996.

A mediados de 1997 el Centro Simón Bolívar (CSB) anunció el llamado Proyecto Metrópolis, destinado a construir 5 mil viviendas para la clase media en Caracas y su zona metropolitana, con un plan de financiamiento que haga posible a este sector de la población asumir los costos de una vivienda propia; éste sería el primer proyecto de viviendas orientado a la clase media de la región capital desde la construcción del complejo Juan Pablo II a mediados de los años 80. No obstante, algunos sectores han manifestado reservas frente al proyecto, debido a la deficiente trayectoria del CSB en el área de la gestión de viviendas.

Con motivo del anuncio oficial según el cual se estimularía la construcción de viviendas de alquiler para la llamada clase media emergente, el titular de Mindur manifestó que, para reducir costos de inversión, los apartamentos se entregarían sin acabados internos. Si bien esta opción resulta adecuada en el caso de viviendas destinadas a la venta ya que el propietario puede ir progresivamente completando su inversión, carece de sentido pretender ofrecer en alquiler inmuebles no acabados, ya que si un inquilino debe cargar con el peso de completar una vivienda que no le pertenece, la oferta de un alquiler relativamente bajo se convierte en una ilusión, pues lo que se ahorra en alquiler hay que invertirlo en mejoras que no redundan en beneficio del inquilino.

En materia de créditos hipotecarios, en 1996 se experimenta una caída en la cantidad de viviendas financiadas tanto a corto como a largo plazo, de forma que se registran 11.812 operaciones para adquisición y mejoramiento y 3.296 para construcción, siendo éstos los montos más bajos desde el inicio de la LPH; sin embargo los montos nominales de dinero involucrados en estas operaciones experimentan un considerable aumento debido al incremento en los costos de construcción. Según el titular de Mindur, los ajustes acordados en la LPH en febrero y julio de 1997 reactivaron el crédito tanto a constructores como a compradores de viviendas ubicados en el AA-III. La disminución de las tasas de interés podría ser un estímulo a la reactivación del crédito como mecanismo de acceso a una vivienda

mediante gastos soportables. Finalmente, en relación con la demanda de nulidad intentada en mayo de 1996 ante la CSJ por parte de las entidades financieras contra la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, el máximo tribunal falló en favor de los deudores, por lo que el Ejecutivo podría comprar la cartera crediticia, tal como lo establece el artículo 6 de dicha ley; la decisión obliga a la banca hipotecaria y a las entidades de ahorro y préstamo a devolver los intereses cobrados en exceso a dichos deudores.

Condiciones de habitabilidad

Las condiciones de habitabilidad guardan estrecha relación con la calidad de la vivienda y ésta continua deteriorándose, aún en las construcciones financiadas con fondos de la LPH. Los materiales de construcción tienen una incidencia de entre el 60 y 70% en el costo final; tomando en cuenta que las llamadas viviendas de interés social se definen en función del tope de su precio de venta, es lógico suponer que los pocos promotores que aún construyen este tipo de vivienda lo hacen a expensas de la calidad de la misma. Según cálculos de Alfredo Cilento, directivo de la Asociación Leopoldo Martínez Olavarría (Alemo), no sería aventurado afirmar que, o bien “los promotores están sacrificando utilidades –lo cual es improbable– o están construyendo viviendas de menor área y calidad, puesto que están vendiendo a un precio cada vez menor que el incremento del precio del componente más importante, representado por los materiales y componentes de construcción. En 1994, dicho indicador fue el 0,29 del correspondiente al año 1980, lo cual indica claramente la existencia de una reducción de área y calidad, del orden del 70%, en las nuevas viviendas. (...) En resumen, al finalizar 1994, los venezolanos tenían una capacidad de compra equivalente a la mitad de la que tenían en 1980 y los pocos que pudieron adquirir una vivienda en el mercado, con la Ley de Política Habitacional, compraron un producto equivalente, en área y calidad, al 30% de lo que podían adquirir quince años atrás”. Cilento concluye afirmando que la situación no ha variado en los años siguientes, pues los índices de inflación son determinantes en esta materia.

Otro aspecto vinculado con la calidad de la vivienda es el relativo al espacio. En este sentido, los proyectos de vivienda desarrollados por Fundabarríos han sido cuestionados por reducir la vivienda a un espacio mínimo (43 m²), sin posibilidades posteriores de crecimiento, tal como correspondería desde una concepción de vivienda progresiva. El sueño del “techo propio”, demagógicamente atendido por las autoridades, lleva al desarrollo de proyectos de construcción que no responden a las necesidades de las familias. De esta forma, se estaría incurriendo en una forma de discriminación al limitar los proyectos a la dotación de casas para pobres, en las que se sacrifica la calidad en función de un mal entendido concepto de vivienda.

Las condiciones de habitabilidad se relacionan también con la ventilación e iluminación naturales de las viviendas. El crecimiento desordenado de las ciudades está conduciendo a una pérdida progresiva de espacios comunes tales como veredas, aceras, escaleras, etc., reduciéndose de esta forma la ventilación e iluminación naturales. Estudios realizados por investigadores de la Facultad de Arquitectura de la UCV en barrios populares urbanos de Caracas, revelan que el 43,6% de los ambientes internos de las viviendas carecían de iluminación y ventilación naturales. En el caso de los barrios, la falta de ventanas obedece también a las limitaciones económicas de los habitantes, pues éstas requieren materiales más costosos (marcos, rejas, cerraduras, vidrios, etc.) que los requeridos por el simple levantamiento de una pared de bloques; el uso de alternativas viables y económicas que mejoren las condiciones de habitabilidad de las viviendas de los barrios podría promoverse desde programas de orientación técnica incorporados a los proyectos de consolidación de barrios; hasta el presente, sin embargo, este tipo de opciones no se han incluido en los programas oficiales.

Otro elemento que influye en la habitabilidad es el relativo a la seguridad física de la construcción. Al respecto, el sector de Nueva Tacagua (Caracas), un gigantesco complejo cuya construcción inició el Inavi hace más de 20 años, siguió siendo fuente permanente de información. Al desalojo y demolición de la mayoría de las viviendas ubicadas en las terrazas “L” y “O” en 1996 se sumaron en este período otros serios incidentes relacionados con la inseguridad física de la estructura de este complejo. A comienzos de 1997 se procedió al desalojo y demolición de las barracas ubicadas en las terrazas “R-S”; en abril varias familias de

la terraza "B" tomaron un nuevo conjunto de viviendas ubicadas en la terraza "G", en vista de que las que habitaban se encontraban en precarias condiciones; en junio familias de barracas ubicadas en la terraza "T" denunciaron la falta de receptividad del Inavi a sus planteamientos, pese a que la zona en que habitan fue declarada por Defensa Civil y el Cuerpo de Bomberos del D.F. como "zona de desastre"; también en junio una niña de 3 años murió al caer de un octavo piso en un edificio ubicado en la terraza "L"; según vecinos, las áreas comunes del edificio están completamente deterioradas, pues el Inavi no les brinda el mantenimiento requerido a causa de una reubicación que no se termina de concretar. En septiembre se produjo un nuevo anuncio según el cual habitantes de siete terrazas serían desalojados y sus viviendas demolidas. Para estas familias, la situación significa la vuelta a una etapa superada hace 22 años, como refiere una habitante de la zona: "... lo peor no es irnos, sino la indemnización que pretenden darnos. El instituto está jugando con nuestras vidas. Cuando creímos que ser damnificados era una condición pasada, hoy volvemos a la misma situación, con el agravante de que en esas viviendas construimos nuestras familias. Hicimos remodelaciones, pusimos rejas, cerámica, para ahora perder todo el esfuerzo porque ellos dictaminan cuánto vale la vida que construiste adentro". En 1996, el Inavi indemnizó a 58 familias y reubicó a 282; sin embargo, según vecinos de Nueva Tacagua, el instituto estaría indemnizando con 2 millones de bolívares a los habitantes de apartamentos pequeños y 2,8 millones a los de apartamentos grandes, pero a esta suma se le resta la deuda de los habitantes con el instituto; vista la situación de estas viviendas y la actitud asumida por el Inavi desde que se empezaron a producir deslizamientos hace casi 10 años, cabe interrogarse sobre quién está en deuda con quién.

Nueva Tacagua es quizás el caso más dramático, por la magnitud del daño a las viviendas y los efectos sobre sus habitantes, pero lamentablemente no es el único. Un total de 120 familias de la Urb. Vicente Emilio Sojo (Guarenas, Edo. Miranda) denunciaron fallas estructurales en los apartamentos que habitan, los cuales fueron construidos por el Inavi; denuncias similares contra el instituto fueron formuladas por habitantes de la Urb. Pío Alvarado (Carora, Edo. Lara) al detectarse fallas estructurales en 42 viviendas edificadas por aquél en dicho sector. Las denuncias alcanzaron a organismos regionales de vivienda, tal como sucedió en los casos de un grupo de adjudicatarios de la Urb. Los Naranjos (Miranda, Edo. Carabobo) y otro de la Urb. Nubia (El Tocuyo, Edo. Lara); en ambos casos los habitantes denunciaron las malas condiciones de habitabilidad de las viviendas construidas por las entidades regionales. Finalmente, también en el campo de Malariología se produjo una denuncia relacionada con viviendas construidas por ese organismo en el Edo. Carabobo; los techos de estas viviendas fueron contratados con una empresa que comenzaba a producir un nuevo material de forma experimental, con el compromiso de reponerlos si se dañaban; a los tres años de colocados, los techos presentaron grietas que posteriormente provocaron goteras y filtraciones sin que la sede regional de Malariología haya corregido la situación.

Asequibilidad de la vivienda

La construcción de proyectos habitacionales que favorezcan a familias de escasos recursos es una de las formas en que se expresa el acceso a la vivienda. Sin embargo, como bien ha señalado Cilento, "los precios de la oferta están indexados a la inflación, mientras que la demanda es cada vez menos solvente en términos de disponibilidad para la adquisición de vivienda o pago de arrendamiento", lo cual supone un sector cada vez mayor de la población excluido de cualquier posibilidad de acceder a viviendas a través de los mecanismos convencionales del mercado. En su segundo informe preliminar, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, también se refirió a este punto afirmando que la construcción de interés social sigue siendo uno de los medios para satisfacer el acceso a una vivienda, pues la experiencia ha demostrado que el sector privado se incorpora en la actividad de la construcción sólo desde una perspectiva de los beneficios. Es por ello que en la satisfacción de los requerimientos habitacionales de los sectores de menores ingresos, correspondientes al AA-I de la LPH, el Estado juega un papel de primer orden.

Sin embargo, la eficacia del papel del Estado depende en buena medida de mecanismos ágiles, capaces de tomar decisiones de acuerdo con las necesidades específicas de cada comunidad o grupo; pero, tal como admite el Conavi, la estructura organizativa del sector público dedicado a la vivienda "... no está preparada para responder a las demandas y

exigencias de las comunidades en la solución de sus problemas, ya que fue diseñada para actuar en otros escenarios, con marcada tendencia a la centralización y concentración de las decisiones, actividades y recursos, lo que se manifiesta en: saturación de la capacidad de ejecución de los organismos nacionales, dificultad para generar relaciones autónomas entre los usuarios y resistencia a delegar y transferir funciones, recursos y responsabilidades a otros actores en el proceso"; a lo anterior se suma el papel poco relevante que han tenido hasta ahora los órganos estatales y municipales en el reciente proceso de descentralización, por lo que "... todavía se evidencia una actividad predominante de los organismos del nivel central".

De esta forma, debido a que hasta 1994 los órganos centrales acapararon los recursos asignados a la atención de las políticas de vivienda destinadas al AA-I, la participación de las gobernaciones y alcaldías ha sido muy limitada, ejecutando tan sólo el 6% de los programas habitacionales entre 1990 y 1996; el resto de la ejecución corresponde al Inavi (58%), el Servicio Autónomo de Vivienda Rural (21%), Fondur (13%) y a otros organismos públicos (2%) . Para 1996 el aporte de los institutos regionales de vivienda (Inrevis) se concreta en 22.900 soluciones, lo cual supone el inicio del traslado de responsabilidades del nivel central a los estados. Un paso de avance en el proceso de descentralización lo constituye el Decreto 1.451 por el cual se delimitan las competencias del poder central, estatal y municipal en materia de equipamiento urbano.

Un mecanismo impulsado por Mindur para hacer accesible la vivienda, en este caso a los trabajadores del Estado, es la conversión de prestaciones sociales en títulos canjeables en el mercado de la vivienda. A fines de 1996 Mindur concluyó el primer acuerdo por el cual el Ministerio de Hacienda transfiere al Banco Nacional de Ahorro y Préstamo la suma de 30 mil millones de bolívares para iniciar el programa . Resulta prematuro evaluar el impacto real que esta fórmula tendría en la capacidad del trabajador para acceder a una vivienda; sin duda su éxito dependerá en buena medida de que los títulos tengan un buen rendimiento y sean rápidamente canjeables sin enfrentar resistencias por parte de inversionistas y constructores.

La tendencia de la construcción impulsada por el sector privado siguió siendo a la baja. Según la Ocej, el comienzo de construcciones de viviendas cayó en 27% en 1996 . Para 1997 Mindur esperaba que la participación del sector privado en la construcción de viviendas de interés social se ubicara en el orden de las 40 mil unidades, es decir, la tercera parte de la poco realista meta de 120 mil soluciones . Durante este período se siguieron registrando denuncias de familias estafadas por promotores privados que entregaron viviendas en precarias condiciones de habitabilidad o que simplemente paralizaron las obras pese a estar edificando con créditos otorgados por el Estado, sin que las autoridades responsables aseguren la culminación de las mismas; tal situación afectó, entre otros, a numerosas familias que aún esperan la entrega de viviendas en desarrollos habitacionales ubicados en Pto. Cabello (Edo. Carabobo), Guatire y Cúa, (Edo. Miranda).

Una opción que permite a las familias acceder a una vivienda es la participación en proyectos colectivos mediante las Organizaciones Comunitarias de Viviendas (OCVs) apoyadas por las Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIVs). Según registros del Conavi, para mediados de 1997 existían unas 505 OCVs y 102 OIVs. Las proyecciones de Mindur indican que éstas serían responsables por gestionar la producción de unas 7 mil viviendas en 1997, mientras que en 1996 estas organizaciones produjeron 7.425 unidades en el AA-I y unas 600 en el AA-II . Provea reitera lo expresado en informes anteriores, en el sentido de que estas iniciativas, si bien resultan valiosas, no pueden entenderse, como han pretendido algunos representantes oficiales, como la alternativa; en este sentido Provea comparte la visión del Conavi, el cual entiende que aunque "existe un creciente e irreversible proceso de conformación de organizaciones comunitarias de vivienda (OCV), la incorporación de estas organizaciones no ha sido significativa".

El poco impacto de las OCVs y OIVs en la superación de los problemas habitacionales se relaciona con diversos factores. En primer lugar, los órganos rectores (en este caso Inavi y Fondur) no han creado mecanismos y procedimientos claros a nivel central, al punto que se exige a una OCV requisitos similares a los exigidos a un promotor convencional, sin que tal exigencia esté acompañada por el necesario apoyo técnico. Por otra parte, las OIVs no han

sido lo suficientemente fuertes para acompañar a las OCVs debido a la falta de apoyo estatal, el cual ha limitado su soporte a cursos o a acompañamientos técnicos desde fuera, lo cual no favorece el necesario proceso de participación comunitaria que debe formar parte de esta propuesta. En tal sentido, se ha señalado que “las OIV han sido planteadas como una vía para solucionar las dificultades de llevar una organización comunitaria a OCV. Incluso, constituyen un requisito para la formalización de las OCV. El problema es que hay pocas organizaciones especializadas que puedan conformarse en OIV, siendo entonces esta solución, una limitación antes que una ventaja”.

En general, no se ha entendido que se trata de un proceso diferente a la autoconstrucción, donde el Estado no puede inducir la gestión sino facilitarla. La descentralización de competencias en cuanto al manejo de las relaciones con OCVs y OIVs a los estados ha permitido en algunos casos avanzar hacia la superación de estos problemas, pero el nivel central debe jugar un papel rector que asegure que la propuesta no se desvirtúe para convertirse en una nueva expresión de clientelismo o de traslado de responsabilidades estatales al ámbito comunitario.

La propuesta de las OIVs y OCVs requiere el paso de una visión de producto a una visión de proceso en lo que a vivienda se refiere. En tal sentido, resulta pertinente recordar lo afirmado por el Relator Especial de la ONU: “Si se reconoce el derecho a la vivienda como el proceso social que es, entonces es fundamental que, aparte del indispensable derecho a saber, prescrito por la ley y voluntario, se creen condiciones para que se constituyan instituciones locales descentralizadas de manera que la población pueda desempeñar una función importante en todas las actividades locales y zonales de planificación, asignación de recursos y generación de recursos”.

Por último, aunque desde mediados de 1996 Mindur comenzó a brindar información a los medios sobre el proyecto acordado con el BID para satisfacer las necesidades de vivienda de las familias de menores ingresos, a lo largo del período cubierto por este Informe no se conocieron avances significativos al respecto.

Ubicación

Entre los requisitos de ubicación de la vivienda se incluye el acceso a fuentes de empleo, servicios de educación, salud y transporte. En años recientes, la necesidad de abaratar los costos con el objeto de producir viviendas cuyos precios se ubiquen por debajo de los topes indicados por la LPH, ha llevado a desarrollar construcciones en lugares cada vez más alejados, por lo que las nuevas “soluciones habitacionales” se encuentran generalmente en lugares donde el transporte, los centros de salud y de educación, así como las fuentes de empleo son escasos o inexistentes, con lo cual se incrementan los gastos familiares y no se resuelve el problema de la insatisfacción frente a viviendas que sólo constituyen un techo, sin la localización adecuada para satisfacer las necesidades familiares. En ocasiones, la deficiente solución del problema de vivienda genera problemas adicionales, pues lo que no se invierte en vivienda debe gastarse en transporte interurbano y otros servicios, por no hablar del desgaste emocional que producen las numerosas horas empleadas en traslados desde y hacia el lugar de residencia.

Esta situación produce lo que Cilento califica como déficit expectante, es decir aquel que resulta, no de la falta de vivienda, sino de la insatisfacción de las expectativas de vivienda debido a opciones que no cubren las necesidades de los habitantes, quienes siguen aspirando a una vivienda de mejor calidad y ubicación. Al respecto, Cilento plantea que el déficit de viviendas no puede resolverse únicamente mediante la construcción de nuevos desarrollos en lugares cada vez más apartados, sino que es necesario preservar y mejorar el aprovechamiento del parque de viviendas existentes, de forma que “su mejoramiento y reproducción, por división o ampliación, son acciones fundamentales para mejorar el hábitat y aumentar, con menores esfuerzos, la oferta de viviendas”; ello contribuiría no sólo a la generación de nuevas viviendas en lugares más accesibles, sino también a mejorar las nuevas construcciones “y reducir los riesgos que penden sobre grandes extensiones urbanas fuertemente vulnerables”.

La ubicación adecuada de la vivienda también se relaciona con el entorno físico, tanto ambiental como geográfico en el que está localizada. Según el estudio realizado por Baldó y Villanueva, en Caracas existen unos 485 asentamientos no controlados que albergan al 40% de la población y ocupan el 43% de la superficie de la ciudad. De estos asentamientos, sólo 5% presenta problemas geológicos que obligan a su desocupación, a pesar de que la mitad de los barrios están sobre pendientes agudas; los demás barrios pueden ser preservados mediante ingeniería correctiva. Como señala el profesor y geólogo Rodolfo Sancio la inestabilidad del terreno sobre el cual se asientan los barrios es una falacia. "Si bien es cierto que esto se produce en algunos casos, también es cierto que sucede lo mismo con las urbanizaciones. De acuerdo con mi experiencia, la inestabilidad del terreno afecta mayor área y población, y es más difícil de corregir, a un costo 10 veces mayor, en una urbanización que en un barrio de Caracas"; ello se debe a que el movimiento de tierra que se realiza en una urbanización provoca una intervención muy superior a la que se produce cuando se hace un banqueo en un barrio. Sin embargo, la supuesta inestabilidad del terreno del barrio sigue siendo utilizada como excusa para producir desalojos. Sancio recuerda: "... en un caso de deslizamiento en una urbanización, se estabiliza el terreno y se repara la vivienda; en un barrio, en un caso similar, se deja que el terreno siga su curso y se desaloja. O peor aún, se excava al pie para liberar el tránsito de una vía, con lo cual se acelera y profundiza el derrumbe".

En otras palabras, buena parte de los derrumbes e inundaciones que se producen en los barrios del país podrían ser evitados mediante la aplicación de ingeniería correctiva de fallas geológicas menores y la dotación de drenajes adecuados; los recursos necesarios para ello son muy inferiores a los requeridos para tratar problemas similares en áreas urbanizadas. Sin embargo, la forma en que se enfrenta el problema en ambas circunstancias da cuenta de un trato discriminatorio. Mientras las obras en respuesta a deslizamientos en barrios las atiende el Inavi a través de la Gerencia de Promoción y Operaciones, las de las urbanizaciones las atiende la Dirección General Sectorial de Equipamiento Urbano de Mindur; bajo el rubro de "Edificaciones varias" ésta última anunció en 1996 la conclusión de 7 obras por un monto de 290 millones de bolívares, de las cuales 4 corresponden a la Urb. Alto Prado de Caracas; cabe recordar que dicha urbanización fue nuevamente afectada por un derrumbe en septiembre de 1997, pero en ningún momento se ha planteado el desalojo de la comunidad afectada y mucho menos su traslado al interior del país. En cambio, el Inavi reporta que las 474 familias afectadas por derrumbes en barrios recibieron ayudas que se concretaron en 441 reubicaciones en distintos estados del país y 33 créditos especiales por Bs. 25,6 millones. La falta de atención preventiva a la situación geológica de los barrios sigue produciendo cada año nuevos contingentes de familias damnificadas por las lluvias.

Por primera vez, en el proyecto Promueba II Caracas se plantean dos estudios, uno de evaluación de riesgo geotécnico, sísmológico y tecnológico y otro de factibilidad técnica y costos de las obras de urbanismo mayor referidas a mitigación de riesgos geotécnicos, según los estudios propuestos por Baldó y Villanueva. Cabe destacar que, la Fundación Venezolana de Investigaciones Sísmológicas (Funvisis) instaló equipos de monitoreo de la actividad geológica en Nueva Tacagua y el barrio Carpintero, ambos en Caracas.

Si bien el terremoto de Cariaco (Edo. Sucre), ocurrido el 09.07.97, no ocasionó daños en viviendas que puedan ser atribuibles a negligencia técnica oficial, sirvió para llamar la atención sobre la caducidad de los equipos de monitoreo sísmico; problema que ya había sido advertido por Funvisis al señalar la necesidad de "repotenciación, integración y expansión de la red sísmológica nacional, en virtud del avanzado nivel de obsolescencia y deterioro de los equipos que integran las redes sísmológica y acelerográfica, instaladas en la década de los 70 y debido a la insuficiente cobertura geográfica de las mismas". Esta situación de carencia de adecuados mecanismos y criterios de seguridad antisísmica en zonas sísmicas de alta densidad poblacional, se presenta también en la ciudad de Caracas.

Por último, cabe recordar que la situación de los damnificados del lago de Valencia (Edo. Carabobo), sigue sin resolverse. Numerosas familias esperan una respuesta del Inavi, organismo que construyó las viviendas en las que habitan y que se ven sometidas a constantes inundaciones debido a la recuperación de los niveles de agua del lago.

Adecuación cultural

Entre los indicadores de satisfacción del derecho a una vivienda adecuada, el Relator Especial de la ONU sobre esta materia identifica en su más reciente informe el mantenimiento de la identidad y los conocimientos culturales en los siguientes términos: “La vivienda es una forma esencial de expresión cultural que utiliza una amplia gama de conocimientos, tradiciones y actividades artesanales y de expresión viva de la diversidad cultural. Las numerosas violaciones [a este derecho] (...) privan a la gente de esta forma única de expresión. Como resultado de ello se produce una pérdida de identidad, de conocimientos y de la sensación de ‘estar’ y pertenecer a un lugar que es tan indispensable para la supervivencia de la diversidad de los pueblos del mundo” . En el caso de Venezuela, tanto Alemo como el Conavi desarrollan proyectos que apuntan al estímulo a la investigación sobre materiales y técnicas de construcción a bajo costo; parte de estos proyectos pretenden identificar tecnologías adaptadas al entorno y con aprovechamiento de insumos locales.

Desde hace algún tiempo se ha comenzado a recuperar el uso del barro, convertido en bahareque y ladrillo de adobe, para la construcción, al punto que la misma Dirección de Malariología, responsable desde hace 39 años por el proceso de sustitución de viviendas de adobe y paja por viviendas de bloque y zinc, ha comenzado proyectos experimentales de recuperación de la técnica del bahareque en el Edo. Miranda; se trata de un material modificado y resistente al agente transmisor del mal de Chagas. Habitantes de Puerto Cabello y de los municipios Montalbán, Bejuma y Miranda, todos en el Edo. Carabobo, hicieron llamados a las autoridades locales para impulsar la fabricación de ladrillos de adobe y otros materiales de construcción disponibles en la región ; por su parte, la gobernación del Edo. Miranda respaldó el desarrollo de un proyecto experimental de construcción de ladrillos con materiales locales. Curiosamente, sin embargo, se está produciendo un fenómeno por el cual la reivindicación del adobe como material de construcción se ha vuelto una moda; en palabras de Manuel Rivero, arquitecto y profesor de la Facultad de Arquitectura de la UCV, “el barro pasó a la cultura de lo ‘snob’ no como una respuesta alternativa, sino decorativa”, al punto que en algunos lugares comienza a tener precios superiores a los del bloque de arcilla.

Vale destacar que la Dirección de Malariología ha comenzado a asumir un proceso de adaptación de la vivienda rural al clima, costumbres y necesidades básicas de los habitantes. Como es sabido, la vivienda rural ha sido cuestionada por producir unidades en serie, sin respetar las diferencias socio-culturales presentes en diversas regiones del país.

En el ámbito urbano, el respeto a las expresiones culturales debe partir de procesos participativos en los que la comunidad se incorpore a todo el diseño o rediseño y gestión de su hábitat. La tendencia predominante hasta el presente ha sido la de un Estado que se impone, sin consultar a los destinatarios de sus proyectos habitacionales. Como el punto de partida es que el rancho siempre será una opción peor, el Estado construye viviendas cuyo propósito parece ser más la sustitución del rancho que la creación de un espacio habitable. Al respecto, Teolinda Bolívar propone “resguardar la singularidad de los barrios, especialmente aquellos contruidos en terrenos pendientes, que han logrado espacios muy peculiares y bellos (...) Pero también consideramos la necesidad impostergable de estudiar los requerimientos del ser humano que vive en esas zonas (...) El respeto a lo realizado no debe impedir el desarrollo de una crítica que permita llegar a estándares vivibles” .

El drama de los alquileres

Según cifras de la Ocei, 451.293 familias residen en viviendas alquiladas , al tiempo que más de 300 mil viviendas en alquiler permanecen cerradas, según la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, a causa de la inseguridad jurídica que afecta tanto a inquilinos como a arrendadores. Desde los años 60 no se construyen viviendas para alquiler, por lo que la disponibilidad de este tipo de inmuebles se ubica en el 15%, cuando debería estar en el orden del 45% . La contracción de la oferta motivada por la ausencia de nuevas construcciones y el cierre de las existentes, frente a una demanda creciente a causa de la imposibilidad de acceder a vivienda propia, son factores que generan una situación en la cual los precios suben en forma

desmedida y, al mismo tiempo los pocos inquilinos que permanecen como tales se aferran al inmueble amparados en una legislación que no beneficia ni a propietarios ni a inquilinos.

A lo anterior se suma la incapacidad de la Dirección de Inquilinato para manejar adecuadamente la situación, debido a la falta de transparencia en los procesos de regulación de alquileres. A comienzos de 1997 la Dirección de Inquilinato fue trasladada del Ministerio de Fomento a Mindur, lo que podría significar un cambio en el enfoque sobre la vivienda en alquiler, la cual dejaría de ser vista como una simple mercancía, integrándola en el conjunto de políticas nacionales sobre vivienda.

En teoría, el canon de arrendamiento no debería ser superior al 15% del precio del inmueble, pero el desbalance entre oferta y demanda, aunado a las complicaciones del trámite burocrático de la regulación, contribuye a que una cantidad creciente de contratos se realicen al margen de la ley. Por otra parte, los juicios de inquilinato son costosos y de larga duración, por lo que los propietarios que aún se atreven a alquilar se valen de estrategias informales de presión para forzar la salida del inquilino; dichas estrategias incluyen el corte de los servicios, el amedrentamiento, el cambio de cerraduras, la destrucción de muebles y objetos personales, la falta de mantenimiento que incide en la calidad de la vivienda y hasta la mudanza del propietario al inmueble. Otra opción utilizada con una frecuencia creciente es la figura del comodato, mediante la cual el propietario alquila el inmueble en un régimen diferente que le permite deshacerse del inquilino en cualquier momento. En definitiva, la crisis de sistema inquilinario está llevando a los propietarios a asumir la justicia por mano propia, desarrollando una espiral creciente de inseguridad que también afecta a los inquilinos a causa de la ineficacia de los órganos oficiales de regulación que están promoviendo una desregularización de hecho y el incremento de la oferta en las barriadas populares, al margen de los mecanismos oficiales de control, lo cual afecta especialmente a las familias de menores recursos.

Mindur ha comenzado a proponer el uso de un porcentaje de los ahorros provenientes de la LPH para estimular la construcción de viviendas para alquiler, algunas de las cuales podrían arrendarse con opción a compra. De concretarse esta medida, sería necesaria una revisión profunda de la legislación que regula la materia inquilinaria, la aplicación gradual de la nueva legislación para evitar mayores brotes especulativos o desalojos masivos y la descentralización de la función regulatoria de las viviendas de alquiler al ámbito municipal. Provea considera que, si bien es cierto que la actual situación no favorece ni a propietarios ni a inquilinos, cualquier cambio que se introduzca debe preservar el derecho fundamental del inquilino a la seguridad jurídica en balance con los derechos del propietario, de tal forma que se estimule la oferta, se abaraten los costos de arrendamiento, se establezcan mecanismos transparentes y ágiles de resolución de conflictos inquilinarios y se mejore la calidad de las viviendas alquiladas.

El drama de los alquileres

Según cifras de la Ocei, 451.293 familias residen en viviendas alquiladas, al tiempo que más de 300 mil viviendas en alquiler permanecen cerradas, según la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, a causa de la inseguridad jurídica que afecta tanto a inquilinos como a arrendadores. Desde los años 60 no se construyen viviendas para alquiler, por lo que la disponibilidad de este tipo de inmuebles se ubica en el 15%, cuando debería estar en el orden del 45%. La contracción de la oferta motivada por la ausencia de nuevas construcciones y el cierre de las existentes, frente a una demanda creciente a causa de la imposibilidad de acceder a vivienda propia, son factores que generan una situación en la cual los precios suben en forma desmedida y, al mismo tiempo los pocos inquilinos que permanecen como tales se aferran al inmueble amparados en una legislación que no beneficia ni a propietarios ni a inquilinos.

A lo anterior se suma la incapacidad de la Dirección de Inquilinato para manejar adecuadamente la situación, debido a la falta de transparencia en los procesos de regulación de alquileres. A comienzos de 1997 la Dirección de Inquilinato fue trasladada del Ministerio de Fomento a Mindur, lo que podría significar un cambio en el enfoque sobre la vivienda en alquiler, la cual dejaría de ser vista como una simple mercancía, integrándola en el conjunto de políticas nacionales sobre vivienda.

En teoría, el canon de arrendamiento no debería ser superior al 15% del precio del inmueble, pero el desbalance entre oferta y demanda, aunado a las complicaciones del trámite burocrático de la regulación, contribuye a que una cantidad creciente de contratos se realicen al margen de la ley. Por otra parte, los juicios de inquilinato son costosos y de larga duración, por lo que los propietarios que aún se atreven a alquilar se valen de estrategias informales de presión para forzar la salida del inquilino; dichas estrategias incluyen el corte de los servicios, el amedrentamiento, el cambio de cerraduras, la destrucción de muebles y objetos personales, la falta de mantenimiento que incide en la calidad de la vivienda y hasta la mudanza del propietario al inmueble. Otra opción utilizada con una frecuencia creciente es la figura del comodato, mediante la cual el propietario alquila el inmueble en un régimen diferente que le permite deshacerse del inquilino en cualquier momento. En definitiva, la crisis de sistema inquilinario está llevando a los propietarios a asumir la justicia por mano propia, desarrollando una espiral creciente de inseguridad que también afecta a los inquilinos a causa de la ineficacia de los órganos oficiales de regulación que están promoviendo una desregularización de hecho y el incremento de la oferta en las barriadas populares, al margen de los mecanismos oficiales de control, lo cual afecta especialmente a las familias de menores recursos.

Mindur ha comenzado a proponer el uso de un porcentaje de los ahorros provenientes de la LPH para estimular la construcción de viviendas para alquiler, algunas de las cuales podrían arrendarse con opción a compra. De concretarse esta medida, sería necesaria una revisión profunda de la legislación que regula la materia inquilinaria, la aplicación gradual de la nueva legislación para evitar mayores brotes especulativos o desalojos masivos y la descentralización de la función regulatoria de las viviendas de alquiler al ámbito municipal. Provea considera que, si bien es cierto que la actual situación no favorece ni a propietarios ni a inquilinos, cualquier cambio que se introduzca debe preservar el derecho fundamental del inquilino a la seguridad jurídica en balance con los derechos del propietario, de tal forma que se estimule la oferta, se abaraten los costos de arrendamiento, se establezcan mecanismos transparentes y ágiles de resolución de conflictos inquilinarios y se mejore la calidad de las viviendas alquiladas.