

## DERECHO A LA VIVIENDA

*Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.*

*La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos.*

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

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

En el Informe anterior señalamos que la situación del derecho a una vivienda adecuada estuvo signada por una serie de acontecimientos, de corte extraordinario, que influyeron en el normal desarrollo de la gestión pública en la materia, tales como: la tragedia producida por las torrenciales lluvias de diciembre de 1999 dejando a más de 22.000 familias sin vivienda; la puesta en marcha del Plan Nacional de Vivienda (PNV) y la asunción de nuevas autoridades, en el marco de un proceso de reestructuración administrativa de los organismos competentes en la materia.

Durante el presente período, las políticas gubernamentales en relación con este derecho, continuaron presentando deficiencias estructurales. Así, se mantuvo una débil coordinación entre los organismos ejecutores de carácter nacional, lo que produjo dispersión de esfuerzos y de recursos, y el incumplimiento de las metas para el año 2000 del PNV. Con respecto a la inobservancia de los objetivos propuestos, diversos sectores hicieron señalamientos respecto a las divergencias entre los encargados de los organismos de vivienda y a la falta de transparencia en la presentación de cuentas y balances de gestión. El retraso en la entrega de la partida presupuestaria también afectó la debida ejecución del PNV.

A pesar del deficiente desempeño de los organismos respecto al PNV, se rescata como positivo que el Ejecutivo haya mantenido un proceso de asignación de viviendas que superan en calidad y espacio a las casas promedio asignadas en administraciones anteriores, aún cuando también persistieron denuncias sobre la baja calidad estructural de viviendas construidas y asignadas por el Estado, con participación del sector privado que se suman a las quejas de aquellas familias a las cuales les adjudicaron viviendas ubicadas en lugares inaccesibles y sin servicios educativos, centros de trabajo y de salud cercanos.

En materia legislativa, se impulsaron nuevas iniciativas tendentes a una segunda reforma de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Lsvph). Al respecto, las nuevas autoridades del Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) concretaron un proceso de consulta con distintos sectores sociales, bajo el nombre de "Constituyente de la Vivienda".

### **Tendencias y políticas actuales**

Para el lapso octubre 1999-septiembre 2000, destacamos el avance obtenido en "...la definición de políticas oficiales por medio de un Plan Nacional de Viviendas (PNV)"<sup>1</sup>. Contar con el mismo, tal como lo estipula el artículo 1 de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Lsvph), permite que el Estado determine las bases de la política habitacional, orientada a satisfacer las necesidades de viviendas en el país. La elaboración y supervisión del PNV fue encomendada al Conavi. Así, entró en vigencia en 1999, con una ejecución planificada hasta el año 2006. El PNV contempla 6 programas, 4 de ellos destinados a la atención y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, y los otros 2 orientados a la construcción de nuevas viviendas.

De conformidad con el PNV, se elaboró el Plan Operativo Anual 2000, que refleja la aprobación de proyectos correspondientes a los distintos programas establecidos en la Lsvph, a ser ejecutados por organismos nacionales, regionales y municipales. Pese a lo relevante de este plan, su instrumentación se inició con retraso, a mediados del año 2000, y a la fecha de cierre del presente Informe quedan proyectos por ejecutar<sup>2</sup>.

Con recursos asignados por el Conavi, a través del Fondo de Aportes del Sector Público, a los organismos ejecutores de carácter nacional, estatal y municipal les correspondía ejecutar, bajo las distintas modalidades de programa, las siguientes metas: a) Programa I, destinado a atender a pobladores de la calle: 88 viviendas colectivas; b) Programa II, de habilitación física de barrios: 247 viviendas; c) Programa III, destinado al mejoramiento y ampliación de casas, en barrios: 6.665 viviendas; d) Programa IV, para la rehabilitación de viviendas multi y unifamiliares, en urbanizaciones populares: 192 viviendas; e) Programa V, destinado a nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo: 65.180 viviendas y 64.401 viviendas, en el mismo Programa V, con otros recursos distintos a los aportados por el Estado, entre ellos, recursos del Fondo Mutual Habitacional y recursos propios de los entes ejecutores<sup>3</sup>. No fue posible obtener cifras sobre la cantidad de obras asignadas y viviendas remodeladas tanto unifamiliares como multifamiliares.

A más de 2 años de su puesta en ejecución, no se dispone de cifras confiables sobre la instrumentación del PNV. Las incoherencias que presentan las cifras sobre su ejecución, hechas públicas por los funcionarios encargados de llevarlo adelante, colocan en entredicho el cumplimiento de lo planificado.

De las 97.000 soluciones habitacionales previstas por el Gobierno para el año 2000, 87.435 debían ejecutarse por cuenta del PNV. Aunque en septiembre de 2000, el Viceministro de Gestión del Minfra aseguró que el 82,7% de lo planificado (equivalente a 72.309 viviendas) ya estaba ejecutado<sup>4</sup>, una proyección del Conavi calculó en 70.000 las viviendas que estarían listas para finales del año 2000. Aunque la proyección ya se ubica por debajo de lo planificado, la cifra incluye "*las casas terminadas, las que están en construcción, las que están en movimiento de tierra, las que están en fase de levantamiento topográfico y desmalezamiento y las simplemente aprobadas en el papel*"<sup>5</sup>.

En información ofrecida por el Conavi, a mediados del año 2000, se aseguró "*que para el Programa I se construirían las primeras 92 estructuras, para atender a casi 15.000 niños de la patria y otros pobladores de la calle [...] En el Programa III se mejoraban y ampliaban más de 20.000 viviendas*"<sup>6</sup>; en diciembre de ese mismo año, se admitió que bajo el Programa I sólo se construyeron y/o remodelaron y ampliaron 88 albergues o viviendas colectivas, para un total de 12.197 personas beneficiadas, mientras que por el Programa III, sólo fueron beneficiadas 6.665 viviendas<sup>7</sup>.

En la misma tónica, el presidente del Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi), Carlos Angarita, aseveró que a finales del año 2000 estarían listas 11.600 viviendas. No obstante, según el balance de gestión de ese organismo para el año 2000, sólo se construyeron 5.910 casas, lo que equivale al 51% de lo anunciado por el titular del Inavi<sup>8</sup>.

Los problemas que presentó la ejecución del PNV para el año 2000 no sólo se evidenciaron en el incumplimiento de metas, sino que también se reflejaron en la disparidad de criterios y enfoques entre los encargados de los organismos de vivienda, en la falta de transparencia que marcó la asignación de contratos y la presentación de cuentas, así como en el retraso de la entrega de las partidas a los diferentes organismos.

La falta de coordinación entre los entes ejecutores fue un diagnóstico compartido por las nuevas autoridades del Conavi, en enero de 2001. A su llegada, asumieron este problema como una realidad a corregir, y en el plan de gestión, hecho público por el presidente de la institución, se contempló el programa de Promoción del Sistema Nacional de la Vivienda (SNV). Estipulado en la Lsvph, el SNV es entendido como un instrumento de acción orgánica del Estado, a partir del cual se espera definir los roles que le corresponden a los entes involucrados en el sector vivienda, incluyendo al sector privado y a las comunidades

organizadas, a fin de alcanzar una gestión eficaz<sup>9</sup>. El balance realizado por el Conavi, y que sustenta esta propuesta de coordinación, señala como fallas estructurales del Estado, en la atención del problema de la vivienda: a) la confusión de roles de los entes involucrados y b) la falta de una acción coordinada.

El sector privado también se pronunció sobre los problemas de delimitación de funciones que sufren los organismos públicos de vivienda. Según la Cámara Venezolana de la Construcción, el Fondo de Desarrollo Urbano (Fondur) "*debe retomar su concepto original y convertirse en un promotor del desarrollo de nuevos urbanismos incorporando a los promotores del sector privado, dejando a los otros entes la construcción de las viviendas*"<sup>10</sup>.

Las diferencias de criterios y enfoques que sostuvieron varios funcionarios, también fue ejemplo de la ausencia de integración. En ese orden, se registraron serias divergencias en cuanto a las políticas a implementar y las prioridades en la inversión, así como en el tipo de vivienda que se debe construir y asignar. Mientras que desde el Conavi se promovió la construcción de viviendas definidas como progresivas<sup>11</sup> y al alcance del sector con ingresos por debajo de las 30 unidades tributarias, el Fondur se inclinó por otorgar viviendas totalmente acabadas y para familias con ingresos entre 30 y 55 unidades tributarias.

La situación de enfrentamiento entre distintos funcionarios generó inquietud en el sector privado. En opinión de Dalí Rojas, "*La historia reciente indica que por imprecisión en la definición de competencias o en otros casos por conflicto de poder entre instancias públicas, se propicia el solapa-miento, la duplicidad e interferencia en las actuaciones. Es imprescindible para los sectores público y privado que estos conflictos se solventen*"<sup>12</sup>.

El propio presidente del Conavi, José María Matamoros, señaló que "*Venezuela no cuenta con una política integral de vivienda. Simplemente existen lineamientos aislados que llevan a algunos entes a ejercer funciones para las que no fueron creados*"<sup>13</sup>.

Según el balance de las nuevas autoridades del Conavi, las políticas del Estado en el área de vivienda continúan instrumentándose sin una visión integral del problema que aborda la dimensión territorial, urbana y ambiental. "*En lugar de abocarnos al ordenamiento de los sistemas urbanísticos ciudad-campo hemos venido trabajando sobre nodos aislados dentro de estos sistemas. Por otra parte, el instrumento utilizado para la elaboración de los planes de los nodos, ha sido la zonificación, instrumento que visualiza a la ciudad como mercancía, al basarse fundamentalmente en el incremento de las densidades de acuerdo a los valores del suelo y en función del beneficio individual y, muy poco, en función de la calidad de vida de un colectivo, con lo cual, lo que se ha propiciado es un crecimiento por agregación (colcha de retazos) en un lugar de un crecimiento con base en una estructura funcional del conjunto urbano a través del diseño urbano*"<sup>14</sup>. Este diagnóstico también es compartido por el sector privado: "*La Ordenación del Territorio, la Ordenación Urbanística y la Vivienda deben ser concebidas como un concepto global en el que lo básico sea lograr un mejor hábitat para los venezolanos*"<sup>15</sup>.

La ausencia de coordinación e integración no son los únicos problemas que aquejan al sector de la vivienda. En su informe anual, correspondiente al año 2000, la Contraloría General de la República (CGR) hizo un llamamiento para poder "*...solventar la situación de atraso presentada en la ejecución de los proyectos desde el año 1997*"<sup>16</sup>. Además de confirmar el incumplimiento de los proyectos de construcción de nuevas soluciones habitacionales, el documento de la CGR señala que una de las fallas más grandes del PNV es que "*...no indica a cuál ente ejecutor le corresponde cada proyecto, ni los plazos de ejecución de éstos*"<sup>17</sup>, lo que impide medir la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las metas previstas.

Sobre Fondur, la CGR advirtió que no posee normas claras para la adjudicación de viviendas y la selección de promotores y constructores. Con relación a Fundabarrios, el ente contralor criticó las deficiencias existentes en el control interno, la ausencia de delimitación de responsabilidades y la existencia de irregularidades en algunos de los registros llevados por dicho organismo. Entre las irregularidades encontradas por la CGR, destaca la colocación financiera que mantenía esta institución, por más de Bs. 36.000.000.000, mientras que durante

el año 1999 y el primer trimestre de 2000, Fundabarrios no adjudicó ninguna vivienda y sólo entregó algunos inmuebles en comodato, en respuesta a la emergencia por las lluvias de diciembre de 1999<sup>18</sup>. Otra denuncia contra este instituto tuvo como basamento las contrataciones realizadas, por montos superiores a los Bs. 2 millardos, con 5 empresas denominadas de modo diferente, pero que coinciden entre sí en números telefónicos, direcciones, socios y representantes legales<sup>19</sup>. Antes de que se hicieran públicas estas acusaciones, 3 funcionarios adscritos a Fundabarrios habían sido interpelados por la Comisión Permanente de Contraloría, en el marco de la investigación que inició la AN en referencia a las irregularidades cometidas en esa institución<sup>20</sup>.

Por su parte, desde el parlamento también se levantaron voces de denuncia en contra de la gestión del Minfra y Fondur. En un informe dado a conocer a los medios de comunicación y elaborado por un equipo asesor del diputado Leopoldo Puchi, vicepresidente de la AN, se destaca negativamente el incumplimiento de metas por parte de Minfra y Fondur, se cuestiona la decisión de destituir a la entonces presidenta del Conavi, y se realizan observaciones sobre las modalidades de asignación de contratos para la construcción de nuevas viviendas. Con relación al bajo desempeño de Fondur, el referido documento señala que no hay excusas porque *"ha tramitado la mayoría de sus desarrollos mediante el expediente de asignación directa"*<sup>21</sup>. En contraste, según el informe, en los primeros 10 meses del año 2000, los programas de rehabilitación física de barrios, de mejoras y ampliación de casas y de rehabilitación de urbanizaciones populares, a cargo del Conavi, beneficiaron a 175.077 familias en todo el país. Sobre la gestión del Conavi se destaca además que *"los proyectos son seleccionados mediante concursos, [lo que] restringe severamente la posibilidad de asignar a dedo grandes contratos, con sus inevitables riesgos de comisiones y sobreprecio"*<sup>22</sup>. A modo de conclusión el informe apunta que *"Al colocar el acento de su gestión en un solo aspecto del problema habitacional (construcción de nuevas casas) antes que en el enfoque integral de la Constitución Bolivariana [...], el ministro de Infraestructura y el presidente del Fondur han convertido lo que es una legítima victoria del Gobierno (haber atendido más familias que nunca ante sus requerimientos habitacionales) en una derrota, al no cumplir la meta de construcción de nuevas viviendas fijadas por ellos mismos"*<sup>23</sup>.

Frente a las observaciones realizadas sobre las adjudicaciones directas, el Gral. Cruz Weffer, titular de Fondur, manifestó que no estaba de acuerdo con la modalidad de licitación porque *"las ganan 4 o 5 constructoras que son las mafias de la construcción; en cambio, con este método, [adjudicación directa] le estamos dando cabida a más de 400 empresas pequeñas y medianas"*<sup>24</sup>. El procedimiento de adjudicaciones directas es una modalidad que puede ser útil en situaciones de emergencia; no obstante, en un contexto de falta de parámetros previamente definidos y publicitados, la misma puede convertirse en una práctica propicia para la ocurrencia de ilícitos, en mayor medida que otras modalidades. En ese sentido, la preocupación expresada por el encargado de Minfra podría haberse solventado modificando los criterios para las licitaciones, de forma que se diera cabida a las pequeñas y medianas constructoras.

El retraso en la entrega de los recursos asignados al sector vivienda fue otro de los aspectos relevantes que marcaron la gestión oficial. A finales del año 2000, el entonces viceministro de Gestión del Minfra, José Luis Perisse, anunció la aprobación de Bs.140 millardos adicionales, a los 991 ya estipulados en el presupuesto del año 2000, para la ejecución de planes de vivienda para ese mismo año<sup>25</sup>. De tal forma, la inversión pública para los planes de vivienda en el año 2000 estuvo por el orden de los Bs. 1.131 millardos. En lo que respecta al año 2001, el titular del Minfra, Gral. Ismael Hurtado Soucre, indicó que la inversión destinada al plan de viviendas sería similar a la del año anterior, lo que permitiría la construcción de 97.000 unidades aproximadamente.

En declaraciones ofrecidas a mediados de 2001, el titular del Fondur, Gral. Cruz Weffer, aclaró que ese organismo sólo tenía previsto construir 48.000 nuevas viviendas y que el monto del presupuesto asignado era de Bs. 735 millardos. Igualmente advirtió que sólo alcanzarían a entregar el 25% de las mismas<sup>26</sup>, es decir 12.000 viviendas, debido al atraso en la llegada de los recursos provenientes del endeudamiento externo. Por su parte, el presidente del Inavi informó que para construir las 5.200 viviendas y urbanizar las 12.000 parcelas previstas, estaba destinado un monto de Bs. 112 millardos, de los cuales, para el mes de julio de 2001, sólo habían sido entregados 18 millardos (escasamente un 16%). Mientras que Mariela Delgado,

presidenta de Fundabarrios, señaló que no había recibido los Bs. 65 millar-dos asignados a esa institución<sup>27</sup>.

Los cambios de autoridades en los organismos del sector vivienda siguieron produciéndose a lo largo del año 2001. Así, la falta de continuidad administrativa afectó la ejecución del PNV y ocasionó que se paralizara la aprobación de proyectos, la ejecución de los ya aprobados y agravó la lentitud en la toma de decisiones. Después del reemplazo de la directora del Conavi, Josefina Baldó, en marzo de 2001 fue removido el titular del Minfra, Gral. Esqueda, y en su lugar fue designado el Gral. Ismael Hurtado Soucre, quien hasta entonces se había desempeñado como Ministro de la Defensa. Para completar la rotación de funcionarios, el presidente de Fondur, Gral. Cruz Weffer, fue relevado a principios de julio de 2001. Un mes después, al frente de Fondur fue designado Rafael Gruzca, quien está vinculado al sector empresarial de la construcción.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República de 1999 (Crbv) señalamos que uno de sus avances, en relación con la Constitución de 1961, era que se había incorporado el concepto de vivienda cómoda e higiénica, y se le agregaron las calificaciones de adecuada y segura, según lo estipula el artículo 8228. Estas consideraciones se corresponden con los elementos que definen una vivienda adecuada, según la opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Desc) de Naciones Unidas, en su Observación General 4. Los títulos a partir de los cuales se realiza el balance de la situación durante el período guardan relación con estos elementos: a) habitabilidad (cómoda e higiénica, Crbv); b) disponibilidad de servicios (con servicios básicos, Crbv); c) asequibilidad (prioridad a las familias de bajos recursos, Crbv); d) seguridad jurídica de la tenencia (vivienda segura, Crbv); y e) gastos soportables (medios de acceso, Crbv). Aunque no se incluyen en este balance, también se vinculan unos y otros en los aspectos de lugar (hábitat humanizador), y adecuación cultural (principio de corresponsabilidad).

### **Habitabilidad**

Una vivienda considerada habitable debe estar en condiciones de 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. También debe garantizar la seguridad física de sus ocupantes<sup>29</sup>.

Las difíciles condiciones que persisten para acceder a una vivienda constituyen un escenario proclive a la proliferación de viviendas levantadas u ocupadas en terrenos inseguros y riesgosos. Como correlato, la actuación de las autoridades para prevenir y presentar alternativas ante las mismas luce desbordada y poco efectiva.

A propósito de los derrumbes registrados, durante septiembre de 2001, en la Parroquia Antímamo (Área Metropolitana de Caracas), donde 39 casas colapsaron y los damnificados se estiman en 611 personas, el Alcalde del Municipio Libertador, Freddy Bernal, señaló que el problema "*desborda la capacidad de respuesta de la Alcaldía Metropolitana y Libertador*"<sup>30</sup>. Por su parte, el Comandante del Cuerpo de Bomberos del Distrito Capital, Rafael Briceño, afirmó que de 1.200.000 personas que viven en zonas de crecimiento no controlado, "*entre 250 mil y 300 mil habitan en áreas sensiblemente amenazadas por deslizamientos de tierras e inundaciones*"<sup>31</sup>. Según el mismo funcionario, 40.000 viviendas se consideran en situación de alto riesgo<sup>32</sup>.

Si bien es cierto que las torrenciales lluvias caídas en diciembre de 1999 se debieron a un evento extraordinario de la naturaleza, es innegable que un número importante de víctimas (muertos, desaparecidos y damnificados) se produjo debido a las construcciones habitacionales establecidas en lugares poco seguros. Durante todo el período se tuvo información referida al retorno de damnificados del Edo. Vargas y de otros sectores del Área Metropolitana de Caracas, a los mismos lugares que habitaban para el día de la tragedia. Esto, a pesar de que fueron decretadas como "zonas de alto riesgo" por Defensa Civil (DC).

El incumplimiento del Ejecutivo en cuanto a la dotación de viviendas adecuadas para los damnificados fue la principal causa de estos retornos. Entre los problemas que debieron sortear algunos de los afectados por los deslaves de diciembre de 1999, figuran las pésimas condiciones en que les fueron entregadas las viviendas, así como las adversas condiciones que caracterizaban el entorno de las viviendas asignadas.

Habitantes de la urbanización de Campo Alegre, ubicada en Acarigua (Edo. Portuguesa), informaron a las autoridades del Fondo Único Social (FUS), el agrietamiento de las paredes y las filtraciones presentes en las viviendas adjudicadas por este organismo. Ante el poco interés demostrado por las autoridades gubernamentales, los afectados acudieron ante el Cuerpo de Bomberos del estado y a la Oficina de Ingeniería Municipal de Araure. Tras las inspecciones realizadas por estas instancias, coincidieron en señalar que las casas " *fueron construidas sobre un terreno no estable, donde se formaba una laguna durante la temporada de lluvia. Las viviendas fueron construidas sin vigas de corona o riostra ni columnas [...]. Los bloques utilizados en las paredes son de mala calidad*"<sup>33</sup>. Según se apunta en el informe del Cuerpo de Bomberos "*Se estima conveniente [declarar] la inhabilitabilidad de las casas, debido a que las mismas están propensas a colapsar si llegase a presentarse un movimiento de tierra imprevisto o por las fuertes lluvias que se avecinan*"<sup>34</sup>. Casos similares se registraron en las urbanizaciones Las Palmas y Virgen de Coromoto, construidas en Barinas (Edo. Barinas) y Guanare (Edo. Portuguesa) respectivamente. En ambas urbanizaciones, las casas tuvieron que ser deshabitadas debido a problemas ocasionados por los inadecuados materiales de construcción.

Las familias de Vargas reubicadas en Anaco (Edo. Anzoátegui) y en Barlovento (Edo. Miranda) también elevaron reclamos por las deficiencias en las viviendas asignadas por el Ejecutivo. Según el diputado del partido oficialista, Pedro Castillo, "*7 mil de 12 mil viviendas entregadas por el actual gobierno presentan severas fallas*"<sup>35</sup>.

Asimismo, las obras de mayor envergadura, emprendidas para subsanar los estragos ocasionados por el deslave de diciembre de 1999, también fueron objeto de cuestionamientos. Un grupo de geógrafos venezolanos, y de otros países, reunidos en ocasión del IV Congreso de Geógrafos, manifestó sus críticas en relación con la canalización del río Punta de Mulatos, en La Guaira (Edo. Vargas). A juicio de estos geógrafos, "*Los gobiernos deben entender que poner concreto en las márgenes de los ríos no es garantía de salvaguardar vidas humanas*"<sup>36</sup>. Por tanto, consideran que lo mejor es que "*los gobiernos locales discutan con la gente sus necesidades para propiciar buenas políticas habitacionales que permitan la movilización hacia otros lugares*"<sup>37</sup>. Carlos Baute Goncalves calificó la obra ejecutada por el Fondur como "*una agresión a la inteligencia de la gente*"<sup>38</sup>, al constatar la gran cantidad de concreto utilizado en los diques, cuando las casas ubicadas en los alrededores están construidas con materiales menos resistentes.

Junto a estas denuncias, también se concretaron buenas experiencias para los afectados por las lluvias de diciembre de 1999. En el Edo. Miranda, a 94 familias que perdieron totalmente sus casas, por la inundación del pueblo El Guapo, les fueron asignadas sus nuevas viviendas. Estas fueron entregadas como donación, y destacan por su alta calidad: cuentan con espacios más amplios y cumplen con las normas de seguridad. Las obras fueron supervisadas por funcionarios de la Cruz Roja francesa y cuentan con el aval del Colegio de Ingenieros y del Minfra. Este proyecto se concretó con los aportes del gobierno regional, a través del Instituto de Vivienda y Equipamiento de Barrios (IVI-Miranda), y el gobierno de la República de Francia; y el elemento clave fue la participación de la comunidad en coordinación con las entidades involucradas.

La carencia de vivienda y las dificultades para acceder a ella, en ocasiones, obligan a las personas a intentar hacerse de un espacio para vivir por la vía de las ocupaciones. Algunas de estas medidas se llevan a cabo en lugares altamente peligrosos. Un caso con estas características fue la ocupación protagonizada por más de 200 familias, en las adyacencias de la Carretera Panamericana (Caracas-Los Teques), sobre terrenos atravesados superficialmente por un gasoducto. Ante las amenazas de desalojo, los ocupantes acudieron al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) e introdujeron un recurso de amparo por la presunta

violación del derecho a tener una vivienda adecuada. Aunque el Alto Tribunal declaró inadmisibles los recursos, llama la atención que el principal fundamento para emitir su decisión no fuera el grave riesgo que corrían los accionantes, ni el hecho de que estuvieran ocupando terrenos ubicados en la zona protectora de Caracas, sino que *"Frente a ese derecho de los ciudadanos a tener una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias, se encuentra el derecho de propiedad consagrado en el artículo 115 del mismo Texto Constitucional de los propietarios de esos terrenos que han sido invadidos, sin que conste su previa autorización, dentro de los cuales se encuentra el Instituto Nacional de la Vivienda, sujeto de derecho público"*<sup>39</sup>. Sobre este particular, Petróleos de Venezuela (Pdvsa) informó, a través de un comunicado, los graves riesgos que representan para las personas y para el equilibrio ambiental, las explosiones o incendios que podrían provocarse por un escape de gas<sup>40</sup>.

Pero la inseguridad de desarrollos urbanísticos, debido a su cercanía a terrenos, edificaciones u obras de alto riesgo, no es sólo cuestión de ocupaciones no controladas. También hay poblaciones establecidas desde hace mucho tiempo, que hoy día viven con la zozobra de sufrir graves lesiones o la muerte, sin que las autoridades estén abocadas a solucionar esta situación. Por ejemplo, en la Costa Oriental del Lago (Edo. Zulia), más de 30.000 habitantes están amenazados. Un estudio de Pdvsa indica que, sólo en el municipio Lagunillas, existen 5 barrios construidos en medio del gasoducto, pese a las normativas que impiden las construcciones de viviendas a menos de 100 metros de distancia a cada lado de las tuberías<sup>41</sup>. Este informe fue elaborado en atención a la ocurrencia de varias explosiones e incendios en la referida zona, una de ellas en julio de 2000, con el lamentable saldo de 14 viviendas devastadas. En Bachaquero (Edo. Zulia), también ocurrieron 2 hechos similares, en marzo y abril de 2001. Sobre una posible solución, el referido estudio establece que la medida más apropiada consiste en la reubicación de toda la población afectada.

En el mismo estado, hacia el sector de Lagunillas, el fenómeno de subsidencia<sup>42</sup> sigue amenazando a varias poblaciones, las cuales pueden terminar inundadas de un momento a otro, por las aguas del Lago de Maracaibo. Como parte de la solución, La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomún), conjuntamente con la empresa Desarrollos Urbanos de la Costa Oriental del Lago (Dulcosa), desarrolla un proyecto de reubicación en las poblaciones de Lagunillas, Bachaquero y Tía Juana. De acuerdo con estimaciones oficiales, *"Se requiere construir 8.362 unidades de viviendas, en el período comprendido entre 1996 hasta el 2002"*<sup>43</sup>.

En ambos casos, es oportuno resaltar que en caso de decretarse la medida de desalojo y su reubicación, éstas deben realizarse conforme a las exigencias internacionales en la materia, especialmente lo contenido en la Observación general N° 7 del Comité de Desc. En atención al criterio del Comité, los Estados deben adoptar disposiciones contra la discriminación, adoptar medidas justas para minimizar daños, garantizar la debida protección legal y un proceso con las debidas garantías, y observar las directrices de reubicación y reasentamientos, entre otros aspectos.

Para ser ejecutados en el año 2001, el Ejecutivo aprobó Bs. 20.000 millones destinados a la continuación de las obras de construcción de las viviendas asignadas a las familias que deberán ser reubicadas a causa del fenómeno de subsidencia. La ejecución de este proyecto acusa un grave retraso. La ley que autoriza al Ejecutivo a realizar operaciones de crédito público destinadas al financiamiento del Plan de Reubicación de las poblaciones asentadas en áreas sometidas a fenómenos de hundimiento, data de 1992. Aunque, según las metas pautadas, en 1996 debieron estar listas 4.441 de las casas para las familias reubicadas, 5 años después de la fecha prevista no se había construido siquiera el 25% del total de viviendas requeridas. Las poblaciones afectadas han alertado a las autoridades respecto a agravamiento de la situación, en especial sobre la base de las afirmaciones realizadas por científicos que han prevenido acerca de un posible desastre natural como consecuencia del ablandamiento de la tierra y los permanentes sismos de baja escala que afectan a la zona<sup>44</sup>.

Gran parte de la solución destinada a superar las carencias en las condiciones del hábitat en las zonas más empobrecidas está en la capacidad de las autoridades para organizar a las comunidades afectadas y hacerlas partícipes de los proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida. Junto a esto, también es importante avanzar hacia el desarrollo de proyectos urbanísticos que se articulen con los planes de ordenación del territorio y la capacidad de los servicios existentes. El Programa Hábitat de Naciones Unidas recomienda: *"Integrar la ordenación y planificación urbana en lo relativo a la vivienda, el transporte, las oportunidades de empleo, las condiciones ambientales y los servicios comunitarios"*<sup>45</sup>. El Estado ha promovido algunas experiencias de participación ciudadana en la construcción de viviendas, desde la actuación de los organismos de carácter nacional, estatal y municipal, siendo los Consorcios, un ejemplo de ello.

En el lapso bajo análisis se presentaron denuncias sobre las acciones implementadas por el Conavi en relación con varios Consorcios que mantenían convenios con esta institución, bajo la figura jurídica de la administración delegada. El Consorcio Gran San Miguel es uno de estos casos. Ubicado en la Parroquia La Vega, del Distrito Capital, fue intervenido el 23.07.01 bajo el señalamiento de incumplir con las metas acordadas. Sobre la base del mismo alegato fue intervenido el Consorcio Social La Puente, en la ciudad de Maturín (Edo. Monagas)<sup>46</sup>. Contra la resolución que interviene la construcción de las obras del Consorcio Social La Puente, el Consorcio interpuso ante el TSJ una acción de nulidad, por inconstitucionalidad e ilegalidad, con amparo cautelar. El Máximo Tribunal se declaró incompetente y remitió la causa a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Pero sin duda, el caso de mayor resonancia lo constituyó el Consorcio Catuche. Al mismo, si bien no fue intervenido por el Conavi, se le impuso una orden de paralización de obras y fueron suspendidos los desembolsos de recursos para la continuidad de la obra proyectada de 400 viviendas.

### **La ley del subsistema de vivienda y política habitacional: entre marchas y contramarchas**

En el Informe anterior, se hizo referencia a la reforma legal que se produjo en el ámbito de la vivienda y que se inició con el reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda adecuada, como derecho autónomo, seguida de la entrada en vigencia de otros instrumentos de menor rango.

A través de la adopción de medidas legislativas, que incorporen el contenido del derecho a la vivienda y garanticen su reconocimiento en la legislación nacional, el Estado cumple con su obligación de promover el derecho humano a una vivienda adecuada. Esto es especialmente importante, en la medida en que se formulan las bases para la elaboración de una estrategia nacional en materia de vivienda.

No obstante, las iniciativas adelantadas con ese objetivo han evidenciado la ausencia de criterios compartidos sobre una estrategia de vivienda en el país. La reciente situación en que se encuentra la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Lsvph) ilustra al respecto. Sancionada en junio de 1999, la Ley ya fue objeto de una reforma, que entró en vigencia el 30.10.00; y al cierre de este informe, en la Asamblea Nacional (AN) reposaban al menos 5 proyectos para una segunda reforma. Las Normas de Operación de la Lsvph (Reglamento) no han corrido con mejor suerte, y tras su aprobación en junio de 2000, fueron reformadas de manera parcial en octubre del mismo año<sup>1</sup>.

Luego de la entrada en vigencia de la primera reforma de la Lsvph, el 30.10.002, los titulares del Minfra, Esqueda Torres, y de Fondur, Cruz Weffer, se manifestaron de forma reiterada en contra de la nueva ley, por considerar que tenía un marcado sesgo financiero. Razón por la cual estos funcionarios se pronunciaron a favor de una nueva reforma.

Durante el último trimestre del año 2000 y parte de 2001, continuaron los trabajos de preparación de nuevos anteproyectos de ley destinados a reformar el régimen de vivienda. Uno de ellos es el anteproyecto elaborado por el Minfra. Por su parte, la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social también presentó un proyecto que ratifica, en lo fundamental, la ley vigente. Desde la AN, la Comisión Permanente de Desarrollo Social viene trabajando en otro anteproyecto conocido como "Ley de Vivienda y Hábitat". Asimismo, la



Vicepresidencia Ejecutiva de la República remitió un anteproyecto de ley, de fecha 05.06.01, a la AN3.

Según el artículo 1 del anteproyecto de la Vicepresidencia de la República, su objeto es "*desarrollar los principios que en materia de vivienda establece la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*"<sup>4</sup>. Definición que permite suponer que la aprobación de una nueva ley estará supeditada al nuevo régimen sobre seguridad social, que al cierre de este Informe no había sido aún discutido en la AN.

A todas estas iniciativas legislativas, debe sumarse la emprendida por la nueva administración del Conavi, a cargo de José Matamoros. A diferencia de su antecesora, Matamoros concuerda con la tesis de reformar la Lsvph por considerar que hay ciertos aspectos que deben ser ajustados, entre ellos: a) los niveles de asistencia, b) la creación del sistema nacional de la vivienda, y c) lo referente a la titularidad de la tierra urbana ocupada y por ocupar.

El Conavi y el Ministerio de Infraestructura promovieron un proceso de consulta sobre los lineamientos de los que debe ser la nueva ley de vivienda. Bajo el lema de una "Constituyente de la Vivienda", en el ámbito nacional se realizaron 70 encuentros, incluyendo 6 de carácter regional y uno de carácter nacional, que permitieron a las autoridades municipales y estatales, empresarios, profesionales independientes y comunidades organizadas, presentar propuestas sobre políticas de vivienda. Más de 200 propuestas concretas fueron presentadas y discutidas<sup>5</sup>. Las conclusiones del proceso de consulta fueron entregadas a la Subcomisión de la AN que trabaja en la ley del Subsistema de Vivienda.

Una arista del debate sobre la reforma legislativa en este campo se refiere a la inclusión o no de la ley de vivienda como parte del conjunto de leyes del sistema de seguridad social integral. Aunque la Ley Marco de Seguridad Social no fue aprobada en el lapso que cubre este Informe, la tendencia a favor de mantener el derecho a la vivienda como un subsistema de la seguridad social en Venezuela es la que cuenta con mayor fuerza.

Si bien sobresalen como positivos los procesos de consulta que han tenido lugar a propósito de las propuestas de reforma, la seguridad de que la ley vigente sufrirá una nueva reforma es motivo de incertidumbre jurídica. Para el momento en que se realiza este Informe, en la agenda parlamentaria figuraban otras leyes vinculadas al sector vivienda, entre ellas la reforma a la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, la Ley sobre espacio territorial y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

-----

1. Gaceta Oficial No. 37.057 de fecha 16.10.00.
2. Ley No 1. Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Gaceta Oficial No. 37.066 del 30.10.00.
3. [www.asamblenacional.gov.ve](http://www.asamblenacional.gov.ve).
4. Ídem.
5. CONAVI: Proceso Constituyente de la Vivienda. Informe de avance al 30 de octubre 2001. Caracas, 2001. Mimeo.

**Disponibilidad de servicios**

Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Con base en esta concepción, todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable a energía para la cocina, alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia<sup>47</sup>.

Según los datos arrojados por la última encuesta elaborada por la Oficina Central de Estadística e Informática (Ocei), a la fecha denominado Instituto Nacional de Estadísticas (INE), sólo el 35% de los hogares venezolanos disfruta de los 5 servicios básicos de agua, cloacas, electricidad, basura y teléfono. Aunque los datos corresponden a un estudio realizado en el último trimestre de 1998, los mismos sirven de referencia para la situación actual. También señala la referida encuesta que de los 6.898 hogares encuestados, el 18% posee dos o menos servicios de red; entre los hogares que están conectados a acueductos, solamente la mitad recibe agua diariamente<sup>48</sup>.

El derecho a disponer de agua potable y de servicios de saneamiento está intrínsecamente relacionado con la plena realización del derecho a la vivienda adecuada. Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada, Miloon Kothari, señala como obstáculos para la disponibilidad del agua potable : *"los efectos de la deuda externa, los programas de ajuste estructural, la privatización de empresas públicas y una planificación inadecuada, lo que provoca una distribución desigual del agua, tanto desde el punto de vista socioeconómico como del geográfico"*<sup>49</sup>.

El suministro de agua potable es uno de los aspectos que genera preocupación en relación con los grandes desarrollos urbanísticos, presentes y futuros. Así, la merma en las reservas de agua comienza a representar una seria amenaza. Por ejemplo, en el sector de Los Altos Mirandinos (Edo. Miranda), la disponibilidad de fuentes de agua es cada vez menor, en el marco de la desaparición de ríos y lagunas. Precisamente, las deforestaciones realizadas para darle cabida a nuevos complejos urbanísticos han acelerado la escasez de agua. En el Edo. Carabobo también se confrontan graves problemas de suministro de agua. En ciudades como Valencia, Los Guayos y Guacara, las autoridades regionales denunciaron, en varias oportunidades, que se está distribuyendo agua no apta para el consumo humano; lo que se debe a que la represa "Pao Cachinche" que las surte *"fue invadida por unas algas que consumen el oxígeno del agua"*<sup>50</sup>.

Los desarrollos urbanísticos realizados recientemente por el Estado tampoco escaparon a los señalamientos por la insuficiencia de agua potable. Desde el mismo día 02.05.01 en que el Ejecutivo entregó las casas a los pobladores de Terrazas de Tirima (Edo. Vargas), sus habitantes carecen del servicio regular de agua potable. Esta urbanización acogió a un grupo de damnificados del Edo. Vargas, quienes padecen los efectos de una construcción deficiente de tanques y pésima planificación en cuanto a las tomas de agua. Según denunciaron, *"la problemática del agua es insoportable y la fetidez de los tanques mal contruidos, ha desencadenado brotes de infecciones y sarna entre las casi ochenta familias que habitan la urbanización"*<sup>51</sup>. A esto agregaron que *"el mal trabajo de la construcción del tanque, reflejado en la ausencia de cana de desagüe, no permite la limpieza del mismo, y la escasez del líquido impide limpiar las aguas negras con sustancias químicas que deben ser disueltas en aguas blancas"*<sup>52</sup>.

En opinión de algunos funcionarios públicos, la crisis de la distribución de agua potable es, en gran medida, atribuible a la dispersión y confusión de las normas legales encargadas de establecer las competencias para su distribución y saneamiento. Así se pronunció el viceministro del Ambiente, Alejandro Hatcher, quien aseguró que en el país *"actualmente están vigentes 87 instrumentos legales que se encargan de normar la prestación del servicio, regularlo y vigilar que sea eficaz"*<sup>53</sup>. También anunció la entrega a la AN de un proyecto legislativo dedicado a unificar todas las normativas relacionadas con la materia.

**Consorcio Catuche: derecho a la vivienda y participación ciudadana**

A raíz de la tragedia de diciembre de 1999, la comunidad organizada de Catuche, una de las comunidades afectadas del área metropolitana, le solicitó apoyo al Presidente de la República en la consecución del financiamiento requerido para la construcción de viviendas de sustitución, en terrenos seguros del mismo sector de Catuche. La comunidad consideró que no era conveniente aceptar una reubicación, sino permanecer en el lugar, pero en viviendas que cumplieran con los requisitos para ser consideradas viviendas adecuadas. De acuerdo con esta solicitud, el Presidente Hugo Chávez le sugirió al Conavi que financiara el proyecto, y en virtud de ello se firmó un convenio entre el Conavi y el Consorcio Social Catuche, bajo la figura de administración delegada<sup>1</sup>. Al inicio de la gestión del actual titular del Conavi se comenzó un proceso de evaluación de todos los convenios de administración delegada, en el ámbito nacional, hasta ahora suscritos; y en aquellos donde se detectaron presuntas irregularidades se adoptaron medidas, de lo que se notificó a la CGR.

La comunidad, organizada en la Asociación Civil Catuche y el Consorcio Catuche, interpuso, el 16.08.01, una demanda contra el Conavi, ante la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo (Corte Primera), por violación del derecho a la vivienda y a la participación ciudadana, tras la decisión adoptada por el Conavi de suspender los desembolsos de recursos financieros requeridos para la continuación del proceso de construcción de viviendas en el sector.

Los demandantes también alegaron que el Conavi no ha brindado el apoyo suficiente en las gestiones que deben realizarse ante las autoridades municipales, *"la actitud omisiva del Conavi concretada entre otras en la paralización de los desembolsos para el financiamiento del proyecto y la falta de apoyo institucional con el Municipio a los efectos de la aprobación del Plan Especial de Ordenación Urbanística, constituyen una lesión a nuestro derecho a la vivienda"*<sup>2</sup>.

El Conavi por su parte, argumentó que *"La paralización de las obras no es responsabilidad del CONAVI [...] no puede ser presuntamente agravante, por no ser una acción imputable a su responsabilidad institucional [...] el Conavi no puede desautorizar al ente competente en materia de control urbano cuando éste ha ordenado que se paralice una obra"*<sup>3</sup>. La Dirección de Control Urbano del Municipio Libertador ordenó, mediante oficio N° 945 de fecha 09.04.01, paralizar las obras alegando que no contaban con las constancias municipales respectivas. La Corte Primera en lo Contencioso Administrativo citó al Municipio, para que se hiciera presente en el proceso. En representación del Municipio, el Sindico Municipal alegó en la audiencia constitucional que: *"En nuestra opinión jurídica no es viable ni factible el Plan Especial de Ordenación Urbanística [formulado por el Consorcio Catuche] y que lejos de ser una solución digna [...] atenta contra el principal derecho de los ciudadanos que es el derecho a la vida"*<sup>4</sup>.

El Colegio de Ingenieros de Venezuela, por su parte, elaboró un informe técnico en el que se sostiene que la construcción adelantada implica un riesgo para la vida de las personas, porque en caso de fuertes lluvias podrían resultar afectadas, debido a que la obra fue levantada muy cerca del cauce de la quebrada Catuche.

En virtud de los alegatos, con relación al posible riesgo que correrían los futuros habitantes de las viviendas que se están construyendo a través del Consorcio Catuche, la Corte Primera no se pronunció en la audiencia constitucional. En su lugar, optó por declarar suspendida esta audiencia y ordenó de oficio la realización de una experticia sobre los trabajos adelantados en la obra, para lo cual fueron designados 7 expertos.

Luego de analizar, durante más de 30 días, toda la documentación técnica y evaluar en el terreno el estado de las obras, el grupo de expertos consignó ante la Corte Primera su informe. Según el estudio realizado, los 7 expertos sostuvieron que no hay riesgo para las familias y coincidieron en que se deben acometer algunas obras complementarias, de carácter preventivo.

Tras la primera audiencia, el Conavi consignó ante la Corte Primera una resolución, identificada bajo el N° 07/23/2001, mediante la cual declara extinguido el convenio celebrado entre esta institución y el Consorcio Catuche, por haberse vencido el lapso de ejecución. A la par, el

Conavi convocó a la instalación de una mesa de diálogo integrada por la comunidad y los entes competentes, reafirmando el compromiso de suscribir con la comunidad de Catuche un nuevo convenio, a fin de darle continuidad a las obras. Los representantes del consorcio y de la comunidad calificaron dicha Resolución como una forma del Conavi de evadir un pronunciamiento por parte de la Corte y le solicitaron al órgano judicial que anulara dicha resolución. Al cierre de este Informe, la Corte Primera no había dictado sentencia y la continuación de la audiencia constitucional suspendida estaba pautada para el 15.11.01.

Independientemente de los múltiples conflictos que se han presentado en el caso Catuche, cuyo análisis sobrepasa la información de la que disponemos<sup>5</sup>, hay dos elementos que consideramos relevante destacar a la luz del derecho humano a una vivienda adecuada. Por una parte, Catuche es una experiencia importante de participación comunitaria en la planificación y ejecución de viviendas, con un positivo saldo organizativo; y por otra, es legítimo que el Estado, a través de sus organismos, realice las diligencias que considere pertinentes sí, como es el caso, hay indicios para sospechar que una obra puede ir en detrimento de la seguridad de sus habitantes, independientemente de la calidad de la experiencia organizativa que haya detrás. No obstante, el hecho de que el Estado haya actuado tardíamente en materia que debió solventar al inicio del proceso Catuche afecta negativamente a otro de los componentes del derecho a la vivienda: la participación. En este sentido, también es válido que la comunidad organizada movilice las acciones que considere necesarias para demostrar la solidez del proyecto que lleva adelante, haciendo uso para ello de recursos judiciales. En este caso, es necesario reivindicar ambos aspectos, tanto lo valioso de la participación comunitaria, como la prevención oficial de posibles riesgos, en aras de una solución concertada .

-----  
1. La administración delegada consiste en que el ente ejecutor del Estado transfiere a la comunidad los recursos para la realización de la obra, con el compromiso de administrarlos y ejecutarlos bajo la supervisión de dicho ente oficial.

2. CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Escrito de las Partes e Informe de los Expertos. Expediente No. 25.638. Caracas, octubre 2001.

3. Ídem.

4. Ídem.

5. La comunidad ha denunciado que en la actuación del Conavi han privado intenciones distintas a las razones de seguridad expuestas por la institución.

### **Asequibilidad**

Contar con un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho, debería ser algo alcanzable para todos, sin discriminación. En especial, a los grupos en situación de desventaja se les debe conceder un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir vivienda. Partiendo de este enfoque, se recomienda que los Estados garanticen "*cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas*"<sup>54</sup>.

Una las medidas adoptadas por el Estado venezolano para la protección de este derecho fue la inclusión en las Normas de Operación de la Lsvph del recurso del subsidio, para quienes se les dificulta obtener una vivienda (título II). Sin embargo, la protección contemplada en este instrumento legal se limitó a los sectores en desventaja por motivos económicos, sin hacer

extensiva la protección, de forma explícita, a quienes se pueden encontrar en situación vulnerable por razones de vejez, enfermedad o género.

Otra situación que también afecta el alcance de una vivienda adecuada la constituyen los modelos y procedimientos utilizados para las adjudicaciones. En el lapso que aborda este Informe, se implementó como medida, según instrucciones de Fondur, que los trámites destinados a la adquisición de viviendas se realizaran en las Guarniciones Militares, a fin de formalizar las solicitudes ante los Comités de Adjudicación. Los reparos sobre esta medida tienen que ver con las normas de seguridad propias a estos recintos, las cuales pueden constituirse en un obstáculo para aquellas personas que se sientan intimidadas frente a las mismas. Una denuncia realizada por el parlamentario Julio Montoya colocó en la mira el trabajo que se realiza en estas guarniciones. Según Montoya, funcionarios de Fondur, en complicidad con efectivos militares, presuntamente les exigen a los aspirantes de vivienda que realicen un depósito de Bs. 60.000 para entregarles la planilla de solicitud<sup>55</sup>.

En este contexto, para el período sobresale como positivo el impulso dado a la creación del Sistema de Registro de Postulantes, que centralizará el Conavi, por mandato de la Lsvph (Art. 70). De acuerdo a lo establecido en el Título III de las Normas de Operación de la Lsvph, además de mantener la información necesaria sobre la demanda habitacional y el alcance de los planes anuales de vivienda, dicho registro deberá servir para seleccionar, de acuerdo con un sistema de criterios y factores de ponderación, a las personas que deben ser beneficiadas con el subsidio directo.

Debido a la misión encomendada en la ley y el tipo de viviendas construidas, el organismo del Estado que tiene bajo su responsabilidad la construcción de viviendas más asequibles para la población con menos recursos es el Inavi. Solamente en este instituto se presentaron más de 240.000 solicitudes, entre agosto de 1999 y agosto de 2000, de las cuales 60.000 corresponden al área metropolitana. Ante la demanda, la capacidad de respuesta del Inavi es limitada. Su presidente señaló que del total de solicitudes, calificaron únicamente 36.000, a la par que admitió que sólo cuenta con "*una asignación presupuestaria para este año de 78.3 millones de bolívares, con los cuales sólo se pueden construir 7.000 viviendas*"<sup>56</sup>. En este sentido, el Inavi registra un déficit del 80,6 % respecto al total de solicitudes admitidas, entre agosto de 1999 y agosto de 2000, que aumenta al 97% si consideramos el total de solicitudes presentadas.

Según información remitida por el Conavi, el número de familias beneficiadas con los subsidios directos, en el año 2000, ascendió a un total de 33.504, a través de los Programas III y V, y con base en un monto de Bs. 205.092.700.000<sup>57</sup>. Asimismo, con relación al número de créditos otorgados por Ley de Política Habitacional, en el año 2000, para la adquisición de viviendas se adjudicaron 14.235 créditos y para la construcción, reconstrucción o remodelación de viviendas se concedieron 24258. En el caso del subsidio directo, el beneficiario no está en la obligación de retribuir los recursos asignados. En la práctica, constituyen una donación para aquellas familias que perciben un ingreso por debajo de las 55 unidades tributarias o en situación de emergencia (máximo 2 salarios mínimos). Aunque no hay referencias en cuanto a los subsidios directos entregados en anteriores gestiones, debido a la ausencia de información confiable sobre la ejecución de los organismos de vivienda, se destaca como positivo el inicio del programa de asignación de subsidios directos junto con la sistematización de información que permita medir su alcance e incidencia.

Frente al desbordamiento de los organismos del Estado para responder a la alta demanda de viviendas asequibles, muchas comunidades han optado por resolver al margen del sistema de vivienda su problema habitacional, con el resultado de suscitar problemas de otro orden, por ejemplo, de corte ambiental. De tal forma, como correlato a la ineficacia oficial, las ocupaciones se presentan como una alternativa, aun con los costos en cuanto a seguridad y resguardo de la integridad que implican, para acceder a un espacio donde vivir.

Respecto a los casos registrados durante el período, vale acotar algunas precisiones. En atención a la relación entre pobreza y derecho a la vivienda, el Relator Especial para la vivienda adecuada, Miloon Kothari, advierte sobre la urgente necesidad de combatir la corriente

de opinión que responsabiliza a los pobres, en particular los que viven en los barrios y otras zonas marginadas, de la violencia social y la degradación del medio ambiente. Por el contrario, son las principales víctimas de estos fenómenos. En opinión de Kothari: *"Ha surgido una nueva forma de discriminación que todavía no se tiene en cuenta en los instrumentos de derechos humanos, y hay grupos de personas que se ven cada vez más marginados y discriminados no sólo por motivos de raza, clase o género, sino por ser pobres"*<sup>59</sup>.

Por su parte, las autoridades también deben asumir posiciones más claras que impidan que las necesidades sociales sean satisfechas por vías no adecuadas, lo que incrementa la conflictividad y las dificultades para el disfrute pleno de los derechos humanos, de modo particular cuando son ocupadas Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (Abrae), como los parques nacionales.

Durante el lapso que abarca este Informe, se registraron ocupaciones en 2 Abrae, el Parque Nacional "Henri Pittier" (Edo. Aragua) y "Macarao" (Área Metropolitana). Ciertamente la situación es bastante compleja, y aunque los mismos ocupantes son conscientes de que perjudican zonas ambientales, alegan no tener *"más alternativa, tampoco dinero para pagar un alquiler"*<sup>60</sup>.

Según las informaciones recabadas, en octubre de 2000 unas 40 familias del pueblo de Choróní ocuparon un terreno conocido como "La Esmeralda" que forma parte del Parque Nacional Henri Pittier. Este caso es un claro ejemplo de las tensiones que se producen en el marco de la relación de zonas protegidas y comunidades adyacentes, en un contexto de desatención oficial de las demandas sobre la calidad de vida de sus habitantes. Lo que se complica aún más cuando se privilegia el desarrollo turístico, en desmedro de las condiciones de hábitat de los pobladores originales. Sobre la situación que presenta el pueblo de Choróní, que colinda con el Parque Nacional Henry Pittier, el director de Inparques de Aragua, Hugo Párraga, refirió lo siguiente: *"Choróní está cobijada por un parque nacional, por lo que no hay suficientes terrenos para que sus espacios urbanos se extiendan. Por esta razón ocurren invasiones a tierras que pertenecen incluso al parque nacional, como es el caso de La Esmeralda"*<sup>61</sup>.

El 30.05.01, la Jueza 5ª de Control del Edo. Aragua, con la participación de la GN y la policía del Edo. Aragua, intentó concretar una orden de desalojo, que implicaba el derrumbe de las viviendas y el traslado de los pobladores al pueblo de Choróní, aunque ninguna autoridad presente pudo especificar a qué parte del pueblo serían enviados. En el interín, que supuso enfrentamiento verbal y forcejeo para impedir la destrucción de las estructuras levantadas en el sitio, 2 de los ocupantes fueron detenidos. En el marco de la acción fallida de desalojo, el Fiscal 4º en materia ambiental, Danilo Anderson, advirtió que en su despacho reposan 29 denuncias sobre invasiones en el Parque Henri Pittier y en su opinión no se podía dar largas al asunto. Según informó el fiscal, un proyecto turístico está en vía de ser desarrollado a corto plazo en ese espacio, aunque aclaró que *"se trata de un desarrollo con buenos estudios de impacto ambiental"*<sup>62</sup>. Uno de los ocupantes le preguntó al fiscal: *"¿Qué haría usted si viviera en casa de su mamá con su mujer, sus hijos, sus hermanos, sus sobrinos y sus cuñadas, todos apretujados? [...] pues tiene que salir de allí a ver donde agarra con su familia"*<sup>63</sup>.

El 28.06.01, la Corte de Apelaciones declaró con lugar el recurso de amparo interpuesto por las familias de La Esmeralda, con lo cual se declaró la nulidad absoluta de la decisión de desalojo emitida por el Juzgado V de Control del Edo. Aragua. En este sentido, la decisión de la Corte de Apelaciones le reconoció la protección al derecho a la defensa y al debido proceso a las familias de La Esmeralda, que les fue negado durante el proceso de desalojo<sup>64</sup>.

Sobre este caso es importante recalcar que los Parques Nacionales son zonas protegidas y esa protección es una de las garantías de los derechos a la salud y al ambiente sano. Por esta razón, no se pueden avalar acciones sociales que, aunque orientadas a garantizar un derecho insatisfecho, como lo es en este caso el derecho a la vivienda, faciliten la vulneración de otros derechos. Al respecto, es necesario buscar soluciones que concilien los derechos de todos los afectados, explorando entre otras, las siguientes medidas: a) reducción de riesgos, b) ofrecer a

la población ocupante otras opciones para satisfacer su derecho a la vivienda, y c) buscar consenso con la población ocupante.

### **Seguridad jurídica de la tenencia**

La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, en atención a la normativa internacional de derechos humanos, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas<sup>65</sup>.

En Venezuela no se dispone de una legislación que establezca las consideraciones respectivas sobre la figura del desalojo, de modo autónomo. Una de las pocas referencias se encuentra en la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, que regula sólo las situaciones de desalojo donde media una relación contractual de arrendamiento. Al respecto vale recordar que entre las obligaciones del Estado se encuentra la adopción de medidas legislativas para promover el derecho a la vivienda adecuada, con lo cual una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz.

Privilegiando la defensa del derecho a la propiedad privada, por sobre la consideración de otros derechos, algunos gobiernos regionales han promulgado decretos que prohíben las invasiones y son la base para la realización de desalojos forzosos por parte de las autoridades policiales, que en la mayoría de los casos incluye la destrucción de bienes y el derribo de las estructuras levantadas por los ocupantes. Así, por ejemplo en el Edo. Miranda está vigente el Decreto 100, en atención al cual la policía de Miranda ejecutó acciones de desalojo; y en el Edo. Bolívar, el Decreto 58.

Valgan las palabras de una jueza que llevó adelante un desalojo en el Edo. Bolívar para dar cuenta del criterio que en la materia sostuvieron las mayoría de las autoridades administrativas, judiciales y policiales que participaron de desalojos durante este período. El 14.11.01, un grupo de familias asentadas en la zona industrial de Chirica, fueron desalojadas de manera forzada. A estas personas no se les notificó de la medida ni se les presentaron opciones de reubicación, mientras que la Jueza I de Ejecución de Medidas señaló que "*La decisión de desalojo reposaba en el Tribunal desde hace mucho tiempo, pero por falta de apoyo de los cuerpos de seguridad había sido imposible hacerla cumplir. Ahora que el gobernador decretó la prohibición de invasiones podemos aplicar la medida*"<sup>66</sup>. La medida incluyó el derrumbe de las estructuras levantadas por los ocupantes.

Durante el período también se practicó una acción de desalojo que produjo una víctima mortal, y en otros casos se intentó practicarlas obviando las debidas garantías judiciales. Uno de los hechos trágicos se registró en medio de un desalojo practicado, a principios de agosto de 2001, por la policía el Edo. Miranda, en un sector denominado Cholondrón, en Barlovento (Edo. Miranda). Los efectivos policiales actuaron amparados bajo el Decreto 100 emitido por el gobernador Enrique Mendoza, y según relataron los testigos, los funcionario agredieron a una joven. El padre de ésta, Rafael NARANJO (52), acudió en su defensa. Naranjo salió blandiendo un machete y cuando arremetió en contra de un policía, éste le disparó a la cabeza y luego le realizó otros 2 disparos.

Al privilegio del uso de la fuerza y las medidas punitivas como forma de enfrentar las ocupaciones ilegales, se suman las precarias alternativas que se les ofrecen a los desalojados. Así, muchos deben permanecer por un prolongado tiempo en los refugios, mientras se concreta la medida de reubicación, cuando ocurre. En varios de los casos registrados en el período, los ocupantes ya habían sido de-salojados con anterioridad o habían perdido sus viviendas durante derrumbes y se habían hartado de las situaciones que prevalecen en los refugios. De las 22 familias (39 adultos y 69 niños y niñas) que el 19.10.00 fueron desalojadas de forma pacífica de los predios del Embalse La Mariposa, varias informaron que se instalaron allí luego de perder sus viviendas en Catuche, Plan de Manzano y otras zonas de Caracas, durante las fuertes lluvias de diciembre de 1999. Sobre los refugios señalaron: "*Nadie nos da garantía de*

*que vayamos a estar poco tiempo en los refugios. No queremos estar dos o tres años en esos antros. Aquí estamos acostumbrados a nuestra privacidad; en los albergues violan nuestros derechos y hay insalubridad*<sup>67</sup>. Los representantes del Fondo Único Social (FUS) alegaron que a la fecha se estaba realizando un trabajo para mejorar las condiciones de los refugios<sup>68</sup>.

### **Gastos soportables**

Para que los gastos en vivienda sean soportables, éstos deberían ser de un nivel que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Al respecto, algunas de las recomendaciones que se formulan a los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son: la adopción de medidas que garanticen que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso; la creación de subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. En la misma línea, se recomienda proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres<sup>69</sup>.

Ante la dificultad que representa la adquisición de viviendas para importantes sectores de la población, de modo especial en Caracas, muchas optan por alquilar un inmueble. Sin embargo, esta alternativa tampoco está resultando muy favorable en lo que respecta a gastos soportables. Una investigación periodística<sup>70</sup> da cuenta de lo costoso que resulta alquilar un apartamento en Caracas. Mientras el valor del m<sup>2</sup> en la Parroquia 23 de Enero, que es la zona más económica de las reportadas, es de Bs. 2.101; en Santa Mónica, la zona de mayor costo considerada por el estudio, es de Bs. 6.37771, lo que aumenta si se consideran zonas aún más costosas como Los Palos Grandes, Altamira y La Castellana. Tomando como base la media de ambas cifras, tenemos que por un apartamento de 70 mts<sup>2</sup> debe cancelarse la cantidad de Bs. 296.730. Partiendo del enfoque del gasto soportable de la vivienda, para que este alquiler promedio califique como tal, el ingreso familiar debe superar el millón de bolívares para vivir en Caracas.

Esta situación guarda relación con la tendencia a la disminución que acusa el mercado inmobiliario, en la ciudad capital, durante el año 2001, en comparación con los registros del año 2000. De acuerdo con las cifras manejadas por empresas privadas, mientras en el primer trimestre del año 2000 se registraron 2.729 operaciones, durante los mismos meses del 2001, apenas se registraron 1.849, representando una disminución del 32 %.

Una grave limitante para la adquisición de una vivienda son las elevadas tasas de interés. Los montos a cancelar por este concepto, sobrepasan hasta 5 veces el monto inicialmente solicitado para los casos de préstamos hipotecarios, o 2 veces al tratarse de financiamientos de política habitacional. Durante el período aquí analizado, se presentaron fuertes debates sobre los altos montos establecidos por las entidades financieras para el cobro de intereses, y en torno a las dificultades que confrontan los titulares de préstamos indexados (el crédito indexado es una modalidad de préstamo que consiste en el refinanciamiento de los intereses).

<b>Régimen del préstamo</b>		
	Crédito hipotecario	Política habitacional
Tasa	37%	17.75%
Monto solicitado	12.000.000	12.000.000
Plazo	20 años	20 años
Cuota mensual	369.960	177.480
Capital cancelado	88.790.400	42.595.200



intereses cancelados	76.790.400	30.595.200
----------------------	------------	------------

**Fuente:** elaboración propia.

El debate sobre las tasas de interés y los préstamos indexados (conocidos también como créditos mexicanos), se presentó en el propio gabinete ministerial, en tanto constituyen puntos elementales de la reforma de la Lsvph. En efecto, en la propuesta presentada por el Minfra a la AN se establece que las tasas de interés deberán ser preferenciales y que su fijación corresponderá a este ministerio<sup>72</sup>, estableciendo como monto el 12%, al tiempo que propuso prohibir el ofrecimiento de créditos indexados al salario.

Por su parte, el Conavi, previa consulta con los entes ejecutores nacionales y las instituciones financieras, bajó la tasa de interés activa, aplicable a los préstamos de política habitacional, de 19% a 17,5 % a partir del 15.03.0173, porcentaje sustancialmente mayor a la propuesta planteada por el Minfra. La iniciativa del Conavi fue elogiada por diferentes sectores, entre ellos la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la AN y la Cámara Inmobiliaria de Venezuela (CIV), quienes destacaron el carácter concertado de la misma y las implicaciones positivas que tendría su aplicación.

La polémica respecto de los créditos indexados se presentó cuando la banca inició juicios de ejecución de hipotecas contra un grupo de deudores, quienes no pudieron honrar sus compromisos. Esta modalidad tiene sus antecedentes en la reforma que se hizo a la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, dictada por el Ejecutivo mediante el decreto ley No. 3308, de fecha 22.12.93. Posteriormente fue incluido en la Ley de Política Habitacional<sup>74</sup>. Aunque no tuvo mayor acogida en sus primeros años, recientemente fue puesto en práctica por una entidad privada, conocida como Provivienda.

Esta institución diseñó una modalidad considerada como crédito "doblemente indexado", denominada así por estar ajustado tanto a la tasa de interés como al ingreso familiar. En principio, esta modalidad de crédito pareció una buena opción para aquellos que querían adquirir una vivienda.

Los créditos indexados fueron ofrecidos como una alternativa para aquellas familias que pudiesen tener dificultades económicas eventuales para pagar sus cuotas. Entre otros aspectos se afirmó que la ventaja de *"los créditos fácil pago es que la cuota mensual no varía en función de las tasas de interés como ocurre en los lineal-pago. Cuando se presentan alzas violentas de las tasas de interés (como durante 1998) las cuotas financieras de los créditos lineales pueden llegar a duplicarse, causando morosidad y la posible pérdida del inmueble; en cambio, en esas circunstancias, las cuotas mensuales de los fácil-pago permanecen constantes, refinanciándose la diferencia de intereses. Esto le permite a los deudores sobrevivir a los períodos económicamente turbulentos sin afectar sus presupuestos mensuales"*<sup>75</sup>. Según esta modalidad de crédito, en caso de que el pago mensual no sea suficiente para cancelar la totalidad de los intereses del mes, calculados a tasa de mercado, la diferencia se refinanciará sumándose al saldo deudor al final de cada mes.

Sin embargo, la realidad de la economía venezolana durante los últimos años, caracterizada por altos niveles de inflación, decrecimiento del PIB y altas tasas de interés positivas, hicieron que la indexación elevara excesivamente su monto y las cuotas se tornaran impagables. Según estimaciones, 23.000 familias han sido afectadas por esta modalidad. Bajo la misma denunciaron los afectados, una persona que pague durante años su crédito, puede encontrarse en la situación de que debe más de lo inicialmente adeudado. Los afectados lo expresan de la siguiente manera: *" igualmente sucede con su crédito hipotecario, mientras usted o nosotros estemos cancelando por debajo de la cuota real de pago, jamás cancelaremos el crédito. Claro, ellos van a expresar que nosotros gozamos de un beneficio denominado 'Fondo de Rescate', pero resulta que esa no es la idea de quien compró bajo los parámetros de la 'ley de política habitacional' ya que desde el punto de vista psicológico cada vez que nosotros cancelamos 'religiosamente' nuestra cuota mensual asignada, observamos, en el recibo que obtenemos en*

*la casilla del saldo deudor del préstamo, que el mismo en vez de disminuir va en incremento*<sup>76</sup>.

Como dato adicional, los deudores hipotecarios sostuvieron que la modalidad de créditos indexados es justificada por el representante de la CVC, Andrés Azpurua, quien a su vez es el presidente de Provivienda. Según alegaron, el negocio resultó ser tan nefasto para ellos y tan provechoso para los bancos, que Provivienda "*se convirtió en tiempo récord en una de las más poderosas [entidades de ahorro y préstamo] hasta el punto que han desplegado sucursales regionales por todo el país. Como producto de ello han capitalizado cinco millardos en cuatro años, solamente en el área de asistencia*"<sup>77</sup>.

A fin de buscar alternativas a la situación, los afectados se constituyeron en un Frente Nacional de Deudores Hipotecarios de Vivienda (Fndhv) y acudieron ante varias instancias oficiales para solicitar la reestructuración y supresión de los créditos. En el seno de Ejecutivo, se presentan diferencias de criterios respecto a la aplicación de los créditos indexados. Mientras que el viceministro del Minfra, José Luis Perisse, se pronunció en contra y fungió como mediador entre los deudores y la banca privada, en aras de paralizar las ejecuciones de hipotecas, el Asesor de la Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico (Opam) del Ministerio de Finanzas, Juan Carlos Guevara, se mostró a favor del crédito indexado, explicando que "*El esquema del crédito indexado es muy beneficioso, no lo eliminaría por nada del mundo y es un mecanismo idóneo en una economía como la nuestra sujeta a sobresaltos*"<sup>78</sup>. Por su parte, el Legislativo Nacional designó una comisión especial para conocer las denuncias y logró que la banca se comprometiera a paralizar las ejecuciones y los juicios, hasta el mes de junio de 2001, en busca de una solución. Al cierre de este Informe, el Conavi, junto con la Comisión de la AN, deudores hipotecarios y representantes de la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC) discutían en mesa de diálogo para llegar a un acuerdo.

A pesar de las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo y el Legislativo, las partes involucradas en este conflicto presentaron el caso ante el TSJ, introduciendo un recurso de amparo constitucional. A la fecha de cierre de este Informe, la Sala Constitucional del Alto Tribunal convocó a la audiencia constitucional, y en lugar de pronunciarse, ordenó la realización de una experticia financiera, luego de la cual presentará su veredicto.

### **Vargas: Asignatura pendiente**

A pesar de todas las referencias incluidas en los apartes anteriores sobre las actuaciones de los entes oficiales, así como las calamidades sufridas por las víctimas del deslave en el Edo. Vargas en diciembre de 1999, hemos decidido incorporar este espacio aludiendo a ciertos hechos que constituyen una flagrante violación al derecho humano a una vivienda adecuada. Aunque las cifras oficiales no coinciden entre sí, se estiman en más de 20.000 las familias que perdieron su hogar. Durante todo el año 2000 y en el transcurso de 2001, funcionarios del Ejecutivo y entidades internacionales estuvieron haciendo anuncios relacionados con el desarrollo de planes urbanísticos, adjudicación de recursos e implantación de políticas a favor de las personas afectadas. La Cruz Roja Venezolana anunció la construcción de 150 casas, mientras esperaba de parte de los gobiernos regionales, la donación de los terrenos correspondientes<sup>79</sup>. Por su parte, el Ejecutivo anunció a comienzos del mes de julio de 2001 la aprobación de Bs. 80 millardos, por parte del Consejo de Ministros, para el presupuesto de Corpovargas, entidad destinada a ejecutar las labores de reconstrucción en la zona.

Aunque en ciertos lugares las viviendas fueron entregadas con algunos equipos y enseres básicos, como nevera y cocina, y algunos urbanismos contemplaron servicios de salud y centros educativos, como la experiencia de Guarumito (Edo. Táchira), las denuncias de los damnificados reubicados comenzaron a suceder de modo casi simultáneo. Entre los reclamos más frecuentes, destacaron las dificultades para lograr una reinserción social, en especial por la carencia de empleo. También se presentaron quejas por la falta de condiciones de habitabilidad en las viviendas y urbanismos asignados, así como en los refugios o albergues.

Estas demandas se convirtieron en la causa principal por la que muchos de los damnificados resolvieron regresar e instalarse nuevamente en los lugares donde vivían, aunque para muchos

resultara altamente peligroso por las amenazas de nuevas inundaciones. El organismo al que se le asignó la responsabilidad y los recursos para atender esta problemática social fue el Fondo Único Social (FUS) y fue incapaz, en la mayoría de los casos, de dar una solución adecuada.

Por su parte, la Fuerza Armada Nacional (FAN) también se dedicó a desarrollar proyectos socioeconómicos con los damnificados varguenses. Para ello diseñaron las Unidades Cívico Militares de Producción, ofreciendo un curso básico de "Capacitación microempresarial cooperativista militar". Aunque el objetivo del programa es loable, su orientación exclusiva para hombres, el componente militarista y su tiempo de duración (6 meses), limitan su campo de acción. En relación con las asignaturas militares que incluye el curso, un efectivo responsable del proyecto asegura que la misma "*permite disciplinar física y mentalmente al alumno, formándolo e inculcándole los principios fundamentales de liderazgo y don de mando, que coinciden con los criterios gerenciales modernos, facilitándole la entereza de espíritu el entusiasmo y la vocación de servicio necesaria para enfrentar con éxito el difícil rol de cooperativista y reservista nacional*"<sup>80</sup>.

Frente a la situación denunciada, resulta cuestionable la incapacidad de formular un plan coordinado, que integre y supervise las medidas orientadas a superar la tragedia. Las iniciativas se quedaron en las buenas intenciones emprendidas por un determinado funcionario o una organización altruista, perdiéndose el esfuerzo ante la falta de articulación exigida por una problemática tan compleja. Esta situación se refleja en un reporte publicado por la Cruz Roja Internacional sobre los desastres ocurridos en el mundo en el último año. Aunque el Informe destaca la generosa ayuda desplegada por los venezolanos, es enfático al afirmar que después de un tiempo "*la ayuda alimentaria de emergencia cesó [y los refugiados] no tienen empleo, casa, ni planes y muy pocas opciones*"<sup>81</sup>.

Ante este panorama y con el objeto de definir un "Plan Coordinado de Acción Nacional" se llevó a cabo en Guanare (Edo. Portuguesa), del 27 al 29 de julio de 2001, el I Encuentro Nacional de Familias Desplazadas del Edo. Vargas. Para lograr la meta propuesta, los participantes hicieron previamente un balance sobre la situación confrontada a fin de formular acciones en áreas como la salud, la educación, el empleo y la recreación. Aunque no se establecieron soluciones definitivas, la relevancia de este encuentro radica en la construcción de búsqueda de alternativas en colectivo. Se acordó celebrar otros encuentros de carácter nacional para establecer una mesa de negociaciones.

---

1. PROVEA: Informe Anual octubre 1999- septiembre 2000. Caracas, 2000. Pág. 155.

2. CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA: Plan Nacional de Vivienda. Ejecución 2000. Caracas, 01.12.00.

3. Ídem.

4. PROVEA. Op. Cit. Pág. 158.

5. El Universal, 22.11.01, Pág. 1-8.

6. PROVEA. Op. Cit. Pág.156

7. El Nacional, 07.01.01, Pág. D-4.

8. El Nacional, 10.12.00. Encarte del Inavi, Págs. 4 y 5.

9. CONAVI: Proceso Constituyente de la Vivienda. Informe de avance al 30 de octubre de 2001. Caracas, 2001. Mimeo. Pág.4.

10. MADRIGAL QUEVEDO, Eduardo: *A propósito de los proyectos de reforma de leyes. Tierra, urbanismo y Vivienda*. Revista Construcción. No. 58. Pág. 15.

11. La vivienda progresiva es aquella que se le asigna a un beneficiario, con una extensión de terreno no construido que le permite invertir para ampliar en la medida de sus capacidades y sin acabado total para que el beneficiario la termine de acuerdo a su capacidad económica y gusto.
12. ROJAS MENDOZA, Dalí: *Competencias y Ordenación Urbana*. Revista Construcción. No. 58, agosto- septiembre 2001. Pág. 20.
13. El Nacional, 21.06.01, Pág. E-5.
14. CONAVI: La dimensión territorial dentro del desarrollo integral. Boletín. Caracas, septiembre 2001.
15. ROJAS MENDOZA, Dalí. Op. Cit.
16. El Universal, 09.04.01, Pág. 1-4.
17. Ídem.
18. Ídem.
19. Tal Cual, 09.07.01, Pág. 3.
20. Tal Cual, 04.07.01, Pág. 3.
21. El Universal, 22.11.01, Pág. 1-8.
22. Ídem.
23. Ídem.
24. El Nacional, 08.03.01, Pág. E-8.
25. El Nacional, 28.10.00, Pág. E-4.
26. El Universal, 19.06.01, Pág. 2-2.
27. El Universal, 29.07.01, Pág. 2-2.
28. PROVEA: Informe Anual octubre 1999 – septiembre 2000. Caracas, 2000. Informe Especial, Pág. xxi.
29. ONU, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada. 1991 (E/1992/23-E/C.12/1991/4). Párrafo 8.
30. Últimas Noticias, 20.09.01, Pág. 3.
31. Últimas Noticias, 21.09.01, Pág. 3.
32. Ídem.
33. El Universal, 11.06.01, Pág. 4-1.
34. Idem.
35. El Universal, 19.07.01, Pág. 1-5.
36. El Nacional, 02.06.01, Pág. C-2.
37. Ídem.
38. Idem.
39. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sentencia del 13.08.01. Expediente N° 01-1585. Subrayado nuestro.
40. Últimas Noticias, 31.05.01, Pág. 6.

41. Tal Cual, 07.06.01, Pág. 2.
42. La subsidencia es el fenómeno tectónico (relativo a la estructura de la corteza terrestre) por el cual la superficie de una placa litosférica sube o baja, respecto a su posición anterior. A pesar de que se utiliza más comúnmente el término de subsidencia para el hundimiento del substrato de una cuenca sedimentaria, en estudios físicos, la subsidencia es considerada como una cantidad que puede ser positiva (hundimiento) o negativa (levantamiento). Tomado de la página web: [www.geologiaenlinea.com](http://www.geologiaenlinea.com).
43. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA. Anuario Estadístico de Infraestructura año 2000. Caracas, 2001. Pág. III-7.
44. Expediente No. 00170, consignado en Provea, Área de Defensa.
45. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Programa Hábitat II. Estambul, Turquía, junio 1996. A/CONF.165/14, Pág. 27.
46. CONAVI: Resoluciones de Intervención. Mimeo S/I.
47. ONU: Observación general No. 4. Párrafo 8.
48. El Universal, 07.01.01, Pág. 2-2.
49. ONU, Comisión de Derechos Humanos : Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Sr. Miloon Kothari. 25 de enero de 2001, 57 período de sesiones. párr. 62.
50. Tal Cual, 31.05.01, Pág. 21.
51. Últimas Noticias, 29.07.01, Pág. 22.
52. Ídem.
53. El Nacional, 07.08.01, Pág. C-2.
54. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general No. 4. El derecho a una vivienda adecuada. 1991 (E/1992/23-E/C.12/1991/4, anexo II).
55. Frontera, 15.07.01, Pág. 12.
56. El Nacional, 28.01.01, Pág. E-2.
57. Mireya Pantoja, Gerente del Conavi, en comunicación a Provea de fecha 08.11.01. En el documento el monto es señalado de la siguiente manera: MM. Bs. 205.092,7.
58. Ídem.
59. ONU: Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada. Op. cit. párr. 64.
60. Últimas Noticias, 31.07.01, Pág. 3.
61. El Nacional, 16.03.01, Pág. D-2
62. El Universal, 31.05.01, Pág. 1-8.
63. Ídem.
64. El Siglo, 29.06.01, Pág. D-1.
65. ONU: Observación general 4. Op. cit.
66. Correo del Caroní, 15.11.00, Pág. D-8.
67. El Universal, 20.10.01, Pág. 4-2.
68. Ídem.

69. ONU: Observación General 4. Op. cit.
70. El Universal, 12.07.01, Pág. 4-2.
71. Ídem.
72. El Nacional, 14.10.00, Pág. E-1.
73. El Nacional, 09.03.01, Pág. E-1.
74. SÁNCHEZ, Jorge: Ley de política Habitacional (área de Asistencia II/III), pasado, presente y futuro de la muerte anunciada de un Crédito Hipotecario. Caracas, 31.01.00. Mimeo.
75. PROVIVIENDA: Decálogo del crédito Hipotecario.
76. SÁNCHEZ, Jorge. Op. Cit.
77. La Razón, 13.05.01, Pág. A-6
78. El Globo, 15.03.01, Pág. 19.
79. El Nacional, 08.05.01, Pág. C-3.
80. Tal Cual, 12.06.01, Pág. 7.
81. El Universal, 29.06.01, Pág. 1-8.

