

## Derecho a una vivienda adecuada

---

*Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.*

### **Artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

**N**uevamente la debilidad en la ejecución institucional caracterizó la gestión pública de los entes ejecutores en materia de vivienda. En el lapso bajo análisis destacan negativamente los fuertes retrasos en los desembolsos del presupuesto público del sector vivienda, y como correlato, desde el año 2001 se registra un decrecimiento en la producción de viviendas, destacando negativamente la ejecución 2002 con un récord de construcción de solo el 25% de la meta pautaada.

En contraste, las experiencias impulsadas desde la comunidad, con apoyo del Estado, orientadas a regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos e incorporar a las organizaciones sociales y habitantes en la gestión pública de los servicios de agua y gas, registraron un impulso importante. Durante el período los comités de tierras urbanas sumaron 3.006 en el ámbito nacional y se otorgaron 30.000 títulos de propiedad; mientras que se encontraban instaladas 1.050 mesas técnicas de agua en el ámbito nacional.

En el lapso también se registró la adopción de varias medidas orientadas a garantizar un mayor acceso de los sectores de menores ingresos a las políticas de vivienda; dotar de protección a los inquilinos en el marco de la aplicación del control de cambio y establecer una mayor participación de los entes de vivienda y las comunidades en la selección de los proyectos a desarrollar con fondos públicos de vivienda.

Fue publicada en la Gaceta Oficial N° 37.775 del 15.09.03, la Resolución N° 4 del

Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) que “deja sin efecto el requisito donde se establecía que el monto mínimo para solicitar un crédito para ser beneficiario de la Ley de Política Habitacional (LPH) era de 1.060.000 bolívares; es decir, 55 unidades tributarias (UT)”<sup>1</sup>. Para esta modificación se tomó en cuenta que el ingreso mensual del 97,4% de los hogares, para en el segundo semestre de 2002, se encontraba por debajo del Bs.1.000.000. De acuerdo con la medida, las familias que tengan un ingreso mensual de Bs. 388.000 podrán optar a un crédito para obtener una vivienda por vía de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional<sup>2</sup>.

### Tendencias y políticas actuales

Los datos del Censo de Población y Vivienda 2001 permitieron esbozar un mapa aproximado en materia habitacional, además de visualizar los cambios registrados desde 1990. Según el mismo, la población de Venezuela es de 23.232.553 personas, lo que representa un incremento de 28,3% con respecto a la de 1990<sup>3</sup>.

El total de viviendas empadronadas (6.242.621) registró un incremento de 51,9% y de estas, el 99,9% son viviendas familiares,

con un promedio de ocupación de 4,4 personas por vivienda. En correspondencia con la concentración de población, en cinco estados y el Distrito Capital se ubica el 51,4% del total de viviendas: Zulia (11,4%); Miranda (11,2%); Carabobo (8%); Distrito Capital (7,9%); Lara (6,7%) y Aragua (6,2%)<sup>4</sup>. Respecto a su condición de ocupación, el 86,1% de las viviendas se encontraban ocupadas y un 8,7% desocupadas. Tomando como referencia la clase y tipo de las viviendas familiares, el mayor porcentaje lo constituyen las casas<sup>5</sup> (67,9%); seguidas de los apartamentos en edificio, en quinta, en casaquinta o en casa (15,3%); rancho<sup>6</sup> (9,5%); y quinta o casaquinta<sup>7</sup> (7,1%).

Para el año 2001, 2.065.893 personas habitaban en 593.462 ranchos; cifra que da cuenta de un incremento de 10,8% en comparación con los datos para 1990, cuando se censaron 540.640 ranchos<sup>8</sup>. Si al total de personas censadas que habitan en ranchos, le sumamos aquellas que ocupaban espacios no construidos para fines de alojamiento (clasificación “otra clase”), 63.358 personas, tenemos que un 9,2% de la población, para 2001, se resguardaba en espacios construidos con materiales de desecho o en espacios no destinados para ese fin.

1. Gobierno en Línea, 18.09.03 [en línea] <<http://www.gobiernoenlinea.ve>>

2. Ídem.

3. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: *Primeros Resultados XIII Censo General de Población y Vivienda*. [en línea] <[www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve)>

4. Ídem.

5. Como casa se define la vivienda familiar construida con materiales como bloque, ladrillo frisado o sin frisar, concreto, madera aserrada, adobe, tapia o bahareque frisado en las paredes; platabanda, teja, asbesto o láminas metálicas en el techo; mosaico, granito y similares o cemento en el piso. Incluye las casas tradicionales de tapia y teja, las casas construidas con materiales modernos, la vivienda rural de Malariología o las casa construidas por el INAVI, los institutos regionales o municipales de vivienda y casa de barrio. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: *Manual de definiciones técnicas. Censo 2001*. [en línea] <[www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve)>

6. Local utilizado como vivienda familiar construido con materiales de desecho, tales como tablas, cartón, caña y similares.

7. Ídem. Incluye las viviendas clasificadas como mansión.

8. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: *Total de viviendas por clase y tipo, según área y entidad federal. Censo 1990*. Cuadro Condiciones de Vida [en línea] <[www.ine.gov.ve/ine/condiciones/vivienda.asp](http://www.ine.gov.ve/ine/condiciones/vivienda.asp)> Consulta, octubre 202. Engloba las categorías rancho y rancho campesino.

### Viviendas Total nacional

Clase y tipo de vivienda	Total	Condición de ocupación					
		Ocupadas			Desocupada	Uso ocasional	En construcción
		Nº Viviendas	Nº Ocupantes	Ocupantes por vivienda			
Venezuela	6.242.621	5.214.190	23.054.210	4,4	497.479	340.589	190.366
Familiares	6.221.354	5.192.923	22.860.844	4,4	497.479	340.586	190.366
Quinta o casaquinta	443.837	359.829	1.543.317	4,3	26.710	42.261	15.037
Casa	4.211.308	3.597.603	16.525.816	4,6	292.466	170.000	151.239
Apartamento en edificio	867.437	672.513	2.383.525	3,5	94.845	78.216	21.863
Apartamento en quinta, casaquinta o casa	87.335	72.604	273.544	3,8	7.249	5.255	2.227
Casa de vecindad	182	182	3.211	17,6	-	-	-
Rancho	593.462	472.399	2.065.893	4,4	762.209	44.854	-
Otra clase <sup>9</sup>	17.793	17.793	63.358	3,6	-	-	-
Colectivas	21.267	21.267	193.366	9,1	-	-	-

Fuente: Censo 2001.

En 1999 se produjo un giro en las políticas de vivienda y se pasó de una concepción de construcción de viviendas en función de metas cuantitativas a la atención de la actividad social que produce el hábitat de los venezolanos. Cambio que, sin embargo, no se concretó en su ejecución. Carlos Genatios y Marielena Lafuente identifican los siguientes obstáculos para ello: a) frecuente rotación en los cargos directivos de las instituciones públicas de vivienda; b) adopción de medidas contradictorias; y c) intrincado e ineficiente entramado institucional. Los investigadores también señalan otros factores, de carácter exógeno, que tuvieron efectos negativos en la economía nacional y, por tanto, en la ejecución de políticas públicas sobre vivienda: a) el deslave de Vargas, en diciembre de 1999; b) el Paro petrolero en diciembre de 2002<sup>10</sup>. Los

datos reseñados en la evaluación dan cuenta, a grandes rasgos, de tendencias que marcan la situación de vivienda y la ejecución del Estado en la materia, tales como: a) no reversión del déficit habitacional en la última década, que se estima en 1.600.000 viviendas; b) una inversión que resulta insuficiente frente a los estimados de la inversión requerida para cubrir la brecha del déficit; y d) el decrecimiento progresivo en la construcción de viviendas. Otros análisis, agregan los investigadores, le otorgan más peso a la debilidad institucional frente al déficit presupuestario. Según datos de otro investigador, Henrique Hernández, citado en el referido estudio, la construcción de viviendas vino decreciendo progresivamente: en 1986-1988 el promedio anual fue de 72.390; en 1989 de 12.930; entre 1990 y 1996, 42.990 viviendas por año y en

9. Bajo la definición "otra clase" se incluyen las estructuras que no han sido construidas para fines de alojamiento, tales como locales de trabajo, barracas, trailers, embarcaciones, cuevas, carpas u otros albergues y que para el momento de empadronamiento se encuentran habitados de forma temporal o permanente.

10. GENATIOS, Carlos y Marianela LAFUENTE: *Vivienda, la política por hacer*. Julio 2003. Mimeo.

lapso 1999-2000 se ubicó en 30.000 soluciones anuales<sup>11</sup>.

El desempeño del gasto público en vivienda entre 1993 y 2002 no registró una tendencia sostenida de incremento; y en ese sentido, con relación al PIB, el porcentaje osciló entre 0,6% (año 1994) y 1,6% (año 2000). La evaluación del gasto público real en vivienda indica que, luego de la tasa de crecimiento interanual que se registró en el año 2000 (147,1), la más alta desde 1993, se produjo un decrecimiento de 40,6 en el año 2001, y 17,1 en el año 2002. Al comparar el gasto público de los dos últimos años (2001 y 2003), se observa un incremento en la partida asociada al sector vivienda que, no obstante, al evaluarla en función de la capacidad de adquisición de la moneda nacional para esos años da cuenta de una disminución<sup>12</sup>.

Años	Gasto público en vivienda	
	% del PIB	% del Gasto social
1998	0,9	11,8
1999	0,7	8,2
2000	1,6	15
2001	1,0	8,2
2002	0,8	7,4

Fuente: SISOV

Años	Gasto público en vivienda	
	Millones de bolívares	Real <sup>13</sup> (millones de bolívares año 2000)
1998	484.631,8	695.907,1
1999	459.058	533.450,7
2000	1.317.856,9	1.317.896,9
2001	880.564,6	782.508,6
2002	894.112	648.961,9

Fuente: SISOV

El balance de la gestión pública en materia de vivienda durante el período octubre 2002-septiembre 2003, da cuenta de los factores considerados en los balances previos. En ese sentido, los nudos problemáticos se pueden agrupar bajo los siguientes ejes: a) incumplimiento de metas; b) fuertes retrasos en los desembolsos del presupuesto asignado a los entes de vivienda; c) retraso y paralización de obras de vivienda y urbanismo en proceso, desde los dos últimos años; d) deudas acumuladas con el sector privado de la construcción; e) incumplimiento de sectores privados y públicos con el pago del Fondo Mutual Habitacional, y e) fallas en los urbanismos entregados en otros años.

A la par, también se adoptaron importantes medidas que protegen los derechos de los inquilinos; favorecen el acceso de los sectores de escasos recursos a las políticas de vivienda; y generan un mayor control en los procesos de licitación para la concesión de los recursos del Fondo Mutual Habitacional.

A finales del año 2002, el titular del Minfra advirtió sobre el incumplimiento de las metas propuestas por el Ejecutivo en materia de políticas de vivienda. Ismael Hurtado Soucre afirmó, en el marco de la VIII Convención Nacional de la Vivienda, que para la ejecución 2002 tenían “una meta de 147 mil viviendas, y realmente no creo que podamos llegar este año [2002] ni siquiera a las 100 mil viviendas”<sup>14</sup>. Las estimaciones sobre el déficit de ejecución, no obstante, fueron optimistas frente al balance final. Según información aportada por el titular de Infraestructura, entre 1999 y 2002 los

11. Ídem.

12. SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES PARA VENEZUELA: *Indicadores Sociales. Vivienda*. [en línea] <www.sisov.mpd.gov.ve> Consulta, octubre 2003.

13. El gasto público real comprende los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico y humano de dominio público destinado a la prestación de servicios de vivienda, expresados en términos de la capacidad de adquisición de bienes y servicios de la moneda doméstica en un año determinado.

14. El Universal, 18.10.02, pág. 2-4.

entes públicos adscritos al Ministerio han construido, en todo el país, 144.755 viviendas<sup>15</sup>.

Durante el año 2002 se concluyeron 19.422 viviendas y 22.030 quedaron en ejecución, ambos renglones se presentan en la Memoria del Minfra como meta cumplida<sup>16</sup>. Tomando como referencia el dato que agrupa las viviendas concluidas y en ejecución, la gestión del año 2002 abarcó solo el 54% de la meta programada (76.746 viviendas); y acusa una disminución del 31,9% en relación con la ejecución del año 2001. Al establecer la comparación con el reglón viviendas concluidas, la brecha es más contundente; y de tal forma, solo terminaron el 25% de las viviendas pautadas a realizar en el año 2002.

#### Minfra /Ejecución 2002

	Viviendas concluidas	Viviendas en ejecución	Totales
Unidades de viviendas	19.422	22.030	41.452

Fuente: elaboración propia con datos de la Memoria y Cuenta 2002 del Minfra.

#### Minfra /Ejecución 2001-2002

Vivienda	Años	
	2001	2002
Concluidas	30.306	19.422
En proceso	30.628	22.030
Total	60.934	41.452

Fuente: elaboración propia con datos de la Memoria y Cuenta 2002 del Minfra.

#### Viviendas concluidas 2002

Organismos ejecutores	
Inavi	4.177
Fondur	7.873
Fundabarrios	519
Savir	6.808
Ducolsa	45
Total	19.422

Fuente: elaboración propia con datos de la Memoria y Cuenta 2002 del Minfra.

La falta de recursos que marcó el cierre de 2002 fue abordada por el Minfra cancelando a las empresas contratistas con bonos de la deuda pública, tal como lo señaló en octubre de 2002 el entonces ministro de Infraestructura, Ismael Hurtado Soucre<sup>17</sup>. Esta modalidad fue aceptada por el sector privado, quien hizo la salvedad de que la misma no era conveniente para las pequeñas empresas, ni para las obras en proceso, donde se requiere la cancelación en efectivo<sup>18</sup>.

El año 2003 no constituyó una excepción en materia presupuestaria; en especial, si consideramos que el déficit se agravó como consecuencia del impacto del paro petrolero de diciembre 2002- febrero de 2003, a pesar de que el mismo no explica las deudas acumuladas desde el año 2001. Según declaraciones atribuidas al presidente del Conavi, Carlos García, en marzo de 2003 el Gobierno no había completado las asignaciones presupuestarias correspondientes a los años 2001 y 2002. De la partida correspondiente al año 2001 (521 millones) solo se había entregado al Conavi (ente distribuidor) el 34% (177 millones); respecto al presupuesto 2002 (798 millones), solo se había asignado el 2% (16 millones). Estos retrasos incidieron a su vez en los pagos a contratistas y empresas que ejecutan proyectos de vivienda<sup>19</sup>.

Fue recién en el segundo semestre de 2003 que se presentaron los planes de contingencia para reactivar las políticas de construcción de viviendas. A propósito de una interpelación solicitada por la Comisión de Administración y Servicios de la Asamblea Nacional para los representantes de los entes

15. El Nacional, 18.10.02, pág. E-2.

16. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA: *Memoria 2002*. Caracas, 2003.

17. El Universal, 18.10.02, pág. 2-4.

18. El Universal, 14.10.02, pág. 2-1; El Nacional, 18.10.02, pág. E-2.

19. El Universal, 07.03.03, pág. 1-10.

ejecutores de vivienda, los titulares del Conavi y Fondur presentaron las medidas que se adoptarían en lo que restaba del año. La interpelación estuvo motivada por un informe sustentado por esta instancia del Parlamento sobre quejas y denuncias procesadas desde el año 2002 respecto a los organismos de vivienda<sup>20</sup>.

Durante la interpelación, el presidente del Fondo de Desarrollo Urbano (Fondur), informó que tenían pautado desarrollar un plan para concluir 18 desarrollos habitacionales en 120 días. La meta es ejecutar en tres meses 2.232 viviendas (1.772 casas y 460 apartamentos), con una inversión de Bs. 3,3 millardos. La concreción de este plan descansa en la finalización de desarrollos que tenían ejecutado el 75% y 97% de los trabajos, antes de que se paralizaran por falta de recursos. Asimismo, otros planes de Fondur estiman finalizar en el cuarto trimestre de 2003, 6.534 viviendas, de las 14.576 que estaban proyectadas, y a mediados de 2004 finalizar otras 3.780 más. En total, para finales del año 2003, Fondur espera construir 8.766 viviendas<sup>21</sup>. Por su parte, el representante del Conavi informó que el Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) contaba con Bs. 970 millardos para la ejecución 2003, de los cuales a la fecha solo se habían desembolsado 120 millardos<sup>22</sup>. Según la reseña, los funcionarios admitieron que en los últimos 4 años solo se había construido el 25% de las viviendas pautadas en los planes del Ejecutivo.

Por su parte, el Ministerio de Finanzas anunció que en el último cuatrimestre del año

se entregarían Bs. 240 millardos de los fondos estipulados en materia de vivienda<sup>23</sup>. Usando como base la información hecha pública sobre los desembolsos registrados en el año, Bs. 120 millardos en el primer semestre y Bs. 240 millardos finalizando el año; del total de recursos asignados para la ejecución 2003, al mes de septiembre solo se había entregado el 37,4%. Al cierre de este Informe, se hizo público que la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), filial de PDVSA, otorgaría 480 millardos adicionales para el sector vivienda. El titular de Fondur agregó que estos recursos se utilizarían para los desarrollos habitacionales que están por iniciar; en tanto que con el presupuesto ordinario esperan concluir los que están pendientes desde hace dos años<sup>24</sup>.

Como referencia de la ejecución 2003, según información reseñada en la prensa escrita, Fondur y el Inavi entregaron 960 viviendas, a mediados de septiembre, en urbanismos construidos en Carabobo (78 casas), Mérida (112 apartamentos) y Barinas (770 casas)<sup>25</sup>.

Otro de los ámbitos en los que el financiamiento de las políticas de vivienda acusó problema fue el pago que se debe realizar al FMH. Este Fondo constituye la base para el financiamiento de viviendas a través de la Ley del Subsistema y Política Habitacional y es de obligatoria cotización. En noviembre de 2002, el titular del Conavi señaló que la deuda de organismos públicos y privados con el FMH era un ámbito problemático sobre el que ya se encontraban trabajando. Indicó que se con-

20. El Nacional, 02.08.03, pág. B-2.

21. El Nacional, 05.08.03, pág. A-7.

22. Últimas Noticias, 05.08.03, pág. 11.

23. El Universal, 01.07.03, pág. 1-11.

24. El Universal, 26.09.03, pág. 1-16.

25. El Globo, 18.09.03, pág. 2.

formó un grupo técnico encargado de realizar una investigación para identificar a estos organismos morosos y proceder a multarlos, tal como lo estipula la LSVPH<sup>26</sup>. Según los datos aportados por el Conavi, en el año 2002 las acciones adelantadas permitieron la recaudación aproximada de Bs. 3 millardos que se adeudaban al FMH. De las 4.300 denuncias procesadas por presuntas transgresiones a la LSVPH y sus Normas de Operación, el 98,8% fue en contra de empresas privadas y organismos públicos en calidad de patronos; y se logró una recuperación de Bs. 2.420 millones. Asimismo, se realizaron 585 fiscalizaciones a patronos, que permitieron recuperar Bs. 750 millones<sup>27</sup>. Pese a esta política de recuperación, la mora de entes públicos y privados con esta obligación se mantuvo durante el año 2003. Información aportada por el Conavi en julio de 2003 estimaba en Bs. 150 millardos la deuda que se mantenía con el Fondo<sup>28</sup>.

Una de las medidas evaluadas como positivas tiene que ver precisamente con el FMH. El 11.11.02 el Conavi presentó las nuevas normas que se aplicarán para evaluar los proyectos inmobiliarios que serán financiados con los recursos del FMH<sup>29</sup>. El titular del Conavi señaló que estas normas apuntan a la democratización de los procesos de financiamiento con aportes de este Fondo<sup>30</sup>, otorgándoles mayor protagonismo a las comunidades en el proceso de decisión. Agregó García que el cambio en la rectoría de la asignación de los recursos del FMH implica que Conavi pasa a coor-

dinar lo que hasta ahora estuvo en manos de la banca. En ese sentido, explicó el funcionario que los sistemas de calificación propuestos por el Conavi evaluarán los proyectos de vivienda que presenten las comunidades o los constructores e irán conformando la “lista de elegibles”, para quienes quieran tener vivienda propia. Las prioridades en la lista de elegibles la tendrán, según García, las madres solteras, las familias de bajos ingresos y los proyectos de vivienda que sean promovidos por las comunidades. Aclaró que el mercado secundario pasa a un segundo plano, ya que la prioridad es para los nuevos proyectos<sup>31</sup>.

### Seguridad jurídica de la tenencia

La tenencia adopta una variedad de formas, tales como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, en atención a la normativa internacional de derechos humanos, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas<sup>32</sup>.

Durante el lapso, las iniciativas de regularización de tierra iniciadas en el año 2002 y que destacamos en el Informe pasado como un avance para la dotación de seguridad jurídica a los habitantes de los asentamientos urbanos informales, continuaron beneficiando

26. Últimas Noticias, 17.11.02, pág. 16.

27. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA. Op. cit. Pág. 122.

28. Últimas Noticias, 08.07.03, pág. 10.

29. Gaceta Oficial del 14.02.03.

30. El Nacional, 12.11.02, pág. D-8.

31. El Nacional, 12.03.03, pág. B-2.

32. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General 4. El derecho a una vivienda adecuada. 1991. Párrafo 8.

a los sectores populares. A principios de 2003, en el marco del proceso de regularización de tierras urbanas decretado por el Ejecutivo Nacional, se entregaron más de 1.000 títulos de propiedad en la parroquia La Vega del Municipio Libertador. En esa oportunidad, según los datos aportados por el Presidente de la República, en el ámbito nacional ya se habían conformado miles de comités de tierra urbana, que tienen adelantado un trabajo catastral y han levantado los croquis de las calles y viviendas<sup>33</sup>. Agregó el mandatario nacional que “*el título de propiedad les permitirá organizarse mejor en comunidades, les permitirá el reordenamiento de los barrios y del espacio urbano, para vivir cada día mejor, ahora con mayor seguridad jurídica y con el amparo de la Constitución de la República y de las leyes de Venezuela*”<sup>34</sup>. También se realizó otra entrega de títulos de propiedad en la Parroquia Petare, en agosto de 2003, abarcando un mayor número de beneficiarios. Según la reseña, se otorgaron 11.800 títulos de tierra urbana. Una señora que habló en nombre de los comités de tierra urbana del municipio Sucre planteó que “*lograr el título de propiedad es una de las metas planteadas, [...] queremos mucho más [...] porque nunca más queremos ser ciudadanos de segunda*”<sup>35</sup>.

Para octubre de 2003, se encontraban registrados 3.006 comités de tierras urbanas (CTU) en el ámbito nacional y otros 2.045 se encontraban en proceso de consolidación; y según datos de la Oficina Técnica Nacional de Tierras Urbanas (OTNTU), a esa fecha se

habían otorgado 30.000 títulos de tierra urbana<sup>36</sup>. Una de las facetas que incluye el proceso de regularización consiste en el levantamiento catastral de la zona y la experiencia de los primeros CTU relevó los déficit que en materia catastral prevalecen en el país, razón por la cual se propuso la conformación de cooperativas para el levantamiento catastral, iniciativa que llevaron adelante, de manera conjunta, la OTNTU y el Ministerio del Trabajo (MT). La titular del despacho laboral señaló que vista la debilidad que presentaban muchos municipios para llevar adelante esta empresa, surgió la idea de la conformación de cooperativas denominadas Tres en Uno: “*son tres en uno porque tienen una primera obligación [...] que es elaborar el catastro. Pero una vez que se elabora el catastro de las comunidades y se hace, además, un censo socioeconómico, tenemos una segunda obligación, [...] que es elaborar los proyectos para la rehabilitación física de los barrios. Y luego hay una tercera obligación [...] que es en corresponsabilidad, con las organizaciones sociales, los Comités de Tierra Urbana con las alcaldías, con las gobernaciones, con el gobierno nacional de llevar a cabo la ejecución de esos planes*”<sup>37</sup>. En la Gran Caracas los levantamientos catastrales estarán a cargo de 29 cooperativas y en el Edo. Zulia contarán con una cooperativa; se estima que en una primera fase sean levantadas 120.000 parcelas. Como correlato, se generarán 268 nuevos empleos directos entre profesionales y asistentes catastrales<sup>38</sup>.

33. CHAVÉZ, Hugo: *Discurso en el acto de entrega de títulos de tierras urbanas*. Caracas, La Vega, 11.01.03. Mimeo.

34. Ídem.

35. APORREA: *Desde Petare ¡hay Chávez pa´rato! Nota de prensa*. 07.08.03 [en línea] <www.aporrea.org/dameverbo>

36. VENEZOLANA DE TELEVISIÓN: *Entrega de créditos a cooperativas para el levantamiento catastral*. Programa Especial, 11.11.03. Transcripción de Omnivisión [en línea] <www.venezuela.gov.ve>

37. Ídem.

38. Ídem.

Junto a este proceso, aunque con menor alcance, también en los municipios Chacao y Baruta se produjeron entregas de títulos de propiedad. En mayo de 2003 la Alcaldía de Chacao inició la entrega de títulos de propiedad a familias de los barrios La Cruz y Bello Campo<sup>39</sup>. Por su parte, el Municipio Baruta, a principios de septiembre, entregó los primeros títulos de propiedad de tierras urbanas, en los barrios La Palomera, San Pedrito y Las Minas<sup>40</sup>.

Durante el lapso se mantuvo un proceso de consulta pública sobre el Proyecto de Ley de Tenencia en Asentamientos Urbanos Populares, a cargo de la Comisión Permanente de Desarrollo Social de la AN. Las primeras jornadas se llevaron a cabo en febrero de 2003, en Ciudad Bolívar (Edo. Bolívar); la metodología implica la presentación de las normativas propuestas, la conformación de mesas de trabajo, presentación de observaciones y críticas, así como la instalación en la región de grupos de trabajo. En estos espacios de discusión, según informó la Comisión de la AN, también se espera discutir sobre las situaciones de informalidad e ilegalidad que pesan sobre asentamientos en las distintas regiones, que las coloca bajo inseguridad jurídica<sup>41</sup>. Según un balance, realizado por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la AN, sobre los impactos económicos y presupuestarios de los proyectos en discusión, en ambos los beneficios económicos superan ampliamente sus impactos presupuestarios<sup>42</sup>.

La contraparte de este importante reconocimiento a los habitantes de los barrios, es la continuidad de las ocupaciones ilegales. El Vicepresidente del Consejo Municipal de Caracas y el Gerente de Riesgos de la Corporación de Servicios de la Alcaldía del Municipio Libertador informaron, en febrero de 2003, que el 98% de las ocupaciones registradas en el Municipio Libertador se producen en zonas protectoras o de alto riesgo, mientras que el porcentaje restante afecta a edificaciones del casco urbano. Con base en los datos aportados por estos funcionarios, las parroquias del municipio Libertador que presentan o han presentado mayor ocupaciones son Antímano (12), Sucre (25), La Pastora (21), El Junquito (12), La Vega (23), Coche (6) y Caricuao (5)<sup>43</sup>. Entre las áreas o zonas protegidas que han sido objeto de ocupación se encuentran áreas del Parque Nacional El Ávila, del Parque Metropolitano Vicente Emilio Sojo (parroquia La Vega), y el Parque Universal de la Paz, en la parroquia Caricuao<sup>44</sup>.

Según las características de las ocupaciones registradas durante el período, el mapa de los diferentes tipos de ocupaciones podemos esbozarlo de la siguiente forma. En función de las características de los terrenos donde se producen: a) áreas verdes o terrenos colectivos en barrios y/o urbanizaciones populares; b) terrenos baldíos en urbanizaciones de sectores clase media; c) terrenos en zonas industriales; d) terrenos adyacentes a carreteras y/o autopistas; y e) Áreas Bajo Régimen

39. El Nacional, 17.05.03, pág. A-8.

40. El Universal, 01.09.03, pág. 2-23.

41. ASAMBLEA NACIONAL: *I Jornada de Consulta del Proyecto de Ley sobre la Tenencia de Tierra en Asentamientos Urbanos Populares*. *Nota de prensa*. 26.02.03. [en línea] <www.asambleanacional.gov.ve>

42. OFICINA DE ASESORÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: *Impactos Económicos y Presupuestarios de los Proyectos de Ley de Regularización de la Propiedad y Urbanización de los Barrios o Asentamientos Urbanos Populares*. *Coyuntura*. Volumen N° 29, mayo de 2002. [en línea] <www.oaef.gov.ve>

43. Últimas Noticias, 18.02.03, pág. 2.

44. Ídem.

de Administración Especial (ABRAE). Teniendo en cuenta las características de las edificaciones ocupadas: a) edificios desocupados, utilizados como depósitos u ocupados en porcentaje mínimo, de acuerdo con la capacidad instalada; b) desarrollo urbanísticos del Estado no concluidos, paralizados o en proceso de construcción; y c) edificaciones devastadas y/o declaradas inhabitables, en zonas de desastres.

Predominan, tal como lo señalan los registros de la Alcaldía Libertador y el seguimiento en la prensa escrita, las ocupaciones en parroquias populares, en zonas de protección, declaradas de alto riesgo o que comprometen espacios colectivos, declarados como tales por la comunidad, por encima de las ocupaciones en el casco urbano.

La ocurrencia de las ocupaciones ilegales, con sus diferentes características, da cuenta de los problemas de acceso a las políticas de vivienda por parte de los sectores más excluidos. También implica un reto importante para los organismos públicos, de los diferentes niveles de ejecución, en cuanto a la coordinación, negociación y formulación de alternativas. Los desalojos forzados, desde la normativa de derechos humanos, son admisibles en circunstancias excepcionales y antes de llegar a esta situación límite el Estado está en la obligación de agotar un conjunto de recursos que incluyen la negociación, formulación de alternativas y reubicación. Cuando estos se produzcan, las autoridades deben observar las garantías ciudadanas y reducir al mínimo los efectos en contra de las víctimas del desalojo.

En varios de los casos que se produjeron en este período, la actuación de las autoridades en resguardo de las zonas de protección, de la propiedad colectiva y desarrollos urba-

nísticos, estuvo a lugar y se concertaron desalojos negociados, tras procesos judiciales. No obstante, en la mayoría de estos desalojos consensuados, ocurridos en sectores populares, los desocupados no contaron con una alternativa a su situación de precariedad en materia de vivienda.

Por otro lado, al igual que en el período pasado, en este predominaron los desalojos violentos. De los 27 desalojos registrados, 17 (62,9%) fueron violentos e implicaron el uso excesivo de la fuerza; registrándose personas detenidas, heridas y víctimas de los gases lacrimógenos, donde se cuentan niños y mujeres embarazadas. En la mayoría de los casos se produjo la destrucción de las instalaciones, unas más elaboradas que otras, construidas por los ocupantes. El 13.02.03, víctimas de un desalojo registrado en el sector El Cielo de Casalta, en la parroquia Sucre del municipio Libertador, denunciaron que los efectivos de la Policía de Caracas procedieron a la destrucción y quema de sus ranchos, con sus enseres y pertenencias adentro<sup>45</sup>.

Si bien las ocupaciones de edificaciones en el casco urbano representan el porcentaje más bajo de ocurrencia, las mismas cobraron relevancia mediática. Exaltación temática que asociamos a la novedad del fenómeno -aunque se vienen registrando al menos desde hace dos años- y por el sector afectado, los propietarios de los inmuebles. La situación, de reciente incorporación en la agenda de debate público, puede ser leída, en la perspectiva de derechos humanos, desde dos enfoques, no exentos de tensiones. El de la propiedad privada y su debido resguardo; y el de la participación democrática de las comunidades en la planificación local sobre los usos de los espacios en la ciudad,

45. Últimas Noticias, 14.02.03, pág. 2.

para evitar la vulneración del derecho a la no discriminación por origen socioeconómico. Debate que no surge ni se limita a este escenario, sino que atraviesa la ocurrencia de buena parte de las ocupaciones. Precisamente, los conflictos derivados de las ocupaciones, por ejemplo, han evidenciado la inequitativa distribución de los terrenos ejidos en los municipios; y el privilegio de proyectos para oficinas y comercios, en detrimento de desarrollos urbanísticos para los sectores populares en zonas céntricas de la urbe. De las 10 edificaciones ocupadas, la mayoría se encontraba fuera de uso y/o al mínimo de su funcionamiento.

En el contexto de la aplicación de la medida de control cambiario, adoptada por el Ejecutivo, se adoptó la decisión de suspender por 12 meses el ajuste de los cánones de arrendamiento que corresponde hacer anualmente. En abril de 2003, el Ministerio de Producción y Comercio y el despacho de Infraestructura publicaron, de manera conjunta, la resolución en Gaceta Oficial N° 37.667 del 08.04.03. Asimismo, se previó que los alquileres tasados en dólares deberán ajustarse a la tasa fijada en el convenio cambiario<sup>46</sup>. Sammir Nassar, encargado de la Dirección de Inquilinato del Minfra, explicó, antes de que la decisión se publicara en Gaceta Oficial, que la medida de control de cánones de arrendamientos no incluye locales comerciales y oficiales. Señaló, frente a las críticas formuladas por voceros del sector inmobiliario, que el artículo 9 de la Ley de Arrendamiento Inquilinario establece que las funciones administrativas inquilinarias son competencia exclusiva del Poder Ejecutivo<sup>47</sup>. Iniciativa que se evalúa

como positiva, en el marco de la protección que debe proveer el Estado, especialmente en coyunturas susceptibles de producir cambios que dificulten la tenencia y permanencia de quienes se encuentran en viviendas arrendadas.

### Disponibilidad de servicios

Una vivienda adecuada debe contar con ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. En correspondencia con lo anterior, la garantía del derecho a una vivienda adecuada implica que todos los beneficiarios tengan acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, energía para la cocina, alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, drenajes y servicios de emergencia<sup>48</sup>.

Sobre la situación de acceso a servicios por parte de la población, los datos del Censo 2001 revelaron que del total de viviendas familiares ocupadas (5.175.130): 96,8% de las viviendas cuenta con servicio eléctrico y el 3,2% no tiene; 85,4% están conectadas a acueducto o tuberías y un 2,7% no posee sistemas de abastecimientos como acueducto, camión cisterna, pila pública, pozo con tubería o bomba o de manantial protegido; en un 68% las viviendas cuentan con poceta conectada a cloaca, mientras que un 9% no tiene poceta o excusado; 80,7% dispone de servicios de recolección de basura o la deposita en contenedores colectivos y el 19,3% de las viviendas no cuentan con aseo urbano<sup>49</sup>. La excepción lo constituye el teléfono fijo, en el que un 64,5% de las viviendas no tienen.

46. El Universal, 10.04.03, pág. 1-17.

47. El Nacional, 07.02.02, pág. B-3.

48. ONU: *Observación General 4*. Op. Cit. Párrafo 8.

49. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: *Viviendas Total Nacional. Censo 2001. Cuadro N° 2: Viviendas familiares ocupadas por tipo de vivienda, según disponibilidad y tipo de servicio público*. [En línea] <www.ine.gov.ve> Cálculos propios.

## Derecho a la vivienda, derechos laborales y desalojo a extrabajadores petroleros

Como parte del paquete laboral, algunos patronos ofrecen a sus empleados una vivienda. Es el caso de conserjes, militares, trabajadores petroleros, científicos del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) y trabajadores de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). Rota la relación laboral, culmina el derecho a ocupar esa vivienda, aun cuando el trabajador interponga una demanda contra el despido, si lo considera injustificado. Posteriormente, si la sentencia lo favorece, el trabajador debe ser reenganchado gozando de los mismos beneficios de los cuales disfrutaba antes del despido, entre los que se cuenta la vivienda. En caso contrario, el trabajador despedido no puede negarse a desocupar la vivienda. En este sentido, el trabajador despedido tiene derecho a que el patrono le conceda un lapso no menor de 90 días para conseguir otra. Si el trabajador se niega a desocupar la vivienda, el patrono no puede usar, por cuenta propia, la violencia para obligarlo a desocuparla.

El desalojo debe realizarse mediante un proceso judicial, garantizando al trabajador el derecho al debido proceso.

Por otra parte, de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, un desalojo no puede hacerse durante horas nocturnas, tampoco en medio de una fuerte lluvia, ni puede utilizarse un uso desproporcionado o excesivo de la fuerza contra las personas, ni la destrucción de bienes personales. Incluso, si la persona contra quien se practica el desalojo, corre el peligro de quedar viviendo en la calle, el Estado tiene la obligación de ofrecerle alternativas: traslado a un refugio, vivienda en alquiler, etc.

Al cierre de este Informe se produjo un caso que vulnera algunas de estas obligaciones estatales. En la madrugada de los días 24 y 25.09.03, la Guardia Nacional (GN) intentó un desalojo a extrabajadores petroleros residenciados en la urbanización Los Semerucos (Edo. Falcón), en cumplimiento de una medida judicial que afectaba

El déficit se distribuye, según el tipo de vivienda, en los renglones de casa (que incluye las casas de barrios) vivienda rural y rancho. Por ejemplo, en cuanto a la ausencia del servicio eléctrico que afecta a 167.064 viviendas, para el año 2000 entre las casas y los ranchos aglutinaban en 99,9% del déficit. Lo mismo ocurre en el caso del abastecimiento de agua, concentrando ambos tipos de vivienda el mismo porcentaje del total de déficit.

De los datos anteriores, destaca positivamente que los porcentajes de disponibilidad

de los servicios se mantenga por encima del 80% de las viviendas familiares y resalta como uno de los déficit más marcados que un 19,3% de las viviendas no cuenten con servicio de aseo urbano.

Respecto al abastecimiento de agua, en el lapso se produjo una decisión relevante desde las instancias internacionales de derechos humanos, al adoptarse la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al agua<sup>50</sup>. Esta reciente interpretación del Comi-

50. ONU. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Observación general N° 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2002/11. 20.01.02. 29° período de sesiones, Ginebra, noviembre 2002.

específicamente a la familia Irausquín. En ese contexto, por actuar en horas de la noche y por un uso desproporcionado de la fuerza, los funcionarios militares violaron las garantías del derecho a la vivienda, señaladas arriba. Haideé IRAUSQUÍN relató que se arrodilló delante de un uniformado para que no lanzara la bomba lacrimógena que llevaba en sus manos hasta que sacara a sus hijos menores de edad del lugar, “*Pero en vez de retirarse lo que hizo fue arrojarla ante mis ojos sin importarle lo que acababa de decirle*”<sup>51</sup>. La reseña de prensa señala que se produjo un enfrentamiento y que la GN lanzó intensamente bombas lacrimógenas: “*La gente corría de un sitio a otro. Salían mujeres embarazadas asfixiadas de las casas, ancianos que pedían auxilio y niños que eran sacados por la parte de atrás hacia casas de otros familiares*”<sup>52</sup>. La medida de desalojo no se concretó, pero en días posteriores (fuera del período analizado en este Informe), tanto en Los

Semerucos, como en otras zonas petroleras, se produjeron enfrentamientos por la misma causa. En julio de 2003, cuando era previsible la confrontación entre el Estado y los extrabajadores, Provea señaló: “*la difícil situación presentada en varios campos petroleros del país, motivada por la solicitud de desalojo hecha por PDVSA, sólo tendrá una solución razonable, justa y pacífica si el Gobierno Nacional y otros entes del Estado, así como los dirigentes de los trabajadores despedidos, aceptan buscar soluciones a través de un diálogo franco y sincero [...]. La solución implica que tanto funcionarios del Estado, principalmente del Ejecutivo Nacional, como los líderes de los trabajadores despedidos exploren mecanismos de solución pacífica, justa y digna para los afectados. La intransigencia expuesta por voceros de cada uno de los sectores dificulta una salida racional. La Defensoría del Pueblo, en este sentido, debe jugar un papel más activo*”<sup>53</sup>.

1. El Nacional, 25.09.03. [En línea] <www.el-nacional.com>

2. Ídem.

3. PROVEA: Derechos Humanos y Coyuntura N° 122. [En línea] <www.derechos.org.ve>

té reconoce que el agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos<sup>51</sup>. Se sostiene, asimismo, que entraña libertades y derechos; y estos últimos comprenden “*el derecho a un abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua*”<sup>52</sup>. En el ejercicio del derecho al agua intervienen, más allá de las diversas condiciones, los siguientes factores: a) la disponibilidad; b) la calidad; y c) la accesibilidad, que

presenta cuatro dimensiones: accesibilidad física, económica, no discriminación y acceso a la información<sup>53</sup>.

Este aspecto resulta especialmente relevante, si se considera la importancia del ejercicio de la participación social y comunitaria en la gestión del agua. Según apunta el Comité, esta dimensión contempla el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua. Y de la misma se deriva el deber del Estado de respetar, para la formulación de estrategias y planes naciona-

51. Ídem. Párrafo 1.

52. Ídem. Párrafo 10.

53. Ídem. Párrafo 11.

les de acción, los principios de no discriminación y participación popular: “El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o terceros”<sup>54</sup>.

En Venezuela, las empresas hidrológicas adelantan una experiencia que se enmarca en el ejercicio del derecho al agua, en su dimensión de acceso a la información. Teniendo como base un amplio marco legal<sup>55</sup> se creó el espacio para incorporar a las comunidades en la gestión pública del servicio de agua. Según la información aportada en el marco del I Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento, celebrado en junio de 2003, “5.000 personas han sido capacitadas para la formación de cooperativas y microempresas, se han instalado 1.050 mesas técnicas de agua, [y] 1.000 personas se han integrado a las cuadrillas co-

munitarias. [...] las comunidades han generado 645 proyectos de ampliación y mejoras de servicios”<sup>56</sup>. Las diversas modalidades de participación comunitarias en la gestión pública del agua son: cooperativas de servicios, asociaciones civiles, mesas técnicas de agua, hidrocomités y microempresas comunitarias<sup>57</sup>.

Otra medida positiva que se registra, durante el lapso, en materia de dotación de servicios fue impulsada por el Ministerio de Energía y Minas (MEM). Un estudio realizado por este despacho determinó que el 86% de las viviendas en el país no tienen gas directo; y solo el 8% lo recibe por tubería<sup>58</sup>. A partir de este diagnóstico, se impulsó la conformación de cooperativas de distribución que se encarguen de asegurar el suministro de bombonas en los barrios. El Plan de “Bombona Solidaria”, anunciado por el ministro Rafael Ramírez, contribuye a solucionar dos problemas, según las autoridades del MEM. El primero, la debilidad de la distribución de bombonas de gas doméstico que se hizo evidente a raíz del paro petrolero, en diciembre de 2002, y el segundo, el negocio paralelo de venta de bombonas que se ha conformado alrededor de las zonas marginales del país<sup>59</sup>.

54. Ídem. Párrafo 48.

55. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica para la prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, la Ley de Cooperativas, entre otras.

56. HIDROVEN: *Primer Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias de Agua*. Nota de prensa. Caracas, junio 2003. [En línea] <[www.hidroven.gov.ve](http://www.hidroven.gov.ve)>

57. Ídem.

58. El Universal, 15.08.03, pág. 1-14.

59. Ídem.