

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 de 1961

Tendencias de las necesidades habitacionales

El déficit de viviendas sigue siendo preocupante, ubicándose en alrededor de 1.400.000 unidades, según estimaciones privadas y 900.000 unidades según cálculos oficiales, siendo necesaria la construcción, reposición o reacondicionamiento de unas 125.000 unidades anuales durante una década a fin de cubrir el déficit acumulado¹.

Durante el último año de gestión gubernamental del Presidente Rafael Caldera, la construcción de viviendas por parte del sector público, se ubicó en las 44.743 mil unidades que incluyen financiamiento y fideicomisos a organizaciones comunitarias². Sumando estas unidades a una decreciente producción de viviendas por parte de promotores privados, es fácil concluir que el déficit acumulado no sólo no será superado en el tiempo previsto, sino que continuará aumentando, aún si se cuenta la creación de infraestructura para 60.000 viviendas, como parte del Plan Trienal de Fundabarrios.

La producción de nuevas viviendas sigue siendo el principal componente de la política habitacional del Estado, pese a los intentos de diversificar la intervención en este sector. Aún así, cabe destacar como cierto progreso en función de la diversificación de opciones, el hecho de que en 1998 el Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi) dedicó cerca del 30% de sus créditos para mejoramiento y sustitución de viviendas, contra un 17% del año anterior³. Esta tendencia, sin embargo, no cuenta con un comportamiento equivalente en el caso de Fundabarrios, entidad que tan sólo dedicó el 2,2% de su presupuesto al equipamiento de barrios y el 30,2% para construcción de 2.762 viviendas de las 6.429 que había proyectado para dicho año⁴, lo cual sigue evidenciando la ineficacia de esta fundación del Estado para cubrir satisfactoriamente los objetivos para los cuales fue creada.

En lo que respecta al ámbito presupuestario, el siguiente cuadro indica que las proyecciones del sector presentan serias disminuciones con respecto al año anterior, sin contar la omisión del rubro correspondiente al Fondo de Desarrollo Urbano (Fondur).

Organismo	Presupuesto Ejecutado 1998	Presupuesto Proyectado 1999
Fondur	74.279,1	n/i
Fundabarrios	8.274,2	281,0
Inavi	110.471,3	11.380,2

Fuente: Memoria y Cuenta Mindur. Cifras expresadas en millones de bolívares

Cabe subrayar que nuevamente se le asigna a Fundabarrios un presupuesto similar al de los años 1996 y 1997, lo cual seguramente resultará insuficiente para cubrir las metas planteadas. Sin embargo, la ejecución por debajo de lo planificado, en el único año que la institución contó con un aumento considerable de recursos, pone de manifiesto la pobre gerencia de la fundación. En octubre de 1998, Inavi y Fondur anunciaron que desde marzo de ese año no habían recibido los doceavos necesarios para la construcción y reacondicionamiento de viviendas, por lo que se produciría un retraso considerable en la programación pautada que podría reducir a la mitad las proyecciones de viviendas concluidas para fines de 1998.

En materia de construcción de viviendas, el nuevo gobierno nacional anunció a través del Plan Bolívar 2000 que prevé la construcción de 90.000 viviendas para 1999, incluyendo la solución habitacional para las 2.435 familias de Nueva Tacagua (Caracas)⁶.

Seguridad jurídica de la tenencia

Sin duda, la ocupación de tierras y viviendas constituye el fenómeno más significativo durante el período en estudio, lo cual es consecuencia de la falta de una política integral en la materia. Las ocupaciones, usualmente seguidas por desalojos forzosos, siguen reflejando una de las expresiones más dramáticas en cuanto a seguridad jurídica de la tenencia.

Durante el período, Provea registró al menos 50 casos de ocupaciones que involucraron a más de 7.000 familias, sin contar casos masivos que se produjeron al inicio de la presidencia de Chávez Frías. Del total de casos antes mencionados, cerca de dos tercios se registraron durante los primeros meses de la nueva administración.

La gran mayoría de los casos registrados se producen en terrenos municipales, parques nacionales, orillas de carreteras y lotes abandonados, mientras que el 15% son resultado de conflictos sobre terrenos cuya titularidad es imprecisa. El uso desproporcionado de la fuerza para proceder a desalojos se constató en el 20% de los casos, muchos de los cuales fueron protagonizados por cuerpos locales de policía y Guardia Nacional (GN), a instancia de alcaldes o con órdenes judiciales, sin que se diera a los habitantes alternativa alguna para cubrir sus necesidades de vivienda.

Al respecto cabe destacar lo señalado por Liana Bustillos, Directora Ejecutiva de Urbi 98, quien frente al primer repunte de ocupaciones, ocurrido en octubre de 1998, afirmó "*... toda persona tiene derecho a una vivienda. Si los gobiernos no fueron capaces de preparar terrenos suficientes ni de crear los empleos necesarios, es legítimo que quienes menos tienen opten por la invasión como un medio para conseguir viviendas*"⁷.

Tal como ha sucedido en anteriores oportunidades, buena parte de las ocupaciones (un 20% de las mismas) se registraron en los meses de octubre y noviembre, justamente antes de las elecciones de gobernadores, en lo que viene constituyendo un patrón recurrente según el cual la coyuntura de las campañas electorales es usada por invasores profesionales para estimular a familias sin techo a tomar tierras a cambio de promesas que rara vez son cumplidas. Sin embargo, el problema de las ocupaciones ilegales registró un repunte sin precedentes cuando, en febrero de 1999, el Presidente Chávez afirmó que, si bien reconocía y respetaba el derecho a la propiedad, no estaba dispuesto a ordenar el uso de la GN para efectuar desalojos y trasladó toda la responsabilidad relacionada con este problema a los gobernadores⁸. En ese momento, Provea valoró el cambio de actitud gubernamental pues con ello se revertía una práctica represiva que se venía presentando en la última década, dando paso a una novedosa actitud de diálogo entre las autoridades y los demandantes de viviendas.

Se estima que entre febrero y marzo de 1999, el número de ocupaciones aumentó diez veces⁹, abarcando desde terrenos de diverso tipo, hasta edificios confiscados por el Fondo de Garantías de Depósitos, estacionamientos, hoteles, fincas y galpones industriales. Tan sólo en el Edo. Monagas, se estima que en marzo se produjeron unas 5.000 ocupaciones, mientras que en el Edo. Zulia se habrían registrado cerca de 200, además de las mencionadas al comienzo de esta sección¹⁰.

Curiosamente, y a diferencia de años anteriores, la explosión de ocupaciones experimentada en marzo de 1999, llevó a varios gobernadores, alcaldes y hasta terratenientes a ofrecer terrenos para solventar el problema de las personas sin techo. La declaración más emblemática fue la del Alcalde Raoul Bermúdez (Municipio Sucre, Edo. Miranda) quien ofreció terrenos municipales afirmando "*se los regalamos al gobierno nacional, pero para que desarrolle un plan de viviendas*"¹¹. Por su parte, un hacendado del Edo. Monagas ofreció donar 79 has. en esa entidad para planes de vivienda¹², al tiempo que autoridades de los estados Miranda, Guárico, Mérida, Zulia y Bolívar hacían ofrecimientos similares. Las autoridades nacionales hicieron otro tanto, al anunciarse, desde el Ejecutivo nacional, la

construcción de 7.500 viviendas para satisfacer las necesidades de los "invasores", estimados por el Ministro de Infraestructura en 15.000 familias¹³, mientras el Instituto Agrario Nacional (IAN), por su parte, garantizaba la existencia de 1.600.000 has. que podrían ser desafectadas para dar paso a proyectos habitacionales¹⁴, lo cual pone en evidencia que buena parte de los problemas de inseguridad jurídica de la tenencia a que se enfrentan los ocupantes desalojados, radican en una inadecuada distribución de tierras urbanas o urbanizables.

No obstante, más allá de estas ofertas hechas bajo la fuerte presión generada por la explosión del fenómeno de las "invasiones" de tierras, se desconoce si hasta el momento algunas de ellas han sido honradas por las autoridades, por lo que será motivo de análisis en el próximo Informe.

Disponibilidad de servicios y condiciones de habitabilidad

Según datos divulgados recientemente por el Banco Mundial, el 45% de los habitantes de Venezuela no cuentan con servicios de aguas servidas y recolección de basura¹⁵, manteniéndose el déficit acumulado de servicios fundamentales con los que debe contar una vivienda para que pueda considerársele adecuada.

La urgencia que enfrentan muchas familias para solventar sus problemas de vivienda, es frecuentemente usada por los organismos oficiales del sector para justificar la entrega de viviendas que no cuentan con los servicios básicos o con condiciones mínimas de habitabilidad. A comienzos de 1999, Fundabarrios entregó el Complejo Residencial "Rafael Caldera", ubicado en el kilómetro 12 de la carretera a Perijá (Edo. Zulia), compuesto por unas 1.500 viviendas. Las "soluciones habitacionales", sin embargo, fueron entregadas sin puertas, ventanas, inodoros ni fregaderos y carecían de servicios públicos de agua y aseo; adicionalmente, la escuela programada para el sector tampoco había sido concluida. Aún así, los habitantes decidieron ocupar las viviendas en esas precarias condiciones, por temor a ser víctimas de invasión por parte de otras familias igualmente necesitadas. De hecho, en una noche que el sector se quedó sin electricidad, unas quinientas viviendas fueron ocupadas por personas distintas a quienes las tenían asignadas¹⁶.

En un intento por rescatar la función de Fundabarrios, la administración del presidente Chávez está estimulando la producción de viviendas alternativas, para lo cual en julio de 1999 se realizó el I Encuentro e Inventario Nacional de Sistemas de Construcción para la Producción de Viviendas Dignas para los Venezolanos, en el cual Fundabarrios inventarió unos cien modelos de viviendas diseñadas por constructores populares. La nueva Presidenta de Fundabarrios confirmó la existencia de una serie de irregularidades de diseño y construcción en los modelos de vivienda que venía fabricando la fundación, así como la inadecuación de las estructuras habitacionales a las necesidades de las familias¹⁷. Como hemos señalado en anteriores oportunidades, Fundabarrios ha fracasado como entidad para la formulación de alternativas de bajo costo y para producir planes de reordenamiento de asentamientos no controlados con participación comunitaria, aunque es pronto para evaluar la reconducción de las políticas de la fundación.

La ausencia de información confiable en cuanto a la titularidad de los terrenos sobre los que se asientan los barrios continúa constituyendo un grave obstáculo para el desarrollo de planes oficiales que mejoren los servicios y las condiciones de habitabilidad de los asentamientos no controlados, a tal punto que, en el marco del proyecto Promueba II a cargo de Fundacomún y financiado parcialmente con recursos provenientes del Banco Mundial, el Representante Residente de dicha entidad en Venezuela, Bruce Carlson, afirmó que el proyecto está orientado a mejorar la construcción de viviendas en zonas estables donde no se hayan producido "invasiones recientes"¹⁸. Este requisito apunta precisamente a evitar conflictos con propietarios de terrenos sobre los cuales se han asentado barrios populares, en vista del retraso de Mindur para completar el inventario físico de tierras.

Las fallas estructurales no previstas oportunamente siguen afectando las condiciones de habitabilidad de los vecinos de Nueva Tacagua (Distrito Federal), sector que volvió a ser noticia en octubre de 1998 cuando un derrumbe en la terraza C dejó incomunicadas a 2.500 familias

de otras 11 terrazas. Al menos doce familias tendrían que abandonar sus viviendas al haber sido declaradas inhabitables por el Cuerpo de Bomberos, por lo que se firmó un compromiso entre habitantes y representantes del Inavi, entidad que ofreció una indemnización de Bs. 4.000.000 por las viviendas afectadas, a cambio de lo cual los habitantes se mudarían 48 horas después de recibida la indemnización; días más tarde, las familias fueron finalmente indemnizadas y abandonaron el sector¹⁹. Sin embargo, otras familias no han recibido la misma repuesta del Inavi y se niegan a desalojar las precarias viviendas hasta tanto se cumpla con la indemnización prometida, pues sólo han recibido menos de Bs. 1.500.000²⁰. La Memoria del Inavi señala que en 1998 fueron indemnizadas 267 familias de la terraza I, por un monto de Bs. 125.133.000²¹, lo que equivaldría a un promedio de Bs. 468.662 por familia, monto que se encuentra muy por debajo del daño ocasionado por Inavi a estos habitantes. En abril de 1999, dando inicio a la fase Propatria del Plan Bolívar 2000, que contempla el desarrollo de un plan habitacional para población de escasos recursos económicos, se iniciaron las labores de demolición de 2.435 de las 3.457 viviendas que componen el sector²². Para el cierre de este Informe, estos pobladores no han logrado una solución definitiva a su problema de vivienda, a pesar de que el Presidente del INAVI, Carlos Angarita les ofreció cuatro alternativas: a) la reubicación en el sector El Morro de Petare (Edo. Miranda); b) optar por viviendas disponibles en el interior del país; c) autoconstrucción de viviendas en el mismo sector con el apoyo de la Alcaldía de Caracas y la Gobernación del Distrito Federal y d) indemnización calculada preliminarmente entre 6 o 7 millones de bolívares²³.

La improvisación en la planificación de proyectos de vivienda siguió igualmente afectando a habitantes de las zonas cercanas a las márgenes del Lago de Valencia (Edo. Aragua). Unas 350 familias del sector La Punta se han visto afectadas por el crecimiento del lago, el cual ha deteriorado las viviendas hasta el punto de hacer inhabitables a muchas de ellas. Similar situación enfrentan 1.500 familias de la zona de Las Vegas II. Ya en 1997 se había producido una crecida del lago que afectó especialmente a las familias de Las Vegas II; el apoyo gubernamental prometido para realizar obras que preserven la seguridad de las viviendas, estimado en Bs. 2.000.000.000, aún no ha sido recibido²⁴.

Finalmente, en la Parroquia San Martín de Caracas, unas 200 familias podrían perder sus viviendas como consecuencia de filtraciones de agua producidas durante los trabajos de construcción de una estación del Metro de Caracas. Representantes del Metro afirman que no pueden hacerse responsables de los daños, pues han transcurrido más de diez años desde que se realizaron los trabajos de excavación²⁵.

Gastos soportables y acceso a la vivienda

El principal recurso con el que cuenta la población para acceder a una vivienda es la Ley de Política Habitacional (LPH). No obstante, según estimaciones del Presidente de Provienda, Entidad de Ahorro y Préstamo, durante los primeros diez años de aplicación de esta ley, el déficit de viviendas se incrementó en un 75%, al pasar de 800.000 a 1.500.000 unidades, lo que evidencia el fracaso de la medida²⁶.

En noviembre de 1998 se aprobó, mediante decreto-ley, en el marco de la Ley Habilitante concedida al entonces Presidente Rafael Caldera, la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional²⁷, que forma parte del nuevo sistema de seguridad social. El esquema de financiamiento sigue siendo el mismo de la antigua LPH: 1% aportado por el trabajador y 2% por el empleador, y los trabajadores por cuenta propia pueden realizar sus propios aportes equivalentes al 3% de sus ingresos mensuales. El sistema está integrado por dos modalidades: Régimen del Fondo de Ahorro Habitacional y Régimen del Fondo de Aportes del Sector Público, siendo este segundo Fondo el que se usará para otorgar los subsidios directos a los compradores de escasos recursos, y se alimentará, al igual que hasta el presente, del 5% de los ingresos ordinarios del gobierno central.

El cambio principal consiste en que se elimina el subsidio a las tasas de interés y se establece un subsidio directo al comprador, hecho en un solo pago. El subsidio directo estará a

disposición de las familias que tengan ingresos inferiores a 55 Unidades Tributarias (UT) al mes, financiándose el saldo deudor a tasas de mercado por hasta 30 años. El Consejo Nacional de la Vivienda deberá definir periódicamente la relación entre el monto de subsidio, los ingresos del comprador y el valor de la vivienda, al tiempo que los pagos mensuales no podrán exceder el 30% del ingreso familiar mensual, ajustándose anualmente en la medida en que se produzcan variaciones en el ingreso familiar. Las familias con ingresos mensuales entre 55 y 110 UT, no son elegibles para el subsidio directo, pero sí para las demás condiciones de pago de la hipoteca.

Cabe advertir, sin embargo, que si bien el subsidio directo en un solo pago otorga al Estado un mayor grado de certeza para administrar los recursos públicos disponibles para la construcción de viviendas de interés social, existe el riesgo de que, en una situación inflacionaria, la certeza del Estado se convierta en incertidumbre para el deudor hipotecario. Las entidades financieras cuentan con un plazo de 180 días para adaptarse al nuevo sistema, a partir de la fecha de promulgación de la Ley, por lo que al cierre de este Informe sólo habían transcurrido cuatro meses desde su vigencia plena, de manera que resulta prematuro evaluar sus resultados.

Uno de los principales cuestionamientos que se había hecho al anteproyecto de esta ley se refería al carácter principalmente financiero de la misma, habiéndose descuidado otros aspectos de la política habitacional que se relacionan con la habilitación de tierra urbanizada²⁸. La Ley aprobada responde parcialmente a esta preocupación, ya que autoriza a Mindur a usar recursos del Fondo de Aportes del Sector Público para urbanización de terrenos, dotación de servicios y equipamiento de barrios, asistencia técnica e investigación.

El optimismo ya tradicional de las autoridades del sector para reducir el déficit habitacional en un plazo relativamente corto, es ahora compartido por el sector privado. Es así que el Presidente de la Cámara Venezolana de la Construcción afirmó, al momento de aprobarse el decreto-ley, que *"el funcionamiento del nuevo marco legal logrará que en un plazo mínimo de tres años se construyan 100 mil viviendas anuales con una tasa de incremento de 35% interanual hasta llegar a las 150 mil soluciones habitacionales"*²⁹. Sin embargo, el nuevo gobierno nacional solicitó al Congreso la autorización de una Ley Habilitante, que entre otros temas incluye la autorización para reformar el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional aprobado por su antecesor, lo que introduce un nivel de inestabilidad y confusión en este tema. Al cierre de este Informe, el Ejecutivo Nacional aprobó el nuevo subsistema de Vivienda y Política Habitacional, que reemplaza al anterior. Habrá que esperar que transcurra un mayor tiempo, a fin de evaluar la entrada en vigencia del nuevo instrumento y ver si efectivamente estimula la construcción de viviendas a bajo costo; de lo contrario, las viviendas ofertadas nunca estarán al alcance de quienes tienen necesidades más apremiantes.

Una primera señal preocupante fue el anuncio hecho por el Presidente de la Federación de Entidades de Ahorro y Préstamo en enero de 1999, quien aseguró que las entidades tendrían que limitar el otorgamiento para adquisición de viviendas, debido al aumento del encaje legal que deben pagar³⁰. Si bien el encaje legal fue nuevamente reducido a mediados de 1999, es evidente que por más que la nueva normativa en materia habitacional pretenda favorecer a quien no tiene vivienda, las entidades crediticias no se expondrán a tener "pérdidas" a causa del otorgamiento de créditos hipotecarios bajo el nuevo esquema.

En este marco de inexistencia de un módulo jurídico de las políticas habitacionales, el sector de la construcción cerró el año 1998 con una caída del 108%³¹, al tiempo que se proyectaba una contracción del 70% en la venta de apartamentos y casas³² y se constataba la virtual desaparición de empresas constructoras de viviendas prefabricadas³³.

El sector de la vivienda en alquiler presentó un panorama no más alentador, manteniéndose la tendencia a conservar unos 300.000 apartamentos de alquiler desocupados por temor a normativas en materia de inquilinato que se consideran sobreprotectoras para el arrendatario. La contracción de la demanda, sin embargo, provocó un retroceso en los precios especulativos de alquileres del orden del 20%³⁴. Por su parte, el Mindur a través de la Dirección General de Inquilinato, siguió concentrando su tiempo en recibir y procesar quejas sobre conflictos entre

arrendadores y arrendatarios, sin que hasta el momento haya diseñado una política de estímulo a la construcción de viviendas de alquiler³⁵.

1. El Globo, 11.10.98, pág. 30; El Universal, 13.01.99, pág. 2-1.
2. MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO: Memoria y Cuenta 1998, Vol. I, s/n.
3. Ídem. Pág. II-50.
4. Ídem. Págs. II-109 - II-110.
5. El Nacional, 07.10.98, pág. E-8 y 25.10.98, pág. E-1.
6. <http://www.eud.com/1999/04/11/1119AA.shtml>. Dinamita contra el caos de Nueva Tacagua.11.04.99.
7. El Nacional, 05.10.98, pág. A-12.
8. El Globo, 18.03.99, pág. 26.
9. El Universal, 16.03.99, pág. 2-4.
10. El Nacional, 20.03.99, pág. E-2; Panorama, 11.03.99, pág. 2-1; La Columna, 23.03.99, pág. 5.
11. La Voz, 17.03.99, pág. 30.
12. El Nacional, 13.04.99, s/p.
13. El Siglo, 22.03.99, pág. B-12.
14. El Globo, 18.05.99, pág. 8
15. El Universal, 02.11.98, pág. 2-1.
16. Panorama, 18.02.99, pág. 4-10; La Columna, 01.03.99, pág. 5.
17. El Diario de Caracas, 12.07.99, pág. 14
18. El Diario de Caracas, 13.01.99, pág. 10.
19. El Nacional, 21.10.98, pág. 2-B; El Universal, 22.10.98, pág. 2-8.
20. El Nacional, 20.03.99, pág. 2-C.
21. MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO: Op. Cit. Pág. II-49.
22. El Universal, 15.04.99, pág. 4-1.
23. <http://www.eud.com/1999/04/11/1119AA.shtml>. Op. Cit.
24. El Siglo, 22.10.98, pág. B-1; 28.10.98, pág. D-40.
25. El Diario de Caracas, 30.10.98, pág. 14.
26. El Universal, 13.01.99, pág. 2-8.
27. Gaceta Oficial del 05.11.98, Decreto-Ley N° 2.992.

28. GRUPO DE VIVIENDA DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO DE LA U.C.V: Proyecto de Ley Especial del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Observaciones de la Comisión. Caracas, junio 1998.

29. El Nacional, 12.10.98, pág. E-1.

30. El Globo, 26.01.99, pág. 19.

31. El Nacional, 21.01.98, pág. E-2.

32. El Impulso, 20.11.98, pág. D-2.

33. El Tiempo, 20.11.98, pág. 5.

34. El Nacional, 12.11.98, pág. E-2.

35. MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO: Op. Cit. Págs. II-36 - II-37.

