

DERECHO A LA VIVIENDA Y HÁBITAT DIGNOS EN VENEZUELA

Balance 1999-2005

1. Introducción: Derecho a la Vivienda y Hábitat Dignos

En la perspectiva de los derechos humanos, la carencia de un espacio adecuado para vivir niega la posibilidad de una vida digna. Este reconocimiento general, en diversos instrumentos de derechos humanos, nacionales e internacionales, ha sido acompañado de garantías que orientan la acción estatal en el sentido de posibilitar que la población cuente con una vivienda adecuada. El derecho de los derechos humanos apunta, cada vez más, a la definición de contenidos específicos sobre este tema, generando obligaciones estatales también específicas.

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a una vivienda adecuada se integra al conjunto de principios jurídicos internacionales de derechos humanos universalmente aplicables y aceptados (art. 25.1). Este reconocimiento constituye la base para la elaboración del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) del año 1966.

Luego, en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I), realizada en Vancouver en 1976, se reconoce la vivienda y los servicios adecuados como derecho humano básico y se emiten recomendaciones a los gobiernos para asegurar su obtención por todas las personas, especialmente las más desfavorecidas. Se propone la instrumentación de programas de apoyo comunitario, eliminando la segregación en la conformación de asentamientos equilibrados en cuanto a grupos sociales, ocupación, viviendas y servicios.

En 1987, se celebró el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar. Como resultado de esta celebración, se hizo pública la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000, la cual posicionó de forma más destacada el derecho a la vivienda, dentro de los temas de derechos humanos atendidos por las Naciones Unidas. Aprobado de forma unánime por todos los Estados participantes, en este documento se define el derecho a una “vivienda adecuada” como el derecho a “*disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”¹.

¹ NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *El derecho a una vivienda adecuada: informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial*. Documento: E/CN.4/Sub.2/1993/15. 22.06.93. Párrafo 44. Sobre la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000, aceptada por todos los gobiernos, ver: Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 8, adición (A/43/8/Add.1).

En 1991, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)², elaboró la interpretación del párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC y definió los diferentes elementos constitutivos de una vivienda adecuada en su Observación General N° 4, reafirmando y ampliando la definición establecida en la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000. En esta observación se definieron siete componentes fundamentales a considerar de cara al cumplimiento de este derecho, a saber, seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.

En el año 1996, en el marco de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) realizada en Estambul, se adelantaron igualmente esfuerzos por definir lo que es una vivienda adecuada. Además de ello, los países representados en la Conferencia asumieron una serie de compromisos, entre los cuales destacan la intención de procurar una vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles.

A escala regional, aunque la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en el artículo 34, dispone que los Estados convendrán en dedicar sus máximos esfuerzos al logro del objetivo de una vivienda adecuada para todos los sectores de la población, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos ha dedicado poca atención al tema.

En el año 2003, Venezuela propuso y ha venido promoviendo la Carta Social de las Américas ante la OEA, en la cual se incorpora el derecho a la vivienda, hábitat y servicios básicos como un derecho humano que debe garantizarse bajo principios de justicia social, progresividad y corresponsabilidad con las comunidades organizadas.

El artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en concordancia con lo establecido en la legislación internacional, establece el derecho a que toda persona posea a una vivienda adecuada y se incorporan dentro de su definición los diferentes aspectos considerados por el CDESC en la caracterización de la misma. Fundamentada en lo anterior, en el año 2005 se aprueba en el país la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), en la cual se procura el marco jurídico específico para el sector.

Ahora bien, la definición de un adecuado marco normativo y el establecimiento formal de obligaciones estatales no es suficiente para que, efectivamente, el derecho a una vivienda adecuada sea garantizado. Una serie de factores inciden en el incumplimiento de las obligaciones estatales, entre los que se encuentra la propia ausencia de información adecuada sobre la situación de la vivienda y los factores que obstaculizan la satisfacción del derecho. Por ello, es también obligación de los Estados hacer diagnósticos y monitorear permanentemente la situación que en materia de derecho a la vivienda existe.

² El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano encargado de supervisar la observancia del PIDESC por los Estados Partes.

En este orden de ideas, el presente Informe Especial constituye un esfuerzo por conocer la situación del derecho a la vivienda en Venezuela para el período comprendido entre el año 1999 y el 2005, con miras a proponer políticas públicas que permitan mejorar la situación.

Se presenta un primer apartado con los antecedentes, el cual procura una visión general acerca del problema de la vivienda en el país hasta el año 1999. Luego se realiza el balance de la situación del derecho para el período 1999-2005. El contenido de este balance fue estructurado considerando los siete aspectos definidos en la Observación N° 4 y los elementos incluidos en la definición sobre lo que es una vivienda digna, que realizaron familias afectadas por la vaguada del año 2005, en función de recoger sus aspiraciones en la restitución de su derecho³. Después del balance sobre la situación del derecho, se analizan las principales disposiciones legales que en materia de vivienda fueron sancionadas en el marco institucional existente para la ejecución de las políticas del sector; los distintos planes elaborados por el Ejecutivo y sus resultados; las medidas adelantadas de cara al mejoramiento de barrios; y finalmente, el proceso de regularización de tenencia de la tierra urbana impulsado en los últimos años. Para culminar el informe, se presenta una síntesis para la discusión, a manera de conclusión.

2. Antecedentes: Contradicciones del Hábitat Venezolano

La insatisfacción del derecho a vivienda y hábitat adecuados es uno de los problemas comunes en los países latinoamericanos. América Latina es una de las regiones más urbanizadas del mundo, con una población del 75% habitando las ciudades⁴.

El proceso de urbanización de Venezuela se encuentra entre los más vertiginosos ocurridos en América Latina. En este proceso, han sido los grupos que monopolizan la inversión en construcción y propiedad de la tierra quienes han determinado las formas de producción del espacio urbano, imponiendo una lógica en que la vivienda es asumida como mercancía. Esta dinámica ha configurado una negación del derecho a residir dignamente en las ciudades venezolanas, llevando a la mayoría de la población urbana a vivir en condiciones inaceptables de habitabilidad y en una situación permanente de provisionalidad por la inseguridad legal de la tenencia de la tierra .

Esta tendencia, que se mantiene hasta nuestros días, ha colocado al Estado venezolano en una carrera en la cual siempre se encuentra en desventaja. La demanda de viviendas adecuadas por parte de la población ha superado permanentemente la capacidad de este para ofrecer soluciones en términos de cantidad y calidad, manteniéndose unas condiciones de hábitat deficientes que año tras año empeoran.

³ Taller: Evaluación de Viviendas en Venta. CPTH Metropolitano "Por una Vivienda Digna". UBV. Mayo 2005.

⁴ CEPAL: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004. Datos para el año 2000

La dispersión de las acciones en el tiempo, adelantadas por un conjunto de organismos descoordinados, es una de las causas que ha incidido en la deficiente respuesta del Estado. Paralelamente a esta progresiva fragmentación de la intervención pública en el área de vivienda, el interés y la participación del sector privado en el proceso de construcción se fue incrementando. Distintos instrumentos se aprobaron, a través de decretos específicos, para estimular y agilizar los procesos de construcción en el país, iniciando con ello, una sostenida tendencia al subsidio de la oferta de viviendas realizada por promotores particulares.

En el año 1989, entra en vigencia la Ley de Política Habitacional (LPH)⁵, principal antecedente legal en materia de vivienda. Aunque la LPH enunciaba como objeto *“establecer las bases para definir una política habitacional del Estado venezolano...”*, constituyó principalmente un instrumento de financiamiento para la construcción y adquisición de viviendas, considerando muy poco el mejoramiento de las viviendas y los asentamientos existentes.

Este instrumento, a pesar de prever recursos públicos y privados para el financiamiento a corto y largo plazo de la vivienda, no contribuyó a detener el desgaste de la situación habitacional. Entre las razones encontramos su reducción al aspecto financiero dentro de un enfoque vivendista y cuantitativo con ausencia de una política integral que considerara aspectos como la infraestructura de servicios, el equipamiento comunitario, la condiciones de habitabilidad, seguridad jurídica, así como la participación organizada de la comunidad en las decisiones.

Además de ello, la ejecución de la política de vivienda en el marco de esta Ley se caracterizó por: a) La dispersión de los recursos producto de la descoordinación institucional con resultados de muy baja calidad en beneficio de la máxima ganancia de la especulación inmobiliaria; b) Escasa oferta ante las necesidades existentes; c) Intervención en los barrios con acciones disgregadas y superficiales con programas que no contaron con la planificación integral requerida para afrontar gradualmente los graves problemas de infraestructura, equipamiento y hacinamiento.

Como resultado de lo anterior, proliferaron obras paliativas de baja calidad, ejecutadas por empresas ajenas a la comunidad, fuera de su contraloría y sin manejar la información de los recursos. Los contratos para las obras se convirtieron en el objetivo principal de la ejecución de los programas de vivienda, como vía para transferir los recursos públicos al sector privado, en detrimento de la necesidad social de vivienda.

Hay que destacar, no obstante lo anterior, que en la construcción de nuevas viviendas se promovió en alguna medida la participación de la comunidad a través del programa de “Apoyo Financiero a Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV)”, pero en muchos casos estas organizaciones surgieron o se desvirtuaron por el interés mercantil, mediante la complicidad entre las empresas

⁵ Gaceta Oficial N° 4.124 extraordinario del 14 de septiembre de 1989.

constructoras, las organizaciones intermediarias y las directivas, aisladas de sus comunidades.

Al inicio del período que comprende este informe, la realidad en materia de vivienda se caracterizaba por un desequilibrio territorial con alta concentración poblacional en las grandes ciudades y una segregación urbana generadora de precarias condiciones de habitabilidad para una gran parte de población del país. Destaca igualmente la ausencia de políticas públicas integrales de vivienda y hábitat que brindaran alternativas a la población y una estructura burocrática con poca capacidad de respuesta.

3. Situación del Derecho: Necesidades y Medidas

3.1. Balance General de la Situación del Derecho

3.1.1. Caracterización General

Según el último Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en Venezuela para el año 2001 había un total de 6.242.516 viviendas. Estas son 2.352.697 viviendas más que las contabilizadas en el censo del año 1990 (cuadro 2). Ello supone que en los últimos 11 años, se ha registrado un incremento del 60% en el número de viviendas. Las viviendas ocupadas, por su parte, aumentaron en aproximadamente un 50%.

Por otro lado, el número de habitantes por vivienda disminuyó, al pasar de 5,1 a 4,4; y el número de hogares por vivienda se mantuvo constante en 1 hogar. Según esto, contrariamente a lo que se suele pensar, en Venezuela predomina la “vivienda hogareña” o vivienda habitada por un solo hogar. Se hace necesario analizar, sin embargo, si esta misma relación presenta variaciones significativas en los barrios de las ciudades.

Cuadro 2: Datos generales de vivienda años 1990 - 2001

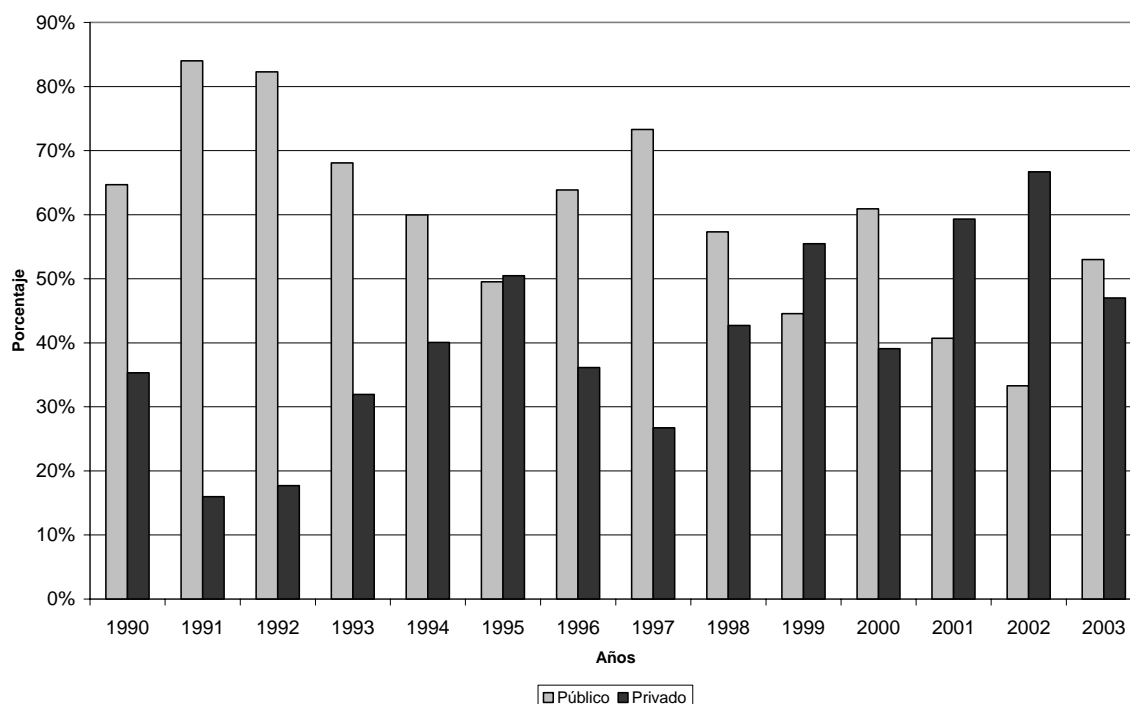
	1990	2001
Población	18.105.265	23.232.553
Total de Viviendas	3.889.819	6.242.516
Ocupadas	3.534.507	5.214.085
Desocupadas y/o uso ocasional	355.312	1.028.431
Personas por vivienda	5,1	4,4
Total Hogares	3.750.940	5.243.288
Hogares por vivienda	1,06	1,01

Fuente: INE: Censos de Población y Vivienda 1990 y 2001.
Cálculos propios

Por otro lado, desde el sector formal (entes públicos y privados), en el lapso comprendido entre 1990 y 2001 se erigieron en el país 715.749 viviendas (cuadro 3). Esto supone que las restantes 1.636.948 han sido edificadas por la vía de la

autoconstrucción. Si se visualiza por sectores, se evidencia que los entes públicos edificaron alrededor del 20% de las nuevas viviendas, el sector privado el 10% y los particulares el restante 70%. Estas cifras confirman que continúan siendo los propios habitantes del país los principales productores de viviendas.

Gráfico 1: Viviendas terminadas por tipo de sector. Período 1990 - 2003



Fuentes: CONAVI: Planes Nacionales de Vivienda 2003 - 2004
 Año 2003: CVC. Memoria y cuenta anual año 2004.

Cuadro 3: Viviendas producidas período 1990-2001

	Público	Privado	Autoproducción	Total
Viviendas construidas	464.962	250.787	1.636.948	2.352.697
Porcentaje	19,8%	10,7%	69,5%	100%

Fuentes: CONAVI: Plan Nacional de Vivienda 2003.
 INE: Censos de Población y Vivienda 1990 y 2001.
 Cálculos propios.

Con relación a la ubicación de estas viviendas, las ciudades constituyen el lugar de asentamiento por excelencia. Para el año 2001, se estimaba que el 93%⁶ de las viviendas se encontraban ubicadas en zonas urbanas y apenas el 6% en zonas rurales (cuadro 4). Esta realidad, acentuada progresivamente a lo largo del

⁶ Esto corresponde a porcentaje de viviendas, según información del Registro de Edificaciones, Censo 2001. En el Censo se estima que el 87% de la población nacional es urbana.

país durante el siglo XX, ha sesgado por mucho tiempo el abordaje que sobre el tema de la vivienda ha existido, al considerarlo casi de forma exclusiva como un problema urbano. Por ello, las zonas rurales e indígenas (las cuales presentan las condiciones de mayor precariedad habitacional) han quedado tradicionalmente desasistidas en la definición de las políticas de vivienda.

Dentro de las ciudades del país, son los barrios los que albergan la mayor cantidad de edificaciones residenciales y personas. Se estima que casi el 53% de las viviendas a escala nacional se encuentran ubicadas en zonas de barrios (cuadro 4), y que algo más de 12.000.000 de personas habitan en ellas.

Cuadro 4: Viviendas por tipo de segmento (año 2001)

	Nº	% del total
Área Urbana	4.853.948	93,2
Barrio	2.185.421	42,0
Barrio Consolidado	567.309	10,9
Casco Histórico o Central	401.493	7,7
Urb. Construida por Estado	814.075	15,6
Urb. Privada	703.509	13,5
Aislado o Diseminado	182.141	3,5
Área Rural	313.427	6,0
No bien especificado	41.129	0,8
Total	5.208.504	100,0

Fuente: CONAVI-INE: Estimación de necesidades de atención habitacional. Caracas, abril 2005. Mimeo.
Cálculos propios

Con respecto al tipo de vivienda, lo predominante en el país es la casa (cuadro 5), definición que incluye las casas tradicionales, las construidas con materiales modernos, la vivienda rural, las casas construidas por el INAVI y las casas de barrio consolidadas⁷.

Cuadro 5: Porcentaje de viviendas familiares ocupadas según tipo

Tipo de Vivienda	1990 (%)	2001 (%)
Quinta o casa quinta	10,0	6,9
Casa	61,1	69,6
Apartamento en edificio	15,4	12,9
Apartamento en quinta, casa quinta o casa	0,8	1,4
Casa de vecindad	0,0	0,0
Rancho	12,6	9,0
Total	100,0	100,0

Fuente: INE: Censos de Población y Vivienda 1990 y 2001.
Cálculos propios.

⁷ INE. Censo de Población y Vivienda 2001. (Metainformación). Tomo II. Caracas, 2002. Pp. 70.

Para el censo de población 2001, la vivienda calificada como casa, es la que ha presentado mayor crecimiento en relación al censo de 1990, mientras que otros tipos como la quinta y el apartamento en edificio han disminuido. La mayoría de las casas están ubicadas en zonas urbanas (específicamente en barrios) y han sido construidas por auto producción. Estas viviendas habitualmente albergan un solo hogar compuesto por 4 miembros.

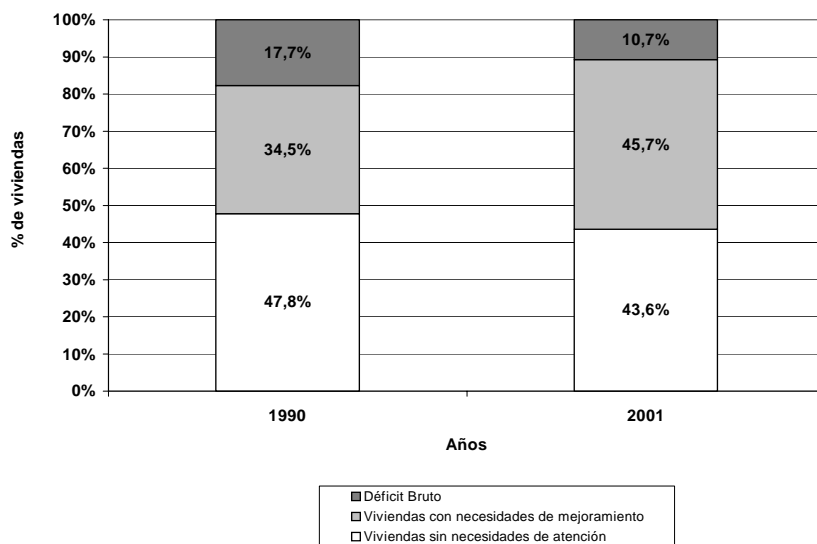
3.1.2. Necesidades de Atención Habitacional

¿Cuántas personas en Venezuela no disfrutaban del derecho a una vivienda adecuada? Esta pregunta ha encontrado respuesta desde los distintos sectores nacionales en el cálculo del déficit habitacional. El déficit habitacional es levantado a partir de los Censos de Población y Vivienda. De acuerdo al INE, en este indicador se incluyen: a) las viviendas que deben ser sustituidas debido a sus deficientes condiciones estructurales (déficit estructural); b) aquellas viviendas nuevas que deben ser construidas para satisfacer la demanda derivada del crecimiento vegetativo de la población (déficit funcional); c) aquellas otras que requieren mejoramiento por ser inadecuadas desde el punto de vista de los materiales utilizados para su construcción o el acceso a los servicios.

Desde el punto de vista técnico-metodológico, existen tantas formas de calcular este déficit como definiciones mismas de lo que es una vivienda adecuada o no. Así, las cifras estimadas para un mismo año pueden diferenciarse en función de la mirada del actor que realice las estimaciones, e incluso, la de un mismo actor puede variar en distintos períodos en función del tipo de variables que considere. Esto dificulta las posibilidades de análisis comparativo que nos indique la tendencia de las necesidades habitacionales.

Para 1990, con base en la información levantada en el Censo de Población y Vivienda adelantado en ese año, el INE realizó un estimado de la magnitud del déficit habitacional. Para esa fecha, se calculaba que el 52,2% de las viviendas del país requerían de algún tipo de atención (gráfico 2). Actualmente, utilizando la información levantada por el Censo del 2001, el INE (en convenio con el Conavi) estima que el 56,4% del total de las viviendas ocupadas requieren ser atendidas.

Gráfico 2: INE. Estimación de las Necesidades de Atención Habitacional años 1990 – 2001.



Fuentes: CONAVI-INE: Estimación de necesidades de atención habitacional. Caracas, abril 2005. Mimeo.
Cálculos propios

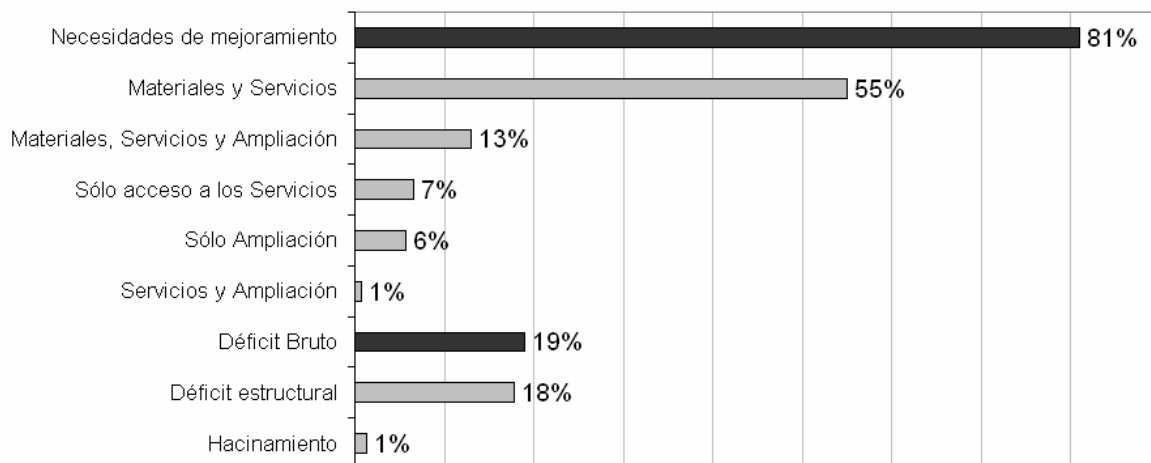
En ambos períodos, aunque es el mismo INE (antigua OCEI) el que realiza la estimación, se consideran aspectos diferentes para el cálculo de esta estadística, lo cual dificulta su comparación. Para el año 2005, con base en los datos arrojados por el Censo del 2001, en un esfuerzo por acercar la estimación numérica a la definición que de una vivienda adecuada se asume en la LRPVH, se incorporó la variable hacinamiento⁸, aspecto que para el año 1990 no era contemplado.

Considerando entonces los cálculos elaborados en reciente fecha por el INE, hoy día el Estado asume que las necesidades de atención habitacional alcanza la cifra de casi 3 millones de viviendas. Esto supone que alrededor de 13.000.000 de venezolanos no disfruta del derecho a una vivienda adecuada. Según estos datos, del total de viviendas ocupadas que requieren de algún tipo de atención, el 80% deben ser atendidas por deficiencias en materiales, servicios y área. El otro 20% son viviendas nuevas que deben ser construidas debido a la existencia de severas deficiencias estructurales y por la condición de hacinamiento (gráfico 3)⁹.

⁸ Se consideran vivienda con hacinamiento, aquellas que poseen como promedio más de 3 personas por cuarto para dormir.

⁹ La cifra de viviendas con hacinamiento crítico difiere de la publicada en la Encuesta de Hogares por Muestreo, la cual presenta cifras por encima del 14% (ver apartado dedicado al aspecto de la "Calidad Ambiental").

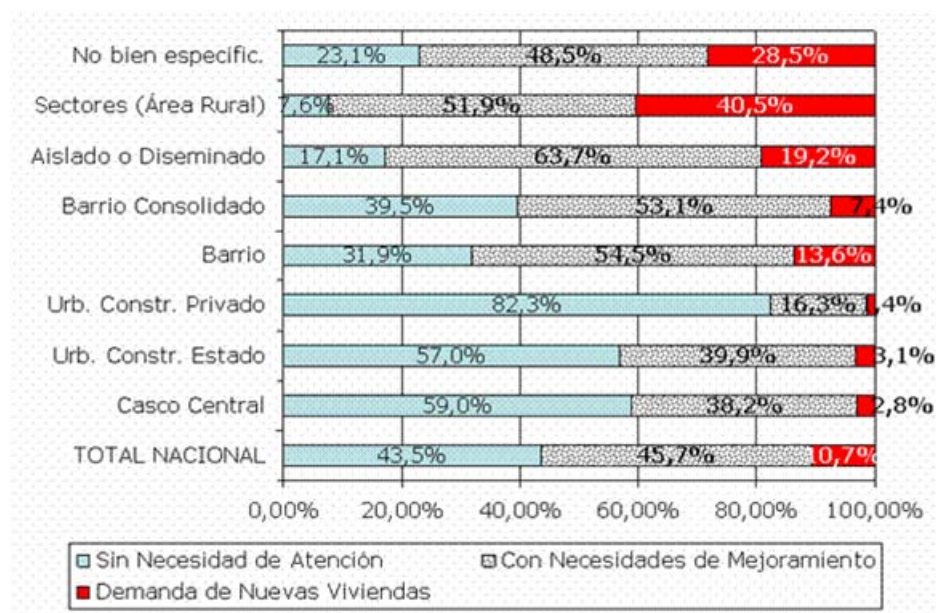
Gráfico 3: Composición de las Necesidades de Atención Habitacional año 2001



Fuentes: CONAVI-INE: Estimación de necesidades de atención habitacional. Caracas, abril 2005. Mimeo
Cálculos propios

En el caso de las comunidades populares urbanas (segmentos barrio y barrio consolidado), la proporción de viviendas con necesidades de atención se encuentra por encima del 60%. Dentro de este conjunto, predominan los requerimientos de mejoramiento de lo existente sobre la demanda de nuevas unidades residenciales (gráfico 4). Por otro lado, si bien las viviendas rurales representan un porcentaje significativamente menor en cuanto a número dentro del total nacional, en ellas las necesidades de atención son mucho mayores: más del 90% de las viviendas rurales requiere de algún tipo de atención.

Gráfico 4: Distribución de las Necesidades de Atención en Vivienda según de Segmentos

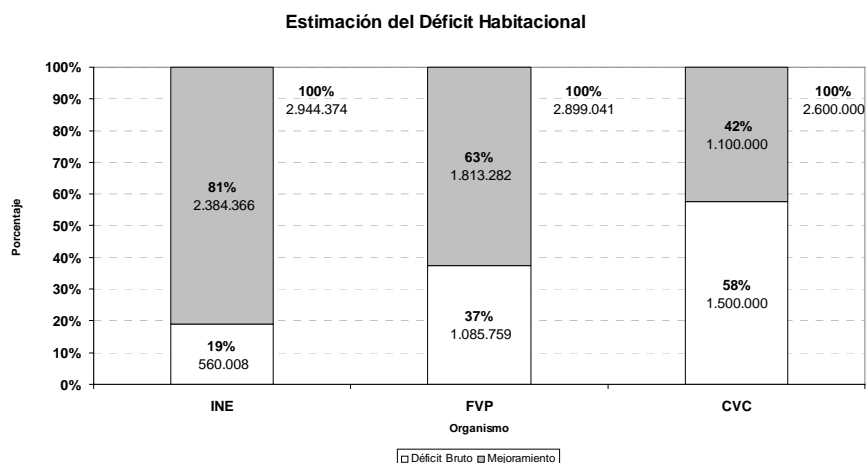


Fuentes: CONAVI-INE: Estimación de necesidades de atención habitacional. Caracas, abril 2005. Mimeo.

Otros organismos, utilizando igualmente como base la data arrojada por el levantamiento censal del año 2001, manejan hoy día cifras totales del déficit habitacional un tanto diferentes a las del INE, tal como se expresa en el gráfico 5¹⁰.

¹⁰ Es importante destacar, con relación a las cifras presentadas, que si bien el INE y la Fundación de la Vivienda Popular (FVP) no han hecho el ejercicio de proyectar los datos y manejan como actuales los derivados del procesamiento del censo 2001, la Cámara Venezolana de la Construcción los presenta proyectados hasta el año 2004.

Gráfico 5: Estimación del déficit habitacional según INE, FVP y CVC



INE: Instituto Nacional de Estadística; FVP: Fundación de la Vivienda Popular; CVC: Cámara Venezolana de la Construcción.

Fuentes: CONAVI-INE: Estimación de necesidades de atención habitacional. Caracas, abril 2005. Mimeo

FVP: Situación habitacional en Venezuela. Caracas, 2004. Mimeo

CVC: Informe Anual 2004.

Además de la variación en las cantidades totales, la diferencia más resaltante entre las cifras presentadas por los diversos actores se encuentra en la estimación de la proporción de viviendas nuevas a construir y aquellas que solo requieren mejoramiento. De esta forma, según la CVC, la atención del problema de la vivienda demanda la edificación de 1.500.000 nuevas unidades (58% del total de viviendas con necesidades de atención), mientras que el INE-Conavi considera que sólo 560.008 nuevas residencias son necesarias (20% del total de viviendas con necesidades de atención).

Esto supone que, desde la mirada de los entes privados de la construcción, el problema del déficit apunta fundamentalmente a aquellas familias que habitan en condición de hacinamiento o con gravísimas deficiencias estructurales, lo cual amerita acciones desde el Estado más orientadas a la sustitución que a la reparación de viviendas.

Ahora bien, aun asumiendo el valor que el cálculo del déficit pueda poseer como una de las posibles aproximaciones al abordaje del problema de la vivienda, es inocultable lo limitado de su alcance de cara a valorar integralmente el disfrute del derecho a una vivienda y hábitat adecuados. Ello, si se considera la pluralidad de elementos que intervienen en la definición de una vivienda y hábitat adecuados y el carácter progresivo implícito en la satisfacción de este derecho.

Y es que con el esfuerzo por obtener la cifra gruesa que permita estimar el número de "casas" que es necesario construir para aliviar las urgentes necesidades de la población, se desdibuja la verdadera naturaleza del problema. La perspectiva de valorar el problema de la vivienda, sólo a partir del indicador de déficit de vivienda,

deja de lado elementos fundamentales como la calidad del proceso en la conformación de espacios habitables, su adecuación al entorno físico-natural y cultural, así como la participación de los pobladores en las decisiones.

Al revisar la situación de este derecho en el país, desde una perspectiva más integral, se identifican distintos aspectos asociados al entorno, a las condiciones de habitabilidad de las viviendas, a los elementos de legalidad, el financiamiento, así como a la corresponsabilidad en la satisfacción del derecho a través de la participación organizada de las comunidades en la transformación de su hábitat.

3.1.3. Entorno: Condiciones del Hábitat

- Situación de Riesgo del Terreno

Una característica del proceso de urbanización de las principales ciudades del país ha sido la inmensa cantidad de personas provenientes del campo, que se han visto forzadas a ocupar y urbanizar de forma autónoma las tierras residuales del mercado inmobiliario, trayendo como consecuencia la proliferación de viviendas levantadas en terrenos altamente inestables.

La condición de riesgo de estos terrenos se origina por diferentes factores: la elevada inclinación de las pendientes, la cercanía a ríos y quebradas, los deslizamientos de la tierra provocados principalmente por la obstrucción de drenajes naturales y la falta de canalización de las aguas servidas, entre otros. Es por ello que, el derrumbamiento de viviendas ubicadas en los sectores populares, en época de lluvias, se ha convertido en una constante.

En el año 1999, las torrenciales lluvias producidas en el territorio nacional, y especialmente en el estado Vargas, produjeron un desastre de grandes magnitudes. Según un informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), las cifras que dan cuenta de la magnitud de lo ocurrido, en las ocho (8) entidades federales del país más afectadas¹¹, indican que alrededor de 273.000 personas resultaron afectadas, de las cuales aproximadamente 82.000 se consideraron damnificadas. En cuanto a las viviendas, se estimó que alrededor de 64.000 sufrieron algún tipo de afectación, y que de ellas, el 38% fue totalmente destruidas¹².

Según las estadísticas de Protección Civil¹³, para finales del año 2004, a causa de las lluvias, 20.585 viviendas en todo el territorio nacional sufrieron daños entre parciales y totales. El número de familias afectadas por esta situación alcanzó las 21.508, y 851 personas se encontraban en refugios temporales a causa de la pérdida de sus residencias, superando en 200% las familias afectadas en el año

¹¹ Distrito Capital, Falcón, Miranda, Sucre, Táchira, Vargas, Yaracuy y Zulia

¹² PNUD y CAF: *Efectos de las lluvias caídas en Venezuela* [en línea]

<http://www.pnud.org.ve/archivo/documentos/desastres_naturales/lluvias/i1.htm> Consulta del 15.10.05

¹³ Ministerio de Interior y Justicia: *Cifra de afectados por lluvias en el país superó en 200% registro de 2003* [en línea]

<http://www.pcivil.gov.ve/lluvias_2004.html> Consulta del 08.07.05.

anterior. Las entidades federales más afectadas por esta situación fueron Apure, Sucre y Zulia.

En el año 2005, nuevamente las lluvias causaron graves daños a las viviendas de miles de familias. Según las estadísticas de Protección Civil, en 11 estados del país se registraron daños importantes a consecuencia de las fuertes precipitaciones. El total de personas afectadas alcanzó la cifra de 146.326, siendo 21.528 las que se contaron como damnificadas¹⁴.

En el marco de esta situación, los Comités de Tierra Urbanas (CTU)¹⁵ adelantaron un proceso de diagnóstico a escala nacional para conocer los daños ocasionados a las viviendas en los municipios Libertador y Sucre del Área Metropolitana de Caracas. Los resultados de este trabajo arrojaron que de un total de 3.348 viviendas afectadas, solo 18% se encontraba en situación de pérdida total. El restante 82% lo constituyen viviendas con daños parciales (34%) o en situación de riesgo (48%). Esto supone que una importante cantidad de viviendas se encuentra actualmente en situación de alto riesgo.

A esta situación hay que agregar la vulnerabilidad ante la ocurrencia de terremotos. Muchas de las edificaciones carecen de criterios técnicos antisísmicos por lo que requieren reforzamiento estructural. Igualmente, la dificultad de accesibilidad en los barrios constituye un obstáculo para el rescate de las personas ante un desastre sísmico.

Pero no son solamente los pobladores, quienes obligados a construir en lugares inadecuados por el carácter excluyente del mercado inmobiliario nacional, construyen viviendas sobre terrenos con alto potencial de riesgo. El Estado también ha descuidado este aspecto y ha procurado a los habitantes sitios de residencia inseguros.

Un caso emblemático que ilustra la construcción de viviendas en terrenos inadecuados por parte del Estado, es el ocurrido con las personas del sector Nueva Tacagua, en Caracas. Esta urbanización fue construida por el INAVI a mediados de la década de los setenta, como un desarrollo urbanístico de interés social. Al poco tiempo de entregadas, las edificaciones comenzaron a sufrir daños debido a la existencia de fallas geológicas en los terrenos, así como por la obstrucción de los drenajes naturales provocada por los grandes movimientos de tierra (terraceo). Ninguna medida fue adoptada por parte de los organismos oficiales para detener su progresivo deterioro.

Como consecuencia, algunas de las viviendas se derrumbaron y el Estado tomó la decisión de desalojar a más de 3.000 familias afectadas. El proceso de reubicación de las familias desalojadas fue adelantado sin preservar las garantías previstas para este tipo de situaciones, incurriéndose en prácticas que

¹⁴ Ministerio del Interior y Justicia: *21 mil 528 damnificados han dejado las lluvias* [en línea]

<http://www.gobiernoonlinea.gob.ve/noticias/viewNewsUser01.jsp?id_noticia=30745> Consulta del 08.07.05.

¹⁵ Comités de Tierra Urbana: proceso de organización comunitario que trabaja alrededor de la construcción de un hábitat integral; se han desarrollado en los distintos estados del país.

desconocen la participación de los afectados y el otorgamiento de indemnizaciones adecuadas, y procediendo a la demolición inconsulta de las viviendas. También se han presentado casos de adjudicaciones múltiples de un mismo inmueble. Los terrenos han continuado cediendo, causando graves fallas estructurales a nuevas viviendas y ocasionando la suspensión de servicios públicos, como el suministro de agua, en muchas de ellas. Hoy día existen todavía familias que esperan ser reubicadas en nuevas viviendas y otras que esperan le sean legalizadas las adjudicaciones ya otorgadas.

Por último debe destacarse, en cuanto a medidas gubernamentales, la aprobación en el año 2004 por parte del Conavi del Programa VIII, denominado “Atención Habitacional para familias damnificadas o en situación de riesgo inminente”, con la intención de ayudar a resolver el problema de las familias que resultan damnificadas o se encuentran en situación de riesgo inminente. Este programa tiene como objeto *“la adquisición, construcción de viviendas unifamiliares y/o multifamiliares así como el alquiler de viviendas para ser adjudicadas a familias damnificadas consideradas como sujeto de atención especial, por eventos naturales u otro tipo de siniestros cuyas consecuencias sobrepasan las posibilidades socio económicas de éstas para recuperar las pérdidas, así como, a las que se encuentren en una situación de riesgo inminente, que pueda ocasionar la pérdida total o parcial de sus viviendas”*¹⁶. En la práctica, la adquisición de viviendas por parte del Estado en el mercado secundario, ha generado un proceso de agotamiento y especulación en la oferta, así como el desplazamiento de inquilinos para vender la vivienda.

Si bien esta medida busca subsanar la situación de las familias afectadas por las lluvias o en riesgo inminente, se hace necesario el abordaje integral del riesgo, asumiendo acciones preventivas de mitigación, así como planes de contingencia, que incluyan la disponibilidad de albergues para la evacuación temprana o la reubicación temporal, mientras se desarrolla un proceso de recuperación progresiva con mejor calidad.

- *Servicios de Infraestructura*

Servicios Básicos

En materia de servicios públicos, dentro del enfoque de derechos humanos, el Estado posee una doble intervención desde su rol de garante, ya sea como prestador directo de los servicios o como ente rector y vigilante de las condiciones para la adecuada prestación de los mismos por parte de los agentes privados.

A este respecto, la legislación internacional señala que *“Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a*

¹⁶ Gaceta Oficial N° 38.104, del 11 de enero de 2005

agua potable, a energía para la cocina [...] y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”¹⁷.

Bajo el amparo de lo dispuesto en el artículo 117 de la CRBV, se han sancionado en el país una serie de instrumentos jurídicos específicos tendientes a regular las condiciones de prestación de los servicios residenciales más importantes. Es el caso del agua, a través de la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (Lopsaps)¹⁸; la electricidad, con la Ley Orgánica del Servicio Eléctrico (LOSE)¹⁹; la telefonía, a través de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTE)²⁰; el aseo urbano, con la Ley de Residuos y Desechos Sólidos²¹; y el Gas, por medio de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG)²².

Ahora bien, más allá de las disposiciones legales, las estadísticas evidencian que, aunque a escala nacional existe una amplia cobertura de las redes de estos servicios, el acceso a ellos muestra las fuertes inequidades existentes en el país. Así, son las ciudades quienes concentran el acceso a las principales redes de servicios (acueductos, cloacas, electricidad, aseo urbano y telefonía), en detrimento del campo. Y dentro de las propias ciudades, es en los sectores de crecimiento no controlado o barrios donde estas redes poseen menor cobertura, aunque es en estos lugares donde la concentración de población es mayor.

Agua Potable

Según la Encuesta de Hogares por Muestreo, para el año 1998, el 93% de los hogares venezolanos se abastecía de agua a través de la red de acueducto (cuadro 6). Para el año 2004, esta cifra ha disminuido levemente, ubicándose en un 92%.

Cuadro 6: % del total de viviendas familiares según forma de abastecimiento de agua (2do semestre)

Forma de Abastecimiento de Agua	% de viviendas						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1)
PILA PÚBLICA	1,0	0,6	0,7	0,6	0,4	0,8	0,6
CAMIÓN	1,7	2,1	2,2	2,0	2,4	3,0	2,8
OTROS MEDIOS	4,2	4,5	4,8	3,9	4,7	4,6	4,8
ACUEDUCTO	93,1	92,8	92,3	93,4	92,5	91,6	91,9

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por muestreo, 2dos. semestres.

(1) 1er semestre

¹⁷ NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. 1991. Documento: E/1991/23.

¹⁸ Gaceta Oficial N° 5.568 Extraordinario, del 31 de diciembre de 2001.

¹⁹ Gaceta Oficial N° 5.568 Extraordinario, del 31 de diciembre de 2001.

²⁰ Gaceta Oficial N° 36.970, del 12 de junio de 2000.

²¹ Gaceta Oficial No. 38.068, del 18 de noviembre de 2004.

²² Gaceta Oficial N° 36.793, del 23 de septiembre de 1999.

En el informe elaborado por Venezuela en el año 2004, para reportar los avances de cara a las metas del milenio²³, se afirma que se han producido avances importantes en el país en materia de aducción de agua potable. En el período comprendido entre los años 1990 y 2003, el porcentaje de población nacional servida por agua potable a través de conexiones domiciliarias pasó de 68% en los años iniciales, a 87% en el 2003. Se reconoce, sin embargo, que aunque importantes mejorías se han logrado en materia de acceso de la población al servicio, resulta preocupante la gran desigualdad existente todavía entre las zonas urbanas y rurales, tal como se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7: Porcentaje de cobertura del servicio de Agua Potable según ámbitos rural y urbano

Ámbito	% de viviendas	
	1998	2003
Urbano	88%	92%
Rural	55%	66%

Fuente: República Bolivariana de Venezuela. Gabinete Social: *Cumpliendo las metas del milenio. 2004* [en línea] <www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/Metas_Milenio.pdf> Consulta del 10.06.05.

Ahora bien, la conexión o no a la red pública de acueducto no necesariamente supone que existen estándares de calidad en el servicio, es decir, que el agua recibida se encuentre adecuadamente potabilizada y que el servicio posea la regularidad de suministro necesaria. Así por ejemplo, según los resultados de la encuesta social, en el año 1998 solo el 55%²⁴ de los hogares del país declaraba recibir el servicio de agua todos los días.

En la actualidad, son las frecuentes interrupciones en zonas urbanas populares y rurales uno de los problemas más críticos asociados al servicio de agua potable. Entre los factores que obstaculizan su óptima prestación se encuentran las grandes distancias existentes entre algunos centros poblados y las fuentes hídricas, así como las dificultades para instalar las tuberías en comunidades ya consolidadas²⁵.

En los años 2002 y 2003, con relación al tema del agua potable, la mayoría de las denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo (DP) están asociadas a la privación del servicio, quedando en segundo lugar aquellas que aluden a irregularidades en torno a la facturación y la falta de mantenimiento de infraestructura²⁶.

²³ República Bolivariana de Venezuela. Gabinete Social: *Cumpliendo las metas del milenio. 2004* [en línea] <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/Metas_Milenio.pdf> Consulta del 10.06.05.

²⁴ PNUD: *Informe de Desarrollo Humano en Venezuela 2000*. Caracas, 2001.

²⁵ Defensoría del Pueblo: *Anuario 2002*.

²⁶ Defensoría del Pueblo: *Anuario 2003*.

El mismo sector oficial reconoce que el servicio posee una baja sustentabilidad técnica y financiera, al estimarse en 66% el valor de agua no contabilizada (siendo 25% el valor estándar establecido) y un déficit en la recaudación que alcanza el 33%²⁷.

En materia de agua potable y saneamiento, resalta como positivo en este período, la aprobación de la Lopsaps en el año 2001. En el marco de esta nueva Ley, se les otorga a las comunidades un rol importante en la gestión de este servicio, procurándose piso legal al trabajo que desde 1999 venían realizando las Mesas Técnicas de Agua (MTA). A través de las MTA las comunidades tienen posibilidad de participar activamente en todo el proceso asociado a la solución del problema de abastecimiento del servicio en la localidad: diagnóstico y elaboración del proyecto para la obtención del servicio, supervisión del funcionamiento de las redes y el uso adecuado del agua, cogestión de recursos y regularización del pago del servicio. Para finales del año 2004, según declaraciones de la Ministra del Ambiente y los Recursos Renovables, más de 1.600 MTA se habían constituido en el país²⁸.

Disposición de Aguas Servidas

Otro servicio fundamental considerado en la definición de una vivienda digna, es el de la disposición de las aguas servidas. Según los datos aportados por la encuesta de Hogares por muestreo (INE), para el año 1998, el 72% de las viviendas del país contaban con poceta o cloaca como sistema de eliminación de excretas (cuadro 8), cifra que se mantiene para el año 2004. El número de viviendas que no cuentan con ningún tipo de excusado, manifiesta una tendencia decreciente durante el período. Para el año 2004, alrededor del 4% de las viviendas carecían de este servicio.

**Cuadro 8: Viviendas según sistema de eliminación de excretas (2do semestre)
% del total de viviendas familiares**

Sistema de Eliminación de Excretas	% de viviendas						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1)
POCETA A CLOACA	72,4	73,5	72,0	73,9	72,0	71,1	71,4
POCETA A POZO SÉPTICO	16,1	14,5	15,9	14,4	15,7	16,5	16,5
NO TIENE POCETA O EXCUSADO	6,8	7,0	7,5	6,3	6,6	4,0	3,8
EXCUSADO DE HOYO O LETRINA	4,7	5,0	4,5	5,4	5,6	8,4	8,3

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por muestreo, 2dos. semestres.
(1) 1er semestre

²⁷ República Bolivariana de Venezuela. Gabinete Social: *Cumpliendo las metas del milenio. 2004* [en línea] <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/Metas_Milenio.pdf> Consulta del 10.06.05.

²⁸ Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela: *Ana Elisa Osorio entregó planes de acción al Ente Coordinador Presidencial* [en línea] <<http://www.vicepresidencia.gov.ve/noticia.asp?id=88>>. Consulta del 06 de julio de 2005.

En el marco del trabajo realizado por el Gabinete Social para medir los avances del país de cara al cumplimiento de las metas del milenio, se afirma que en el país se han producido importantes mejoras en la cobertura de aguas servidas. Según sus estadísticas, se ha pasado de una cobertura de la red de cloacas del 52% de las viviendas en el año 1990 al 71% para finales del año 2003.

Sin embargo, al igual que en caso del agua potable, existen fuertes desigualdades entre las situaciones del campo y la ciudad, tal como se expresa en el cuadro 9.

Cuadro 9: Porcentaje de cobertura del servicio de cloacas según ámbitos rural y urbano

Ámbito	% de viviendas	
	1998	2003
Urbano	63%	76%
Rural	28%	40%

Fuente: República Bolivariana de Venezuela. Gabinete Social: *Respuesta de Venezuela al informe "objetivos de*

Desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe" [en línea] <<http://www.alopresidente.gob.ve/docs/227/METAS%20DEL%20MILENIO-%20RESPUESTA%20DE%20LA%20CEPAL.pdf>> Consulta del 08.07.05

Electricidad y Telefonía

Respecto al servicio de electricidad, el 99% de las viviendas en el país se encuentran conectadas a la red nacional (cuadro 10). Esto ha sido logrado a costos accesibles y bajo impacto ambiental, gracias a los ingentes recursos hídricos disponibles en el país. No obstante lo anterior, la cada vez más reducida inversión en el sector ha incidido en la calidad del servicio, ya que el parque tecnológico disponible ha quedado obsoleto. Tal situación genera un déficit energético anual estimado en un 6%²⁹.

Cuadro 10: Cobertura de servicios de alumbrado eléctrico y telefonía en las viviendas

Servicio	% de viviendas							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1)
Alumbrado Eléctrico	96,8	98,5	98,7	98,8	99,2	98,6	98,5	99%
Telefonía	34,0	34,0	36,4	37,5	35,0	29,3	31,5	32%

Fuente: INE: Reporte Social N° 2. Caracas, 2004.

(1) INE. Encuesta de Hogares por muestreo, 1er. semestre.

²⁹ Defensoría del Pueblo: Anuario 2002.

Con relación al proceso de comercialización, la elevada existencia de conexiones ilegales y en general, el deficitario sistema de medición existente, han dificultado tradicionalmente los procesos de facturación y pago del servicio. A esto se le suma la ausencia de canales eficientes para la resolución de los numerosos reclamos formulados por los usuarios. Para los años 2003 y 2004, la mayoría de reclamos recibidos por la DP asociados a la prestación del servicio eléctrico, corresponden a la existencia de irregularidades en el proceso de facturación³⁰.

Respecto a la prestación del servicio telefónico, las estadísticas elaboradas a partir de la Encuesta de Hogares revelan que sólo el 32% de los hogares en el país posee teléfono fijo. Igual que en el rubro anterior, las denuncias recibidas por la DP en el año 2003 y 2004, asociadas al servicio de telefonía, se relacionan con irregularidades en el proceso de facturación³¹.

Servicio de Gas y Aseo Urbano

En el país, la gran mayoría de las viviendas utilizan el gas como combustible para la cocina. En un estudio realizado por el Ministerio de Energía y Minas (MEM), para el año 2003 se estimaba que en el 86% de las viviendas se adquieren bombonas de gas, por carecer del servicio directo a través de tuberías. Efectivamente, solo el 8% de la población que utiliza el gas doméstico está conectado a la red que lo provee directamente³².

Adicionalmente, en las comunidades populares existen problemas de accesibilidad a este servicio. Por lo general, los habitantes de estas localidades deben transportar las bombonas a cuestras, haciendo largos recorridos que incluyen empinadas subidas y elevado número de escaleras.

Durante el paro petrolero convocado por sectores de oposición a finales del año 2002 y principios del 2003, el servicio de distribución del gas en bombona se vio seriamente afectado. En las zonas populares, se produjeron largas colas en espera de poder adquirir las bombonas de gas, y en muchos casos la población hubo de recurrir a otras alternativas de combustible, como la leña o el carbón, para poder cocinar³³.

Evidenciada la situación de vulnerabilidad de millones de familias venezolanas, con relación a la continuidad de este servicio, se generaron una serie de alternativas promovidas por el Estado con la participación de las comunidades. Los dos programas adelantados en este sentido son el de Gas Metano Directo en Sectores Populares y las miniplantas de llenado, conocido como "Bombona

³⁰ Defensoría del Pueblo: Anuario 2003 y 2004.

³¹ Ídem.

³² El Universal, 15.08.03. Pag. 1-14

³³ Defensoría del Pueblo: Anuario 2003.

Solidaria”. El período comprendido entre los años 2004 y 2006 se ha establecido como el necesario para la consolidación de estos programas³⁴.

Por otra parte, respecto a la disposición de la basura, durante el período 1999-2004 ha disminuido la cantidad de viviendas que poseen recolección directa de basura, incrementándose el número de aquellas que disponen de container o que sencillamente no cuentan con el servicio (cuadro 11). Para el año 2004 se calculaba que el 14% de las viviendas del país no contaban con el servicio de aseo urbano. Esto supone que en estas viviendas el desecho de la basura se realiza a través de modalidades alternas tales como la quema, el depósito en terrenos baldíos, ríos o quebradas, etc. Todas ellas altamente insalubres y contaminantes.

Cuadro 11: Porcentaje de viviendas según disposición de servicio de recolección de basura

Tipo de servicio de recolección de basura	% de viviendas						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1)
Recolección directa	86,3	89,7	77,1	78,1	75,7	72,8	77,0
Container	3,9	2,3	6,3	6,9	8,7	8,5	8,7
Sin servicio de basura	9,8	8,0	16,6	15,0	15,6	18,6	14,2

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por muestreo, 2dos. semestres.

(1) 1er semestre.

Ahora bien, igual que en el caso de los otros servicios residenciales, poseer conexión a la red no constituye, en ningún caso, la garantía de un servicio adecuado. En la mayoría de las grandes ciudades, el servicio de recolección de basura es prestado por operadoras concesionarias que presentan en general deficiencias en cuanto a la capacidad y frecuencia de recolección de los residuos sólidos.

En los barrios, en los cuales el servicio de aseo urbano es muy irregular, la elevada generación de desechos, la insuficiente cantidad de depósitos y la existencia de fallas en el proceso de recolección, tradicionalmente han contribuido a que la basura se mantenga permanentemente expuesta. Lo predominante son containers desbordados, basura vertida en lugares no dispuestos para ello como terrenos baldíos, pendientes, etc., y la proliferación de malos olores, insectos y animales rastreros. El resultado es la conformación de un hábitat altamente insalubre y lleno de riesgos de contaminación para las familias que habitan en las comunidades populares. Sin embargo, esto no se refleja en las estadísticas del INE presentadas en el cuadro 11.

³⁴ PDVSA: *Gas Directo y Miniplantas de llenado*. [en línea] <http://www.pdvs.com/lenya/pdvs_publicaciones/pdf/avances/2004/febrero/ultimas_noticias/pdvsavances29_02_04.pdf> Consulta del 03.07.05

3.1.4. Habitabilidad: Unidad Residencial

La habitabilidad supone la existencia de condiciones adecuadas en la estructura y servicios de las viviendas. A este respecto, la doctrina internacional señala que *“una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”*³⁵.

La CRBV, dentro de la definición de lo que constituye una vivienda adecuada, señala que *“Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica ...”* (Art. 82). A su vez, la LRPVH indica al respecto que una vivienda y hábitat dignos demandan *“... el cumplimiento de requisitos mínimos de habitabilidad que impidan el hacinamiento espacial o familiar; la vivienda saludable en términos de sanidad, ventilación e iluminación, segura desde el punto de vista ambiental, social y estructural constructivo, con espacios diferenciados social y funcionalmente, con posibilidades de progresividad y adaptabilidad al desarrollo futuro ...”* (Art. 13).

- *Servicios dentro de la vivienda*

Disfrutar de una vivienda adecuada supone la posibilidad de contar, dentro de la misma, de estructuras sanitarias suficientes e higiénicas, instalaciones eléctricas suficientes y seguras, espacio propio y suficiente para la cocina y facilidades para la disposición de la basura.

En cuanto a la existencia de instalaciones sanitarias dentro de la vivienda, la estadística disponible dentro del sistema nacional es la del baño con ducha, recogida por los Censos de Población y Vivienda. Según el último Censo del año 2001, se estimaba que en el país el 18% de las viviendas no disfrutaban de este servicio. Este número se hace mayor en la medida en la que la precariedad de la vivienda aumenta y también según el carácter rural de los poblados. Así por ejemplo, mientras la cantidad de viviendas catalogadas como quinta o casa quinta que no posee baño con ducha es del 2%, el 70% de las viviendas calificadas como rancho no gozan de este servicio. A pesar de lo anterior, debe señalarse, empero, que existen patrones culturales diferentes, sobre todo fuera de las grandes ciudades del país, dentro de los cuales la incorporación de este servicio dentro de la vivienda no es considerado imprescindible.

Con relación a la cocina, los datos del Censo 2001 arrojan que el 5% de las viviendas posee cocina a base de componentes como kerosene, leña o carbón. En cuanto a la ubicación de esta dentro de la residencia, se tiene que el 34% de las viviendas no poseen un cuarto solo para el uso de la cocina. La mayoría de las cocinas en esta situación (29%) se encuentran integradas a otros espacios de la vivienda tales como la sala-comedor y un 6% se ubican en otros sitios dentro o fuera de la vivienda. En resumen, puede decirse que la mayoría de las viviendas

³⁵ NACIONES UNIDAS: *Observación general N° 4*. Op. Cit.

del país poseen cocinas eléctricas o de gas, ubicadas en espacios exclusivos para ellas.

- *Calidad ambiental*

La calidad ambiental se define como el grado en que las condiciones físico-espaciales de la vivienda permiten, de manera adecuada, las funciones de las familias que la habitan. Aspectos fundamentales en la consecución de esta cualidad son la existencia de: seguridad estructural en la vivienda; elementos que garanticen la protección climática, disposición de luz y ventilación natural; espacios suficientes para todas las personas ocupantes de la vivienda y la ausencia de grave deterioro físico.

Según las estadísticas arrojadas por los dos últimos Censos de Población y Vivienda realizados, la mayoría de las viviendas en el país se encuentran con materiales clasificados como adecuados, considerando los componentes de los piso, techos y paredes (cuadro 12).

Cuadro 12: Materiales de las viviendas

	Censo 1990	Censo 2001
PISO		
Cerámica, mosaico y sim. Cemento	93,1%	94,1%
TECHOS		
Platabanda Teja	38,8%	37,9%

Lámina Metálica y Asfáltica	48,5%	54,4%
PAREDES		
Bloque o ladrillo frisado Adobe, tapia y sim. frisado Concreto	77,4%	80,3%

Fuente: CONAVI-INE: Estimación de necesidades de atención habitacional. Caracas, abril 2005. Mimeo.

Por otro lado, en los últimos años se ha incrementado el número de familias que habitan en viviendas consideradas como inadecuadas (cuadro 13). Se incluyen en esta categoría todas aquellas viviendas edificadas con materiales de desecho, tales como tablas, cartón, caña y similares (denominadas como rancho) y aquellas clasificadas como “de otra clase”, las cuales constituyen estructuras con fines distintos al del alojamiento permanente de personas, tales como locales de trabajo, barracas, trailers, embarcaciones, cuevas, carpas o albergues. Para el año 2004, se estimaba que el 9% de los hogares del país habita en viviendas de este tipo.

Cuadro 13: Número de hogares que habita en viviendas inadecuadas

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Viviendas inadecuadas	319.385	294.599	286.081	283.553	544.816	541.120	528.209
Porcentaje (%)	6,6	5,9	5,7	5,4	9,5	9,2	8,8

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por Muestreo.

Con respecto al tema de los materiales utilizados para la construcción de las viviendas, se observa con preocupación que en ocasiones los organismos del Estado y los particulares responsables de proyectos habitacionales han descuidado los estándares mínimos de calidad requeridos al momento de construir. La DP, durante los años 2003 y 2004, señala haber recibido reiteradas denuncias asociadas a calidad deficiente de las viviendas construidas y adjudicadas por el Estado. Sin embargo, no se especifica el período en que fueron construidas estas viviendas.

Además de la calidad de los materiales de construcción y la disposición de servicios, las condiciones de habitabilidad de las viviendas incluyen otros aspectos que no se documentan dentro del sistema de estadísticas nacionales. Aspectos tales como fallas estructurales, filtraciones, iluminación y ventilación natural deficientes, etc., son comunes en el caso de las viviendas ubicadas en los barrios. Deficiencias estas producto del desarrollo progresivo e improvisado de las unidades residenciales erigidas en estas localidades.

Otro elemento importante a considerar sobre la calidad ambiental, es la posibilidad de contar con un área suficiente de espacio dentro de la vivienda en relación con el número de habitantes que alberga. Dentro del sistema de estadística nacional, este elemento se trabaja con la variable hacinamiento. Según las cifras arrojadas por la encuesta de hogares por muestreo, así como en el caso de las viviendas inadecuadas, existe una leve tendencia al incremento en el número de hogares que se encuentran en esta situación (cuadro 14). Para el año 2004, alrededor del 16% de los hogares presentan hacinamiento crítico. Esto quiere decir que en ellos existen más de tres personas por cuarto disponible para dormir.

Cuadro 14: Número de hogares en situación de hacinamiento crítico

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Hacinamiento crítico	713.226	745.712	765.311	737.382	942.043	950.592	941.844
Porcentaje (%)	14,6	15,0	15,3	14,1	16,4	16,2	15,7

Fuente: INE: Encuesta de Hogares por Muestreo.

Esta situación supone que, ante la dificultad existente para adquirir nuevas residencias, las nuevas familias que se conforman van ocupando espacios dentro

de las viviendas de sus grupos familiares³⁶. En otros casos, esto origina la construcción de ampliaciones y anexos.

Por último, el tema de la calidad ambiental de las viviendas necesariamente pasa por la consideración de la adecuación cultural. Según la legislación internacional *“la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”*³⁷.

En general, una de las críticas más frecuentes realizadas al Estado venezolano en materia de vivienda, es la tendencia a diseñar y ejecutar proyectos de espalda a las comunidades. A partir de la creación de prototipos de características estándares, fueron y siguen edificándose viviendas en las distintas regiones sin atender las particularidades y necesidades de los habitantes de las localidades.

Es quizá en el caso de los pueblos indígenas donde esta realidad se ha expresado de forma más dramática. Durante años, la atención brindada por el Estado en materia de vivienda a estos pueblos, se ha enmarcado dentro de los programas de Vivienda Rural. Como resultado, las viviendas edificadas corresponden a modelos prediseñados que en nada incorporan el modo de vida indígena, sus costumbres y relaciones.

Con el propósito de resolver esta situación, el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) creó el Programa VII de Vivienda y Hábitat Indígena en el año 2002. Este programa posee como propósito fundamental *“reconocer a los indígenas como ciudadanos con características culturales, vivienda y hábitat específicos, respetando su dignidad humana, propiciando su participación en la sociedad nacional y en los procesos de toma de decisiones”*³⁸.

La integración de los proyectos elaborados en el contexto de la política nacional orientada a la promoción del Desarrollo Endógeno, constituye un elemento fundamental de las definiciones de este programa. Aunque se reconoce como positiva la concepción y puesta en marcha de este programa en términos del reconocimiento que supone a la particular realidad de los pueblos indígenas, su ejecución ha sido lenta y llena de contratiempos. Hasta la fecha de elaboración de este documento, no habían podido cumplirse las metas planteadas³⁹.

³⁶ Considerando que el número de hogares en cada vivienda no ha aumentado, es posible pensar que las nuevas personas dentro de la vivienda no conforman necesariamente nuevos hogares, según la definición establecida por el INE, sino que se constituyen en familias que van ampliando su número y reestructurando su composición sobre la base de un único presupuesto familiar.

³⁷ NACIONES UNIDAS: *Observación General N° 4*. Op. Cit.

³⁸ CONAVI: *Plan Integral de Vivienda y Hábitat Indígena (2005 – 2006)*. Caracas, s.f. (Mimeo).

³⁹ Entrevista con Johnny Guédez. Martes 28 de junio de 2005.

3.1.5. Legalidad: Seguridad de Ocupación

En el marco de los elementos esenciales para la realización del derecho a una vivienda adecuada, el CDESC, en la OG 4⁴⁰, afirma que la tenencia puede adoptar variadas modalidades “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”, y en todos los casos los Estados deben asegurar a las personas “cierto grado de seguridad de tenencia que les garantiza una protección legal contra el desahucio [desalojo], el hostigamiento u otras amenazas”.

Para abordar el tema de la legalidad, en este aparte se han separado en dos los aspectos asociados a la tenencia: la tierra y la vivienda.

- *Seguridad de la Tenencia*

Tenencia del Terreno

Según el último registro de estructuras realizado en el país, en el marco de la realización del Censo del año 2001, un poco más del 50% de las viviendas del país se encuentran ubicadas en barrios urbanos. Esto supone que un número cercano a los 12 millones de personas habitan en espacios que, en su mayoría, han sido ocupados de hecho y urbanizados por la vía de la autoconstrucción. Según las estimaciones realizadas por la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (OTNRTTU), son más de dos millones las familias que actualmente se encuentra en situación de inseguridad jurídica del suelo que habitan⁴¹.

Producto de la segregación social y espacial, los barrios presentan una doble condición de irregularidad. Por una parte, existe una situación de irregularidad jurídica en que los habitantes de las viviendas construidas sobre estos terrenos, no poseen seguridad legal de los mismos. Por otro lado, se presenta una situación de irregularidad urbanística, ya que estas construcciones transgreden, en la mayoría de los casos, las ordenanzas de zonificación urbana y carecen de regulación formal o criterios de ocupación del espacio equitativos y equilibrados en función del bienestar colectivo.

La consecuencia de esta situación de irregularidad, es claramente la vulnerabilidad de las personas ocupantes de las viviendas, quienes han vivido durante muchos años bajo la amenaza de un potencial desalojo de sus residencias. El Estado (a escala nacional y regional) tradicionalmente ha evadido el abordaje de esta situación, convirtiéndose en un problema estructural de las zonas urbanas del país, sin generar políticas que canalicen con planificación y

⁴⁰ NACIONES UNIDAS: Op. cit..

⁴¹ OTNRTTU: Programa Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana. Caracas, 2005. (Mimeo)

recursos el potencial participativo de los pobladores en la satisfacción de su derecho a la vivienda.

Así por ejemplo, durante el año 2001, se ejecutaron acciones de desalojo forzoso en las entidades federales de Miranda y Bolívar, amparadas en los decretos regionales. En el marco de estos desalojos⁴², se destruyeron las estructuras levantadas por los ocupantes y se les obligó a abandonar las tierras sin proveer ninguna alternativa de reubicación.

A la par de estas situaciones, destaca como positivo, durante este período, el inicio de la regularización de tierras urbanas con la promulgación del decreto presidencial N° 1.666 del 04 de febrero de 2002, que promueve la conformación de CTU en los barrios para participar organizadamente en este proceso. Por primera vez, el Estado aborda de manera decidida el problema de la tenencia de la tierra en las zonas urbanas populares, contemplando además la participación de las personas afectadas en la regularización de esta situación.

Tenencia de la vivienda

Según la información del censo del año 2001, la mayor parte de la población del país declara ser propietaria de la vivienda que ocupa (cerca del 80% de las viviendas se declaran como propias) (cuadro 15). No obstante, la realidad es que dentro de los barrios la mayoría de las familias no poseen documentos que formalicen esta propiedad.

Cuadro 15: Hogares en viviendas familiares por tenencia de la vivienda

Categorías	1990 (1)		2001	
	Casos	%	Casos	%
Propia pagada	1.981.851	58,9	3.710.418	70,8
Propia pagándose	684.897	20,3	384.143	7,3
Alquilada	489.031	14,5	639.496	12,2
Otra forma	209.942	6,2	509.231	9,7
Total	3.365.721	100	5.243.288	100

(1) No incluye No declarado.

Fuente: INE: Censo 2001.

Desde la perspectiva de derechos humanos, la seguridad jurídica de la tenencia se ve comprometida en acciones específicas tales como los desalojos forzosos, las irregularidades en los procesos de adjudicación de viviendas y las ocupaciones ilegales.

En el caso de las irregularidades en la adjudicación, la ausencia de controles adecuados para adelantar estos procesos, con frecuencia originan situaciones que ponen en riesgo la seguridad jurídica de la tenencia⁴³.

⁴² Estos casos fueron denunciados por PROVEA en el informe anual correspondiente a los años 2000-2001

⁴³ Defensoría del Pueblo: Informe anual años 2003 y 2004.

Un caso que ilustra este tipo de situaciones, es lo ocurrido con el proyecto habitacional Ciudad Miranda, ubicado en Charallave, Estado Miranda. A pesar de que la gran mayoría de las familias a las cuales se les adjudicó las viviendas de esta urbanización canceló el pago correspondiente a la inicial, algunos adjudicatarios llevan entre 2 y 4 años esperando que el Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR) les entregue sus viviendas, según lo ha señalado la Asociación Civil Copropietarios Ciudad Miranda (ASOCCOCM).

En reuniones sostenidas en septiembre de 2003 entre el presidente de FONDUR y la ASOCCOCM, se les prometió que para mayo de 2004 se estarían concluyendo y entregando las etapas I y II del proyecto. Esta promesa no se cumplió y no se ha recibido nueva respuesta del ente público. Además de ello, se han denunciado irregularidades que señalan la existencia de casos de personas que no han sido adjudicatarias a las cuales se les ha entregado viviendas, así como de viviendas que nunca fueron adjudicadas y otras en las que los adjudicatarios renunciaron a su asignación, debido a la larga espera.

Las ocupaciones ilegales, por su parte, han registrado una alta incidencia a lo largo del período que se inicia en el año 1999. Estas ocupaciones, de carácter cíclico y recurrente. Así como en el caso de las tierras, la ocupación ilegal de inmuebles encuentran su origen en la falta de políticas públicas tendientes a garantizar a la población en situación de vulnerabilidad, el derecho a una vivienda adecuada.

En agosto de 2005, según declaraciones del Alcalde Metropolitano, Juan Barreto, 110 inmuebles habían sido ocupados ilegalmente en el Área Metropolitana de Caracas. De estos, 23 ya habían sido desalojados.

En definitiva, el fenómeno de las ocupaciones revela el enfrentamiento de intereses contrapuestos, todos reconocidos por el derecho internacional y el marco jurídico nacional. Se trata del derecho económico del resguardo a la propiedad privada y el de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna como derecho social. El Estado debe garantizar ambos derechos en función de la justicia social, por lo cual se requieren medidas que obliguen al uso de espacios urbanos según las necesidades sociales, bien sea por la vía del incremento de impuestos a inmuebles desocupados o incluso su expropiación con fines de utilidad pública.

En materia legislativa, entra en vigencia la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios (LAI)⁴⁴, que derogó al Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas y la Ley de Regulación de Alquileres, con el propósito de brindar seguridad jurídica al sector, actualizando la normativa existente y concentrando en un solo instrumento las normas dispersas en variadas disposiciones.

⁴⁴ Gaceta Oficial No. 36.845 del 7 de diciembre de 1999.

3.1.6. *Financiamiento: Gastos Soportables y Asequibilidad*

En materia de vivienda, la existencia de gastos soportables supone que lo destinado al pago de la misma no impida o comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas. Para ello, la legislación internacional recomienda a los Estados tomar medidas para garantizar que los montos erogados por concepto de vivienda sean proporcionales a los niveles de ingreso; propone además la consideración de políticas de subsidio destinadas a los sectores de la población más vulnerables y la protección a los inquilinos contra los aumentos desproporcionados de las cuotas de alquiler⁴⁵.

En el país, una proporción de familias que sobrepasa el 90%, percibe ingresos por debajo de las 55 Unidades Tributarias (UT). Tal como se aprecia en el cuadro 16, los grupos de menores ingresos han aumentado durante el período, dificultándose así, a un mayor número de personas, las posibilidades de costear la adquisición de una vivienda.

Cuadro 16: Distribución Porcentual de los Hogares por niveles de ingreso (en unidades tributarias)

Ingresos (Unidades Tributarias)	1999	2000	2001	2002
Hasta 10	13,8%	15,3%	26,1%	20,8%
11 a 20	21,9%	29,3%	36,8%	38,4%
21 a 55	43,4%	45,2%	29,2%	30,0%
Más de 55	20,9%	10,2%	7,9%	10,8%

Fuente: CONAVI: Plan Nacional de Vivienda 2003 (Encuesta de Hogares por Muestreo).

Uno de los obstáculos más importantes para la adquisición de las viviendas ha sido, tradicionalmente, los altos intereses y por consiguiente elevadas cuotas que los compradores deben cancelar. En algunas ocasiones, estos montos han llegado a sobrepasar hasta 5 veces el monto originalmente solicitado (en el caso de los créditos hipotecarios). Los créditos solicitados en el marco de la Ley de Política Habitacional podían llegar a duplicar el valor total del inmueble⁴⁶. Entre los años 2001 y 2002 se produjo en el país una fuerte polémica en torno al tema de los elevados intereses que algunas familias eran obligadas a cancelar por la compra de sus viviendas, con la aplicación de los denominados créditos indexados⁴⁷. Esta situación con los créditos indexados fue considerada como punto de partida para

⁴⁵ NACIONES UNIDAS: *Observación general N° 4*. Op. cit.

⁴⁶ PROVEA: *Informe anual 2000 -2001*. Caracas, 2001.

⁴⁷ Estos créditos constituyen una modalidad en la cual se concede a los prestatarios la posibilidad de refinanciamiento de los intereses. Ofrecida como una alternativa para sobrellevar los pagos del crédito por parte de las familias en períodos de poca liquidez, en el contexto de la situación venezolana del momento, la misma se convirtió en un elemento disparador de las cuotas de crédito, haciéndolas impagables.

la elaboración de la Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario (LEPDH)⁴⁸. Este nuevo instrumento legal, que sustituye a la Ley de Protección al Deudor Hipotecario vigente desde el año 1994, plantea aspectos positivos, orientados a garantizar al deudor el derecho a acudir al recurso de amparo cuando se encuentre imposibilitado de atender los compromisos de pago. De igual forma se suspenden la formalización de contratos en moneda extranjera y se prohíben aquellos que supongan cláusulas de indexación sobre el ingreso familiar.

Con la entrada en vigencia de esta ley se paralizaron todas aquellas acciones en proceso en los que deudores hipotecarios se encontraban implicados, hasta tanto el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (Actual Banco Nacional de Vivienda y Hábitat) recalculó y reestructuró las condiciones del crédito de acuerdo al nuevo marco jurídico.

A fin de garantizar que las familias que accedan a créditos hipotecarios no comprometan una elevada proporción de sus ingresos en su cancelación, dentro de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH) se dispuso que las cuotas de pago de los créditos hipotecarios no debían exceder el 30% del ingreso familiar (Art. 22). En el año 2005, dentro de la LRPVH se reduce al 20% del ingreso familiar el máximo de recursos destinados al pago de los créditos hipotecarios para la vivienda.

En la LSVPH se consideran como sujetos de atención especial en materia de vivienda a individuos y familias cuyos ingresos sean inferiores a las 55 UT. En la LRPVH, se amplía la consideración de los sujetos de protección especial, al incluirse: comunidades indígenas, damnificados (independientemente de sus niveles de ingresos), personas mayores de 60 años de edad, jefes de familia solos con ingreso per cápita mensual hasta un máximo de tres salarios mínimos urbanos, y en general personas y familias con ingresos promedio mensual menor a dos salarios mínimos.

Adicional a ello, en el año 2004, el Gobierno Nacional estableció un conjunto de resoluciones que favorecen la adquisición, mejoramiento o ampliación de viviendas con mejores condiciones de subsidio y financiamiento, aumentando la asequibilidad de las familias al incorporar a las que tienen ingresos menores a 55 UT de ingreso mensual⁴⁹. Esta medida otorga a las familias subsidios en los montos para el pago de la cuota inicial del inmueble y una tasa de interés social muy por debajo de las establecidas en el mercado (cuadro 17).

⁴⁸ Gaceta Oficial N° 38.098, del 3 de enero de 2005.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo: Informe Anual de la Defensoría del Pueblo 2004.

Cuadro 17:**MONTO DEL SUBSIDIO SEGÚN INGRESOS**

Ingreso del o de los beneficiarios Expresados en Unidades Tributarias (U.T.)	Bolívares	Subsidio Directo Máximo expresado en Unidades Tributarias		Tasa
Hasta 28.98U.T.	Hasta 852.012.,00	650 U.T.	19.110.000,00	5,68%
Mayor de 28.98 hasta 55 U.T.	De 852.013,00 a 1.617.000	550 U.T.	16.170.000,00	8,52%

PERSONAS QUE NO GENERAN SUBSIDIO SEGÚN SU INGRESOS

Ingreso del o de los beneficiarios Expresado en Unidades Tributarias (U.T.)	Bolívares	Monto máximo del crédito expresado en Unidades Tributarias		Tasa
Mayor de 55 hasta 150 U.T.	Hasta 4.410.000,00	2.483 U.T.	73.000.000,00	11,36%

Con la disposición de este nuevo régimen de subsidios a la demanda, se logró que el porcentaje de población que califica a créditos del Fondo Mutual Habitacional (FMH) pasara, de un reducido 3%, a un 25%. Anteriormente, el 97% de las familias que no calificaba para optar a créditos del FMH debía ser atendido con recursos del FASP, aunque en la realidad cotizaban al fondo mutual⁵⁰. De esta forma, las familias de bajos ingresos financiaban, por la vía de los hechos, a las familias de más ingresos que sí podían optar a créditos por la vía del FMH.

Ahora bien, a pesar de las medidas tomadas, las posibilidades reales de adquisición de una vivienda se ven limitadas a las familias, debido a la poca oferta de inmuebles a escala nacional, especialmente, de aquellos que se encuentran en el rango de precios considerados por la política de subsidio. Según señala un estudio realizado en el año 2005, "*apenas 6,18% de los apartamentos y casas que están en venta pueden ser adquiridos por las personas cuyos ingresos le permiten beneficiarse del programa de vivienda*"⁵¹. Esta situación también afectó las casas ubicadas en los barrios, las cuales incrementaron sus precios de venta, hasta alcanzar el límite máximo definido por el régimen de subsidio, distorsión que finalmente contribuyó a profundizar la especulación dentro de estas comunidades.

⁵⁰ LEY DE POLÍTICA HABITACIONAL [en línea] <http://www.viviendaenred.com/legal/Preg_y_Res_LPH.asp> Consulta del 27.10.05.

⁵¹ *Precios de Viviendas por la Nubes* [en línea] <http://www.cim.org.ve/noticias/2005/enero/2005%20marzo/20_03_05_precios_viviendas_por_las_nubes.htm> Consulta del 05.08.05.

3.1.7. Necesidades de las comunidades populares urbanas

Durante el mes de julio del año 2005, los CTU adelantaron un llamado a través de su red a escala nacional, para la presentación de proyectos tendientes a la mejora de las condiciones de hábitat y vivienda de las comunidades populares urbanas. En el marco de esta convocatoria, las comunidades presentaron 1.426 solicitudes provenientes de todos los estados del país. Vale destacar que cada solicitud podía incluir uno o más aspectos a ser atendidos, apuntando de esta forma a la ejecución de proyectos de carácter más integral.

La información arrojada por este levantamiento procura una mirada alterna a las estadísticas oficiales, pues permite conocer las problemáticas identificadas por los propios habitantes de las comunidades. Resalta en este sentido, como las necesidades más recurrentemente expresadas en estas solicitudes, las orientadas al mejoramiento de las condiciones del entorno. De hecho, el 50% de ellas demandan atención en infraestructura (construcción y reparación de vialidad, torrenteras, aceras, brocales, entre otros, y la optimización de las redes de servicio), el 22% dotación de equipamiento comunitario (edificaciones e instalaciones de uso comunitario tales como escuelas, centros de salud, canchas deportivas, centros comunales, etc.) y el 14% la facilitación de servicios para la comunidad, como por ejemplo transporte. En cuanto a la atención en materia de vivienda específicamente, el 28% de las propuestas solicitan mejoramiento de viviendas y apenas el 6% contempla la construcción de nuevas unidades (cuadro 18).

Cuadro 18: Fichas de Proyectos presentadas por los CTU según tipos de proyectos

Tipos de proyecto	F	%
Infraestructura	713	50
Equipamiento	307	22
Servicios	193	14
Producción	88	6
Mejoramiento o sustitución de viviendas	394	28
Construcción de nuevas viviendas	90	6

Fuente: OTNRRTTU. Cálculos propios.

A partir de este levantamiento se ilustra cómo las comunidades populares urbanas, más que construcción de nuevas viviendas, demandan el desarrollo de proyectos que optimicen las condiciones de infraestructura, provean equipamiento comunitario y mejoren la situación de las viviendas ya existentes.

Considerando que lo predominante son ideas más que proyectos, se requiere destinar recursos de preinversión para la asistencia técnica a las comunidades, con el propósito de que ellas mismas puedan desarrollar los proyectos de acuerdo con su esquema de necesidades. Esta situación supone la ruptura con el tradicional esquema en el cual los empresarios de la construcción apuestan por la ejecución de costosos proyectos de viviendas y urbanismos, siempre diseñados y

construidos de espalda a las comunidades.

4. Medidas Legales: Garantías para la Satisfacción del Derecho

Durante el período que comprende este Informe Especial, fueron sancionadas un importante número de leyes asociadas con el tema de vivienda. Por primera vez en el país se procura rango constitucional al derecho a la vivienda (artículo 82 de la CRBV). Adicional a ello, se aprobaron dos leyes específicas en el área: la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH)⁵² de 1999, y la que sustituye a ésta, Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH)⁵³ de 2005, la cual incorpora, como parte de sus insumos, los resultados de un proceso constituyente de la vivienda de discusión a nivel nacional y se desprende de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS)⁵⁴ del 2002.

Igualmente se aprobó una serie de instrumentos legales específicos para la regulación de los arrendamientos inmobiliarios. La Ley de Protección del Deudor Hipotecario de Vivienda (LPDHV)⁵⁵ establece las pautas legales en materia de los componentes de gastos soportables y la reglamentación de los servicios públicos residenciales. El Decreto 1.666⁵⁶ da inicio al proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares (cuadro 19). Para el momento de realización de este Informe se encuentran en proceso de elaboración el reglamento de la nueva LRPVH, y en segunda discusión en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares.

Cuadro 19: Principales disposiciones legales en materia de vivienda. Período 1999 – 2005

	1999	2000	2001	2002	2004	2005
Marco General	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)			Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS)		
Leyes de Vivienda	Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH)	Reforma a las LSVPH Normas de Operación de la LSVPH				Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH)
Leyes Vinculadas	Ley de Arrendamientos Inmobiliarios	Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTE)	Ley Orgánica para la Prestación de	Decreto 1.666, mediante el cual se inicia	Ley Especial de Protección al	

⁵² Gaceta Oficial N° 5.392 del 22 de octubre de 1999.

⁵³ Gaceta Oficial N° 38.182 del 9 de mayo de 2005.

⁵⁴ Gaceta Oficial N° 37.600 del 30 diciembre de 2002.

⁵⁵ Gaceta Oficial N° 38.098 del 03 de enero de 2005.

⁵⁶ Gaceta Oficial N° 37.378 del 04 de febrero de 2002. Se trata de un decreto presidencial y no de una ley. No obstante, es la principal referencia para el trabajo del Ejecutivo, en materia de regularización de las tierras urbanas y del Legislativo, que se encuentra legislando sobre la materia.

	(LAI) Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG)		los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (Lopsaps) Ley Orgánica del Servicio Eléctrico (LOSE)	el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares	Deudor Hipotecario (LEPDH) Ley de Residuos y Desechos Sólidos ((LRDS)	
--	--	--	--	---	--	--

4.1. Vivienda y Hábitat en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)

La C RBV concibe la vivienda y el hábitat como un derecho social de satisfacción progresiva y corresponsable, en el marco de la construcción solidaria de “*una sociedad democrática, participativa, autogestionaria y protagónica*” con “*la participación directa de la gente en la toma de decisiones para la solución de sus problemas y los de su comunidad*”. También “*se garantiza la integridad de los hábitats indígenas y se consagra el aprovechamiento racional de los recursos naturales allí existentes*” (Exposición de Motivos), reconociéndose el derecho originario de estas comunidades “*sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan*” (Artículo 119). En sus artículos 19, 23, y 31 la C RBV plantea que el Estado garantizará, de manera progresiva y sin discriminación, el goce de todos los derechos humanos establecidos en los pactos internacionales suscritos y ratificados por la República.

Lo anterior establece una concordancia entre la definición del derecho a la vivienda en el marco legal venezolano, el derecho a la vivienda adecuada definido por el CDESC y los principios de la ONU sobre el hábitat, suscritos por el Estado, que comprenden el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos. Se estipula que la satisfacción del derecho a la vivienda debe garantizarse integrado a un sistema de seguridad social universal e integral, el cual es considerado un servicio público no lucrativo, de financiamiento solidario y participativo (Art. 86).

En la nueva Carta Magna se reconoce el derecho de los venezolanos a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluya un hábitat que humanice las relaciones familiares vecinales y comunitarias, dando prioridad a las familias y garantizando los medios para que estas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas (Art.82).

4.2. Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH)

La LSVPH es el instrumento legal que estuvo vigente para el sector vivienda desde octubre de 1999 hasta principios de mayo de 2005. Su objeto fue “*desarrollar los principios que en materia de vivienda establece la Ley Orgánica*

del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI)⁵⁷ y determinar las bases de la política habitacional...” (Art. 1). Se trata de una ley previa a la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), así como a la nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS)⁵⁸, aprobada en diciembre del 2002, sustituyendo a la LOSSSI.

En esta Ley se concibe la vivienda de manera más amplia, incluyendo “tanto las edificaciones como la urbanización, con sus respectivas áreas públicas, servicios de infraestructura y equipamientos comunales de ámbito primario, así como su correspondiente articulación dentro de la estructura urbana o rural donde se localice” (Art. 2).

Se definen seis programas de vivienda para abordar las diversas problemáticas:

- El Programa I, novedoso para dar respuesta de infraestructura de albergue a los pobladores de la calle (niños, indigentes, ancianos) como problema crítico de vivienda, el cual podría concebirse más integrado a su componente social.
- El programa II para la habilitación de los barrios, que supera los programas de consolidación superficial; concebido de manera global incluye, desde planes sectoriales para la ciudad, hasta los proyectos de diseño urbano para la infraestructura de servicios y viviendas de “sustitución”, el cual puede ampliarse a una visión de transformación integral más allá de la intervención física, que no separe los aspectos urbanos de los económicos, políticos y sociales, incorporando la participación protagónica de las comunidades sin intermediación tecnocrática.
- El financiamiento a familias para el mejoramiento y/o ampliación de sus viviendas (Programa III), el cual podría incorporarse como una fase del programa de habilitación de los barrios o el de rehabilitación de las urbanizaciones populares, según el caso.
- Otro programa novedoso (Programa IV) para rehabilitar las urbanizaciones populares construidas por el Estado que presentan niveles críticos de deterioro, con el fin de regularizar su situación física, administrativa, legal y organizativa y para ser entregadas al control de las comunidades.
- La construcción de nuevas urbanizaciones y viviendas de carácter progresivo (Programa V), que supera “las soluciones habitacionales” por proyectos que contemplan urbanismos y viviendas integrales a ser desarrollados por etapas de acuerdo a la disponibilidad de recursos.
- Y el programa de urbanismos y viviendas completas (Programa VI) para familias con ingresos mayores.

Si bien estos programas constituyeron un avance, algunos de ellos implican la resolución de coyunturas específicas, por lo cual resultó inadecuada su definición por Ley. Además, aunque con ellos se intentó ampliar la visión viviendista, continuaron limitados a las intervenciones físicas.

⁵⁷ Gaceta Oficial N° 37.115 del 9 de enero de 2001

⁵⁸ Gaceta Oficial N° 37.600 del 30 de diciembre de 2002.

La LSVPH constituye una adaptación de la LPH7 a la LOSSSI, con avances hacia un enfoque más integral del tema de la vivienda, expresados fundamentalmente en la estructura de programas, lo cual amplió la atención a las distintas problemáticas de la vivienda. No obstante lo anterior, en esta ley siguieron predominando los aspectos financieros para la construcción y adquisición de viviendas.

4.3. Nueva Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH)

La ausencia de una política integral de vivienda y la necesidad de legislar de acuerdo con el nuevo proyecto de país contenido en la CRBV, generó la discusión de una nueva ley de vivienda. Para ello, en el año 2001 el Conavi impulsó la Constituyente de la Vivienda, un proceso de consulta en el cual se realizaron más de 70 eventos a escala nacional y cuyos resultados fueron entregados como insumo a la Asamblea Nacional. Finalmente, más allá de modificar o adaptar la ley existente, se decidió la redefinición del subsistema de vivienda como uno de los regímenes prestacionales del nuevo Sistema de Seguridad Social establecido en la LOSSS. El Régimen Prestacional de Vivienda es creado entonces en el artículo 100 de la LOSSS: *“con carácter intersectorial y descentralizado para garantizar el derecho a la vivienda y hábitat dignos...”*. Todo ello en concordancia con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

En términos generales, un aspecto que destaca de esta nueva Ley es el reconocimiento que en los artículos 1, 2, 13, y 235 se realiza de la concepción del derecho internacional a una vivienda adecuada. Su objeto es *“regular la obligación del Estado venezolano de garantizar el derecho a la vivienda y hábitat dignos, y asegurar su protección como contingencia de la seguridad social y servicio público de carácter no lucrativo para el disfrute individual y colectivo de una vida y un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias...”* (Art. 1).

Como consecuencia de lo anterior, el Régimen Prestacional de Vivienda *“...está orientado a la satisfacción progresiva del derecho humano a la vivienda, que privilegie el acceso y seguridad de la tenencia de la tierra, adquisición, construcción, autoconstrucción, liberación de hipoteca, sustitución, restitución, reparación, remodelación y ampliación de la vivienda, servicios básicos esenciales, urbanismo, habitabilidad, y los medios que permitan la propiedad de una vivienda digna para la población, dando prioridad a las familias de escasos recursos, en correspondencia con la cultura de las comunidades”* (Art. 2).

Los instrumentos definidos para la actuación en vivienda que contempla la LRPVH son la Política Nacional de Vivienda y Hábitat; los planes de vivienda que van desde los comunitarios hasta los nacionales; los programas urbanos, rurales, indígenas y especiales con sus proyectos y acciones. Se propone un Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (SNVH) de carácter integral, integrado, desconcentrado y descentralizado, participativo y flexible, con estructura para el sector público, el sector privado y los usuarios, promoviendo la organización en

comunidades autogestionarias y cumpliendo las funciones de elegibilidad de los beneficiarios y adjudicación de las viviendas.

En cuanto al sector público, a escala nacional, se formaliza la participación del Consejo Federal de Gobierno, el Ministerio con competencia en la materia y el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat.

Resalta de esta nueva ley el favorecimiento de la participación de los usuarios y el control social mediante diversas formas organizativas, así como familiar e individualmente. Se proponen Organizaciones Comunitarias Integrales de Vivienda y Hábitat (OCIVH), en las que confluyen los distintos grupos de base y sectoriales de la comunidad para la organización, diagnóstico, planificación, producción y control de sus proyectos de transformación y creación de hábitat. Las OCIVH se articulan en Consejos Comunitarios de Vivienda y Hábitat (CCVH) para la coordinación, planificación y supervisión, las cuales a su vez se interrelacionan con los Consejos Parroquiales y Municipales de Vivienda y Hábitat.

Se promueve la participación de la comunidad y un sistema de elegibilidad que reconoce como sujetos de protección especial a las comunidades indígenas, los damnificados, las personas mayores de 60 años, las personas solas jefes de hogar con ingresos per cápita inferiores a tres salarios mínimos y familias con ingresos per cápita inferiores a dos salarios mínimos. Se mantiene el FASP y el Fondo de Garantía, y se crean los Fondos de Ahorro Obligatorio y el de Ahorro Voluntario para la Vivienda y el Hábitat. Se propone el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat para la administración del financiamiento de los planes.

Igualmente se incorporan y desarrollan los planteamientos centrales de la legislación internacional sobre el derecho a la vivienda, se integra el concepto de hábitat, se define un sistema nacional de hábitat y vivienda de carácter más estructurado y orgánico, se amplía la definición de los grupos sujetos a protección especial, y se reconoce la participación de las comunidades como fundamental en la ejecución y control de las políticas y actividades. Con la LRPVH se sientan las bases para el diseño de una política integral, más acorde con la compleja situación del hábitat venezolano.

4.4. Medidas Políticas: Inercia Institucional e Iniciativa Popular

4.4.1. Marco Institucional: Dispersión Ineficiente

Con los antecedentes de fraccionamiento del Estado en materia de vivienda, la actuación de los distintos agentes involucrados en este campo, durante el período analizado, presenta serias debilidades heredadas. La descoordinación institucional y proliferación de entes que se solapan y desviación de competencias, el burocratismo, así como los pocos canales de participación, han conducido a la ineficiencia por la dispersión de recursos y la desarticulación de acciones.

A escala nacional, abundan las instituciones de vivienda adscritas al Ministerio de Infraestructura (Minfra) hasta abril de 2005. El Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), creado originalmente como órgano planificador y supervisor de la política de vivienda, se desvirtuó incursionando directamente en la ejecución de obras, para lo cual no contaba con la capacidad institucional. Se creó el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV), vinculado al Conavi, para la administración de los recursos a través del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP). El Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), una de las instituciones con mayor carga burocrática heredada, ha resultado altamente ineficaz e ineficiente para la producción de viviendas por sus altos costos operativos. El Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR), cuya misión original consistía en la adquisición de tierras para crear las condiciones de infraestructura de nuevos desarrollos, devino en el principal productor nacional de viviendas.

La Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios) dirigida originalmente al mejoramiento de los asentamientos populares urbanos, continúa ejecutando nuevos desarrollos de vivienda. La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y el Fomento Municipal (Fundacomún), con competencias para fortalecer y promover la organización social para la participación de la comunidad en la planificación y producción de su hábitat, desarrolla programas de mejoramiento de barrios en Caracas (Cameba) en convenio con el Banco Mundial. Y el Servicio Autónomo de Vivienda Rural (Savir), que se ha dedicado a la construcción de viviendas en asentamientos rurales e indígenas, con tipologías que no siempre se adecuan a los patrones culturales regionales.

Por otra parte, se han creado organismos regionales y municipales de vivienda. Muchas gobernaciones cuentan con Institutos Regionales de Vivienda (Inrevi) que se encargan de la ejecución de las viviendas en el estado, así como los Comités Estadales de Vivienda (CEV) establecidos en la LSVPH, para la formulación y supervisión de los planes estadales. La mayoría de estos organismos no cuentan con recursos para su funcionamiento, resultando poco eficaces. Algunas alcaldías han constituido Institutos Municipales de Vivienda (Inmuvi) y las que no, producen viviendas por medio de sus direcciones de obras, demostrando limitada capacidad de ejecución.

En síntesis, abundan en el país organismos públicos de construcción de viviendas, mientras la planificación y la promoción social son desatendidas en los distintos ámbitos. A esto se suma la discontinuidad de los planes por los cambios frecuentes en los cargos de gestión de la vivienda y el hábitat, con consecuencias de retrasos en la ejecución e incongruencia de políticas.

En el marco de esta situación estructural institucional, el gobierno nacional anuncia en el 2004 la Misión Vivienda. Se convoca a las organizaciones populares y al sector privado a incorporarse al relanzamiento del Plan Nacional de Vivienda, el cual resultó afectado como consecuencia del paro empresarial y petrolero de 2002-2003. Esta Misión incorpora una visión del problema de carácter más integral, comprendiéndose la vivienda con su entorno. Se incluyen los servicios y equipamientos necesarios, apuntándose a la búsqueda de un hábitat más digno y

sustentable. Para su ejecución, se asignaron 1,3 billones de bolívares del Fondo Especial Petrolero.

En el año 2005 se crea el Ministerio para la Vivienda y el Hábitat (MVH). A partir de esta medida, el área de la vivienda y el hábitat es gestionada por primera vez por un organismo con rango ministerial, con competencia exclusiva en la formulación, ejecución y seguimiento de la política integral de vivienda y hábitat, coordinando la actuación de los entes ejecutores nacionales, regionales y municipales⁵⁹.

Para poder dar origen al Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat establecido en la nueva LRPVH, se constituyen las juntas liquidadoras de Conavi, Safiv, Inavi, Fondur, Fundabarrios y Savir. Actualmente todos estos organismos se encuentran en proceso de liquidación. En el caso de Fundacomun, se transfirió su adscripción al nuevo Ministerio de Participación Popular. El MVH se mantiene entonces como único organismo nacional de carácter rector.

4.4.2. Ejecución de Planes: Viviendismo Ineficaz

El Estado venezolano, a pesar de haber previsto para el 2004 un gasto social de más del 40% (la proporción más alta en los últimos 14 años), ha disminuido el porcentaje del gasto público en vivienda con relación al gasto social. Después de haber alcanzado un 15% en el año 2000, lo dispuesto para atender el tema de vivienda en el 2004 registra el nivel más bajo (5%) de este mismo período (gráfico 6). Esto refleja una inversión social que progresivamente ha ido restando prioridad al sector vivienda, especialmente a partir del año 2000.

Gráfico 6: Porcentajes de Gasto Público en Vivienda y Gasto Social



59 Gaceta Oficial N° 38.162 del 08 de abril de 2005.

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y Banco Central de Venezuela (BCV). Tomado del Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (SISOV)

Desde el año 1999, con la entrada en vigencia de la LSVPH, el gasto público en vivienda comienza a ejecutarse a través de los Planes Nacionales Anuales de Vivienda, los cuales son elaborados contando principalmente con los recursos del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP). Este fondo corresponde a la inversión social del Estado en vivienda, establecido como el 5% del presupuesto nacional⁶⁰. El FASP se distribuye a través de los programas habitacionales de acuerdo con las metas físicas de los distintos organismos ejecutores nacionales, así como de las gobernaciones y alcaldías.

La distribución de los recursos por programas, realizada dentro de los Planes Nacionales de Vivienda, revela las prioridades definidas por el Estado dentro del sector. Entre los años 1999 y 2004, el Programa V (nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo) concentra casi el 60% de la asignación promedio de recursos, lo que refleja una programación predominantemente dirigida a la construcción de mayor cantidad de unidades residenciales, restando importancia a la inversión para el mejoramiento del hábitat existente (cuadro 20). Esto contrasta con los datos del INE sobre las necesidades de atención habitacional, según los cuales existe solo un 20% de necesidad de nuevas viviendas por sustitución o hacinamiento, respecto al total de viviendas inadecuadas ocupadas.

Cuadro 20: % de Inversión Programada por Programa Habitacional (FASP 1999–2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio
Programa I	2,2	3,2	2,2	0,4	3,0	1,5	2,1
Programa II	13,8	15,4	21,6	5,0	14,9	23,4	15,7
Programa III	2,3	7,5	4,1	4,8	13,9	7,4	6,7
Programa IV	16,9	11,4	12,2	13,0	7,1	7,2	11,3
Programa V	62,7	56,7	54,8	63,5	52,1	52,5	57,1
Programa VII	-	-	-	1,2	3,0	1,0	1,8
Asistencia Técnica / Investigación	2,1	2,0	1,4	4,3	3,0	6,0	3,1
Fondo de Contingencia	-	3,9	3,8	7,8	3,0	1,0	3,9

Fuente: CONAVI: Planes Nacionales de Vivienda 1999-2004. Cálculos propios.

⁶⁰ Con la entrada en vigencia de la Ley de la Administración Financiera del Sector Público, pierde obligatoriedad destinar el 5% de los recursos del Presupuesto Ordinario al FASP de la vivienda, dejando sin efecto lo establecido en la LSVPH en el 2002.

Por otro lado, aunque se ha producido en el período una tendencia al aumento en los recursos destinados a asistencia técnica e investigación, en general su proporción es muy baja dentro de los presupuestos (cuadro 21), situación que poco contribuye a la necesaria generación de capacidades en los organismos regionales y las propias comunidades, de cara al fortalecimiento de la gestión descentralizada del sector. Se carece de una política intensiva de investigación en vivienda que produzca conocimientos a partir de la sistematización de las experiencias, en relación con estándares de habitabilidad, rescate y desarrollo de tecnologías de construcción, financiamiento de la producción, organización comunitaria, situación de riesgo, entre otros.

La distribución de los recursos según organismos ejecutores evidencia el importante peso que poseen los entes nacionales en términos de asignación y ejecución de los recursos. Durante el quinquenio 1994-1998, se concentró en los organismos nacionales alrededor del 75% de la asignación de recursos para vivienda. Este nivel de centralización del sector que se hereda, se ha reducido gradualmente desde 1999 hasta 2004, alcanzando una proporción promedio de la asignación presupuestaria cercana al 60% para los organismos nacionales y 40% para los regionales (cuadro 21).

Cuadro 21: % de asignación presupuestaria por organismos ejecutores (1994 – 2004)

	INAVI	FONDUR	FUNDA-BARRIOS	SAVIR	CONAVI	FUNDA-COMÚN	OTROS	TOTAL ORGANISMOS NACIONALES	GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS
94-98	36	26.5	0.5	11.9	0.5	0	0.1	75.5	24.5
99-04	22.4	14.3	6.6	8.1	5.2	1.7	3.8	62.1	37.9

Fuente: CONAVI: Planes Nacionales de Vivienda 1999-2004.
Cálculos propios.

Con respecto al rol de los diferentes organismos ejecutores de vivienda, la información contenida en los planes nacionales revela, en términos generales, que aquellos de carácter nacional se han dedicado fundamentalmente a la producción de nuevas viviendas (programa V), mientras que los regionales, además de este programa, han asumido también la rehabilitación de urbanizaciones (IV), la habilitación de barrios (II) y el mejoramiento de viviendas (III)⁶¹.

En efecto, la inversión promedio en nuevas viviendas, durante el período 1999-2003, es ejecutada en un 85% por los organismos nacionales, principalmente Inavi y Fondur. Esto es consecuente con lo expresado líneas atrás, ya que la ejecución del programa V se ejecuta preponderantemente a nivel central, contando además con la mayor cantidad de recursos asignados (cuadro 22). Cabe destacar que la centralización de la ejecución en vivienda no ha sido consecuente con la definición

⁶¹ CONAVI. Planes Nacionales de Vivienda 1999-2004.

constitucional de la vivienda de interés social como competencia del poder público municipal (CRBV, artículo 178).

Cuadro 22: % de inversión en nuevas viviendas por organismos ejecutores (1994 – 2003)

	INAVI	FONDUR	FUNDABARRIOS	SAVIR	TOTAL ORGANISMOS NACIONALES	GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS
94-98	27	18	1	8	54	46
99-03	33	31	5	16	85	15

Fuente: CONAVI: Plan Nacional de Vivienda 2004.
Cálculos propios.

En cuanto a metas alcanzadas en nuevas viviendas durante el período 1999-2003, la Memoria y Cuenta 2003 del Ministerio de Infraestructura refleja poco más de 90.000 viviendas ejecutadas por los organismos nacionales. Si se agregan las construidas por gobernaciones y alcaldías se alcanza un total del período por encima de las 100.000 viviendas terminadas⁶². El Conavi, en su evaluación de la ejecución física de los organismos ejecutores nacionales y regionales, solo con recursos provenientes del FASP, estima alrededor de 82.000 viviendas culminadas en este período, equivalentes al 52% de las programadas⁶³.

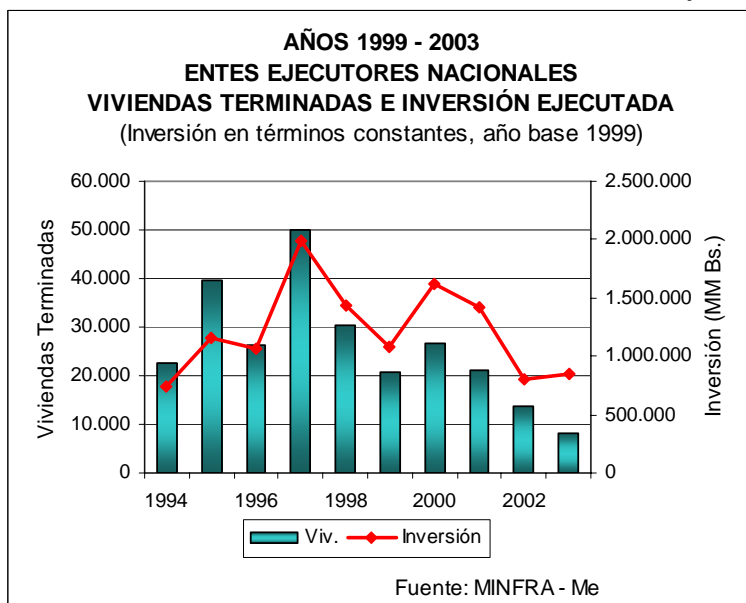
Con relación a períodos anteriores, existe una marcada disminución en las metas de viviendas terminadas por año, aunque la inversión realizada, llevada a términos constantes, mantiene un promedio similar por quinquenio. Para el Conavi, la construcción de casas más grandes y de mejor calidad, justifica que se haya mantenido la inversión, aunque disminuyan las metas⁶⁴. Es decir, que a pesar del incumplimiento de metas entre 1999 y 2003, las viviendas construidas superan en calidad y dimensiones al promedio de períodos anteriores, lo que incide en costos mayores por unidad de vivienda.

⁶² CONAVI. Planes Nacionales Anuales de Vivienda 2003 y 2004.

⁶³ CONAVI. Plan Nacional Anual de Vivienda 2004.

⁶⁴ CONAVI. Plan Nacional Anual de Vivienda 2003.

Gráfico 7: Viviendas Terminadas e Inversión (1990 – 2003)



Fuente: CONAVI: [Plan Nacional de Vivienda 2004](#).

Si bien la construcción de nuevas viviendas (programa V), posee el peso mayor dentro de la asignación de recursos y constituye la tarea fundamental de los organismos ejecutores nacionales, la realidad es que existen bajos niveles de eficacia en su cumplimiento. Para el año 2003, por ejemplo, el programa V contaba con una asignación de más del 70% respecto al resto de los programas, pero su ejecución financiera no llegó al 15%, siendo el nivel más bajo entre todos. Por otro lado, el Inavi, quien resultó el ente con mayor número de viviendas programadas entre los organismos nacionales, presentó el nivel de ejecución física menor (solo 13%). Por su parte, los entes regionales, cuya asignación varía en función de los proyectos que presentan ante el Conavi, ejecutaron el 14% de las viviendas programadas⁶⁵.

Lo anterior constituye un indicador de la limitada capacidad ejecutora de la estructura institucional del Estado. En la evaluación realizada por Conavi se atribuyen los bajos niveles de ejecución al retraso en la transferencia de recursos de la Tesorería Nacional. Para abril de 2004, solo se había transferido el 30% de los recursos asignados al FASP, correspondientes a los años 2001, 2002 y 2003, y el 20% de los correspondientes al 2004⁶⁶.

Además del FASP, existe para el sector vivienda el Fondo Mutual Habitacional (FMH), que constituye el ahorro obligatorio de los trabajadores, con el cual se financian las viviendas producidas por el sector privado en el corto y largo plazo, incluyendo la adquisición en el mercado secundario. Este fondo, por ausencia de reglamentación, ha sido manejado fundamentalmente por el Banco Nacional de

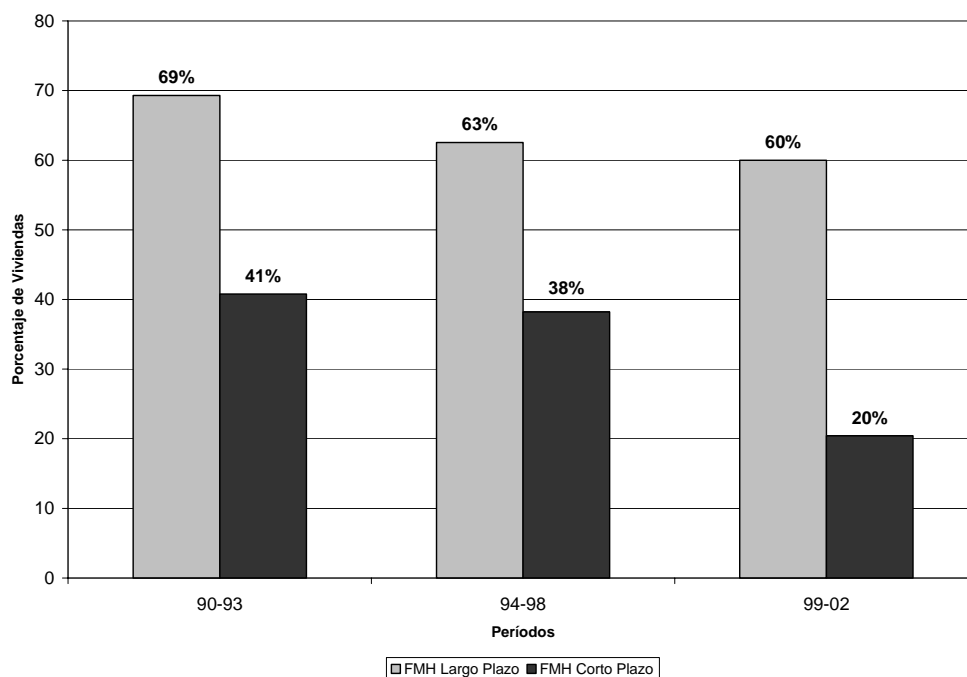
⁶⁵ CONAVI: Plan Nacional Anual de Vivienda 2004.

⁶⁶ Ídem.

Ahorro y Préstamo (Banap, ahora Banco Nacional de Vivienda y Hábitat), conjuntamente con la banca privada.

De acuerdo con las cifras del Conavi⁶⁷, las viviendas construidas por el sector privado entre 1999 y el 2002 fueron en un 20% financiadas a corto plazo con recursos del FMH, lo que significó un descenso de casi la mitad respecto a los dos quinquenios anteriores. Por otra parte, la adquisición con financiamiento a largo plazo de las viviendas terminadas en el mismo período, se mantuvo en el 60% (gráfico 8). Esto parece indicar la existencia de un alto porcentaje de financiamiento privado en la producción de oferta de viviendas por parte las empresas promotoras, contando con una demanda financiada a largo plazo con el FMH.

Gráfico 8: % de viviendas construidas por el sector privado con financiamiento a corto plazo y de viviendas adquiridas en el sector privado financiadas a largo plazo (FMH 1990-2002)



Fuente: CONAVI: Plan Nacional de Vivienda 2003.
Cálculos propios.

La participación del sector privado en la producción de hábitat ha estado signada por la valoración de la vivienda como mercancía. Esto implica una vinculación del sector desde una lógica de negocio. La inversión propia que los promotores privados realizan para la edificación de viviendas, ha estado dirigida a satisfacer la demanda de familias de mayor poder adquisitivo, debido a que sus altos costos garantizan la rentabilidad de la inversión realizada. En el caso de utilizar crédito del Fondo Mutual a corto plazo para la construcción, la posibilidad de contar con

⁶⁷ CONAVI: Plan Nacional Anual de Vivienda 2003.

una demanda subsidiada y/o financiada a largo plazo, igualmente constituye una garantía para la recuperación de lo invertido y la obtención de márgenes de ganancia.

Adicional a lo anterior, la calidad del producto terminado muchas veces resulta cuestionada. Y es que ante la escasez de oferta existente en el mercado, las viviendas son adquiridas aunque posteriormente las familias deban, además de cancelar las cuotas de crédito, continuar invirtiendo en su mejoramiento.

En todo esto subyace el interés del sector privado en que desde el Estado se continúen implementando políticas con énfasis en la construcción de nuevos urbanismos y casas, que finalmente les permitan la circulación de su capital.

Finalmente, a pesar de los adelantos obtenidos en materia legislativa y de los resultados de los estudios sobre déficit a escala nacional, el énfasis de las acciones adelantadas en materia de vivienda en el país continúa estando en la construcción de unidades habitacionales. Todo ello a través de una estructura organizativa altamente burocrática e ineficaz en el cumplimiento de las metas formuladas.

Como una alternativa a la tradición vivandista predominante en el país, surge desde el seno del movimiento de los CTU, la propuesta de los campamentos de pioneros. Se trata de una forma alternativa de producción social del hábitat, en la cual familias “pioneras”, de forma voluntaria y organizada, ocupan ordenadamente terrenos disponibles para erigir sus viviendas. En un primer momento, estas familias constituyen campamentos provisionales, mientras se planifica y construye colectivamente el hábitat de la nueva comunidad.

Esta propuesta supone la ruptura con la concepción preponderantemente mercantil de la vivienda. En ella se reivindica la capacidad de las comunidades para planificar y construir de forma autogestionaria y solidaria, conservando a la vez los vínculos socialmente establecidos.

4.4.3. Mejoramiento de Barrios: de la Habilitación Física a la Transformación Integral

A partir de 1999 se inicia un cambio de política hacia el mejoramiento del hábitat existente, principalmente en las comunidades populares urbanas. Un cambio importante desde el punto de vista cualitativo, si se considera lo planteado por la anterior política de consolidación de barrios.

En el año 2000 se comienza la implementación del Programa II, **Habilitación Física de las Zonas de Barrios**, establecido en la LSVPH. Este programa supera la visión de acciones parciales, desarticuladas y superficiales, planteando la realización de Planes Sectoriales en las zonas de barrios para cada ciudad, que identifican Unidades de Planificación Física (UPF) y, formando parte de estas, las

Unidades de Diseño Urbano (UDU) para su intervención e integración al resto de la ciudad.

Ahora bien, a pesar del cambio de enfoque, desde el punto de vista de la asignación de recursos la atención brindada a la problemática de los barrios ha continuado supeditada a la construcción de nuevas unidades residenciales. En efecto, a pesar de que la aproximación estadística de las necesidades de vivienda, con base en el censo 2001, refleja un 80% de requerimientos de mejoramiento de las viviendas y del hábitat existente, en los planes anuales, durante el período 1999- 2004, la asignación de recursos para la rehabilitación de barrios (Programa II), así como para el mejoramiento y ampliación de viviendas (Programa III), fueron en promedio poco más del 20% (cuadro 21). Estos programas fueron ejecutados predominantemente por las gobernaciones y alcaldías, mediante la presentación de proyectos aprobados por el Conavi.

En el caso del Programa II, consistió fundamentalmente en la ejecución de estudios de preinversión en los barrios; a pesar de anunciar la participación comunitaria, en la práctica ha subordinado el papel protagónico de los pobladores de los barrios a una visión técnica de planificación descendente. En general, las decisiones de los proyectos terminan siendo impuestas o mediatizadas por los equipos técnicos (oficinas privadas, empresas, ONG) que juegan un papel de intermediación entre las comunidades y el Estado, con relaciones de dependencia que no dejan saldo organizativo. Por otra parte, se destinan grandes recursos de preinversión para los estudios, proyectos y apoyo social, que no guardan proporción equilibrada con la inversión en obras que generen impacto real en la calidad de vida de la comunidad.

Otros programas adelantados por el Estado en este período son el de Rehabilitación de Viviendas en Barrios (Reviba), ejecutado por Fundabarrios, y el Programa de Autoconstrucción de Viviendas sobre Parcelas Aisladas (Avispa), a cargo de Fondur. Ambas iniciativas, ejecutadas de forma aislada y con muy bajo impacto, poco han contribuido a resolver el problema de las comunidades populares urbanas.

A finales del 2004, como alternativa de superación de estas experiencias, los CTU proponen un programa de **Transformación Integral** de comunidades urbanas como parte de una política de democratización de la ciudad, que es aceptada por el recién creado MHV y apoyada para su implementación inicial. El programa plantea el reconocimiento de los pobladores organizados como sujetos protagónicos del proceso integral de planificación y transformación de su hábitat, sin intermediación tecnocrática. Como instrumento de su implementación, se proponen los Centros de Participación para la Transformación el Hábitat (CPTH), en los cuales se articulan CTU y demás organizaciones de base, en función de gestionar los procesos de toma de decisiones en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida del barrio.

Los CPTH cuentan con recursos de funcionamiento para su sede y la contratación de técnicos o profesionales que están al servicio de la comunidad, sin decidir por

ella. Para septiembre de 2005 se habían constituido y habían firmado convenios con el MHV, para su funcionamiento, alrededor de 40 CPTH a escala nacional.

4.4.4. Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana

Propuestas y exigencias de las organizaciones populares propiciaron la promulgación del decreto presidencial N° 1.666 del 04 de febrero de 2002. Con este decreto, se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos populares urbanos, con la participación protagónica de las comunidades organizadas, y se somete a consulta pública el anteproyecto de ley especial para este proceso.

A partir de este momento, comienzan a organizarse en cada barrio los Comités de Tierra Urbana (CTU) y se crea la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (OTNRTTU). Según estadísticas de la OTNRTTU, para julio de 2005 se habían registrado un total de 4.298 CTU activos, y están en proceso de registro 1.624, resultando un total de 5.922 CTU organizados a nivel nacional. Cada CTU está integrado por un promedio de 147 viviendas (Promedio Nacional), incorporando a 943.299 familias y una población de 4.738.545 habitantes. Desde el año 2004 se han otorgado 83.033 títulos de propiedad en 13 estados del país, beneficiando a 125.890 familias, equivalente a 629.448 habitantes. Destacan algunos casos en los cuales las propias comunidades han constituido una asociación civil para recibir la propiedad colectiva de la tierra en función de fortalecer la organización comunitaria y protegerse del desalojo indirecto del barrio por la dinámica del mercado inmobiliario.

Los CTU, que han asumido el inventario físico del barrio con la realización del catastro popular, mediante la creación de cooperativas de levantamiento catastral, también han jugado un papel importante como plataforma social de las misiones educativas y de atención primaria en salud. De igual manera se han articulado en una Asamblea Metropolitana de CTU de Caracas que se reúne semanalmente, así como en asambleas parroquiales y municipales que confluyen en una Comisión Nacional de Enlace. Los CTU han rebasado la capacidad institucional en cuanto a la asistencia técnica y la coordinación necesarias.

Debe destacarse, igualmente, el importante papel que se le concede a la cultura local en el marco de este proceso de regularización. A través de la elaboración de la denominada "Carta del Barrio", cada localidad recupera su memoria histórica y define los usos que los distintos espacios disponibles tendrán. De esta forma, de manera consensuada y armónica con los usos y costumbre de los habitantes, se sientan los cimientos para la definición de pautas de regularización de los espacios comunitarios.

Más allá del proceso de regularización de las tierras, el movimiento de los CTU está asumiendo otras responsabilidades en materia de hábitat y vivienda en el país. Actualmente los CTU desarrollan como movimiento popular una propuesta

política de “Democratización de la Ciudad y Transformación Urbana”, presentada ante el Ministerio de Vivienda y Hábitat (MVH). Igualmente, en agosto de 2005 fueron entregadas 1.400 fichas de ideas y proyectos de vivienda y hábitat de los CTU a nivel nacional, las cuales cuentan con el compromiso de recibir apoyo financiero. Por el orden de 100 proyectos y anteproyectos ya recibieron los recursos por un monto de 97 millardos de bolívares, correspondientes al anticipo de más de 300 millardos convenidos. Esta medida constituye un desafío en la búsqueda del autogobierno popular con el manejo de recursos directamente por las comunidades de base para la transformación de sus condiciones de vida en el ejercicio de la corresponsabilidad. Este proceso exige el desarrollo de una nueva institucionalidad que preste el servicio y apoyo necesario a las comunidades populares para su participación protagónica en el desarrollo integral del hábitat.

Actualmente, se encuentra en discusión el proyecto de Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares. Este proyecto de Ley tiene por objeto la regularización en barrios y comunidades populares, normando el proceso con la participación protagónica de las comunidades. Ello con el fin de conservar y proteger su existencia, características propias y valores, reconociendo los derechos de adquisición de propiedad y uso de las tierras ocupadas y estimulando una reforma urbana integral a partir del barrio como ordenamiento urbano básico. Promueve la participación comunitaria en la realización de diagnósticos y la formulación de proyectos para mejorar su hábitat.

Según se ha expresado, la medida política que se implementa a partir del Decreto 1.666 del 2002 para iniciar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana, a pesar de constituir un importante avance de cara a garantizar la seguridad jurídica de la tierra, ha tenido bajo impacto en cuanto al número de las adjudicaciones formalizadas. La ley para la regularización que se encuentra en discusión debería incorporar formas de adjudicación progresiva que permitan acelerar el proceso, partiendo de la transferencia colectiva e individualizándose por familia, si así la comunidad lo decide.

5. A Manera de Conclusión: Síntesis para la Discusión

La realización de este ejercicio de balance sobre la situación del Derecho a la vivienda y hábitat para el período 1999-2005, encontró como obstáculo principal la ausencia de estadísticas para documentar de forma sistemática algunos de los aspectos, desde un enfoque más cualitativo e integral. Lo común es la existencia de cifras aisladas, contradictorias en muchos casos (incluso las calculadas por un mismo organismo), lo cual limita considerablemente las posibilidades de seguimiento. Siendo que la disponibilidad de estadísticas oportunas y confiables constituye el insumo fundamental para monitorear la situación del derecho y, a partir de ahí, poder diseñar y ejecutar políticas públicas adecuadas, resulta vital que el Estado cree las condiciones necesarias para producir información accesible, fiable y ajustada a los criterios y componentes que definen el derecho a la vivienda y hábitat en Venezuela.

El período en estudio hereda como antecedente una situación deteriorada en la satisfacción del derecho, situación que se expresa, en la alta concentración poblacional en las ciudades y la segregación urbana producto de la exclusión económica y espacial. Lo predominante es la existencia de hábitat autoproducido por los pobladores, ante una dinámica urbana de especulación inmobiliaria y la ausencia de respuestas por parte del Estado. Esto determina una mayoría de la población asentada en barrios, en condiciones deficientes de entorno y habitabilidad, pero en general, manteniendo relaciones de convivencia solidaria en la apropiación del espacio común.

En el período intercensal (1990-2001), de cada diez viviendas, siete fueron construidas por los propios pobladores, dos por el Estado y una por el sector privado. Esto refleja una realidad en la que las comunidades populares urbanas, sin contar con financiamiento ni apoyo técnico, han construido por sí mismas la mayoría de sus viviendas y acondicionado su hábitat. A la larga, estas han resultado unidades residenciales con un aceptable nivel de consolidación, pero en un entorno precario en cuanto a infraestructura, equipamiento y riesgo.

En efecto, su localización en terrenos residuales o periféricos, poco rentables para ser urbanizados por el sector privado, ha hecho vulnerables a las familias que habitan estas viviendas ante la ocurrencia de derrumbes e inundaciones, resultando afectados cada año. La recurrencia de los damnificados constituye la manifestación más crítica del problema estructural de la vivienda en el país. A esto se suma la ausencia de criterios antisísmicos en las edificaciones que requieren reforzamiento estructural, así como las dificultades de accesibilidad en los barrios. Este cuadro de situación permanente de riesgo, exige políticas urgentes de prevención y mitigación de desastres, así como la preparación de planes de atención oportuna ante las emergencias, que incluyan la disponibilidad de albergues transitorios.

Por otro lado, aunque las viviendas generalmente poseen buena calidad de materiales e importantes niveles de consolidación, el desarrollo progresivo e improvisado en su proceso de construcción ha producido deficiencias en las condiciones de iluminación y ventilación natural, seguridad estructural, entre otros. Adicional a esto, existe un importante déficit en la dotación de equipamiento comunitario (estructuras educativas, sanitarias, culturales, etc.), elemento que, aunque no es documentado dentro del sistema de estadísticas nacionales, aparece como la segunda prioridad para las comunidades según el levantamiento realizado por los CTU.

Según las estadísticas del INE, para el 2001, de las 5 millones de viviendas ocupadas existentes en el país, el 60% requiere de algún tipo de atención. De estas, 80% requiere mejoramiento de materiales, acceso a servicios y ampliación, mientras apenas 20% serían nuevas unidades, de las cuales 19% se trata de sustitución y 1% por hacinamiento. Sin embargo, el Estado continúa enfocando sus acciones principalmente hacia la construcción de nuevas viviendas.

En cuanto a los servicios en red, en general existe una amplia cobertura a escala nacional. No obstante, se presentan importantes deficiencias en la calidad de la prestación de los mismos e importantes inequidades en su distribución. Las zonas rurales se encuentran mucho más desasistidas y, dentro de las ciudades, los barrios poseen una menor cobertura. Un avance importante en el período con relación a este aspecto, lo constituye la promulgación de leyes específicas asociadas a los distintos servicios residenciales, las cuales regulan su prestación y promueven la participación de los usuarios. Por el contrario, constituye una debilidad importante, la falta de coordinación en la ejecución de las medidas en materia de servicios por parte de Estado, lo que pone de manifiesto la ausencia de una política pública de gestión integral del hábitat.

Con relación a la seguridad jurídica de la tenencia, se puede decir que la amenaza de desalojo se ha disipado en los barrios consolidados, a partir de la promulgación del decreto 1.666 que da inicio a la regularización de las tierras urbanas y la existencia de un discurso gubernamental que reconoce el derecho de permanencia de las familias. No obstante, en la práctica, el proceso de formalización de las regularizaciones ha marchado lentamente, considerando las dimensiones del problema. Una alternativa propuesta para agilizar este proceso es la de realizar adjudicaciones progresivas. Esto supone la formalización de adjudicaciones en propiedad colectiva a las comunidades por parte del Estado, y la subsiguiente individualización si así las familias lo deciden.

Ahora bien, más allá de garantizar la seguridad jurídica, el proceso iniciado con el decreto 1.666 ha dejado un importante saldo organizativo gracias a la conformación de numerosos CTU. Articulados en un movimiento de pobladores a nivel nacional, constituyen una plataforma social con legitimidad social y ámbito territorial reconocido, lo cual les ha permitido asumir un rol protagónico en los procesos de transformación del hábitat, trascendiendo su propósito inicial. Esta experiencia de los CTU constituye una oportunidad para el ejercicio de la corresponsabilidad en procura de soluciones de mayor impacto y sustentabilidad social.

En materia de gastos soportables y asequibilidad, se reportan avances positivos dentro del período. Se crean disposiciones que conceden a los sectores más vulnerables de la población, regímenes especiales de protección y se garantiza, a través de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, condiciones más favorables para los beneficiarios de los créditos hipotecarios. Se establece en el marco de la LRPVH, que las cuotas que las familias deben cancelar por concepto de crédito de vivienda no deben superar el 20% de los ingresos y como medida, se aprueba una política de subsidios que amplían el acceso a créditos por la vía del Fondo Mutual, a las familias de más bajos ingresos.

Con relación al marco jurídico, también se reconocen importantes progresos. Por primera vez en la historia nacional, se crea un marco jurídico en el campo de la vivienda y el hábitat (CBRV y LRPVH) que incorpora y desarrolla, en sus planteamientos centrales, lo expresado en la legislación internacional sobre el Derecho a la Vivienda. Este nuevo marco legal define principios rectores que

obligan a la formulación de una política integral de vivienda como derecho social, que incorpora a los pobladores en un sistema nacional de corresponsabilidad con el Estado para la superación gradual del deterioro del hábitat.

Sin embargo, si bien hay un avance por parte del Estado en el reconocimiento integral del problema de la vivienda con la aprobación del nuevo marco legal, las medidas políticas que hacen énfasis en la construcción de nuevas casas parecen contradecirlo. En efecto, del análisis de los distintos planes de vivienda formulados en el período, se desprende que los organismos ejecutores han destinado, en promedio, un 60% de sus presupuestos a la construcción de nuevas viviendas.

A la ausencia de una política integral en vivienda y hábitat se suma la dispersión institucional heredada, contraria a la conformación de un sistema nacional que proporcione coherencia y organicidad a las acciones y planes, dispersión de esfuerzos y recursos que se debe a la descoordinación institucional, solapamiento de funciones y burocratización de procesos. Esta desorganización del Estado en el campo de la vivienda ha resultado ineficiente e ineficaz en el propósito de construcción de nuevas viviendas como abordaje reducido de la problemática.

En el año 2005, con la entrada en vigencia de la nueva ley, así como con la creación del Ministerio para la Vivienda y el Hábitat, se comienzan a dar los primeros pasos para la superación de esta situación. Se inicia el proceso de liquidación de los organismos nacionales existentes, apuntando a la adecuación con lo establecido en la ley respecto al sistema nacional de vivienda y hábitat. Sin embargo, los alcances de esta medida podrán ser evaluables a futuro.

Respecto al abordaje de la problemática de los barrios, en términos de hábitat popular urbano existente, destacan durante el período avances cualitativos: desde las experiencias de habilitación física de barrios, caracterizada por privilegiar una visión técnica con un gasto desproporcionado de preinversión de muy poco impacto directo en las condiciones del barrio, hasta la propuesta de transformación integral de barrios de carácter participativo, presentada por los CTU con base en la crítica a las experiencias anteriores. Esta iniciativa del movimiento popular contó con receptividad por parte del MVH e inició su implementación piloto con la conformación y el financiamiento de centros de participación para la transformación del hábitat (CPTH), como instancias comunitarias de planificación participativa y autogestión.

En definitiva, la situación de deterioro acumulado de la satisfacción de este derecho, requiere una política agresiva del Estado que fortalezca la participación popular brindando el apoyo necesario, tanto para enfrentar las coyunturas de emergencias cíclicas, como en el desarrollo de proyectos de vida comunitarios insertados en planes estratégicos de producción solidaria de hábitat y vivienda con una ocupación territorial equilibrada. Los intentos iniciados de aproximación al ejercicio de la corresponsabilidad entre el Estado y las comunidades, considerando las propuestas del movimiento popular (Mesas Técnicas de Agua, Comités de Tierra Urbana, otros), requieren un mayor impulso que se mantenga de manera estable como programación permanente de la nueva institucionalidad.

En concordancia con lo dispuesto en la LRPVH, se hace necesario apuntar a la municipalización de la producción de viviendas en la modalidad de cogestión entre el gobierno local y las comunidades organizadas, lo cual demanda una política de fortalecimiento institucional y comunitario en el marco de la redefinición de competencias de los distintos ámbitos de actuación del sistema nacional de vivienda y hábitat. En el ámbito estatal se actúa en la planificación y ejecución de obras intermunicipales o para cubrir las debilidades locales. Mientras, el poder público nacional ha de reducirse gradualmente a la asesoría, apoyo y supervisión técnica en función de las políticas, así como al desarrollo de la investigación y la red de información del sistema.

El derecho de la población a ocupar espacios para la vida, en condiciones adecuadas, genera obligaciones para Estado. La transformación del hábitat existente y la conformación de nuevos asentamientos que permitan una mejor calidad de vida requieren del compromiso y la acción de un Estado reestructurado alrededor de una política integral corresponsable, de las comunidades organizadas y articuladas en función su participación protagónica, y de un empresariado con responsabilidad social.

La satisfacción del derecho a vivienda y hábitat no puede reducirse a una visión cuantitativa y vivendista de número de casas a construir o mejorar. El disfrute del derecho a hábitat digno implica alcanzar gradualmente el equilibrio territorial, la incorporación de la población a la producción dentro de los planes de desarrollo de la nación, la participación social en los procesos de conformación del hábitat como manifestación cultural, la adecuación e invulnerabilidad de los asentamientos ante los riesgos por eventos naturales, la cobertura de equipamiento comunitario e infraestructura de servicios, así como la calidad ambiental de seguridad estructural y de condiciones higiénicas de la vivienda. Es decir, una visión sustentable de producción del hábitat como un proceso participativo, progresivo e integral.