

Derecho a una vivienda adecuada

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

Artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La marcada brecha entre los requerimientos habitacionales de la población -estimados en 135.000 viviendas anuales- y la menguada respuesta del Estado en sus diferentes niveles de actuación y en conjunto con otros sectores sociales, se mantiene como la característica principal de la situación en el sector de vivienda y hábitat. La producción formal de vivienda, pública y privada, para el lapso 1999-2002, se estimó en 63.500 viviendas anuales, abarcando solo el 57% de la demanda habitacional anual.

De forma tal, el desenvolvimiento del sector de vivienda y hábitat se caracterizó, según el Plan Nacional Anual de Vivienda 2003, por un fuerte retraso en la entrega de las asignaciones presupuestarias a los entes de vivienda nacionales y regionales; así como por una disminución sostenida, desde el año 2001, en la producción y entrega de las mismas. Todo ello ocurrió pese a que el gasto público en vivienda se mantuvo constante, en comparación con la inversión de vivienda de gobiernos anteriores, y de que en 2003 se registró un aumento de la partida para vivienda. Este escenario prevaleció durante el 2003, lapso que registra el reporte más bajo de ejecución de los últimos cinco años, con un estimado de 11.000 viviendas concluidas y un aproximado de 42.000 en ejecución.

A contracorriente del déficit en el sector de vivienda y hábitat, los indicadores positivos se relacionan con la cobertura lograda en el acceso al servicio de agua potable de la

población y en el proceso de regularización de tierras urbanas en asentamientos populares, que se adelanta desde 1999, logros que tienen como principales protagonistas a las comunidades populares que hacen parte de las diferentes expresiones organizativas como las Mesas Técnicas de Agua (MTA) y los Comités de Tierra Urbanos (CTU), entre otras. Al 2004, Venezuela cumplió con la Meta del Milenio de Naciones Unidas para el año 2015 suscritas por los Estados Partes, relativa a la reducción a la mitad de la proporción de personas sin acceso a agua potable. Datos oficiales indican que 93% de la población urbana y 87% de la rural se benefician del agua potable. En materia de regularización urbana, hasta septiembre de 2004 se encontraban activos 3.609 CTU y otros 2.045 en fase de registro; en un 33% de los municipios del país habían sido entregados 70.762 títulos de propiedad protocolizados (individuales y colectivos).

A la par de estos avances, en materia del derecho a la vivienda se mantienen los efectos de un marcado déficit habitacional, estimado en 1.414.819 viviendas que requieren mejoramiento (infraestructura, servicios o ambas) y nuevas viviendas (981.9830); ante lo cual, para los sectores excluidos -excluidos incluso de los programas habitacionales destinados a los sectores vulnerables-, las ocupaciones son una vía para hacerse de un lugar de resguardo en zonas que constituyen riesgos y no cuentan con acceso a los servicios básicos. A modo de ilustración, solo en el Edo. Miranda, aproximadamente 3.660 familias se encontraban en situación de ocupantes ilegales.

Políticas y tendencias

“La dimensión del problema habitacional excede, con creces, la capacidad del Estado para enfrentarlo por sí mismo”¹. Esta afirmación engloba, en líneas generales, el diagnóstico realizado por el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) como base para la elaboración del Plan Anual de Vivienda 2003. Sobre esta conclusión, solo acotamos que lo rebasado es la capacidad para enfrentar el problema habitacional desde el Estado y en conjunto con los diversos actores sociales, puesto que la pretensión de enfrentarlo “por sí mismo” no se mostró viable ni deseable. La caracterización del problema habitacional, referido a la brecha entre la demanda y la capacidad de respuesta institucional, se ubica en las siguientes coordenadas, según el diagnóstico elaborado por el Conavi²:

- El acelerado crecimiento del déficit habitacional, en particular del déficit funcional.
- La restricción en los fondos públicos y el decrecimiento, en términos reales, del Ahorro Habitacional, “reflejo de la crisis económica que atraviesa el país y, en particular del deterioro en los sueldos y salarios”³.
- El retraso en el flujo de los recursos públicos, acentuado desde el año 2001, generando la paralización y encarecimiento de los desarrollos habitacionales en construcción por parte del Estado.
- Disminución en el número de soluciones habitacionales producidas por el sector público y privado, en particular los dirigidos a la población de menores ingresos y más vulnerables.

1. CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI): Plan Nacional Anual de Vivienda 2003 (CD Rom). Caracas, septiembre 2003.

2. Ídem. Pág. 2.

3. Ídem.

Estimación de requerimientos de vivienda para el período 2001–2003⁷

Viviendas ocupadas	Viviendas aceptables	Requerimiento total		Población 2001	Tasa de crecimiento
		Mejoramiento ⁸	Nuevas viviendas		
5.192.923	4.702.731	1.410.819	981.930	23.054.210	2,2%
		2.392.750			

- Multiplicidad de entes públicos nacionales, estatales y municipales con competencias concurrentes no resueltas, con elevado gasto burocrático; y debilidad en la rectoría del sector vivienda y hábitat.

Déficit habitacional

La actualización realizada por el Conavi sobre los estimados en requerimientos habitacionales, con los datos disponibles del Censo poblacional 2001, arrojaron que el crecimiento de población y vivienda, entre los censos de 1990 y 2001, sumó 4.950.067 habitantes y 1.510.262 hogares; lo que, con base en sus cálculos, “supone una demanda promedio anual aproximada de 135.000 viviendas”⁴. A la par, la estimación para el mismo período, de la producción formal de vivienda, pública y privada, se ubicó en 700.000 viviendas⁵; para un promedio anual de 63.500. Vista la diferencia entre la demanda y la producción de vivienda, el balance concluye que se “... demuestra la insuficiencia de los mecanismos formales de construc-

ción de viviendas para enfrentar este problema y la necesidad de reconocer la capacidad de la población para enfrentar su problema habitacional, aunque ello se traduzca en deficiencias de ubicación (zonas de riesgo) y en la dotación de los servicios, que, posteriormente, encarecen los costos de construcción”⁶.

La estimación global del déficit habitacional se desglosa entre las viviendas que requieren mejoramiento, ya sea en sus condiciones de construcción (materiales de construcción), de disponibilidad de servicios, o ambas; y las necesidades de sustitución de viviendas, ya sea por la carencia de servicios básicos o correspondientes al déficit funcional o estructural.

Sobre el estimado del número de viviendas ocupadas que requerirían mejoramiento, no hubo variación sustancial en relación con los cálculos hechos sobre la base del Censo de 1990. Así, el 30% de las viviendas ocupadas presentan condiciones que necesitan algún tipo de intervención para su mejoramiento. Respecto a las necesidades de nuevas vi-

4. Ídem. Pág. 8.

5. La estimación incluye la información disponible de las viviendas terminadas en el período por los entes ejecutores nacionales de vivienda y los entes subnacionales correspondientes a las Gobernaciones y Alcaldías (508.604 viviendas); las viviendas financiadas mediante créditos de largo plazo con recursos del sistema financiero durante los años 1990 y 1998 (106.279 viviendas); más la estimación de los créditos en los años donde no se dispone la información (36.950 viviendas adicionales); una proyección de 50.000 viviendas de las Gobernaciones y Alcaldías entre los años 1991 y 1994 (cuando no se dispone de la información); y, por último, la estimación de viviendas terminadas por estos mismos entes con recursos del Situado Constitucional entre 1999 y 2001 (4.400). CONAVI: op. cit.

6. Ídem.

7. CONAVI. Primera Aproximación. Fuentes: INE: Censo 2001. Resultados Preliminares; CONAVI: Plan quinquenal de Viviendas 1994 -1998 Lineamientos Generales; OCEI: Situación Habitacional. 1994. Anexo A 3.

8. Para la elaboración de estos datos, Conavi partió de la información censal disponible, que no incorpora criterios de riesgo de la ubicación de las viviendas. Al respecto, el diagnóstico advierte que “las unidades que originalmente pueden ser clasificadas como de mejoramiento, en realidad requerirán ser atendidas mediante los programas de construcción de vivienda en una nueva ubicación “.CONAVI: op. cit. Pág. 11.

viviendas entre los dos períodos censales; mientras que el déficit estructural⁹ se mantuvo prácticamente estable, con un crecimiento interanual del 0,6%, la variación mayor se produjo en el déficit funcional¹⁰, que aumentó a una tasa promedio interanual del 8,6%, esto es “cuatro veces más que el crecimiento estimado de la población para el mismo período (2,2%)”¹¹.

Censos de población	Déficit estructural	Déficit funcional
1990	459.157	420.926
2001	490.192	1.045.723

Fuente: CONAVI. Plan Nacional Anual de Vivienda 2003.

En el diagnóstico del Plan Nacional Anual se indica que el incremento en el déficit funcional, entre los censos de población 1990 y 2001, debe analizarse en función de la situación del hacinamiento. No obstante, para el momento de elaboración de los estimados, no se encontraban disponibles los datos del Censo 2001 sobre la variable hacinamiento, requeridos para determinar las necesidades de construcción de viviendas para este sector de la población. Tal como explica el Conavi, con base en la información disponible se consideró que solamente el 25% de estas viviendas deberían ser objeto de atención por parte del Estado, igual que en el análisis realizado con base en el Censo 1990. El diagnósti-

co agrega otra consideración respecto a los criterios que sustentan el cálculo, señalando que “Parte de estas familias se encuentran en viviendas que, de acuerdo con la clasificación de los materiales de construcción y el acceso a los servicios, ya han sido incluidas en alguna de las categorías anteriores; y, por la otra, de acuerdo con la información del Censo 1990, sólo el 15% de las familias se encuentran en situación de hacinamiento y un 20% posee más de 2 personas por ambiente”¹². De allí que, si bien los cálculos establecieron el déficit funcional en 1.045.723 viviendas, se estima que la construcción del Estado para cubrir ese requerimiento debe ser de 261.431 unidades habitacionales.

Requerimientos de nuevas viviendas

Total nuevas viviendas	981.930
Sustitución (Déficit estructural)	490.192
Déficit funcional(construcción por el Estado)	261.431
Crecimiento 2001-2003	230.308

Fuente: CONAVI. Plan Nacional Anual de Vivienda 2003. Caracas, septiembre 2003.

A la estimación del déficit habitacional del año 2001 se agrega la demanda de viviendas generadas por el crecimiento vegetativo. Tomando en consideración la tasa de crecimiento de la población venezolana (2,2%), entre los años 2001 y 2003 se generó una demanda adicional de 233.078 viviendas, es decir, un promedio de 116.539 viviendas al año¹³.

9. Déficit estructural: corresponde a las viviendas clasificadas como inaceptables según los materiales de construcción (estructura). El renglón está integrado por los ranchos campesinos y urbanos (construidos con material de desecho, según la categoría de la OCEI / INE) y las viviendas clasificadas como otra clase (local fijo o móvil que no ha sido construido para fines de alojamiento, tales como locales de trabajo, barracas, trailers, embarcaciones, cuevas u otros albergues que a la fecha del Censo se encuentran habitados de forma temporal o permanente). CONAVI: op. cit. Pág. 7
10. Déficit Funcional: corresponde al número de viviendas necesarias para alojar a las familias complementarias y a aquellos grupos de personas que conforman los núcleos no familiares. Este indicador se estima como la sumatoria del total de familias complementarias en las viviendas y el total de núcleos no familiares menos el total de viviendas ocupadas. Ídem

11. Ídem. Pág. 8.

12. Ídem. Págs. 10 y 11.

13. Ídem. Pág. 13.

Junto al déficit estimado en función de las necesidades de mejoramiento y de nuevas viviendas, a los requerimientos que debe atender la acción institucional se agrega el hecho de que, según los cálculos para septiembre de 2003, aproximadamente el 90% de la población percibía ingresos familiares mensuales inferiores a 55 unidades tributarias (UT), calificando como sujetos de protección especial por parte del Estado y, por tanto, objetivo de los programas habitacionales financiados con recursos del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP)¹⁴.

Financiamiento y producción del sector público de vivienda: inversión constante y disminución en la ejecución

En líneas generales, el balance del Conavi indica que frente a la asignación presupuestaria de otros gobiernos, en este la inversión se mantuvo similar -en términos constantes-, y, sin embargo, se registra una reducción en la construcción de viviendas. Esta evaluación refleja exclusivamente, tal como lo señala el Conavi, el Programa V “Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo”, que contempla la construcción de viviendas; no así los restantes programas habitacionales desarrollados por el sector. Según la información aportada, a este programa, entre los años 1999 y 2002, se le han asignado el 59,7% de los recursos del FASP¹⁵.

También para el mismo lapso, según el Conavi, el sector público construyó 105.318

viviendas. Al agregar el estimado de lo que, según los recursos asignados, habrían producido gobernaciones y alcaldías¹⁶, el Conavi estima que en el período, con cargo a la totalidad de los recursos destinados al Sector Vivienda, el sector público habría producido cerca de 137.000 viviendas, con una inversión total aproximada de Bs. 960.000 millones¹⁷.

De esta forma, como balance el Conavi afirma que “Si bien la inversión total ejecutada podría parecer más elevada que la realizada en gobiernos anteriores, al llevar esta cifra a términos constantes, eliminando el efecto de la inflación, resulta en un monto similar. [...] La diferencia mayor con respecto a los períodos anteriores, sin embargo, es la reducción en el número de viviendas terminadas”¹⁸.

Ejecución sector público vivienda 1999-2002			
Años	Viviendas terminadas	Inversión ejecutada (bolívars)	
		Valores corrientes	Valores constantes
89-93	188.018	43.785.320	18.687.621
94-98	168.774	333.522.771	28.772.921
99-02	136.913 ¹⁹	962.317.452	22.627.779

Fuente: Conavi. PNAV 2003.

Sobre estos resultados de la ejecución pública de vivienda, el diagnóstico plantea dos líneas de lectura y explicación. La primera, refiere que la caída en el número de viviendas terminadas está determinada por el incre-

14. Ídem. Pág. 14.

15. Ídem. Pág. 15. Anexo B 1.

16. Según cálculos internos realizados en Conavi, y tomando en consideración la ejecución financiera, la asignación presupuestaria, la proporción de recursos adicionales al Fondo de Aportes del Sector Público, destinados al sector vivienda en las regiones y la capacidad de gestión demostrada por estos entes en períodos anteriores, la ejecución de las gobernaciones y alcaldías, en el período 1999-2002, podría alcanzar unas 30.000 viviendas. Ídem. Pág. 14.

17. Ídem. Pág. 15.

18. Ídem.

19. El número de viviendas terminadas en el período 1999-2002 por parte de las gobernaciones y alcaldías corresponde a estimaciones del Conavi.

mento, en términos reales, del costo de cada unidad de vivienda; y la segunda, que las diferencias en la inversión ejecutada por vivienda terminada están relacionadas con las políticas de vivienda y hábitat aplicadas en cada período. Según el Conavi, mientras que en el período 1994-1998 se dio énfasis a los programas de consolidación de barrios y construcción de unidades básicas de vivienda de menor costo para atender a un mayor número de familias, en el período actual la política se orienta a favorecer la construcción de viviendas de mayores dimensiones y calidad²⁰. No obstante, al cruzar el indicador de inversión y calidad estipulada con el déficit en los retrasos de ejecución se observa que se produjo un deterioro en la unidad habitacional y en los urbanismos inicialmente proyectados.

La evaluación de la situación del FASP ilustra lo anterior. El FASP se creó tras la promulgación, en 1999, de la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Esta norma contempla al FASP, al Fondo Mutual Habitacional (FMH) y al Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV). Según la Ley, el SAFIV tiene el objeto de administrar y supervisar estos fondos. Anualmente, de acuerdo con lo establecido en la Ley, debe asignarse el 5% del presupuesto ordinario al FASP, que se destinará al sector vivienda y hábitat. Tal como explica el Conavi, la creación del FASP, en su momento, representó un avance importante en el manejo de los recursos financieros públicos destinados al sector vivienda, ya que permitía, entre otros avances: (a) la concentración de la totalidad

de los recursos financieros públicos en un solo Fondo, con unidad de criterios de administración y gestión; (b) facilitar el control de los recursos; y (c) la no prescripción de los recursos destinados al Sector, de manera que la ineficiencia en la gestión de un ente no afectara la disponibilidad, ya que podrían ser reasignados a otros entes y/o programas más eficientes²¹.

No obstante, la reducción de la producción de viviendas por parte del sector público en el lapso 1999-2002, se generó, entre otros aspectos, por el retardo en las transferencias de la Tesorería Nacional a Conavi, especialmente a partir del año 2001²². A septiembre de 2003, según el Conavi, «la Tesorería Nacional no [había] realizado transferencia alguna de los recursos asignados, acordados y comprometidos del FASP 2002 y solamente [había] transferido Bs. 388,2 millardos del año 2001 de un total de Bs. 521,8 millardos, generando una cuenta por cobrar a la Tesorería equivalente a Bs. Bs. 851,2 millardos»²³.

Situación de las transferencias de Tesorería Nacional

FASP 1999-2002	Bs. millardos	%
Transferido	1.254,7	59,6
Por transferir	851,2	40,4

Fuente: CONAVI: PNAV 2003.

Asimismo, el retraso en la transferencia de los recursos correspondientes al FASP de los años 2001 y 2002 ocasionó que el Conavi y SAFIV incumplieran los cronogramas de desembolsos aprobados para los proyectos

20. Ídem. Pág. 16.

21. Ídem. Págs. 22 y 23.

22. Ídem. Pág. 25.

23. Ídem.

de los entes ejecutores nacionales, estatales y locales, lo que repercutió en la paralización de múltiples obras de vivienda en todo el país. La resonancia de este déficit ha sido contundente y a modo de resumen el Conavi destaca: (a) un elevado número de proyectos paralizados o en ejecución (sin recursos para su culminación); (b) la ocupación de desarrollos detenidos y/o su desvalijamiento; (c) el incremento en los costos de construcción originalmente estimados, tanto por efecto de la inflación ocurrida desde el inicio de la obra hasta el momento que se reinicie su ejecución, como por la necesidad de rehacer parte de las obras ante el deterioro que han experimentado, en especial movimientos de tierra y recuperación de estructuras; y (d) menor calidad de la vivienda y/o urbanismo complementario para cumplir con el mandato de adjudicar las viviendas, que se refleja en la entrega de las viviendas sin el urbanismo o con acabados inferiores a los originalmente contemplados en el proyecto²⁴. Este balance coincide con las denuncias y situaciones registradas en los Informes anuales anteriores y se reiteran en el período cubierto por este Informe.

Debilidad y dispersión en el entramado institucional del sector vivienda

Otro de los escenarios evaluados en el Plan Nacional Anual 2003 de Vivienda se refiere a la trama institucional. En este ámbito, el balance del Conavi también es preciso y recoge las observaciones y apreciaciones elaboradas desde diferentes sectores.

Al respecto, se apunta que el sector público de vivienda se ha caracterizado -y se caracteriza- por una proliferación de entes

con competencia a nivel nacional, estatal y municipal, “*muchas veces sin que mediara un análisis para determinar la conveniencia de la creación de nuevos organismos*”²⁵. Las modificaciones en la organización y estructuración del sector no han respondido a una visión global, de forma tal que la historia de los organismos nacionales de vivienda ilustra cómo se han asignado nuevas funciones a entes cuya estructura no estaba diseñada y, por lo tanto, no estaban preparados para asumirlas. A modo de ejemplo se explica que el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur) nació como un “banco de tierras”, luego se convirtió en “banco de segundo piso” y en la actualidad ejecuta programas de construcción de viviendas²⁶.

Sobre el Conavi, se describe el debilitamiento en su papel de ente rector del sector, “*concentrándose, casi exclusivamente, en la distribución de la asignación presupuestaria proveniente del Fondo de Aportes del Sector Público y en ejecutor a través de Consorcios (por administración delegada); mientras que el Ministerio de Infraestructura, que debe atender a otra serie de sectores también de gran complejidad (telecomunicaciones, transporte, vialidad, infraestructura, equipamiento, ordenación urbana) trata de asumir la función coordinadora del Sector Vivienda*”²⁷.

A modo de síntesis, el balance sobre la operatividad del sector público, con base en el diagnóstico del Conavi, apunta lo siguiente: (a) la rectoría del sector es difusa, lo que dificulta la definición y ejecución de políticas habitacionales cónsonas con los lineamientos

24. Ídem. Págs. 25-27.

25. Ídem. Pág. 37.

26. Ídem.

27. Ídem.

económicos y sociales del Estado, la coordinación de la ejecución de las soluciones habitacionales por parte de los entes nacionales y subnacionales, o la evaluación de la gestión de los entes en función del logro de objetivos; (b) se registra una elevada rotación de las autoridades máximas en los entes nacionales del sector; y (c) hay una multiplicidad de entes nacionales, estatales y municipales con competencias concurrentes (no resueltas), con estructuras organizativas propias, que conlleva a una elevación en el gasto burocrático (recursos humanos y operativos). Todo lo cual, según el estudio realizado “*genera el tratamiento parcelado de asuntos que debieran responder a una estrategia única de actuación, que se refleja, de manera más tangible, en una baja eficiencia en la ejecución de los programas de vivienda: menos viviendas producidas (terminadas o en ejecución) a un costo mayor*”²⁸.

Ejecución 2003 y 2004 sector público de vivienda

La Memoria 2003 del Ministerio de Infraestructura (Minfra) señala que las políticas adelantadas por este despacho en materia de vivienda son: (a) Desarrollo Urbano y vivienda; (b) Elaboración y Actualización de los Planes de Ordenamiento Urbano; y (c) Ejecución de los Programas de Vivienda. De estas, evaluamos los resultados referidos a la construcción de nuevas viviendas.

A diferencia de otros años, en esta oportunidad el balance de gestión no presenta un recuento global sobre las viviendas concluidas y en ejecución durante el año 2003. Por ello, luego de la revisión y el cotejo de datos de los diferentes organismos nacionales de vivienda, elaboramos una hipótesis de ejecución. Así, con base en el resumen inicial y en la presentación detallada de cada organismo, concluimos que en el año 2003 el balance fue de 11.000 viviendas concluidas, en tanto que aproximadamente 42.000 se encontraban en la fase de ejecución.

Minfra / Ejecución 2003		
Organismo	Concluidas	En ejecución
Conavi	545	569
Inavi	2.100	Sin/inf.
Fondur ²⁹	4.007	42.250
Fundabarrios	817	Sin/inf.
Savir	2.416 ³⁰	Sin/inf.
Ducolsa	1.115	Sin/inf.
Total	11.000	-

Fuente: elaboración propia con datos de la Memoria 2003 del Minfra.

En comparación con el año 2002, este resultado da cuenta de una disminución en el número de viviendas concluidas y se inscribe en la tendencia observada desde el año 2001, registrándose el reporte más bajo en los últimos cinco años. En el año 2002 se concluyeron 19.422 unidades habitacionales y 22.030 se reportaron en proceso de elaboración, según los datos del Minfra para ese año³¹.

28. Ídem.

29. Según el reporte de gestión de Fondur: (a) Bajo la figura de fideicomisos (suscritos años anteriores y ejecución 2003) se concluyeron 2.639 viviendas y 6.058 quedaron en ejecución; (b) En el formato obras financiadas con recursos extraordinarios y bajo la figura de contratación directa de promotores privados y/o asociaciones civiles, se reporta la conclusión de 1.368 unidades habitacionales; y (c) con el Plan Nacional de Vivienda / Plan de la Consolidación, no se aporta información referida a viviendas concluidas y se indica que un total de 39.192 viviendas están en ejecución. MINFRA: Memoria 2003.

30. Ejecución estimada. MINFRA: Memoria y Cuenta 2003.

31. Ver: PROVEA: Informe Anual 2002-2003. Caracas, 2003. Pág. 226 y 227. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA (MINFRA): Memoria 2002. Caracas, 2003.

Aunque la actuación de los entes de vivienda, durante lo ejecutado en el año 2004, indicaría una mejora respecto al año 2003, los datos conocidos al cierre de este Informe señalan que la misma mantiene una brecha significativa frente a los requerimientos habitacionales. Para agosto de 2004, Ramón Carrizález, titular del Minfra, informó que en los últimos 3 meses su despacho entregó más de 5.000 viviendas. Carrizález estimó que el número de viviendas entregadas por Minfra puede llegar a 40.000 antes de que finalice el año debido a que han “reactivado de manera acelerada unos 25 complejos que estaban paralizados y esa es la razón por la cual hemos entregado viviendas de forma paulatina y constante durante las últimas semanas”³². Por su parte, Conavi dio a conocer su meta de construir para el año 2004 más de 12.681 viviendas en todo el país, correspondientes a las obras del programa especial del año 2003-2004, con una inversión que supera los 326 millardos de bolívares. Los desarrollos habitacionales se están realizando en di-

ferentes municipios de 14 estados del país³³.

Estos datos, y los referidos al gasto público para el año 2003, que de seguida presentaremos, se enmarcan en la caracterización hecha por el Conavi sobre la actuación de los entes públicos de vivienda desde el año 1999. En este sentido, la situación en el año 2003, aunque registró un incremento en el gasto público para el sector vivienda, presentó una reducción en las viviendas concluidas; situación generada principalmente por los problemas en la asignación de las partidas presupuestarias a los entes de vivienda, de lo que también da cuenta la Memoria 2003 del Minfra.

Según los indicadores elaborados por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (SISOV), el gasto público en vivienda tuvo una recuperación importante en el año 2003. Luego que desde el año 2001 se registrara una caída en la tasa de crecimiento interanual del gasto público en vivienda, entre el 2002 y el 2003 la tasa fue de 38,7, lo que repercutió en los indicadores del porcentaje del PIB (1,2), y el porcentaje del gasto social (9,6).

Años	Gasto público en Vivienda			
	% del PIB	% del Gasto Social	Millones de bolívares	Gasto público real ³⁴ (millones de Bs. Año 2000)
1998	0,9	11,8	484.631,8	695.907,1
1999	0,7	8,2	459.058,0	533.450,7
2000	1,6	15,0	1.317.896,9	1.317.896,9
2001	1,0	8,2	880.564,6	782.508,6
2002	0,8	7,4	894.112,0	648.961,9
2003	1,2	9,6	1.625.753,0	900.141,0

Fuente: SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES PARA VENEZUELA (SISOV) [en línea] <<http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/vivienda/gastopublicoenvivienda/>> Consulta de octubre 2004.

32. GOBIERNO EN LÍNEA [en línea] <http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias/viewNewsUser01.jsp?id_noticia=22122> Consulta del 06.08.04.
33. RADIO NACIONAL DE VENEZUELA [en línea] <<http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=8020>> Consulta del 25.08.04.
34. Gasto público real en vivienda: “Comprende los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias del capital físico y humano de dominio público destinado a la prestación de servicios de viviendas, expresados en términos de la capacidad de adquisición de bienes y servicios de la moneda doméstica en un año determinado”. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (SISOV).

Pese a esta recuperación en el campo de la distribución del gasto público, la asignación y transferencia de fondos se mantuvo como un déficit. El SAFIV, para el año 2003, señaló que de acuerdo con la programación de ese año se suscribirían 1.932 fideicomisos, lo que no se alcanzó “*debido a la extemporaneidad con que fueron recibidos los aportes aprobados por el Ejecutivo Nacional*”³⁵. Al cierre del año 2003 (tercer trimestre) al SAFIV le faltaba recibir recursos correspondientes a los años 2001 2002 (Bs. 1.047.645.850.000) y 2003 (Bs. 721.342.984.676)³⁶.

Por rebote, la recepción extemporánea de fondos afectó a su vez la ejecución de los organismos nacionales de vivienda. El Servicio Autónomo de Vivienda Rural (SAVIR) reportó que la ejecución 2003 se realizó con recursos de FASP del año 2002, por cuanto la asignación correspondiente al 2003 no se había concretado para finales de año. Según Fundabarrios, el presupuesto de inversión ejecutado en el 2003 correspondió a recursos del FASP del ejercicio fiscal 2002: “*debido a la recepción extemporánea de los recursos, Fundabarrios, durante el año 2003, debió ejecutar las acciones pendientes que estaban comprometidas de los ejercicios fiscales 1999 y 2001*”³⁷. Por otra parte, el Desarrollo Urbano de la Costa Oriental del Lago (Ducolsa), al último trimestre de 2003 no había recibido los recursos que en la Ley de Presupuesto del año 2003 le asignó, por el orden de 16.000 millones de bolívares,; y en noviembre de 2003 solo había recibido 1.623,4 millones de bolívares, como primer desembolso de

un total de 3.000 millones de bolívares aprobados para el ejercicio 2002, a través de la Corporación Andina de Fomento³⁸.

Misión Vivienda y Ministerio de Vivienda y Hábitat

En los dos últimos meses correspondientes al lapso bajo análisis, desde el Ejecutivo se adoptaron decisiones que, en principio y en cuanto a enfoque, introducen un giro en lo que hasta ahora ha sido la política pública en materia de vivienda. En agosto de 2004, el Presidente de la República anunció el comienzo de la Misión Vivienda y del Ministerio de Hábitat y Vivienda. Los objetivos inicialmente formulados para la Misión, loables y necesarios, tales como la coordinación interinstitucional y la “*creación de soluciones habitacionales de manera inmediata*”³⁹, se inscriben en las necesidades diagnosticadas para el sector público de vivienda. El cambio remite a la decisión de enmarcar la política pública de vivienda y hábitat bajo el enfoque de Misión; lo que se complementa con la concreción de la necesidad de constituir un ente nacional de vivienda, también contemplado en el Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (al cierre de este Informe en segunda discusión en la AN).

La configuración de las misiones como política de Estado, tal como explica Edgardo Lander, se enmarca en la necesidad del Ejecutivo de diseñar respuestas ante los cambios políticos y económicos de la coyuntura, que en los últimos cuatro años estuvo marcada por la

35. MINFRA: op. cit.

36. Ídem.

37. Ídem. Pág. 134.

38. Ídem.

39. MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN (MINCI) [en línea] <<http://www.minci.gov.ve/noticia.asp?numn=2102>> Consulta del 23.07.04.

confrontación política. El ingreso petrolero en manos del Estado permitió que estas medidas fueran más allá del corto plazo y se constituyeran en una opción estratégica “*que impulsa un modelo de desarrollo que se define como endógeno*”⁴⁰ [...] *basado en la prioridad de la economía social*”⁴¹. Esta necesidad de respuesta se topó -se topa- con la precariedad de las estructuras de la gestión estatal para impulsar las políticas públicas, particularmente las nuevas políticas sociales. Con lo cual, apunta Lander, se concluye que los tiempos políticos del conflicto venezolano no permiten esperar a que se impulsen reformas administrativas para mejorar dicha capacidad de gestión en función de las nuevas y urgentes exigencias⁴²: “*Por ello, el ejecutivo opta por la creación de las misiones, una gama de programas extraordinarios que, haciendo un by-pass parcial de la burocracia estatal, busca responder a cada uno de los principales problemas sociales que, habiendo sido identificados como críticos, requieren respuestas urgentes*”⁴³.

A la decisión de crear la Misión Vivienda le antecede la inclusión, en la Misión Vuelvan Caras, de los frentes de trabajo en materia de infraestructura y servicios, aunque en menor escala que la otorgada al sector agrícola, y que se concretó en el Núcleo Endógeno de El Cal-

vario, en Caracas, donde se inició en el año 2004 una recuperación del casco histórico y habilitación física de la zona y las viviendas, con la participación de los CTU de la zona. Asimismo, como ejemplo de la aplicación de una política de economía social en el marco de políticas de vivienda con resultados valorados como positivos, destaca la ejecución del levantamiento catastral en el marco del proceso de regularización de tierras urbanas en los barrios del país, adelantado desde 1999 con la participación de cooperativas catastrales. Ello redundó, además del saldo participativo de la comunidad, en la reducción de los costos a 1/3 del precio de mercado y en la generación de empleos en las comunidades. A contracorriente de la deficitaria gestión que caracterizó la política pública de vivienda en los últimos cuatro años, destaca la participación creciente y organizada de la comunidad “*que ya no está referida exclusivamente a la solución de su problema habitacional inmediato, es decir, la construcción de su vivienda, si no en el desarrollo de una capacidad comprobada para mejorar sus servicios y participar de manera protagónica en la consecución de los recursos financieros y la formulación de los planes específicos locales, que les permita mejorar su calidad de vida*”⁴⁴.

40. Los lineamientos principales de esta, con raíces en el desarrollismo cepalino, caracterizada como proyecto de desarrollo endógeno, están contenidas en: MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIO: Declaración de Pozo de Rosas: Principios rectores de la política industrial de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, s/f. Mimeo. En: LANDER, Edgardo: Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela. Caracas, mayo 2004. Mimeo.

41. De acuerdo al equipo que ha trabajado estas propuestas en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, la economía social “es una economía alternativa”, donde “privan las prácticas democráticas y autogestionarias”. Está “motorizada por las formas de trabajo asociado y no asalariado” y “la propiedad sobre los medios de producción es colectiva (salvo en el caso excepcional de las microempresas)”. Está “centrada en el reparto igualitario del excedente”, es “solidaria con el entorno social en que se desarrolla” y está “aferrada a su propia autonomía frente a los centros monopólicos del poder económico o político”. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. Coordinación de Economía Social, 2004.

42. LANDER, Edgardo: Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela. Caracas, mayo 2004. Mimeo.

43. Ídem.

44. Conavi: Plan de Vivienda Anual 2003. Pág. 40.

La Misión Vivienda y la creación del Ministerio expresan, inicialmente, la intención desde el Ejecutivo de hacer transversal a la política pública de vivienda y hábitat, la concepción de desarrollo endógeno y economía social. De manera bastante sencilla, el Presidente afirmó que se abrirá un “frente participativo” que incluirá la autoconstrucción: *“la comunidad organizada en cooperativas construyen sus propias viviendas, y nosotros les damos los materiales. Sale más barato y el pueblo participa”*⁴⁵.

Tal como afirma Lander, la meta anunciada es que las Misiones vayan logrado niveles crecientes de coordinación, de manera que logren conformar un nuevo tejido productivo, así como una nueva institucionalidad pública. Aún se considera pronto para evaluar el conjunto de programas que se engloban bajo el formato de Misiones y sus posibilidades de permanencia en el tiempo. No obstante, Lander advierte sobre los ámbitos de vulnerabilidad de esta expresión de políticas del Ejecutivo. Agrega que el impulso inicial del desarrollo endógeno y de la economía social lo realiza el gobierno utilizando para ello recursos provenientes del petróleo, lo que plantea difíciles y extraordinarios retos para la viabilidad de esta propuesta. Lander identifica como clave de viabilidad, que la economía social y, en general, las actividades del desarrollo endógeno se conviertan en una dinámica de acumulación crecientemente autónoma, *“lo que requeriría la creación de un movimiento autosostenido de generación de fuentes de trabajo, demanda de bienes y servicios, así como nueva capacidad de inversión que no dependa de la transferencia de recursos del Estado”*. Al mismo tiempo destaca

que el fracaso de la propuesta *“estaría dado por una continuada dependencia de masivos subsidios públicos y la creación de una cultura clientelar en la cual sean más importantes los contactos políticos que las capacidades productivas autónomas”*.

El sector vivienda y hábitat ya registra experiencias de trabajo con economía de escala en los programas habitacionales que, como lo ilustra el diagnóstico del Plan Anual Nacional de Vivienda 2003, sufrieron los embates de las crisis de presupuestos que caracteriza la contratación con el Estado, para la construcción y mejoramiento de viviendas y hábitat. Así, a modo de balance, se apunta que *“la política de contratación de pequeñas y medianas empresas de construcción, orientada a la democratización del capital y la diversificación de la economía, no ha generado los resultados esperados. Por el contrario, la lentitud en el flujo de los recursos ha atentado contra su solvencia financiera, que no tienen la capacidad para enfrentar este tipo de situaciones (poco acceso al crédito en instituciones financieras o con los proveedores). La utilización de esta estrategia, hasta ahora, no ha garantizado mayor eficiencia en la gestión ni el logro de economías de escala”*⁴⁶. Ello constituirá uno de los retos del nuevo ente y su formato de política pública.

Uno de las garantías que hacen parte del derecho humano a una vivienda y hábitat adecuado se refiere a la adecuación cultural, y un eje fundamental de la misma radica en la participación de la población en el ejercicio de ese derecho. Como un eco de los primeros reacomodos y propuestas surgidas al calor de estas recientes medidas, la Asamblea Me-

45. MINCI [en línea] <<http://www.minci.gov.ve/noticia.asp?numn=2102>>. Consulta del 23.07.04.

46. CONAVI: Plan Nacional Anual de Vivienda 2003. Caracas, septiembre 2003. Pág. 27.

tropolitana de CTU propuso una discusión acerca de la política de vivienda y hábitat, entendida esta como un proceso de democratización de la ciudad y de transformación urbana: “El anuncio de la implementación de la Misión Vivienda por parte del Presidente de la República, anima a la Asamblea Metropolitana de CTU de los barrios de Caracas, conscientes de nuestra responsabilidad política como movimiento social en el proceso de conformación del hábitat popular urbano, a presentar [una] propuesta de transformación. La propuesta consiste esencialmente en la democratización del suelo urbano, la regularización integral de los barrios y la creación de nuevos asentamientos. Procesos caracterizados por la participación protagónica de las comunidades en cogobierno con las instituciones para la planificación, contraloría y producción de su hábitat, en un proceso de formación permanente y fortalecimiento de la organización del poder popular”⁴⁷.

Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat

El 15.10.03 fue aprobado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la AN, para su segunda discusión, el Proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Se anunció que para finales del período de sesiones que culminaba en diciembre de 2003 sería sancionado por la plenaria. En ese momento el diputado Rafael Ríos (MVR/Bolívar), Presidente de la Subcomisión de Vivienda

y Hábitat, destacó que el articulado dedicado a los créditos hipotecarios incorpora un “*diferencial de tasa de interés del préstamo hipotecario que incrementa la cuota de amortización a cargo del o los prestatarios, por un monto que supera el límite de su ingreso y los de su grupo familiar establecidos en el contrato de préstamo. El Banco Nacional de Vivienda y Hábitat definirá los límites de la banda de interés en que operará la garantía*”⁴⁸. El parlamentario preveía que estaría aprobada a finales del próximo trimestre legislativo, con lo que “*Es muy seguro que entre en vigencia en el mes de enero del próximo año*”⁴⁹. De acuerdo con la opinión de los miembros de la subcomisión de Seguridad Social y Programas Sociales, que estudia la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, un punto de avance en las discusiones ha sido el de combinar esta ley con la Ley Especial de Regulación de la Tierra Urbana y Cogestión de los Asentamientos Humanos Populares⁵⁰.

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, 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.

47. ASAMBLEA METROPOLITANA. COMITÉS DE TIERRA URBANA: Democratización de la ciudad y transformación urbana. Caracas, octubre 2004. Mimeo.

48. ASAMBLEA NACIONAL [en línea] <<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/noticia.asp?numn=4531>> Consultado el 16.10.03.

49. GOBIERNO EN LÍNEA [en línea] <http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias/viewNewsUser01.jsp?id_noticia=21254> Consultado el 11.08.04.

50. Ídem.

La Declaración de Quito “Vivienda digna para todas y todos”, adoptada en Quito, en julio de 2004 por la Alianza Internacional de Habitantes, invita a todos los pobladores, habitantes, trabajadores, ciudadanos, profesionales, poderes locales y gobiernos, mujeres y hombres a: “1. impulsar la campaña internacional: Desalojos Cero: Por la seguridad de tenencia, acceso al suelo seguro para familias de menores ingresos. Esta campaña promueve la movilización solidaria de pobladores e instituciones de la sociedad civil a nivel internacional a fin de detener los desalojos sensibilizando a las autoridades públicas para que se tomen las medidas de política necesarias, con regímenes de tenencia que les provea de seguridad jurídica e impida los desalojos forzados”⁵¹.

En Venezuela, desde el año 2002, con el Decreto Presidencial N° 1.666 del 04.02.04, se adelanta un proceso de regularización de tierra urbana en asentamientos urbanos populares, que tiene como fundamento la constitución de CTU. Estas formas asociativas, creadas por el Decreto, recogen la experiencia organizativa y de lucha por el derecho a la ciudad que han librado los barrios por décadas. El entramado tejido por los CTU en estos dos años ha redimensionado la propuesta base y en esa clave se habla de un proceso de regularización integral de los barrios: “En tal sentido, la regularización jurídica (acceso a la propiedad de la tierra), es insuficiente si no se asume la regularización como hecho integral que permita la efectiva consolidación de los asentamientos

populares. La regularización integral, supone regularización jurídica, urbanística, geográfica, histórica, cultural, física y social, con base en lo existente”⁵².

Hasta septiembre de 2004 se habían registrado un total de 3.609 CTU activos -cada CTU está integrado, en promedio nacional, por 147 viviendas- y en proceso de registro se encuentran 2.045⁵³, para un total de 5.654 CTU. De los 336 municipios, 111 poseen registros de CTU (33%). Los estados donde hay más CTU activos son: Distrito Capital (962 CTU); Aragua (555 CTU); Bolívar (552 CTU); Miranda (531 CTU); Carabobo (203); Zulia (181 CTU); Vargas (131 CTU); y Táchira (131 CTU). En estos ocho estados se ubicaban, para septiembre de 2004, el 90% de los CTU activos. Según la información de la Oficina Técnica, las adjudicaciones consolidadas desde 2003 y hasta septiembre de 2004, sumaban 70.762 títulos otorgados (protocolizados), para un total de 106.483 familias beneficiadas⁵⁴.

En la fase del levantamiento catastral, durante 2004, se constituyeron 56 cooperativas en 8 estados y 20 municipios. Bajo esta metodología de trabajo, el Estado contrató 211.691 levantamientos catastrales por un costo de 3.2 millones. Los levantamientos catastrales permiten incluir formalmente estos inmuebles en los registros catastrales de la ciudad y expedir la documentación para elaborar los títulos de tierras.

En el marco del encuentro de los CTU de la Parroquia Sucre, del Municipio Libertador, las mesas de trabajo conformadas por los distin-

51. AGENCIA LATINOAMERICANA DE INFORMACIÓN: América Latina en movimiento [en línea] <<http://alainet.org/docs/6580.html>> Consulta del 28.07.04.

52. ASAMBLEA METROPOLITANA. COMITÉS DE TIERRA URBANA: Democratización de la ciudad y transformación urbana. Caracas, octubre 2004. Mimeo.

53. Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana: Resultados a nivel Nacional por Estado. Caracas, 2004. Mimeo.

54. Ídem.

tos CTU presentaron un balance sobre las principales dificultades y obstáculos que enfrentan los CTU a lo largo de las diferentes fases para alcanzar la regularización. Un eje coincidente en el diagnóstico estuvo referido al déficit y a la ausencia de respuestas efectivas de las instituciones públicas frente al proceso de regularización. Entre las solicitudes presentadas figuran: “*Destrabar la administración pública que genera obstáculos a los CTU [...] lineamientos claros desde el Ejecutivo [y llamaron al] ejercicio de contraloría social frente a las incoherencia de las instituciones*”; así como identificaron la “*Falta de respuestas de las instituciones [...] la ausencia de una coordinación interinstitucional del proceso [...] Ausencia de respuesta oportuna de las instituciones frente a los requerimientos de los CTU*”⁵⁵.

A la par de esta importante experiencia de inclusión social y reconocimiento de ciudadanía, persisten situaciones de vulneración del derecho a la vivienda adecuada que se expresan tanto en la ocurrencia de las ocupaciones (como una vía para hacerse de un lugar donde habitar, así sea bajo circunstancias de riesgo), como en la respuesta institucional que privilegia o se limita a la práctica de los desalojos forzados. Como dato que ilustra la situación, para julio de 2004, según información de la Gobernación del Estado Miranda, aproximadamente 3.660 familias se encontraban en situación de ocupantes ilegales, en 15 de los 21 municipios que integran esa entidad. Mientras que, según el reporte, alrededor de 761 familias fueron objeto de desalojos⁵⁶.

A comienzos de julio de 2004 se llevaron a cabo en el municipio Libertador de Caracas desalojos forzados de las ocupaciones urbanas registradas en varios de los inmuebles de la urbe, 11 según los datos aportados por las autoridades de la Alcaldía Libertador⁵⁷. Adquirieron mayor notoriedad los desalojos efectuados el 05.07.04 en los edificios Manaure y Los Andes. Según la denuncia de los afectados⁵⁸, en el procedimiento los efectivos policiales hicieron un uso excesivo de la fuerza, que implicó la destrucción de enseres, agresiones físicas y tratos crueles y degradantes, frente a los cuales las familias afectadas escenificaron una manifestación pacífica, el 06.07.04, frente al Palacio de Miraflores, en Caracas. Allí denunciaron las agresiones de las que fueron víctimas por efectivos de la Policía Municipal de Caracas y exigieron que les presentaran alternativas de vivienda⁵⁹. En esa coyuntura, Provea presentó un comunicado público en el que recordó las normas y condiciones, acordes a la normativa internacional de derechos humanos, que deben seguir las autoridades frente a la posibilidad y aplicación de un desalojo forzado. Acorde con lo anterior, le señalamos y recordamos a las autoridades que la orden de un tribunal para la realización de un desalojo forzado no debe interpretarse como licencia para que los funcionarios policiales ejecuten la medida violentando los derechos que asisten a los ocupantes ilegales: ya sea ignorando sus obligaciones de negociación, disuasión y presentación de alternativas o aplicando un uso desproporcionado y excesivo de la fuerza, que

55. Encuentro del Comité de Tierra Urbana de la Parroquia Sucre. Municipio Libertado. Catia, 27.03.04. Anotaciones.

56. GOBERNACIÓN DE MIRANDA. Dirección General de Protección Civil: Estado de invasiones 2004. Julio 2004. Mimeo.

57. Últimas Noticias, 01.07.04 [en línea] <www.ultimasnoticias.com>

58. Recogida en los diferentes medios de comunicación y presentada en Provea.

59. Últimas Noticias, 07.07.04 [en línea] <www.ultimasnoticias.com>

incluya daños a la propiedad y enseres y agresiones a la integridad física y moral de los afectados por la medida de desalojo. Por ello exhortamos a la autoridades a que, además del resguardo del derecho a la propiedad privada y a los bienes inmuebles de los propietarios afectados, se abocaran a cumplir con las obligaciones que tienen frente al derecho humano a una vivienda digna y al resto de derechos humanos de los ocupantes ilegales⁶⁰. Frente a las ocupaciones urbanas que ocurren, al menos, desde hace tres años, y una actuación desde los diferentes niveles del Estado (local, regional y central) donde ha prevalecido la aplicación de desalojos forzosos, señalamos que *“la situación no se limita, ni debe ser abordada sólo desde la perspectiva del derecho a la propiedad privada, que también requiere protección. Las ocupaciones ilegales, además de evidenciar los graves problemas que persisten para el acceso de los sectores más excluidos a su derecho a una vivienda digna, también han develado otro aspecto del problema: mientras inmuebles en zonas céntricas permanecen vacíos y en desuso, millares de familias carecen de un lugar digno donde vivir. Por ello, también es absolutamente necesario discutir sobre el uso de los espacios en la ciudad ¿por qué mientras los inmuebles en las zonas céntricas se privilegian para fines comerciales, oficinas o vivienda de muy alto precio, quienes no tienen acceso a ese mercado deben conformarse con ubicarse en la periferia?”*⁶¹.

Al cierre de este Informe Anual se informó sobre la continuación de los desalojos, deci-

didados en tribunales, de ex trabajadores de la industria petrolera PDVSA, a quienes se les despidió entre finales de año 2002 y comienzos de 2003. Para entonces señalamos que, aunque cursaran demandas contra la medida de despido, tras la relación laboral terminada el trabajador despedido tiene derecho a que el patrono le conceda un lapso no menor de 90 días para conseguir otra vivienda. PDVSA ha sustentado sus actuaciones, entre otros alegatos, señalando que la Ley de Arrendamiento Inmobiliario indica que los contratos de vivienda se realizan bajo el beneficio laboral. La posición adoptada por los ex trabajadores petroleros consiste en sostener que, mientras las demandas cursen en los tribunales, la relación laboral se mantiene.

Bajo un contexto en el que la decisión y aplicación de las medidas de desalojos se ha hecho por vía judicial y los afectados han tenido la posibilidad de acudir y hacer uso de mecanismos legales para impugnarlas; se registraron denuncias sobre el incumplimiento de los calendarios de desalojos acordados y/o sobre la ejecución de la medida sin cumplir con la notificación debida. Esto habría ocurrido en los desalojos realizados, según los denunciados, en las zonas Los Semerucos y Campo Médico (Edo. Falcón)⁶², durante el mes de septiembre de 2004; que contraviene las garantías a preservar en los procedimientos de desalojo para que no constituyan una violación de derechos. También sostuvieron que los tribunales adoptaron medidas de desalojos en contra de ex trabajadores petroleros que habrían pagado cuotas iniciales para la compra del inmueble⁶³.

60. PROVEA: Provea rechaza violación de los principios establecidos por la ONU en materia de desalojos y derecho humano a la vivienda por parte de la Alcaldía del Municipio Libertador (Comunicado) [en línea] <http://www.derechos.org/ve/actualidad/comunicados/comu_prensa_2004/cp080704.pdf> 08.07.04.

61. Ídem.

62. El Nacional, 01.09.04, pág. 5; El Globo, 01.09.04, pág. 11; y El Universal, 02.09.04, pág. 1-18.

63. Base de datos hemerográfica de Provea.

Respecto al resguardo de la protección frente a los desalojos forzosos, la Defensoría del Pueblo llevó adelante una acción judicial orientada a la necesaria armonización de la legislación interna con la normativa internacional de derechos humanos. La DP presentó un recurso de nulidad contra el Decreto N° 063 emanado de la Gobernación del Edo. Miranda⁶⁴, ante el Juez Superior Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, en defensa del debido proceso y la libertad personal en el contexto de medidas de desalojos. De manera específica, la solicitud de declaratoria de nulidad se hace para los artículos 5, 6, 7 y 8 del referido, “*por ser evidente la contravención entre los artículos impugnados y los artículos 19, 44.1, 49.1, 49.4, 49.7, 156.32 y 253, todos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como, por estar en contravención del artículo 250 del Código Orgánico Procesal Penal*”⁶⁵. Asimismo, solicitó una medida cautelar, de manera que cesara de forma inmediata y provisional la amenaza de lesión constitucional que ha causado y sigue causando la aplicación del Decreto N° 063: “*hasta la sentencia definitiva que resuelva el presente recurso de nulidad [...] y en consecuencia, se ordene a todas las autoridades administrativas con competencia de actuación en la jurisdicción del Estado Miranda abstenerse de dictar medidas de desalojo, aplicar sanciones privativas de libertad mediante arresto policial, así como la instrucción y sustanciación de las averiguaciones penales con base en la normativa impugnada*”⁶⁶.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Una vivienda adecuada debe contar y tener acceso a 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 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.

Con arreglo a la meta 10 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio N° 7, los Estados se han comprometido a reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas sin acceso a agua potable. Tal como lo explica el Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho humano a una vivienda adecuada, este objetivo está estrechamente relacionado con otros objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la pobreza, la alimentación, la salud y la vivienda: “*Si bien en el pasado la cuestión del saneamiento ha recibido menos atención, es un componente importante de la vivienda adecuada, y se relaciona con otros derechos, incluido el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la seguridad y a la educación*”⁶⁷.

Según los datos disponibles, el acceso al agua potable y saneamiento de las viviendas ocupadas, se mantuvo, entre los dos últimos censos de población 1990 y 2001, sobre el 90% de cobertura para el agua potable y de elimi-

64. Decreto N° 063 de la Gobernación del Estado Miranda, publicado en la Gaceta Oficial del Estado Miranda, número 3.088, de fecha 31 de marzo de 2002.

65. DEFENSORÍA DEL PUEBLO [en línea] <www.defensoria.gov.ve.>

66. Ídem.

67. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2002/2 de la Comisión. Doc. E/CN.4/2003/5. 3 de marzo de 2003. Párrafo. 40.

nación de excretas por encima del 60% de cobertura. Con este estándar de disponibilidad del servicio de agua potable Venezuela cumple con la meta de reducir a la mitad la población sin acceso al agua potable. Así lo destacó el entonces representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Antonio Molpeceres⁶⁸.

Disponibilidad de servicios básicos de las viviendas ocupadas

Dotación de servicios	Censo de población	
	1990	2001
Servicio eléctrico	90,3	96,8
Agua potable	91,4	90,7
Eliminación de excretas	65,2	68,1
Teléfono fijo	31,9	35,6

Fuente: CONAVI: PNAV 2003.

Ana Elisa Osorio, titular del Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), informó que se ha “aumentado la cobertura [de agua potable] en 10%, lo que implica que 2 millones de personas gozan de un mejor servicio. Ahora, 93% de la población urbana y 87% de la rural se benefician del agua potable. En este punto hemos cumplido la meta del milenio, y esperamos garantizar el acceso universal en los próximos 3 o 4 años”⁶⁹. La funcionaria se extendió en reconocer que la meta del milenio establecida para la recolección de aguas servidas está a punto de ser cumplida: “El esfuerzo ha sido muy importante, superamos lo que se hizo en los últimos 40 años y la cobertura en este momento es de 73% entre las zonas rural y urbana”⁷⁰.

La experiencia de gestión comunitaria del agua, impulsada desde 1999 desde las diferentes hidrológicas del país, generó saldos importantes en el ejercicio de la participación ciudadana para el acceso al agua y la construcción del hábitat, además de su resonancia en el ámbito organizativo. Tal como explica Santiago Arconada, quien hace parte del equipo responsable de la gerencia comunitaria de agua, transcurridos cinco años: “(a) El empoderamiento que proviene del conocimiento que va teniendo el conjunto de la sociedad, de lo relativo a toda la amplia complejidad de procesos que confluyen para tener el servicio de Agua Potable y Saneamiento, es quizá el descriptor común más significativo de lo que ha devenido la gestión comunitaria del sector hidrológico. (b) Las Mesas Técnicas de Agua son reconocidas como instancias de participación efectivas por amplios sectores de la población nacional. (c) La consolidación de proyectos en áreas populares sigue su curso ascendente. La vinculación con el resto de las iniciativas de las diversas instituciones del gobierno y fundamentalmente con las Misiones tiene instancias concretas en las que confluyen y se hacen mutuo seguimiento”⁷¹. También identifica como debilidades el carácter reactivo que inicialmente tienen las MTA, y de allí la necesidad de incorporar permanentemente, señala Arconada, en el discurso, que la MTA no termina cuando se resuelve el problema que la motivó. Otro ámbito de debilidad se encuentra en la trama institucional y son las

68. RADIO NACIONAL DE VENEZUELA: PNUD: Venezuela está cumpliendo con las Metas del Milenio [en línea] <<http://www.rnv.gov.ve>> 21.04.04.

69. El Nacional, 14.08.04, pág. B/16.

70. Ídem.

71. ARCONADA RODRÍGUEZ, Santiago: Aprendizajes desarrollados en el impulso de la propuesta organizativa de las Mesas Técnicas de Agua y los Consejos Comunitarios de Agua. Caracas, mayo 2004. Mimeo.

dificultades para trabajar de manera coordinada “a causa de los nocivos criterios de acuerdo a los cuales cada problema tiene su cajita y cada cajita tiene su responsable individual particular; al que le son ajenos los problemas de los otros funcionarios de las otras cajitas”⁷².

Habitabilidad

Una vivienda adecuada debe ser habitable de manera que pueda ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y 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 debería brindar resguardo para la seguridad física de los ocupantes.

Una de las expresiones que adopta el déficit de viviendas refiere a las viviendas que requieren mejoramientos en su estructura, en

la dotación de servicios o en ambos renglones. Con base en los datos del Censo de Población de 1990, los estimados señalan que 1.410.819 viviendas requieren algún tipo de intervención y en función de ese total, “el 60% presenta solamente problemas con los servicios básicos, 15% tiene deficiencias sólo en sus materiales de construcción y el 25% restante requeriría intervenciones para mejorar tanto sus materiales de construcción como la dotación de servicios básicos”⁷³.

Los indicadores referidos a las viviendas ocupadas, según el tipo de vivienda, para los segundos semestre de los años 2001 y 2002, indican que, del porcentaje total de viviendas familiares, los renglones que agrupan las aquellas calificadas como inadecuadas agruparon para el 2001 el 7,6%⁷⁴ (rancho 7,4% y otro tipo 0,2%), y en el 2002 se incrementaron al 9,6% (rancho 9,4% y otro tipo 0,2%).

Requerimientos de mejoramiento de viviendas

Censos de población	Total mejoramiento	Solo servicios	Solo vivienda	Servicios y vivienda
1990	1.213.899	727.040	199.289	287.570
2001	1.410.819	846.492	211.623	352.705

Fuente: CONAVI. Plan Nacional de Vivienda 2003. Caracas, septiembre 2003.

72. Ídem.

73. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA. CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA: Plan Nacional Anual de Vivienda 2003 (CD Rom). Septiembre 2003.

74. SISOV [en línea] <<http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/vivienda/caracteristicasde la vivienda/>> Consulta, octubre 2004.

Nueva Tacagua: más de 10 años de denegación del derecho a una vivienda habitable y segura

La urbanización Nueva Tacagua, ubicada en el Suroeste de Caracas, fue construida en 1975 por el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) como un desarrollo urbanístico de interés social. Al poco tiempo de haber sido construido, comenzaron a presentarse fallas geológicas en el terreno, que a lo largo de los años generaron derrumbes y considerables daños a las viviendas.

Pese a que hace más de 15 años se detectaron las irregularidades topográficas, las autoridades no adoptaron las medidas para evitar que se produjeran deslizamientos ni para fortalecer las estructuras de los edificios y casas. Cuando la situación se hizo dramática y empezaron a derrumbarse las viviendas, el Estado decidió que había que desalojar a más de 3.000 familias afectadas. Ese proceso de reubicación, que ya suma varios años, se llevó a cabo irrespetando las garantías que deben asistir a los habitantes que son objeto de reubicaciones, bajo prácticas que desconocen la participación comunitaria o el otorgamiento de indemnizaciones adecuadas y con la demolición inconsulta de viviendas.

Paralelamente, la paralización de inversión en reparaciones menores y mayores, producto de un decreto de no inversión en la zona, por ser declarada “de riesgo”, generó que la comunidad experimentara, de manera adicional, un deterioro acelerado del urbanismo, caracterizado por falta de agua, de transporte, de recolección de basura, inundaciones, bloqueo de vías de acceso, pronunciado deterioro de dos planteles escolares, entre otros graves problemas que aquejan a las familias que allí permanecen.

Los criterios que INAVI declaró tener en cuenta para atender cada una de las situaciones en las que se encuentran los habitantes, en razón del vínculo

jurídico que mantienen con el INAVI, son, en orden de prioridades, los siguientes: (a) adjudicatarios iniciales del INAVI con viviendas canceladas; (b) adjudicatarios iniciales con viviendas sin cancelar; (c) traspasos de viviendas; (d) compra-ventas irregulares; (e) construcciones anexas a las viviendas unifamiliares; y (f) ocupantes y otros. En la práctica, sin embargo, la prioridad en la reubicación se la han otorgado a los ocupantes de las viviendas que presentan mayor riesgo de desplomarse. La inminencia del riesgo colocó a las familias en condiciones de desventaja frente al INAVI y limitó, de esa forma, su posibilidad de movilizarse por indemnizaciones más justas y adecuadas. Frente a la situación de riesgo para su vida y el inmueble, las personas aceptaron indemnizaciones insuficientes y reubicaciones en zonas alejadas de Caracas, en viviendas de poca calidad y que tienen un metraje inferior al de sus antiguas viviendas en Nueva Tacagua. Por otra parte, la modalidad impuesta por el INAVI establece como condición que las personas reubicadas deban pagar las nuevas viviendas asignadas, incluso si habían cancelado la totalidad de la vivienda de Nueva Tacagua, la cual deben abandonar por omisiones imputables a los organismos del Estado. La estrategia implementada por el INAVI consiste en el otorgamiento de una indemnización única de Bs. 8.000.000 por la vivienda a desalojar. A la familia se le presentan, sin más, dos escenarios: (a) aceptar una indemnización única de Bs. 8.000.000 -que ni siquiera cubre los requerimientos mínimos para la adquisición de vivienda bajos los programas destinados a los sectores con ingresos inferiores a 55 UT; o (b) que esa cantidad sea tomada como cuota inicial de una nueva vivienda.

Otro aspecto de la problemática, que todavía no ha sido abordado por el INAVI, se refiere a las

personas que tienen más de 20 años como poseedoras de las viviendas, pero que no han cancelado ni formalizado contratación con el INAVI (caso de los bloques 11 y 12 de la terraza KK). Estas personas deben ser asimiladas como propietarios, hayan o no cancelado la vivienda, dentro de lo que jurídicamente se conoce como “usucapión” y que constituye una forma de adquisición de la propiedad por prescripción adquisitiva.

La reubicación de los habitantes de Nueva Tacagua debe ser asumida como un asunto que requiere una participación coordinada de los institutos de vivienda y no exclusivamente por el INAVI. Este organismo sólo es competente para construir viviendas enmarcadas dentro del área de Asistencia I de la Ley de Política Habitacional, que son viviendas de características inferiores a las que existen en Nueva Tacagua y no se ajustan al estándar que debería guiar la indemnización.

Provea considera que lo ajustado a derecho es que se otorgue a las familias y habitantes una vivienda de igual o mejor calidad y; en la medida de las posibilidades, que esa reubicación se produzca en Caracas, donde trabajan, estudian y tienen sus relaciones interpersonales. Esta exigencia tiene en cuenta los criterios sentados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General 7 sobre los desalojos forzosos.

Igualmente, el Estado debe reconocer las inversiones en bienhechurías hechas por los propietarios a sus viviendas, a lo largo de estos años. Debería, asimismo, realizar estudios integrales para determinar las posibilidades de estabilización de algunas de las terrazas menos afectadas.

Durante el período que abarca el Informe, se interpusieron dos amparos constitucionales por la

violación al derecho de petición. El 11.08.04, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ratificó, con ponencia del magistrado José Manuel Delgado Ocando de la Sala Constitucional, el fallo de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que el 06.03.03 declaró con lugar una acción de amparo presentada por Provea contra el INAVI. En su decisión, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declaró procedente el amparo constitucional presentado por Provea y ordenó al presidente del INAVI de ese entonces dar respuesta en relación con los criterios utilizados para reubicar a las familias de Nueva Tacagua con viviendas afectadas, las alternativas a ser presentadas a quienes viven en anexos o en viviendas alquiladas en el sector, y los planes inmediatos para atender la grave situación de los habitantes¹. La Sala Constitucional, por su parte, constató que en el presente caso el INAVI “no dio una oportuna y adecuada respuesta a los solicitantes, dentro del lapso establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, esta Sala considera que se configuró la lesión al derecho de petición denunciado por la parte actora consagrado en el artículo 51 de la Constitución, estando, por tanto, ajustada a derecho la decisión consultada”².

El 29.09.04, otro grupo de familias de Nueva Tacagua, con la asesoría de Provea, interpuso una Acción de Amparo Constitucional contra Jesús Hernández, Presidente del INAVI. La medida fue presentada ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por violación al derecho de petición establecido en el artículo 51 de la Constitución, asistidos por Provea³. Las familias que demandaron llevan más de 15 años habitando en sus residencias y no aparecen re-

gistradas en los archivos de I INAVI como propietarios. Frente a esta situación, se dirigieron en reiteradas oportunidades al presidente del INAVI para conocer los criterios y directrices que se tiene estipulado aplicar en su caso y, en ese sentido, ejercer su derecho de participación para exigir una solución que proteja sus derechos.

También se adelantan otras estrategias jurídicas y extrajurídicas para facilitar la interlocución entre la comunidad y el Estado. Al cierre de este

Informe, el 04.11.04, se elevó una petición al Ministro de la Vivienda, apoyada con la firma de más de 270 familias, para solicitar una audiencia y establecer los puentes con las nuevas autoridades de vivienda, que haga posible un espacio de discusión para diseñar, de manera conjunta, una estrategia de abordaje que supere la visión parcializada y contraria a derecho hasta ahora utilizada por los organismos con competencia en el tema.

1. PROVEA: Derechos Humanos y Coyuntura N° 113 (boletín electrónico) 08 al 21.03.03 [en línea] <http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2003/coyuntura_113.pdf>
2. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA [en línea] <<http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasprensa/notasdeprensa.asp?codigo=1356>>. Consultat de 12.08.04.
3. PROVEA [en línea] <http://derechos.org.ve/recursos/alegal/ntacagua/amparo_inavi.pdf>