

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

El Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi) reconoce que tiene por objeto "...dar cumplimiento al precepto constitucional que garantiza a las familias venezolanas el derecho a la vivienda"¹. Pese al reconocimiento oficial de la vivienda como derecho humano, las políticas oficiales siguen contribuyendo de manera poco significativa a superar el déficit habitacional. Las cifras sobre vivienda se manejan a conveniencia, no existen estudios detallados sobre la problemática de la tenencia y titularidad de las tierras destinadas a viviendas, no se estimula la investigación sobre tecnologías apropiadas que abaratarían los costos de la construcción y las constantes reformas a la Ley de Política Habitacional (LPH) hacen cada vez más difícil el acceso a una vivienda adecuada por parte de las familias de menores ingresos.

Como consecuencia de lo anterior, un alto porcentaje de venezolanos enfrenta incertidumbre en cuanto a la tenencia de las viviendas que habitan, ya sea bajo régimen de inquilinato o con créditos hipotecarios, y la escasez de viviendas sigue produciendo un ciclo interminable de ocupaciones ilegales, desalojos violentos y, más recientemente, criminalización de poblaciones damnificadas.

Tendencias del déficit habitacional

Según proyecciones del Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), los requerimientos habitacionales para el quinquenio 1994 - 1998 se estiman en un total de 2.606.352 unidades, de las cuales 768.486 corresponden a nuevas

1 MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO: *Memoria y Cuenta 1995*. Caracas, 1996. Vol. I. pág. I-23.

soluciones, 487.073 se requieren para satisfacer el incremento poblacional, 185.450 estarían destinadas a cubrir las necesidades de reposición de viviendas deterioradas y 1.165.343 abarcan obras de mejoramiento y dotación de servicios a viviendas precarias.² Estas proyecciones indican que cerca de dos tercios de los habitantes del país no cuentan con una vivienda adecuada o carecen de ella totalmente. De las personas afectadas por esta situación, el 48% se ubica en asentamientos urbanos no controlados (barrios), el 39% en otras zonas urbanas y el 13% en el área rural.

Cada año se constituyen en el país unas 80 mil nuevas parejas (ubicadas bajo el rubro de incremento poblacional), las cuales suponen un crecimiento vegetativo que se distribuye de la siguiente forma: 60% en el Nivel de Asistencia I; 35% en el Nivel de Asistencia II; y 5% en el Nivel de Asistencia III y otros. Según Jacobo Rubinstein, presidente de la Fundación de la Vivienda Popular, el actual déficit “... requeriría una inversión anual para vivienda con su infraestructura correspondiente (...) de cien mil millones de bolívares anuales que habría que aportar solamente para el crecimiento vegetativo, salgan de donde salgan, del ahorro habitacional, del Estado o de otros recursos que el sistema financiero decida aplicar a la vivienda. Pero resulta que si sumamos lo que hoy día tenemos en estos recursos, que son apenas 13 mil millones que el Estado dio para la Ley de Política Habitacional en el Nivel I, más 18 mil millones

que se están captando por el ahorro habitacional, no llegamos ni al 30%”.³

Por su parte, la Fundación Centro de Estudios sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana (Fundacredesa) observa que, en efecto, las condiciones habitacionales no han revertido su tendencia deficitaria, pues entre 1989 y 1995 “se evidencia la disminución del déficit estructural, pero con aumento del déficit funcional en los estratos III y IV”.⁴ En cuanto al estrato más bajo de la población (estrato V), Fundacredesa afirma que “... el déficit estructural se mantiene más o menos constante, mientras que el déficit funcional aumenta; para este sector de la población no se evidencian efectos positivos en materia de políticas sociales en el área de vivienda”.⁵

A mediados de julio de 1996, el Presidente del Inavi, señaló que a un ritmo de construcción y dotación de servicios de 140 mil viviendas por año, en quince años estaría resuelto el déficit habitacional.⁶ No obstante, la meta de construcción del Conavi para 1995 era de 95 mil unidades y de 115 mil para 1996,⁷ por lo que resulta evidente que el déficit se sigue acumulando, aún partiendo de las ambiciosas e incumplidas metas fijadas por el Conavi. De hecho, el ritmo de construcción y dotación ha estado por debajo de dichas metas, que apenas se han cumplido en un 23%, de acuerdo con estimaciones del Presidente de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, quien afirmó además que las edificaciones construidas con el ahorro habitacional “no alcanzan a paliar,

2 CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA: *Requerimientos habitacionales, quinquenio 1994 - 1998*. Mimeo. Caracas, 1996.

3 RUBINSTEIN, Jacobo: *Intervención en la segunda jornada técnica sobre Ley de Política Habitacional*, en Asociación para la Investigación en Vivienda Leopoldo Martínez Olavarría (ALEMO). pág. 17.

4 FUNDACREDESA: *Indicadores de condiciones de vida*. Años 1994 - 1995. Resumen nacional. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República. Caracas, 1996. pág. 90. El déficit estructural corresponde a las viviendas tipo rancho y a las que, aún construidas adecuadamente, presentan hacinamiento. El déficit funcional comprende a familias que comparten su vivienda con otros grupos familiares o que arriendan un espacio en una vivienda principal.

5 Idem

6 Últimas Noticias, 16.07.96, pág. 11.

7 El Nacional, 12.12.95, pág. E-2.

ni siquiera, el déficit que se acumula con motivo del crecimiento vegetativo de la población,”⁸ según la misma Cámara, de las 95 mil unidades proyectadas para 1995, solo se concluyeron 40 mil.⁹

Llama la atención el hecho de que entre los mismos representantes oficiales hay discrepancias en torno al tiempo necesario para cubrir el déficit habitacional. Pese a que en julio el Presidente del Inavi estimaba que se requerían unos 15 años, el mismo funcionario declaró dos meses más tarde que el déficit sería superado en una década,¹⁰ mientras que el Conavi maneja proyecciones según las cuales “atender la magnitud de los requerimientos habitacionales actuales exige el establecimiento de una estrategia que permita superar, en un lapso entre 15 y 20 años, las necesidades habitacionales acumuladas”.¹¹

Por otra parte, las cifras siguen siendo manejadas con criterios parciales. Es así que en su mensaje al Congreso de la República, con motivo de la presentación de la Memoria y Cuenta del Ministerio de Desarrollo Urbano (Mindur), el titular del despacho anunció con satisfacción que el Inavi ejecutó 30.096 soluciones habitacionales en 1995, pero en la misma Memoria se observa que 12.287 de estas soluciones corresponden al programa de desfase de 1994, al tiempo que entre el total de dichas soluciones se incluyen 19.066 parcelas con servicios básicos y algunas de ellas con “unidad básica” que corresponden al concepto de vivienda progresiva,¹² lo cual significa que gran parte de

las soluciones habitacionales reportadas como logro del Inavi en 1995 no constituyen un techo, sino tan solo un piso.¹³

Las posibilidades futuras de remontar este déficit parecen poco probables, si se observan las asignaciones presupuestarias destinadas a los agentes oficiales responsables en la materia, tal como se refleja en el siguiente cuadro:

Organismo	Presupuesto ejecutado 1995	Presupuesto proyectado 1996
Fondur	21.891,5	25.788,1
Fundabarrios	550,0	250,0
Inavi	31.531,4	43.476,4

Fuente: Memoria y Cuenta del Ministerio de Desarrollo Urbano. Cifras expresadas en millones de bolívares.

Además de una sensible disminución de los recursos asignados para el mejoramiento de viviendas y servicios en zonas barriales, las proyecciones para 1996 parecen ignorar el impacto que tendría el alza de los materiales de construcción y las proyecciones oficiales de inflación para 1996, con lo cual los incrementos -de por sí poco significativos- se reducirán por las razones ya apuntadas.

Las carencias siempre crecientes en materia de vivienda, no se relacionan solo con el problema de los recursos; existe también una fuerte limitante en el campo de la planifica-

8 El Universal, 04.02.96, pág. 2-27.

9 Economía Hoy, 16.03.96

10 El Universal, 29.09.96, pág. 2-14; El Carabobeño, 30.09.96, pág. C-5.

11 CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA: *Plan quinquenal de Vivienda 1994 - 1998. Situación habitacional y lineamientos de política*. Mimeo. Caracas, 1994.

12 Ministerio de Desarrollo Urbano. Op. cit. Pág. 11-55. La vivienda progresiva enda progresiva es aquella que cuenta con el espacio y servicios mínimos y que puede ser posteriormente ampliada por el propietario

13 El Consejo Nacional de la Vivienda define las soluciones habitacionales como “todas las modalidades de atención a las necesidades familiares de todos los niveles socioeconómicos, por consiguiente, dentro de este concepto se ubican tanto las viviendas completas, como los créditos para mejoramiento de viviendas precarias, viviendas núcleo y ampliables, siempre que estas soluciones habitacionales puedan alcanzar, en sus etapas finales, los estándares de tamaño, dotación de servicios, materiales de construcción y equipamiento aceptables para una habitabilidad digna”. Conavi, Plan quinquenal, op. cit.

ción, pues “no existe un registro territorial propiamente dicho, un registro inmobiliario apropiado que vaya pegado con el registro público”¹⁴, lo cual afecta el desarrollo de planes racionales de urbanización.

Otro factor que incide negativamente en las políticas de vivienda es el de la multiplicidad de agentes que intervienen en el sector, pues existen 6 entidades nacionales,¹⁵ además de agentes oficiales a nivel estatal y municipal, algunos con competencias que se solapan entre sí. El Conavi tiene a su cargo la consolidación de “una estructura organizativa y funcional del Sector Vivienda que armonice el desempeño de los roles de cada uno de los agentes”.¹⁶ Si bien se han producido algunos avances en este sentido, todavía persiste la duplicación de funciones, especialmente entre las entidades nacionales y sus contrapartes estatales y municipales.

Seguridad jurídica de la tenencia

El déficit habitacional confronta cada año a un número creciente de familias con la incertidumbre de perder incluso la posibilidad de permanecer en una vivienda alquilada o en una precaria casa construida sobre un terreno que puede estar ocioso por décadas, pero al que de inmediato le surge dueño cuando se produce la ocupación, lo cual desencadena el generalmente violento procedimiento de desalojo, sin que las autoridades judiciales tomen en cuenta el precepto constitucional sobre la función social de la propiedad.

La falta de definición sobre la titularidad de tierras y construcciones afectó a lo largo del período a centenares de familias. En el sector Sierra III de Upata (Edo. Bolívar) la

incertidumbre por la indefinición para solventar problemas de propiedad afectó por igual a adjudicatarios y a ocupantes de un desarrollo habitacional a cargo del Instituto de Vivienda de dicha entidad.¹⁷ En las urbanizaciones Altos de Lara y Altos del Brasil de Barquisimeto (Edo. Lara), el Inavi construyó hace 20 años varios lotes de viviendas, oportunamente canceladas por sus habitantes; sin embargo, después de dos décadas dicho organismo ha pretendido cobrar el terreno por un precio cien veces mayor al que tenía en el momento en que se ejecutaron las construcciones, colocando a los adjudicatarios en una situación de incertidumbre, pues los montos exigidos por el Inavi sobrepasan sus posibilidades de pago.¹⁸ Otra situación irregular se presentó en Altos de La Venaga, un complejo residencial de cuatro edificios y varios centenares de casas ubicado en Maracaibo (Edo. Zulia); la propiedad de las viviendas se encuentra en disputa con una entidad financiera que reclama su devolución o la cancelación de las viviendas a precios actuales, sin reconocer las mejoras, bienhechurías y servicios públicos cuyo desarrollo estuvo totalmente a cargo de los vecinos.¹⁹

Los desalojos siguen constituyendo motivo de preocupación, tanto por su cantidad, como por la forma en que se realizan. En el período cubierto por este Informe, Provea tuvo conocimiento de que al menos unas 6.500 familias fueron afectadas por esta práctica, la cual es frecuentemente acompañada por acciones de fuerza ejecutadas por las policías estatales y municipales o por la Guardia Nacional (GN), quienes agreden físicamente a los afectados, destruyen sus per-

14 FOSSI, Victor: Intervención en la sexta jornada técnica sobre la producción del suelo urbanizado, en Alejo, op. cit. pág. 58.

15 Dichas entidades son: Mindur, Conavi, Inavi, Fondur, Fundabarrios Fundacomún y el Programa Nacional de Vivienda Rural

16 Ministerio de dDesarrollo Urbano: Memoria y Cuenta. Op. cit. pág. 1-50.

17 Correo del Caroní, 06.03.96, pág. A-3.

18 El Informador, 21.03.96, pág. 7-B.

19 La Columna, 28.02.96, pág. 17.

tenencias, disparan gases lacrimógenos para obligarlos a salir de las viviendas y cortan los servicios de agua y electricidad, sin importar la presencia de mujeres embarazadas, niños y ancianos que generalmente son los más afectados por tales agresiones.

Mercedes Gil, vicepresidenta del Movimiento Vecinal contra los Desalojos (Movecode), una asociación civil creada en Chacao (Caracas) en 1994, describe uno de los 1.300 casos de desalojo que afectaron a los inquilinos de Chacao en el primer trimestre de 1996 en los siguientes términos: *“Estos desalojos vienen desde hace cinco años, pero se han intensificado en este último año, y en lo que va del 96 la situación ha empeorado (...) Los desalojos son lo más desagradable que le puede suceder a una familia, porque generalmente ocurren en horas de la madrugada y las personas son tratadas de manera despótica, sin importar niños y ancianos. Se ha dado el caso, como el del edificio Imperial, donde una inquilina fue desalojada después de vivir allí 32 años. A la señora Cayetana le dio un infarto, y ni por eso pararon el desalojo”*.²⁰

Una modalidad que cobra fuerza en varias zonas de Caracas es la de venta del inmueble (generalmente edificios construidos hace más de 20 años) por el régimen de acciones, con lo cual los propietarios logran evadir la legislación sobre inquilinato, así como el pago de impuestos. Según Movecode, al menos unos 10 edificios de Chacao han sido vendidos por esta modalidad, cuya ilegalidad ha sido denunciada ante los tribunales por el Síndico Municipal de Chacao sin ningún éxito.

La mayoría de estos edificios son reacondicionados para oficinas, en parte porque se encuentran ubicados en zonas comerciales de fácil acceso y en parte por la falta de incentivos y facilidades para realizar operaciones de compra venta para viviendas.

Otras razones con las que frecuentemente se pretenden justificar los desalojos son el embellecimiento de las ciudades, la seguridad colectiva y la construcción de obras de vialidad o de interés social.

El 26.04.96, el diario El Nacional abrió su edición con una foto en primera página en la que se reseñaba la situación de una de las miles de familias “sin techo” que deambulan por Caracas. Se trataba de un hombre, su compañera discapacitada y su hija, quienes improvisaron vivienda bajo un puente en la zona de Parque Central (un lugar en el que se concentran numerosas oficinas públicas, hoteles de primera y los centros culturales más importantes del país). No habían transcurrido tres horas del inicio de la circulación del diario cuando 6 agentes de la Policía Metropolitana (PM) acudieron al lugar y forzaron a la familia a salir, según testigos, bajo amenaza de muerte. Los titulares de la Gobernación, de la Alcaldía y de la PM negaron su responsabilidad en cuanto a la orden de desalojo, pero tampoco ofrecieron solución alguna al caso.²¹

En marzo de 1996 las autoridades del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía (IAAIM), anunciaron que serían desalojadas unas 400 familias del sector de Mare Abajo (Distrito Federal) por encontrarse en la zona de seguridad del aeropuerto. No obstante, las familias rechazan el desalojo pues alegan que Mare Abajo es un asentamiento del siglo XIX y éstas habitaban esta zona mucho antes de que se iniciara la construcción del aeropuerto hace más de 60 años.²²

En Cabudare (Edo. Lara), 120 familias fueron desalojadas del sector Los Naranjos donde residían desde hace 8 años; el alcalde ofreció reubicarlos en otro lugar, pero los afectados rechazaron la propuesta, pues los terrenos de reubicación se encuentran en una zona agrícola, lo cual podría generar tensio-

20 El Nuevo País, 16.02.96, pág. 18.

21 El Nacional, 26 y 27.04.96, págs. A-1 y A-4.

22 El Universal, 01.03.96, pág. 2-24.

nes con los productores agrarios de la región. Una vez ejecutada la medida de desalojo, con fuerte presencia de la GN y el aval de una juez de municipio, el alcalde anunció que solicitaría la expropiación del terreno para construir un mercado municipal; al cierre de este Informe las 120 familias no han sido reubicadas.²³

Otra población que se encuentra amenazada con el desalojo es la de los sectores de Macayapa, Los Frailes, Manicomio, Lídice, Puerta de Caracas, Catuche y Av. Baralt en Caracas, a causa de la extensión de las obras de vialidad de la Av. Boyacá; unas 2.000 familias se verían afectadas por la medida.²⁴ Curiosamente, una de las comunidades que podría ser desalojada es la del Consorcio Catuche, la cual fue seleccionada por las Naciones Unidas como una de las cien experiencias innovadoras para ser presentadas en la cumbre de vivienda Hábitat II.²⁵

El problema de los desalojos ha experimentado un repunte desde abril de 1996, cuando el Consejo de la Judicatura (CJ) emitió una resolución según la cual los juicios de inquilinato pasan, en su totalidad, a ser competencia de los tribunales de parroquia, independientemente de la cuantía, acortando los lapsos procesales de tal forma que se afecta el derecho a la defensa de los inquilinos; la resolución elimina además la apelación ante la Corte Suprema de Justicia. Según la Asociación Metropolitana de Inquilinos, este cambio afecta la seguridad jurídica de quienes viven bajo régimen inquilinario, que totalizan a nivel nacional unas 2.568.000 familias.²⁶

La inseguridad jurídica afecta igualmente a los propietarios que arriendan inmuebles.

De acuerdo con la Cámara Venezolana de Administradores de Inmuebles, más de 300 mil viviendas permanecen cerradas debido a que sus propietarios no desean correr el riesgo de colocarlas en alquiler, en un régimen que no les brinda las garantías necesarias a causa de "las penurias de una legislación obsoleta".²⁷ La legislación vigente -que data de 1947, es decir, antes de que se produjera la gran migración del campo a las ciudades- en definitiva, ni protege efectivamente al inquilino, ni estimula al arrendador. Tanto las organizaciones sociales que representan a los inquilinos como los gremios inmobiliarios, manifestaron su acuerdo en torno a la necesidad de modificar la Ley de Inquilinato, en una reunión sostenida en el despacho de Fomento; sin embargo, la ausencia de los representantes del Poder Legislativo en esta reunión -a la cual fueron invitados- hace temer por la viabilidad de este proyecto de reforma a corto plazo, pese a haber sido calificado como materia prioritaria por el Ejecutivo.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Como bien lo ha indicado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la vivienda no puede equipararse "con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado encima de la cabeza".²⁸ En efecto, para que una vivienda se considere adecuada debe contar con todos los servicios y facilidades que aseguren a sus habitantes una existencia digna. De acuerdo con cifras de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de

23 El Impulso, 06.06.96, pág. D-2; 07.06.96., pág. D-2 y 22.7.96, pág. D-7.

24 El Universal, 03.03.96, pág. 2-18; 11.06.96, pág. 2-22; 02.07.96, pág. 2-13; 03.07.96, pág. 1-14; El Nacional, 21.05.96, pág. C-2.

25 Al final de este mismo capítulo se presenta una reseña de Hábitat II.

26 El Nacional, 15.07.96, pág. E-1; El Globo, 11.05.96, pág. 9; El Universal, 19.06.96, pág. 2-26.

27 Economía Hoy, 28.02.96, pág. 10.

28 COMITE DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Observación General N° 4 (1991). El Derecho a una vivienda adecuada. E/1991/23. Párrafo 7.

la Universidad Central de Venezuela (UCV), tan solo el 50,6% de las viviendas de Venezuela tienen acceso a un mínimo de tres servicios básicos, pese a que más del 70% son construcciones permanentes edificadas con materiales adecuados.²⁹

Según Mindur, debe reconocerse *"...el derecho que tiene el ciudadano de la ciudad informal, de integrarse a la gran ciudad. Por lo que debemos descartar la tesis que establece, como única manera de atender los asentamientos no controlados, el arrase y reubicación de las barriadas, ya que éstas son una realidad donde el 60% de los venezolanos han efectuado inversiones de su propio peculio, demostrando que son capaces de construir dos veces y media más viviendas que la actividad formal"*.³⁰

En atención a este enfoque, el 29.06.94, mediante decreto presidencial N° 246, se crea la Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios). En 1995 esta entidad realizó 10 obras de desarrollo urbanístico en barriadas, que beneficiaron a unas 40 mil familias³¹. La iniciativa parte de la base del reconocimiento de los asentamientos no controlados como una realidad social que ha dejado de tener rasgos provisionales para convertirse en un fenómeno urbano con carácter de permanencia. Sin embargo, el programa ha estado marcado por las limitaciones. Además de una caída de más del 50% en las asignaciones presupuestarias provenientes de Mindur para gastos administrativos entre 1995 y 1996, cabe señalar que los fondos asignados por el Inavi para cuenta de capital pasaron de 9 mil millones en 1995 a 10 mil millones en 1996,³² lo cual supone una reducción neta de los recursos destinados a inversión, si se toma en

cuenta el elemento inflacionario, por lo que los recursos resultan insuficientes para atender a las necesidades de dotación de servicios y reacondicionamiento de viviendas en los asentamientos urbanos no controlados.

Finalmente, es pertinente recordar que, pese a que los asentamientos no controlados han adquirido carácter de permanencia, su existencia sigue siendo negada de diversas formas. Es así que en los mapas oficiales de las ciudades no aparecen la mayoría de los barrios; las tierras sobre las que reposan estos asentamientos no se entregan a sus habitantes y los programas de equipamiento son puntuales.

La provisionalidad con la que se atienden los problemas de los barrios fue descrita elocuentemente por la arquitecta Beatriz Sornes en los siguientes términos: *"... yo voy y detecto que en el barrio 'A' hacen falta 5 metros de cloacas y se las coloco, y en el barrio 'B' necesitan tres mejoramientos de viviendas y se las doy, y en el 'C' necesitan 50 metros de cables eléctricos y se los meto, y en el otro construyo una escalera (...) Por supuesto que hay grandes inversiones en los barrios, pero ninguna de ellas ha significado que se reviertan las condiciones de habitabilidad de esos barrios"*. Según Sornes, esto se debe a que *"...es muy difícil que la detección integral del problema y la especificidad de la elaboración de proyectos concretos para una atención tan compleja como es la de los barrios pueda hacerse desde el nivel central; la distancia que existe desde un organismo de carácter nacional con la problemática de una comunidad específica en cualquier sitio del territorio nacional es tan grande que desvirtúa incluso hasta la propia elaboración de los proyectos"*.³³

29 El Universal, 30.05.96, pág. 2-17.

30 GONZÁLEZ ESPINOZA, Francisco: Palabras de Instalación del III Encuentro Nacional de la Vivienda, en Vivienda 95. Alemo. Caracas, s/f. pág. 10.

31 Ministerio de Desarrollo Urbano: Op. cit. s/p.

32 Datos suministrados a Provea por la División Administrativa de Fundabarrios, septiembre de 1996.

33 SORNES, Beatriz, Intervención en la quinta jornada técnica sobre la vivienda popular y su construcción, en Alemo, op. cit. Pág. 50.

La realidad descrita se refleja con mayor fuerza en el caso de numerosos asentamientos barriales en los que no se ha definido la titularidad de la tierra y, por tanto, las autoridades locales no facilitan el proceso de dotación de servicios, tal como sucedió en este período con las comunidades de Barrio Obrero (Edo. Anzoátegui), Paulo VI (Caracas), San Diego (Edo. Carabobo) y San Josecito (San Cristóbal, Edo. Táchira).

Gastos soportables

Para que la carga del pago por concepto de vivienda resulte soportable, la misma no debe exceder el 30% del ingreso familiar. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha establecido, entre las responsabilidades estatales para facilitar un gasto soportable, la necesidad de que los estados tomen medidas para evitar las alzas desmedidas de los alquileres y de las tasas de interés, así como la puesta en práctica de mecanismos de subsidio para la adquisición de viviendas por parte de las familias de menores ingresos.³⁴

El mecanismo que podría facilitar la adquisición, mejoramiento o ampliación de vivienda en Venezuela lo constituye principalmente la LPH. En el período cubierto por este Informe se produjeron tres ajustes en los topes de precios de viviendas financiables por este mecanismo,³⁵ resultando en una duplicación de los topes como se observa en el Anexo N° 16, de tal manera que, por ejemplo, una vivienda del Área de Asistencia I cuyo costo estaba calculado en octubre de 1995 en 150 salarios mínimos, en agosto de 1996 tiene un nuevo tope de costo estipulado en 300 salarios.

Los cambios de los topes de la LPH buscan adecuar este mecanismo a la situación

inflacionaria, en función del incremento de los costos de los materiales de construcción. Sin embargo, el impacto inflacionario en la construcción es muy superior a los ajustes salariales, por lo que tiende a aumentarse la brecha existente entre el ingreso familiar y el costo de la vivienda. Esto hace que se desplace *“la demanda de la vivienda hacia niveles superiores a 8 salarios mínimos y deja un sector de la población, digamos entre 3 y 8 salarios mínimos, que no hay cómo atender por efecto de la inflación o de la tasa de interés alta”*.³⁶

Adicionalmente, el funcionamiento adecuado de la LPH se ve obstaculizado por la mora de los empleadores, la cual se estimaba a comienzos de 1996 en el orden de los 7 mil millones de bolívares, lo cual equivale a un 12,5% del total de recursos captados por la vía del ahorro habitacional. Por tal motivo, el Presidente de la Central Hipotecaria afirmó que *“se está robando a los ahorristas cuando los organismos privados y públicos le descuentan el ahorro habitacional y luego no lo enteran al Conavi, porque sus recursos no se usan y se descapitalizan”*³⁷ y advirtió que con el ahorro habitacional se está comenzando a producir un proceso de descapitalización similar a la que se produjo con el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

Según cálculos de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, en el primer trimestre de 1996 se produjo una caída del 10% en la venta de viviendas, a causa del debilitado poder adquisitivo de la población. Por su parte, la representante de la Cámara en el Edo. Carabobo calificó como “desaforada” la exigencia de un ingreso familiar de 350 mil bolívares para acceder a un crédito habitacional, pues esos

34 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op. Cit. Párrafo 8.

35 Los ajustes se produjeron en octubre de 1995, marzo y agosto de 1996.

36 CILENTO, Alfredo: Intervención en la quinta jornada técnica sobre la vivienda popular y su construcción, en Alemo, op. cit. pág. 52.

37 El Universal, 20.02.96, pág. 2-1.

ingresos no se corresponden con la realidad de la gran mayoría de las familias del país, lo que convertiría a la vivienda "*en privilegio de algunos y no en necesidad de todos*".³⁸

En definitiva, la LPH, como mecanismo destinado a facilitar el acceso a la vivienda, "*no ha cumplido con sus metas y tampoco con las aspiraciones de los ahorristas*".³⁹ En los primeros cinco años de funcionamiento, la LPH ha financiado 320 mil soluciones habitacionales, lo cual resulta en un promedio de 64 mil soluciones por año, cifra que dista mucho de satisfacer los requerimientos habitacionales, especialmente si se toma en cuenta que en esta cantidad se incluyen obras de dotación de servicios distorsionando los registros estadísticos sobre los logros en materia de vivienda.

Frente al alcance limitado de la LPH, en marzo de 1996 las principales centrales obreras del país llamaron a los trabajadores a no cancelar el ahorro habitacional hasta tanto se promueva de manera efectiva la construcción de viviendas de interés social. Si bien la propuesta no se concretó, constituyó la primera expresión de descontento por parte de un sector organizado de la sociedad ante lo que se percibe como un mecanismo poco eficaz para brindar soluciones tangibles al problema de la vivienda.

La creciente sensación de frustración frente a los limitados logros de la LPH, llevaron al sector empresarial a proponer a fines de 1995 un mecanismo mediante el cual se paguen las prestaciones sociales con bonos para la adquisición de viviendas, especialmente en lo que respecta a trabajadores del sector público. El mecanismo busca, fundamentalmente, estimular la demanda de vivienda, lo cual a su vez, según los promotores de la idea, estimularía la oferta,

creando una situación más balanceada en el mercado. La propuesta contó con la acogida favorable del sector sindical y de la banca multilateral. Los detalles de esta fórmula todavía se desconocen, por lo que resulta prematuro ponderar su viabilidad y su adecuación a principios de derechos humanos.

La propuesta de prestaciones por vivienda, según sus promotores, ha funcionado con éxito en Chile, país en el cual el 40% de la construcción se soporta en los fondos de pensión. Las profundas reservas que merece el "milagro chileno" desde una perspectiva de derechos humanos, obligan entonces a observar esta propuesta con cautela.

En lo que se refiere a créditos hipotecarios, la situación no es más alentadora, pues la cuota mensual para cancelar un crédito de 4 millones de bolívares con una tasa del 42% se encuentra en el orden de los 140 mil bolívares mensuales, o lo que es lo mismo a 9,3 salarios mínimos, lo que requeriría un ingreso familiar global de 28 salarios mínimos por mes. A finales de 1995 se produjeron nuevos ajustes a la tasa de interés de la deuda hipotecaria, elevándola al 46%, medida que afectaba a unas 20 mil familias, muchas de las cuales han optado por cancelar cuanto antes los créditos pendientes, quedando en la actualidad unas 9 mil familias con préstamos hipotecarios.

La tendencia, según representantes de Central Hipotecaria, es a la desaplicación de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario (LPDH), ya que el número de personas que acuden a este mecanismo es prácticamente residual.⁴⁰ Aún así, el movimiento de deudores hipotecarios acudió a la Corte Suprema de Justicia en mayo de 1996 con el objeto de demandar la intervención del Ejecutivo para adquirir la cartera crediticia, tal como lo establece el artículo 6 de la LPDH.

38 El Carabobeño, 09.04.96, pág. C-3.

39 CAMACHO, Oscar Olinto: Intervención en la segunda jornada técnica sobre la Ley de Política Habitacional, en Alemo, op. cit. pág. 20.

40 Información suministrada a Provea por representantes de Central Hipotecaria en septiembre de 1996.

En materia de alquileres, los gastos de vivienda siguen tendiendo al aumento. Según la Asociación Metropolitana de Inquilinos, los cánones de arrendamiento han experimentado incrementos de hasta un 800%,⁴¹ lo cual agudiza los desalojos y la inseguridad jurídica de los inquilinos. El monto de los arriendos actualmente oscila entre los 450 y los 3 mil 400 bolívares por metro cuadrado, por lo que el alquiler de una vivienda de unos 60 metros estaría entre 2 y 14 salarios mínimos mensuales; si se sigue el criterio de 30% del ingreso familiar destinado a vivienda, esto supondría que para acceder a la vivienda más modesta, una familia debe contar con ingresos mensuales de 6 salarios mínimos, equivalente a 90 mil bolívares mensuales, lo cual está muy por encima de los ingresos reales de las familias en estado de pobreza, las cuales, solo en alimentación, están invirtiendo más del 70% de sus ingresos mensuales. En el caso de la clase media, ésta debería contar con ingresos mensuales de al menos 24 salarios mínimos para poder acceder a una vivienda en alquiler.

Condiciones de habitabilidad

Para que una vivienda se considere habitable debe, en primer término, contar con el espacio adecuado para sus ocupantes.⁴² La dificultad de acceder a una vivienda constituye uno de los factores que incide en el hacinamiento y, por ende, en la creciente ausencia de espacios adecuados para sus habitantes.

Un aspecto más preocupante en lo que se refiere a la superficie y espacio de las viviendas está siendo generado por las políticas oficiales de construcción. En declaraciones a los medios de comunicación el Presidente del Inavi calificó como "bastante ambiciosos" los proyec-

tos habitacionales propuestos por profesionales que esperan contar con una superficie de 60 metros cuadrados para su vivienda; indicó el funcionario que en esos casos el instituto a su cargo ha logrado reducir los proyectos a un área de construcción de 30 metros.⁴³ Igualmente, el Inavi, mediante el Programa de Nuevas Soluciones anunció que esperaba construir unas 13 mil unidades bajo el Área de Asistencia I con superficies de entre 27 y 32 metros cuadrados. Estas declaraciones contrastan con las conclusiones del encuentro de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Vivienda (Congvivienda) celebrado en marzo de 1996, donde las ONGs subrayaron que *"no se debe congelar la pobreza con los escasos metros de la vivienda; aquí influye el diseño, el urbanismo, los servicios, la densidad, áreas comunales, etc."*⁴⁴

La reducción de la superficie de la vivienda a su mínima expresión es contraria a los principios que rigen el derecho a una vivienda adecuada, ya que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha estipulado que la vivienda para una familia promedio de 5 personas debe tener una superficie que oscile entre los 36 y los 42 metros cuadrados.⁴⁵ Cabe destacar que los desarrollos habitacionales ejecutados por Fundabarrios cuentan con una superficie promedio de 43 metros cuadrados.

Un segundo factor que incide en la habitabilidad está relacionado con la seguridad física de la construcción. La falta de vivienda lleva a muchas familias a construir en zonas inestables, por lo que cada año las lluvias y la falta de canalización de aguas servidas generan millares de damnificados por deslizamientos de terrenos y destrucción de viviendas en todo el país. Al respecto, se estima

41 El Universal, 02.11.95, pág. 2-24.

42 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op. cit. párrafo 8.

43 El Nuevo País, 07.06.96, pág. 7.

44 Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Vivienda. Op. cit. pág. 89.

45 COMITE DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Informe de la misión de asistencia técnica a Panamá (16 - 22 de abril de 1995). E/C.12/1995/8, 20.06.95. Párrafo 79.v.

que tan solo en Caracas, el 67% de las áreas ocupadas en la faja que rodea la ciudad son inestables.⁴⁶

Un fenómeno nuevo, observado en 1996, es la criminalización de los damnificados. Cerca de mil personas quedaron sin vivienda a raíz de fuertes lluvias que afectaron a Caracas en el mes de julio. Funcionarios de la Dirección de Extranjería (DEX) fueron incorporados a la Comisión de Mitigación y Riesgos de la Alcaldía del Municipio Libertador, con el propósito de identificar entre los damnificados a personas indocumentadas y con antecedentes penales o policiales, las cuales serían excluidas de los planes de reubicación.⁴⁷ No es un secreto que miles de personas carentes de recursos no cuentan con documentos de identificación; la incapacidad de las autoridades para facilitar los mecanismos necesarios para la identificación de estas personas es ahora fuente de sanciones y actitudes discriminatorias. Las categorías de personas que son víctimas de discriminación en materia de vivienda son muy variadas e incluyen a sectores como los antes mencionados, tal como apuntó el Sr. Rajindar Sachar, experto designado por las Naciones Unidas para estudiar el problema: *"la discriminación en la esfera de la vivienda continúa siendo un problema importante cuyas consecuencias son a menudo la exclusión de gran número de personas (minorías étnicas, trabajadores migratorios, refugiados, minorías de índole sexual, personas sin tierra, comunidades indígenas, personas sin empleo, ancianos, enfermos, antiguos delincuentes, etc.) de su legítimo derecho a una vivienda adecuada"*.⁴⁸

Sin embargo, en otras oportunidades la pérdida de viviendas es responsabilidad directa de las autoridades, tal como sucedió en 1996 en la Terraza "L" de Nueva Tacagua (Caracas), donde tres edificios construidos hace 20 años por el Inavi y cuyos apartamentos fueron adquiridos por los hoy afectados (en total 240 familias), están cediendo a razón de 4 milímetros mensuales, cuando no llueve, afectando la estructura de las viviendas, las instalaciones eléctricas y de agua. Tanto Defensa Civil como la Alcaldía del Municipio Libertador cuentan con estudios geológicos en los que se evidencia la alta inestabilidad natural del terreno. Al solicitar la respectiva indemnización del Inavi, este instituto obligó a diversos afectados a firmar la aceptación de una indemnización por 800 mil bolívares, cuando en avalúos previamente realizados por el mismo Inavi se había estimado una indemnización de dos millones y medio de bolívares.⁴⁹ De esta manera, a la negligencia inicial en el estudio sobre la estabilidad geológica del terreno, se suma la evasión de responsabilidades por parte del Inavi.

La intervención no controlada en proyectos petroleros también ha afectado la estabilidad de las viviendas, tal como sucede en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo (Edo. Zulia). El volumen de extracción de petróleo va generando un vacío en el subsuelo, por lo que el terreno tiende a hundirse, en un fenómeno conocido como subsidencia. Las poblaciones afectadas por este hundimiento progresivo son principalmente las de Lagunillas, Bachaquero y Tía Juana, las cuales deberán ser reubicadas en su totalidad. Si bien es cierto que el Estado creó en 1993 la Empresa

46 Intervención del Ing. Carlos Presencia Jurado en la Sexta Jornada Técnica sobre la producción del suelo urbano. Alemo. Op. cit. pág. 64.

47 El Nacional, 30.07.96, pág. D-18.

48 NACIONES UNIDAS: El derecho a una vivienda adecuada; documento de trabajo presentado por el Sr. Rajindar Sachar, experto nombrado en virtud de la resolución 1991/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1992/15. 12.06.92. Párrafo 26. Énfasis añadido.

49 El Nacional, 24.07.96, pág. 2-22.

de Desarrollos Urbanos de la Costa Oriental del Lago, S.A.⁵⁰ para hacer frente a esta situación, lo preocupante del caso es el contraste entre los avances tecnológicos en materia de extracción y los relacionados con el enfrentamiento oportuno de los efectos de la actividad petrolera sobre la vida de las personas.

Asequibilidad de la vivienda

Un primer indicador para evaluar el cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia lo constituye la política de construcción de viviendas para sectores de escasos recursos. Actualmente, el 87% de los requerimientos habitacionales se ubican en familias que perciben tres salarios mínimos o menos.⁵¹ En 1996 el Ejecutivo tomó la decisión de poner en práctica un mecanismo de tasas diferenciadas de interés para los beneficiarios de la LPH, que tiende a favorecer a los sectores con menos recursos.⁵² Sin embargo, según Fundabarrios, el 50% de quienes requieren vivienda no están amparados por la LPH, bien sea porque carecen de empleo fijo que les permita cotizar el ahorro habitacional o porque sus ingresos están muy por debajo del mínimo necesario para optar a una vivienda financiada por este mecanismo.

Debe señalarse además que la LPH tiene un efecto regresivo, ya que, si bien todos los trabajadores contribuyen al ahorro habitacional, éste no financia viviendas en el Área de Asistencia I en la cual se ubica el 76% de las familias que requieren vivienda. Aunque es cierto que la masa de dinero destinada al Área de Asistencia I cuadruplica los recursos destinados al Área de Asistencia II, dicha masa no proviene del ahorro habitacional sino

del presupuesto ordinario, compuesto por un 5% de los ingresos ordinarios y un 5% del situado constitucional, y el acceso a estos recursos se ve limitado a causa de la falta de procedimientos expeditos. De acuerdo con Oscar Olinto Camacho, de la Fundación Banca Hipotecaria, *"la concepción y puesta en marcha de la Ley de Política Habitacional no ha cumplido con sus metas y tampoco con las aspiraciones de los ahorristas (...) Es un hecho comprobado que el 75% de los ahorristas gana menos de 27 mil bolívares. Ese 75% aporta el 69% del ahorro habitacional, es decir, que por cada bolívar que va al Área II, 0,69 céntimos provienen de los pobres de la ciudad. Esto es: hay un subsidio de abajo hacia arriba regresivo evidente en el Área II (...) Esto hace socialmente injusta a la Ley y eso fue motivo de muchas discusiones previas a su aprobación, pero lamentablemente no se consideraron en ese momento"*.⁵³

A lo anterior se suman denuncias sobre la adjudicación de viviendas sin el debido estudio socioeconómico, tal como ocurrió en la urbanización Los Naranjos (Edo. Carabobo), donde algunos concejales y sus familiares fueron beneficiados con viviendas, sin haber participado en los respectivos sorteos.⁵⁴

Por otra parte, si bien el problema de vivienda es menos agudo en el sector rural, ello no justifica la reducción que en el orden del 70% se produjo en la inversión para construcción de viviendas rurales en 1996; la decisión -cuestionada por la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados- afecta precisamente a un sector social en el que se encuentran los índices más altos de pobreza.

50 Ministerio de Desarrollo Urbano. Op. cit. pág. I-61.

51 Conavi: Requerimientos... Op. cit. s/p.

52 El último decreto al respecto, de fecha 13.08.96, establece una tasa del 7% para el Área de Asistencia I; entre 15 y 18% para el Área de Asistencia II y tasa activa para el Área de Asistencia III. Fuente: Programa Vivamos Mejor de CESAP, Mimeo, agosto de 1996.

53 CAMACHO, Oscar Olinto: Intervención en la segunda jornada técnica sobre la Ley de Política Habitacional, en Alemo, op. cit. pág. 20.

54 El Carabobeño, 09.09.96, pág. D-10.

A fin de atender las apremiantes necesidades de vivienda de los sectores de menores recursos, en 1996 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acordó otorgar un préstamo a Venezuela por 52 millones de dólares que se suman a 35 millones a ser aportados por el Estado venezolano, con el objeto de construir 10 mil viviendas y reacondicionar otras 7 mil en un lapso de 3 años. Se trata de un crédito blando (pagadero en 25 años, con 5 años de gracia e intereses del 6,89%) y es el primero que otorga el BID para viviendas de interés social en América Latina. Las viviendas tendrán un precio tope de 3.290.000 bolívares y los beneficiarios serán personas con ingresos inferiores a los Bs. 150 mil mensuales, es decir, familias que no tienen acceso a la LPH, en un proyecto piloto que se ejecutará en los estados Zulia, Carabobo, Lara y Sucre.⁵⁵

El programa, que será manejado por el Inavi y los organismos de vivienda de los estados respectivos, está concebido como un subsidio directo a familias de escasos recursos, pues los beneficiarios solo cancelarán el 20% del costo de la vivienda, habida cuenta de su limitado poder adquisitivo. Pese a lo plausible de esta iniciativa, la misma constituye un esfuerzo marginal, que alcanzará a un pequeño segmento de la población pobre con carencias de vivienda.

Otro elemento importante para determinar la satisfacción del acceso a la vivienda está relacionado con las tendencias de la construcción privada. Al respecto, cabe señalar que, según la Cámara Inmobiliaria del Edo. Aragua, entre diciembre de 1995 y enero de 1996 se incrementaron los costos de

vivienda en un 70%,⁵⁶ mientras que los insumos para viviendas de interés social experimentaron incrementos que oscilaron entre el 66 y el 258% entre noviembre de 1995 y mayo de 1996,⁵⁷ situación que ha reducido drásticamente la capacidad de compra o arrendamiento, al punto que para mediados de 1996 se estimaba que un 50% de la población no puede comprar ni alquilar una vivienda.⁵⁸ Según la Cámara Inmobiliaria, el incremento de los precios de los materiales de construcción provocará en 1996 una caída del 45% en la demanda de inmuebles.

De esta manera se genera una suerte de círculo vicioso, en el cual se incrementan los costos de construcción, lo que lleva a subir los toques de precios de las viviendas bajo el régimen de LPH, lo cual a su vez coloca a la vivienda en una posición inalcanzable que hace que se contraiga la demanda y se desestime la ya limitada oferta del sector privado de la construcción, construyéndose viviendas de cada vez menor calidad y espacio. Es así que los inversionistas inmobiliarios consideran que *"con todo y recesión, a la larga resulta más beneficioso construir centros comerciales"*.⁵⁹

Expertos que participaron en las Jornadas Técnicas convocadas por la Asociación para la Investigación en Vivienda "Leopoldo Olavarría" (Alemo), coinciden en señalar que sería posible romper este círculo vicioso estimulando la oferta, ya que allí es donde se produce una de las principales limitaciones de la política habitacional.⁶⁰ Para ello sería necesario que los órganos rectores en materia de vivienda incentivaran la producción de materiales y componentes alternativos para

55 Erróneamente se ha afirmado que el programa prioriza los cuatro estados con mayor déficit habitacional del país, pero en realidad estos estados ocupan el lugar 2, 4, 6 y 11 respectivamente, estando precedidos por el Distrito Federal y el Edo. Miranda, según las estadísticas del Conavi. El Presidente de Fundabarríos cuestionó la escogencia de estas cuatro entidades, alegando que se trata de estados fuertes y que hay otros estados con mayores índices de pobreza. Ver El Universal, 22.09.96, pág. 2-12.

56 El Siglo, 09.02.96, pág. A-5.

57 El Universal, 14.05.96, pág. 2-4.

58 El Globo, 07.07.96, pág. 26.

59 Economía Hoy, 28.02.96, pág. 10.

60 Ver en especial la primera y la quinta jornadas técnicas en Alemo, op. cit.

la construcción de viviendas de bajo costo, lo cual en este momento está limitado, pues las obras de vivienda pública son ejecutadas por promotores privados, quienes se limitan a usar los materiales tradicionales, sin que existan mecanismos adecuados mediante los cuales el sector oficial estimule tanto la investigación como la prueba de nuevos materiales en proyectos piloto.

Otra forma de estimular la oferta de vivienda es a través de programas de autoconstrucción y proyectos en los cuales se impulse la partici-

pación comunitaria. Desde mediados de 1995 comienzan a crearse las primeras Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCVs) y las Organizaciones Intermediarias de Vivienda (OIVs), figuras estipuladas en la LPH y cuyo objetivo es impulsar la participación comunitaria en materia de vivienda de manera organizada; dichas figuras operan de conformidad con los lineamientos del Sistema Nacional de Asistencia Técnica del Conavi.⁶¹

En 1995 se crearon 136 OCVs y 28 OIVs,⁶² que fueron responsables de la reali-

Hábitat II

La vivienda en el Siglo XXI

En junio de 1996 las Naciones Unidas convocaron a lo que sería la última gran cumbre sobre problemas globales del presente siglo: *Hábitat II. Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos*. La "Cumbre Urbana", como también se le conoce, centró su atención en dos grandes temas: vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sustentables. En palabras de participantes venezolanos en la cumbre, "*la misión fundamental de la Conferencia Hábitat II ha sido orientada al desarrollo sustentable de los asentamientos humanos, y para ello se requiere de la mejora de los sistemas de la gestión pública, a fin de que sean más integradores, responsables, equitativos y eficaces*"¹.

Desde mediados de 1994 el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) coordinó los esfuerzos destinados a preparar la participación de Venezuela en la Conferencia. Se formaron dos grupos de trabajo, uno dedicado a la preparación de un diagnóstico sobre la situación de la vivienda y el equi-

pamiento urbano, incluyendo un estudio sobre indicadores en vivienda y un segundo grupo que desarrolló estudios sobre los ejes del Plan de Acción. Posteriormente los estudios realizados por estos grupos fueron presentados en un taller de consulta, cuyos aportes sirvieron de insumo para la elaboración del primer informe nacional y para la posterior redacción final del informe. Sin duda, para pocas conferencias internacionales se ha desarrollado un proceso preparatorio tan completo por parte de las autoridades nacionales.

El informe contiene, entre otras cosas, una Declaración de Principios que resume en 16 puntos los compromisos de Venezuela ante la comunidad internacional. La Declaración de Principios se refiere a una serie de aspectos relevantes a los derechos humanos, tales como el desarrollo sustentable centrado en la persona, el rechazo a la discriminación, la lucha contra la inequidad y la pobreza, la importancia de la participación de la comunidad organizada y la

61 Ver artículo 198 de la Ley de Política Habitacional.

62 Ministerio de Desarrollo Urbano, op. cit. s/n.

zación de proyectos para un total de 2.000 soluciones habitacionales, esperándose para 1996 la ejecución de otras 9 mil soluciones.⁶³ Si bien esta iniciativa resulta plausible y necesaria, calificarlas como la solución, tal como lo han afirmado algunos voceros oficiales, parece poco realista, ya que la escala de las operaciones de las OIVs y OCVs es, por su propia naturaleza, bastante reducida. Así se tiene que, por ejemplo, Congvivienda, entidad que agrupa a las organizaciones no gubernamentales más grandes en el campo de la

vivienda, anunció en marzo de 1996 que esperaba contribuir, por la vía de OIVs y OCVs, a la construcción de 4 mil viviendas en tres años,⁶⁴ por lo que el Estado no puede deslazararse de su responsabilidad pretendiendo descargar en estas valiosas pero limitadas organizaciones el peso de una obligación que desborda sus posibilidades de atención.

Por otra parte, la esencia de esta propuesta radica en la participación social, característica que corre el riesgo de desvirtuarse en la medida en que entidades municipales o

interdependencia entre la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, la cultura y el deporte.² Sin embargo, evita referirse expresamente a uno de los aspectos más polémicos de la Conferencia, como fue el reconocimiento de la vivienda como derecho humano.

Esta "omisión" fue parcialmente corregida en la intervención que hiciera el Presidente del Conavi en Hábitat II, quien afirmó que el derecho a la vivienda "*es un principio inalterable, consagrado en la Constitución venezolana*", y subrayó que "*los derechos humanos no se cumplirán, como objetivo nacional e internacional, sin soluciones para la extrema pobreza*".³

Pese a la resistencia presentada principalmente por los gobiernos de Estados Unidos, Japón y Brasil en torno al reconocimiento de la vivienda como derecho humano, la Conferencia adoptó un párrafo en el cual se plantea la "*progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada*", con una visión "*que va más allá del techo y cuatro paredes para comprender una vivienda accesible, segura, saludable, con agua, canalización, servicios, etc.*"⁴

La ratificación del reconocimiento de la vivienda como derecho, aunado al compromiso asumido por las autoridades en la Declaración de Principios, debe servir de plataforma para asegurar avances significativos en la plena realización del derecho a la vivienda en Venezuela.

1 BALD", Josefina y Federico Villanueva: *La Conferencia Mundial de las NN.UU. (Hábitat II)*. En *Revista Sic*. N° 578, agosto 1996. pág. 292.

2 CONAVI: *Enfoques de vivienda 1995*. Caracas, 1996.

3 El Universal. 07.06.96. pág. 2-14.

4 ALAI: *Hábitat II: el encanto de las utopías pendientes*. Separata, S.I. 236-237, 26.07.96. pág. viii.

63 CONGANI: Primer encuentro nacional de OIV y OCV. Ponencias y resultados. Caracas, 1996, pág. 48.

64 El Globo, 17.03.96, pág. E-4.

estadales se constituyen en OIVs y OCVs. El encuentro de OIVs y OCVs realizado en marzo de 1996, advirtió que *“la existencia de OIVs gubernamentales pueden presentar conflictos de intereses, utilizando la potestad que les atribuye la Ley de Política Habitacional, de ser los otorgantes de los recursos para crear sus propias OCVs, a las cuales privilegian”*.⁶⁵

La asequibilidad supone también que *“los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho”*.⁶⁶ Sin embargo, en materia de tierras la situación sigue siendo preocupante. Las ONGs que trabajan en el sector vivienda relevaron el problema de la indefinición en la titularidad de la tierra expresando que *“la tenencia de la tierra debe ser despejada como obstáculo al desarrollo de soluciones habitacionales. Los entes del Estado, como grandes terratenientes, traban la adquisición de terrenos”*.⁶⁷

Ubicación

Con frecuencia, la corrupción en el manejo de permisos de construcción por parte de autoridades municipales, coloca a las personas en situación de riesgo para su salud e incluso en relación con la integridad de sus viviendas, tal como sucedió en los sectores de La Punta y Mata Redonda (Edo. Aragua). Unas 5 mil familias sufren las consecuencias del otorgamiento irregular de permisos de construcción en una zona cercana al Lago de Valencia, el cual está elevando sus niveles de agua gracias a un programa de recuperación del lago. Altos niveles de contaminación y riesgos de inundación amenazan a estas familias, a causa de una ubicación inaceptable de sus viviendas.

La reubicación de familias damnificadas a causa de lluvias y deslizamientos sigue constituyendo un serio problema. Hasta la fecha más de 190 familias que perdieron sus viviendas con motivo de la tormenta tropical Bret en agosto de 1993, permanecen sin ubicación definitiva; en 1995 solo 45 de ellas fueron reubicadas.⁶⁸ Ante la ausencia de vivienda, en septiembre de 1996 algunos damnificados de esta tormenta decidieron ocupar unos terrenos ubicados en el kilómetro 7 de El Junquito (Distrito Federal), junto con damnificados de otros fenómenos de deslizamiento, en una situación que generó conflictos con las personas que previamente vivían en el sector.

Quizás el caso más relevante conocido en el período en esta materia lo constituye el de 143 familias damnificadas que fueron ubicadas por las autoridades en edificios a medio construir de la Terraza “O” de Nueva Tacagua (Caracas). Los edificios, semi-demolidos, sin paredes ni instalaciones sanitarias ni servicios básicos, habían sido declarados inhabitables en 1994 por inestabilidad del terreno. La situación dio origen a que un diputado del Congreso de la República denunciara al Presidente del Inavi ante la Fiscalía General de la República por *“negligencia criminal”*.⁶⁹

Adecuación cultural

La lucha contra la malaria y el mal de chagas, aunada a la falta de una investigación rigurosa sobre la relación entre estas enfermedades y los materiales de las viviendas, ha conducido en las últimas décadas a sustituir las construcciones tradicionales indígenas y campesinas por viviendas con bloques de concreto y techos de zinc, los cuales, además de ser más costosos, resultan inapropiados para

65 Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Vivienda. Op. cit. pág. 81.

66 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación... Op. cit. Párrafo 8.e.

67 Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Vivienda. Op. cit. pág. 88.

68 Ministerio de Desarrollo Urbano. Op. cit. Pág. II-54.

69 Últimas Noticias, 19.03.96, pág. 19.

soportar las altas temperaturas que se generan en las regiones tropicales. Las campañas de sustitución de construcciones tradicionales ha llevado en muchos casos a la población indígena y campesina a subvalorar su propia técnica de construcción, la cual, dentro de ciertos parámetros, se adapta perfectamente a las condiciones de higiene y clima de las regiones en las que éstas habitan.

Vale destacar que Alemo está realizando esfuerzos para promover la investigación en el área de la construcción, rescatando la dis-

posición espacial y el uso de materiales tradicionales. Es así que bajo esta iniciativa se han desarrollado propuestas de viviendas para poblaciones indígenas (Ye'kwana, Edo. Amazonas) y campesinas (Central Azucarero La Pastora, Edo. Lara) con tecnologías social y culturalmente aceptables. Sin embargo, la falta de estímulo a la investigación y a la puesta a prueba de tecnologías alternativas, hace temer por la pérdida, en muy corto plazo, de la riqueza y diversidad de construcciones tradicionales.