

Derecho a la vivienda

La ley protegerá al matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio inembargable y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de una vivienda cómoda.

Artículo 73 de la Constitución de la República de Venezuela

Más allá del tono humanitario que implica la ayuda a las familias que no tienen vivienda, un número superior al centenar de Estados de todo el mundo (el venezolano incluido) han suscrito una serie de pactos internacionales, para la defensa y aplicación de políticas nacionales concretas a favor de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda. En líneas generales se reitera la responsabilidad del Estado en la materia, y aunque éste carezca de los recursos económicos suficientes, no está liberado de tal compromiso con la población, en especial con la de menores ingresos. En el VI Informe Anual de Provea, se citaban cuatro obligaciones básicas de los Estados: obligación de reconocerlo y respetarlo, de promoverlo, de protegerlo, y de cumplirlo y asegurarlo. Al ampliar tales aspectos se tiene que:

“a) Reconocer. La obligación de los Estados de reconocer el derecho a la vivienda se manifiesta en varias esferas importantes. En primer lugar todos los países deben reconocer que la vivienda tiene una dimensión de derecho humano y asegurarse de que no se adopten medidas de ninguna clase con intención de menoscabar la condición jurídica de ese derecho.

b) Respetar. La obligación de respetar el derecho a una vivienda adecuada implica que los gobiernos deben abstenerse de toda medida que impida a la población satisfacer este derecho por sí misma cuando está en condiciones de hacerlo.

c) Proteger. Con el fin de proteger efectivamente el derecho a la vivienda, los go-

biernos deben prevenir toda posible violación de estos derechos por 'terceras partes', tales como los propietarios de inmuebles o las empresas urbanizadoras. Si de todas formas se producen violaciones, las autoridades deben impedir nuevos abusos y garantizar a los interesados el acceso a los recursos jurídicos que permitan reparar los daños.

d.) Realizar. En comparación con las obligaciones de reconocer, respetar y proteger, la obligación de un Estado de realizar el derecho a una vivienda adecuada resulta positiva e intervencionista. En esta categoría, en particular, se plantean cuestiones de gastos públicos, reglamentación gubernamental de la economía y mercados de terrenos, provisión de servicios públicos e infraestructura afines, redistribución del ingreso y otras obligaciones positivas¹⁹².

En consecuencia, "al adoptarse la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el derecho a una vivienda adecuada pasó a formar parte del conjunto de normas jurídicas internacionales de derechos humanos universalmente aplicables y universalmente aceptadas. Desde entonces se ha reafirmado este derecho en un gran número de instrumentos de derechos humanos, todos los cuales son importantes para distintos grupos de la sociedad. El derecho a una vivienda adecuada se reconoce explícitamente por lo menos en 12 textos aprobados y proclamados por Naciones Unidas"¹⁹³. Este reconocimiento internacional no es sin embargo suficiente, pues en decenas de países los Estados, aunque están adheridos a los Pactos (en especial al de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que data del año 1966), no han aplicado políticas coherentes, estando comprometidos a armonizar sus legislaciones,

políticas y prácticas nacionales con las obligaciones jurídicas internacionales vigentes.

"Es un error pensar, como se hace algunas veces, que tratándose de ciertos derechos, como el derecho a la vivienda, lo único que hace falta para que los gobiernos atiendan sus obligaciones en tal sentido es proporcionar fondos públicos en cantidad suficiente y efectuar las consiguientes asignaciones de recursos monetarios. Lo cierto es que el derecho a la vivienda y, en realidad, todos los derechos económicos, sociales y culturales comportan una serie mucho más amplia y compleja de obligaciones por parte de los Estados"¹⁹⁴. Al recapitular ese compromiso de las autoridades nacionales, que va más allá de la elaboración de presupuestos, se parte de la elaboración de un plan o estrategia nacional en materia de vivienda en la que "se definirán los objetivos para crear las condiciones necesarias, determinar con qué recursos se cuenta para alcanzar esas metas y la forma más eficaz de utilizarlos, y fijar responsabilidades y plazos para la aplicación de las medidas necesarias. Las estrategias deben ser fruto de consultas auténticas y generalizadas que se efectuarán con la participación de todos los sectores sociales, entre ellos las personas sin hogar y las que no disponen de una vivienda adecuada, así como sus representantes y organizaciones"¹⁹⁵.

Un aspecto con el que se topa la realización plena del derecho a la vivienda, es la aparente falta de recursos económicos que enfrentan las autoridades nacionales para la ejecución de estos planes, sin embargo éstos deben ejecutarse contando con "hasta el máximo de los recursos que disponga", como recalca el propio Pacto, porque "la obligación de los Estados consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas adoptadas son suficientes para la realización del derecho a una

192 NACIONES UNIDAS: *El derecho humano a un vivienda adecuada*. Ginebra, 1994, págs.15-17.

193 Idem, pág. 5.

194 Idem, pág. 11.

195 Idem, pág. 12.

*vivienda adecuada por todos en el plazo más breve utilizando al máximo los recursos de que se dispone*¹⁹⁶.

En un intento de ampliar el marco de aproximación, para tomar cabal comprensión de las dimensiones del derecho a la vivienda, se han definido siete puntos, a partir de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 de Naciones Unidas, que es indispensable retomar: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, gastos soportables, habitabilidad, facilidad de acceso económico, ubicación adecuada y adecuación cultural de la vivienda¹⁹⁷.

Cifras sobre la vivienda en Venezuela

De acuerdo con el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), durante todo el año 1994 solo se terminaron en el país 38.890 *soluciones habitacionales*, como han denominado las autoridades tanto a las viviendas totalmente concluidas como a las edificaciones o dotación de servicios en parcelas que implican el aporte de los beneficiados para su culminación y habitabilidad. Encontramos en ésta definición de *solución habitacional*, por parte de las autoridades del sector, una primera gran carencia en el respeto al derecho a la vivienda en Venezuela, una vez que se asume y se parte del hecho de que los propios habitantes de una comunidad deben concluir diversos servicios o condiciones hasta lograr una vivienda adecuada, restando obligaciones estatales. De ese número, 22.762 fueron responsabilidad del Estado y 16.128 del sector privado, y entre las mismas deben contarse las viviendas financiadas con recursos del Ahorro Habitacional.

Según los cálculos de constructores privados, al concluir 1995 solo podría añadirse

un número similar de *soluciones habitacionales*, en el mejor de los casos, tras haberse manifestado durante los primeros meses del año una paralización de los créditos del Ahorro Habitacional. De lograrse la cifra total de unas 80.000 viviendas para el bienio 1994-95, tal meta sería sensiblemente inferior a la anunciada por el gobierno de Rafael Caldera en su Plan de Estabilización y Recuperación Económica (PERE), en el cual se comprometía para ese periodo con un total de 180.000 *soluciones habitacionales*, para paliar el creciente déficit habitacional en Venezuela, que sobrepasa el millón de unidades. En un simple contraste de números nos topamos con una insuficiente política oficial, en materia de gasto público, que contradice, tal como quedó señalado en la primera parte de esta sección, las obligaciones del Estado en la materia.

Para Leopoldo Baptista, ex presidente de la Cámara Venezolana de la Construcción, el año 1995 "*quedará como el peor para la promoción de viviendas*" por la conjugación del factor inflacionario, la acumulación del dinero del Ahorro Habitacional y el mantenimiento de condiciones similares, por parte de las autoridades, respecto a los topes para créditos hipotecarios con lo cual "*las pocas ejecuciones que están en construcción con recursos de la Ley Habitacional serán viviendas pequeñas con mínimos acabados, para que puedan venderse dentro del tope de precio establecido por la ley*"¹⁹⁸. La anterior afirmación, que se repitió a través del último año entre diversos representantes del sector privado de la construcción pone en evidencia, nuevamente la falta de coherencia estatal, ya que nos encontramos con empresarios que de antemano anuncian el incumplimiento de lo acordado, en perjuicio de los nuevos propie-

196 Idem, pág. 13.

197 COMITE DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Observación General N° 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 8.

198 Economía Hoy, 23.10.95.

tarios de viviendas, a quienes a través de la Ley de Política Habitacional (LPH), se les ha descontado regularmente el monto previsto por el instrumento legal, pero carecen de una instancia para hacer valer su derecho.

Según cifras del propio CONAVI, dependencia adscrita al Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), en 1992 se registró el número más alto en los últimos 12 años de soluciones habitacionales terminadas con 98.248 unidades, lo cual, gracias al mejor momento vivido por la LPH, hizo presagiar la posibilidad de revertir el número cada vez mayor de necesidades habitacionales insatisfechas. Sin embargo, la declinación registrada a partir de entonces constituye una seria preocupación, debido a que obedece a la ausencia de políticas coherentes y concretas.

No puede obviarse ese papel cada vez más disminuido del sector público en la ejecución de planes concretos de vivienda, pues su participación se ha visto sensiblemente reducida al pasar en el año 1992 de 81.080 *soluciones* habitacionales terminadas, a la mitad (40.820) al año siguiente, y un año más tarde, la cifra nuevamente decreció para ubicarse en solo 22.762 unidades.

Uno de los obstáculos que se presentan al tratar de abordar de manera sistemática el estudio de la vivienda en Venezuela es la falta de información actualizada. De hecho, las entidades oficiales para ofrecer datos siguen remitiéndose en 1995 al Censo de Población del año 1990, realizado por la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI). Según el CONAVI¹⁹⁹, el déficit bruto de vivienda en el país ascendía a 879.890 unidades en 1990, de las cuales se contaban 459.043 de déficit estructural (falta absoluta de vivienda) y 420.884 del denominado déficit funcional, en el cual se cuentan a las viviendas habitadas pero con carencia de servicios o en situación de

riesgo. El déficit bruto se concentraba en la región capital (Distrito Federal y Edo. Miranda) con un 20,3%, seguida de Centro-Occidente (Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy) con 16,6%, Central (Carabobo, Aragua y Cojedes) con 15,5%, Zulia con 12,1%, Los Andes (Trujillo, Táchira, Mérida y Barinas) con 11,4%, y Nor-Oriental (Anzoátegui, Monagas y Sucre) con 11,1%.

Sin embargo, según cifras más actualizadas del CONAVI, citadas por la Cámara Inmobiliaria del Edo. Aragua, a mediados de 1995 el déficit acumulado de viviendas ascendía a 1 millón 441 mil unidades y para hacer frente a esta creciente demanda habitacional, el gobierno de Rafael Caldera durante el quinquenio 1994-99 *"aspira atender el 33% de los requerimientos, lo que significa producir 583 mil soluciones habitacionales"*²⁰⁰. Pese al reconocido espíritu del Presidente Caldera a favor de la construcción de viviendas, carece de fundamento un ofrecimiento de este tipo, toda vez que en sus dos primeros años, solo se habrán concluido unas 80 mil viviendas. *"Hay que tomar medidas, porque de lo contrario Rafael Caldera será el presidente en cuyo gobierno se construirán menos viviendas, en contraposición a lo que fue su primer gobierno, en el que se impulsó la edificación habitacional"*, ha alertado el ex presidente de la Cámara Venezolana de la Construcción, Leopoldo Baptista²⁰¹.

Aunque irreal, tomando en cuenta el tiempo transcurrido y el que queda pendiente, debe resaltarse de la propuesta oficial que presentara Leandro Quintana, presidente de CONAVI, el énfasis en la construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos, en concordancia con el espíritu de los documentos internacionales citados con anterioridad, mediante la edificación de 486 mil unidades nuevas para las familias con hasta

199 CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA. Oficio N° 324. Caracas, CONAVI, 1995, pág. 3.

200 El Araguëño, 25.07.95.

201 Economía Hoy, 23.09.95.

tres salarios mínimos por mes, “para cubrir el 34% de los requerimientos de ese sector social”²⁰², mientras que en el caso de familias con ingresos entre tres y siete salarios mínimos mensuales, sobre el papel está la propuesta de levantar 76 mil nuevas viviendas en el quinquenio, al tiempo que para los grupos familiares con más de siete salarios mínimos serían construidas 20 mil unidades. Con dicho plan, de cumplirse cabalmente, al concluir el actual gobierno el sector medio de dicha escala tendría satisfecho el 29% de sus necesidades y el de mayor ingreso el 27%.

Si miramos las cifras y declaraciones anteriores, desde la perspectiva de los instrumentos aportados por ONU para evaluar el derecho a la vivienda, nos encontramos con la carencia de una política para el sector, hecho en sí mismo violatorio de este derecho, así como la asignación cada vez menor de recursos financieros.

La historia sin fin: desalojos y atropellos

Resulta contradictorio el hecho de que desde las esferas oficiales se asuman políticas represivas contra los constructores de ranchos o invasores de tierras, cuando un número importante de venezolanos solo intenta satisfacer por su propia mano, como prevé la ONU, su acceso a un derecho, una vez que el Estado ha demostrado su incapacidad de dar respuestas.

Durante el periodo que abarca este Informe, Provea registró decenas de casos de desalojos, desocupaciones y atropellos, incluso con agresión física, con lo que nos encontramos ante una historia que tiende a repetirse con similar dramatismo cada año, siendo igualmente conocida la política estatal de no ofrecer un marco de seguridad jurídica a inquilinos o pobladores que reclaman el derecho a la vivienda.

En Caracas, continuó la situación de inseguridad habitacional para miles de inquilinos, especialmente de las zonas de Chacao, Bello Monte y Los Chaguaramos. Mientras que el Congreso Nacional tuvo en sus manos durante el periodo, hasta tres proyectos para derogar la actual Ley de Inquilinato, el tema no llegó ni siquiera a debate en Cámara Plena, aparentemente por razones político-electorales, por lo que solo fue de conocimiento de la Comisión de Asuntos Vecinales de la Cámara de Diputados. Según las cifras de la Asociación Metropolitana de Inquilinos, en el lapso 1992-94 se produjeron unas 63.000 desocupaciones y desalojos de viviendas, solo en Caracas, tras litigios que favorecieron a los propietarios de los inmuebles. De acuerdo con Luis Eduardo Ortega, de esta asociación, las acciones legales se intensificaron en el último año, en algunas zonas capitalinas como Chacaíto, porque los edificios una vez desocupados y refaccionados pasan a ser explotados como oficinas o locales comerciales que reportan mayores ganancias para sus dueños, sin que ante esa situación la única entidad oficial en la materia, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, actúe para proteger a la población afectada, tal como lo señalan los tratados suscritos por Venezuela, en el caso de la intervención de “*terceras partes*”. Mientras tanto, la Cámara Inmobiliaria de Venezuela²⁰³, niega que el actual fenómeno tenga su raíz en la especulación, sino que se origina en la escasez, ya que según dicha entidad, en Venezuela solo el 20 por ciento de viviendas se encuentran bajo el régimen de alquiler. Según cifras de la OCEI, del censo de 1990, 1 millón 200 mil familias venezolanas vivían entonces alquiladas, de esa cifra la mitad estaba ubicada en Caracas.

En Caracas, pese a la regulación de alquileres que decretó el gobierno de Rafael Caldera

202 El Araguëño, 25.07.95.

203 El Globo, 14.03.95.

durante seis meses (desde el 10.07.94) y a los llamados de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, el mercado de la vivienda arrendada ha vivido drásticas condiciones impuestas por los propietarios, en una situación de marcada escasez de oferta. Aunque los alquileres en dólares dejaron de promocionarse en los diarios capitalinos una vez que entró en vigor el Régimen de Control de Cambio, el 27.06.94, a partir de entonces y según se pudo comprobar en 1995, se han establecido modalidades de aumentos semestrales según la tasa inflacionaria y anticipos de hasta 12 meses de renta; también se hicieron comunes los *contratos de comodato*, figura legal empleada por propietarios y administradores para evadir los compromisos y condiciones legales de amparo al inquilino previstas en la actual Ley de Inquilinato, en la aplicación de una especie de “*ley de la selva*”, donde se imponen especialmente los más fuertes, sin que tampoco se manifieste la acción oficial pese a que ese nuevo “*marco regulatorio*”, impuesto por los propietarios, aparece públicamente en periódicos cada día.

A juicio de Fernando Viloría, director de Inquilinato del Ministerio de Fomento, el drama inquilinario que se vive en Venezuela “*debe ser asumido como un problema de Estado, no es un asunto jurídico únicamente(...) Si solucionamos el problema jurídico, ¿qué vamos a lograr, llevar al mercado, a partir del equilibrio de la legislación inmobiliaria, las 300 mil viviendas que permanecen cerradas por el temor de los propietarios a alquilarlas? Esto no solucionaría la situación, por eso es un problema de Estado en el que tanto el gobierno como la empresa privada tienen que poner de su parte*”²⁰⁴.

El 26.06.95, centenares de personas se congregaron ante la CSJ e introdujeron un escrito en el que solicitaban del máximo tri-

bunal una acción de amparo para evitar los efectos que constantemente generan los desalojos y las entregas materiales de inmuebles sobre las familias que viven bajo régimen de alquiler. De acuerdo con ese documento, suscrito por la Asociación Metropolitana de Inquilinos, para ese momento 67 mil familias a nivel nacional se enfrentaban a causas judiciales ante tribunales, mientras que a otras 796 familias se les seguía procedimiento en la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento. Con días de antelación, el 30.05.95, y en respuesta al evidente clima de inseguridad jurídica que afecta a los inquilinos, el Fiscal General de la República, dirigió una comunicación al Ministro de Justicia, recordándole los decretos 513 y 576, de 1971, sobre la venta de inmuebles que se encuentren arrendados: “*De acuerdo al contenido de los citados decretos, los Registradores, Notarios y Jueces, deben abstenerse de protocolizar documentos de enajenación, cuando no se haya dado cumplimiento a la oferta del Derecho de Preferencia de compra que asiste al inquilino que arrienda la vivienda, cuando se enajene el bien a personas distinta al arrendatario a pesar de constar su manifestación de voluntad de adquirir el apartamento y cuando no hayan transcurridos los nueve días que otorga la Ley al ocupante para exponer su voluntad o no de comprar el inmueble*”²⁰⁵.

En el período que comprende este Informe se registraron casos de atropellos y de destrucción de viviendas, como el vivido por más de 300 familias de La Chamarreta²⁰⁶, en el Edo. Zulia, quienes el 01.03.95 se dirigieron a la Asamblea Legislativa para dar a conocer el hecho en que perdieron sus viviendas de autoconstrucción, en un desalojo que había sido anunciado por funcionarios del CTPJ, en compañía del jefe civil de la parroquia Francisco Eugenio Bustamante. Igualmente, en la

204 El Globo, 21.03.95.

205 Últimas Noticias, 31.05.95.

206 La Columna, 02.03.95.

capital del Edo. Zulia se dio a conocer un caso que puso en evidencia una vez más la inseguridad de la tenencia, ya que los descendientes de un antiguo propietario, del siglo pasado, lograron que un juez avalara una petición de desalojo en una zona de 34 hectáreas donde están asentadas centenares de familias y comercios desde hace décadas, en un hecho que fue calificado de “*pesca en río revuelto*” por el abogado de las familias afectadas. En agosto de 1995, 78 familias fueron desalojadas violentamente de los terrenos ubicados en Brisas de Macagua (Edo. Bolívar). Al parecer, permanecían en calidad de adjudicatarios en la zona, propiedad de la CVG.

Ante la subcomisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, habitantes de la comunidad de El Huete, ubicada en la población de Cagua, pidieron “*la apertura de una investigación para determinar la responsabilidad del gobernador Carlos Tablante (Edo. Aragua) en los atropellos cometidos por la policía de esa entidad y por agentes de la Disip. Los pobladores de El Huete mantienen una lucha por la propiedad de 88 hectáreas donde han construido sus viviendas desde hace tres años, tiempo durante el cual han vivido allanamientos, desalojos, detenciones masivas y persecuciones*”²⁰⁷.

Política Habitacional, el puntal oficial

Vigente desde 1990, la LPH ha atravesado desde 1994 su peor momento, en el que se ha reducido sensiblemente el papel promotor que pretendió dársele como puntal oficial en la materia. Este instrumento fue debilitado por factores tales como las altas tasas de inflación presentes en Venezuela a lo largo de 1994-95, la enorme deuda del Estado y del sector privado en sus aportes a las entidades y la baja remuneración (3% anual) que percibieron esos ahorros durante el lapso. solo los

dos primeros años las autoridades cumplieron con la Ley al integrar casi la totalidad del 5% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional para los programas de vivienda; por ejemplo al cierre del mes de junio de 1995 el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) y el Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR) no habían recibido unos 65.000 millones de bolívares correspondientes a programas de ejecución de viviendas para los sectores de menores recursos por el año en curso, según Enrique Álvarez Gil, ex presidente de la Cámara Venezolana de la Construcción. Esta situación de severos incumplimientos por parte de las propias autoridades, ha propiciado y alentado una dinámica de falta de responsabilidades en otras esferas, como la privada y el sector de la construcción.

Esta situación persistía a poco tiempo de haberse celebrado en Barquisimeto (Edo. Lara) la I Cumbre Nacional de la Vivienda, en donde los sectores oficial, privado y sindical decidieron unir voluntades para tratar de paliar la crisis habitacional en Venezuela.

Otro factor que ha jugado un papel importante en la contracción que ha vivido el sector, es la inflación y su influencia marcada en los aumentos de los insumos de la industria de la construcción, los representantes de este sector defendieron públicamente la opción de construir viviendas y entregarlas sin haberlas concluido para no sobrepasar los topes establecidos por la LPH, con cuyo techo de precios, por ejemplo, resulta imposible comprar un apartamento en Caracas. “*Los promotores privados, con los topes de precios existentes, no pueden construir viviendas enmarcadas en el Área de Asistencia I, porque los precios finales de las unidades no se ajustan a los índices de inflación*”, apuntó Álvarez Gil.

Esa dinámica de baja remuneración de los ahorros y alta inflación condujo a que al final de 1994 el total de captaciones del Ahorro

207 El Universal, 09.10.94.