

Derecho a la vivienda

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

La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y 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 situación de vivienda y hábitat estuvo signada por un reacomodo institucional, gestado principalmente por la entrada en vigencia de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH)¹, que formalizó la creación del Ministerio para la Vivienda y Hábitat e inició la liquidación y transformación del entramado institucional anterior. También se produjo un cambio en la dirección de la cartera de vivienda y hábitat, en un contexto donde el Presidente de la República expresó de manera pública y recurrente su descontento y críticas a la ejecución de ese despacho. A la par, este nuevo Ministerio debió enfrentar la atención de una emergencia nacional, producto de la intensificación de las lluvias, las cuales tuvieron un fuerte impacto en materia de déficit habitacional y en la agudización de las precarias condiciones en las que ya se encontraban antes de la emergencia miles de familias en todo el país.

La intensificación de la demanda habitacional fue contrarrestada por un aumento contundente en el gasto público destinado al sector. A pesar de que en este período, de manera acertada, se implementaron diversas políticas orientadas a la diversificación y búsqueda de integralidad en la acción del Estado, promoviendo el protagonismo de las comunidades y otros actores no tradicionales en la ejecución de la política de vivienda, estas se encontraron con los obstáculos derivados de la

¹ Gaceta Oficial N° 38.182 del 09.05.05.

urgencia que implica la emergencia y un entramado institucional carente de la plataforma adecuada para recibir, tramitar y ofrecer alternativas a la demanda de vivienda en lapsos adecuados.

Si en años anteriores el fuerte retraso en los recursos fue uno de los nudos críticos, en esta oportunidad los bajos niveles de ejecución, por ejemplo, de gobernaciones y alcaldías, a las cuales se transfirieron fondos, incidió negativamente en la capacidad de respuesta del Estado frente a la emergencia.

Por otro lado, el despliegue de estrategias no tradicionales (subsidios para vivienda de alquiler) y la ampliación de la cobertura de subsidios para la adquisición de vivienda, fortalecieron la demanda, llevando a una situación de choque con la realidad del mercado inmobiliario, el cual se mostró insuficiente (por la ausencia de un registro actualizado de inmuebles en función de su uso y ocupación) e inaccesible (marcado por la especulación).

Como en otros años, las estimaciones del déficit habitacional continúan siendo un dato que justifica una política de vivienda con acento en la construcción de nuevas unidades, pero los datos de los dos últimos censos de población indican que el principal problema se centra en el mejoramiento (transformación) de viviendas existentes y hábitat, lo que indica la necesidad de un equilibrio en la distribución de los recursos.

Las ocupaciones siguieron operando como mecanismo social precario para procurar un espacio para de vivienda, a la par que cobró mayor relevancia como medida de presión a las autoridades nacionales y regionales en la búsqueda de alternativas. Así lo expresaron sus protagonistas en decenas de sucesos. Las familias ocupantes centraron su acción sobre terrenos baldíos, edificaciones urbanas desocupadas, zonas declaradas de alto riesgo y áreas verdes o espacios resguardados en barrios o zonas populares como espacios públicos, así como desarrollos habitacionales paralizados y/o sin concretar su adjudicación. Si bien en la actuación de las autoridades se presentó una mayor propensión al diálogo, persistieron los desalojos forzados sin previo aviso, que incluyeron la destrucción de enseres y el maltrato a las personas desalojadas. En la mayoría de los

desalojos acordados, no se concretó un abordaje integral para quienes carecen de vivienda, lo que derivó en nuevas ocupaciones.

En el período se realizó una reforma al Código Penal, que penaliza a los ocupantes ilegales, con prisión entre 5 y 10 años. El Ministerio Público fue el principal protagonista de este enfoque que criminaliza a los sectores populares.

La precariedad no se limita a las ocupaciones, y así las familias afectadas por urbanismos construidos por el Estado que no cumplen con los estándares de habitabilidad, continuaron haciendo uso este año de estrategias legales y administrativas para conseguir respuestas dignas a la violación de su derecho a la vivienda, frente a escenarios adversos en los que predomina la justicia formal sobre la sustantiva. Casos ya paradigmáticos son las acciones de los vecinos de Nueva Tacagua y familias que han denunciado las viviendas construidas al amparo de Fondur.

En materia de acceso a servicios públicos, tomando como referencia el acceso al agua potable, los indicadores macros dan cuenta de avances positivos, por ejemplo, respecto a las Metas del Milenio acordadas por Naciones Unidas, aunque persiste la inequidad entre las zonas urbanas y rurales, registrándose mayor cobertura y calidad en las primeras.

Una de las políticas que desde hace tres años mantiene continuidad y ritmo sostenido es el proceso de regularización de tierras urbanas en el ámbito nacional. A la fecha, y con la experiencia acumulada, se redefinió su alcance y se avanza, desde los sectores sociales que la impulsan y desde el Estado, en la construcción de Centros para la Transformación del Hábitat (CPTH), nacidos de los Comités de Tierras Urbanas (CTU) y de las necesidades de mayor articulación e impacto en el hábitat. Se busca por esta vía lograr una mayor incidencia en el diseño y ejecución de políticas públicas de vivienda a escala local y nacional.

1. Déficit habitacional

Con base en los dos últimos censos de población, del total de viviendas ocupadas, el porcentaje con necesidades de mejoramiento, sustitución y que acusan

hacinamiento pasó de 52,2% a 56,5% entre 1990 y 2001. El renglón de viviendas que requieren mejoramiento concentra, en uno y otro período, el punto fuerte del déficit habitacional. Del total de viviendas que califican para ser objeto de mejoramiento y sustitución, 81% registra deficiencias en materiales, servicios y área; mientras que el 19% restante expresa la demanda de viviendas nuevas². Es importante destacar estos datos a la luz del énfasis que ha prevalecido en la política de construcción de nuevas viviendas, que podemos definir como el enfoque “viviendista”, lo que le resta fuerzas al fortalecimiento de un modelo orientado a la diversificación de planes y proyectos que apueste por la transformación del hábitat con la activa participación de sus pobladores.

Estimación del déficit habitacional (Censos 1990 - 2001)

Déficit habitacional Venezuela 1990 – 2001	Censo 1990		Censo 2001	
	Nº de viviendas	% viviendas ocupadas	Nº de viviendas	% viviendas ocupadas
Ocupadas	3.519.383	100%	5.214.085	100%
Objeto de mejoramiento, sustitución y nuevas viviendas.	1.838.168	52,2%	2.944.374	56,5%
• Necesidades de mejoramiento	1.213.899	34,5%	2.384.366	45,7%
• Déficit bruto	624.269	17,7%	560.008	10,07%
Déficit estructural	459.157	13%	523.372	10%
Aceptables sin servicios	59.880	1,7%	-	-
Déficit funcional / hacinamiento ³	105.232	3%	36.636	0,7%

Fuente: INE. Censos de Población 1990-2001. Conavi-INE: estimaciones de necesidades de atención habitacional.

En el lapso bajo análisis se dio un impulso importante, con base en la nueva LRPVH, a la implementación de planes y programas que diversifican las estrategias de acción del Estado, con una activa participación de las comunidades

² Para un análisis en detalle sobre el déficit habitacional ver en este Informe el Informe Especial sobre políticas de vivienda en los últimos cinco años.

organizadas. El mayor protagonismo de los actores no tradicionales, así como la puesta en práctica de estrategias relegadas (adquisición de viviendas en mercado secundario y políticas de subsidios para alquileres en el marco de la emergencia por las lluvias) se toparon con las limitaciones institucionales propias de un entramado no afinado para responder a esta demanda activada de participación de los sectores populares, por la vía de subsidios o de oportunidades de créditos para construcción. Sobre este último escenario es prematuro adelantar resultados de una estrategia en progreso, que se presentó como insuficiente frente a los requerimientos de viviendas, agudizado por las emergencias por lluvias y lo engorroso de un mercado inmobiliario de la ciudad que se presenta como inaccesible ante la expansión de la demanda.

2. Gasto público en vivienda y hábitat

La recuperación registrada en el año 2003 en los indicadores referidos al impacto del gasto público para vivienda y hábitat en atención al PIB, gasto social y recursos asignados, sufrió un revés en el 2004, según los estimados presentados por el Servicio Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov)⁴. El comportamiento de la tasa de crecimiento interanual del gasto público real en vivienda⁵, entre 2003 y 2004, fue negativo, con una variación de -31. Así, la inversión del año 2004 en vivienda y hábitat se equipara a la destinada en 1999, la más baja en este período de Gobierno⁶. Como correlato, la disminución de prioridad del sector vivienda en la distribución del gasto social se expresó tanto en el impacto de esta partida frente al PIB (0,6%) como en el gasto social (4,9%).

³ En el Censo 2001 y en atención a la LRPVH se incorporó la variable hacinamiento. Según la definición de esta variable, se considera como *vivienda con hacinamiento* aquellas que, en promedio, poseen más de 3 personas por cuarto para dormir.

⁴ SISOV [en línea] <<http://www.sisov.mpd.gov.ve>> Consulta de octubre 2005.

⁵ El indicador gasto público real en vivienda comprende los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de 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. La tasa de crecimiento interanual es una medida adicional que permite identificar la variación del gasto real entre años consecutivos. Ídem.

⁶ Un desempeño similar del gasto público, según los datos de Sisov, se observó en 1995.

Gasto Público en vivienda 1998 - 2004

Años	Gasto público en Vivienda			
	% del PIB	% del Gasto Social	Gasto público (millones de bolívares)	Gasto público real (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 ⁷	1,0	8,7	1.413.185,7,0	782.447,5
2004	0,6	4,9	1.186.502,0	539.592,7

Fuente: Sisov.

No obstante, este retroceso se remontó en 2005, ejercicio fiscal que en atención a los estimados e información aportada tanto por diferentes funcionarios del ámbito como por el Presidente de la República, rondará entre los 5,2 y 6,9 billones de bolívares⁸, que representa la mayor inversión en vivienda y hábitat de los últimos seis años.

Frente a los ejercicios fiscales 2001-2003, período que acusó un retraso acentuado en las transferencias de recursos de la Tesorería a los organismos nacionales de vivienda⁹, en el último año el gasto en vivienda y hábitat aumentó y la entrega de recursos tuvo mayor fluidez.

⁷ Los datos para el año 2003 disponibles en la página web de Sisov en octubre de 2004 correspondían a estimados sujetos a modificación. De allí la variación de los datos (que consolidados dieron cuenta de una disminución mayor a la estimada entonces) para el año 2003 presentados en esta tabla, en relación con los utilizados en el Informe Anual de Provea 2002-2003.

⁸ En el programa Aló Presidente, N° 230, el Jefe de Estado indicó que los recursos para el sector vivienda en 2005 ascienden a 6,9 billones de bolívares. APORREA [en línea]

<<http://www.aporrea.org/dameverbo.php?docid=63929>> 01.08.05. Los datos de la Cámara Venezolana de Vivienda (CVC) hablan de un presupuesto de 3,99 billones

⁹ Ver: PROVEA: Informe Anual 2003-2004. Caracas, 2004. Pág. 207-209.

Transferencias de recursos de la Tesorería al Fondo de Aportes al Sector Público (FASP)¹⁰

Año	Presupuestado	Transferido	% de entrega
1999	262.888	262.888	100
2000	603.569	603.569	100
2001	521.795	191.735	36 %
2002	717.566	Sin inf.	-
2003	970.914	555.594	57 %
2004	318.868	318.868	100 %

En 2004, la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), filial de PDVSA, otorgó \$500 millones para vivienda y hábitat. A diciembre de 2004, se habían entregado \$100 millones y se encontraban en aprobación \$300 millones, con lo cual el 2005 inició con un remanente de \$100 millones, aproximadamente, más la asignación del 2005 que, según declaró el Viceministro de Hidrocarburos, Luis Vielma, es similar a la asignación 2004¹¹.

A mediados del año 2005, el Ejecutivo, a través de la CVP, transfirió 1,44 billones de bolívares para financiar proyectos habitacionales. A partir del excedente de los precios del petróleo se creó el Fondo de Desarrollo Habitacional y de Infraestructura. La ejecución financiera de estos convenios, a junio de 2005, según la estatal petrolera, ascendía a más de 600 millardos, aproximadamente 43% del monto total¹².

Para julio de 2005, según datos del ex Ministro de Vivienda y Hábitat, Julio Montes, de la totalidad de recursos programados para el sector, un estimado de 5 billones, se habían entregado 1,3¹³. Los recursos del programa Sustitución de Ranchos por Viviendas (SUVI) vendrían del fideicomiso constituido por PDVSA/CVP en 2005, por el orden de 1,1 billones de bolívares. En septiembre de

¹⁰ Fuente: CONAVI, datos en millardos de bolívares. En: Mayela Armas: *Limitado acceso a la vivienda*. *El Universal*, 13.03.05.

¹¹ Beatriz Caripa: *\$500 millones para vivienda en 2005*. *Últimas Noticias*. 02.120.4, pág. 26.

¹² PDVSA: *Con recursos de los Fondos Petroleros Ejecutivo invierte Bs. 1,44 billones en proyectos habitacionales*. [en línea] <<http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/desing/salaprensa>> Consulta de octubre 2005.

¹³ *El Universal*, 19.07.05, pág. 2-1.

2005 solo se habían transferido 20% de los fondos¹⁴. En el caso del plan “Nuevos pueblos-cierre de ciclo”¹⁵ se habrían utilizado Bs. 910 millardos, 65% de lo pautado.

Distribución de recursos:

Fuentes de recursos para Vivienda y Hábitat	Montos (estimados)	Otorgado (estimados)
Fondos fideicomiso PDVSA (2004 y 2005)	2,5 billones	693 millardos ¹⁶
Gaveta hipotecaria 10 % (cartera hipotecaria obligatoria)	2,1 billones	Sin inf.
FAO	920 millardos	295 millardos
FASP	400 millardos	400 millardos
Total (estimado)	5,2 billones	1,388 billones

Fuente: Estimados en función de información y declaraciones de medios impresos para julio de 2005.

Frente a la meta anual pautada por el Ejecutivo de 120.000 viviendas (construidas o entregadas) en 2005, a mediados de año la ejecución era tardía¹⁷. Visto desde otras referencias, la ejecución del primer semestre de 2005 superó, entre viviendas entregadas por diferentes programas (otorgamiento de créditos, Programa VIII, nuevas viviendas de urbanismos de años anteriores), lo realizado por los organismos de vivienda en los últimos dos años. Según datos del Ministerio de Vivienda y Hábitat (MVH), en 2003 solo se construyeron 8.500 casas, mientras que en el 2004 la cifra ascendió a 12.300 viviendas¹⁸.

¹⁴ El Universal, 20.09.05, pág. 2-6.

¹⁵ Ver más adelante en este mismo capítulo.

¹⁶ Dato aportado por Vicepresidente Ejecutivo del Banco Nacional de Vivienda y Hábitat, Néstor Noguera. En: Ingrid Rojas R.: *Seguras 66.000 casas con recursos de Pdvsa*. El Mundo, 12.07.05, pág. 6.

¹⁷ Ver: Aló Presidente N° 230, del 30.07.05, oportunidad en la que el Presidente de la República señaló: “Yo estoy sumamente inconforme conmigo mismo y con mi gobierno en este tema [vivienda] y la primera responsabilidad es la mía. [...] yo estoy dando tiempo para ver los resultados pero las señales son malas”. APORREA/AGENCIA BOLIVARIANA DE NOTICIAS. [en línea] <<http://www.aporrea.org/dameverbo.php?docid=63932>> 01.08.05.

¹⁸ Corina Rodríguez Pons: *Intervendrán terrenos urbanos para construir viviendas*. El Nacional, 07.01.05, pág. A-13.

3. Planes y programas 2005-2006

La diversificación en los programas y proyectos de vivienda y hábitat se expresó a la par de la voluntad de procurar una mayor participación y protagonismo de cooperativas de construcción y comunidades organizadas en la concreción de los planes de vivienda, modelo que inicia el proceso de acoplamiento del viejo sistema de vivienda y hábitat a los contenidos de la nueva LRPVH. Uno de los principios rectores de la ley es su carácter estratégico, que se fundamenta en la transferencia de poder a la ciudadanía a través del flujo de recursos y respeto a sus requerimientos, lo que se agenciará por vía del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (art. 6). Asimismo, se consagra como uno de los objetivos de la LRPVH garantizar la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionaria de los ciudadanos, y en especial, de las comunidades organizadas, para contribuir en forma corresponsable con el Estado en la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y hábitat (art. 9). De la aproximación al modelo contenido en la LRPVH dan cuenta parte de los planes y programas adelantados desde el MVH.

Programa Sustitución de Ranchos por Vivienda (SUVI)¹⁹

El proceso mediante el cual los ranchos, de manera progresiva, van convirtiéndose en casas, o adquieren una estructura más estable, no implica, necesariamente, que se supere la inestabilidad estructural de las edificaciones, ni la ineficiencia de los servicios sanitarios. Como una alternativa a la sustitución total o la aplicación de mejoras superficiales, se formuló el proyecto SUVI, que propone la construcción *“de un módulo envolvente básico que se superpone a la vivienda existente, compuesto por una estructura definida para dos plantas (vigas, columnas, entepiso y techo) y el núcleo sanitario”*²⁰. Entre las ventajas de este modelo están que: al edificarse sobre la vivienda existente permite a sus habitantes permanecer en ella mientras se construye; permite una mejor

¹⁹ En atención a los criterios fijados por la LRPVH, relativos a las actuaciones en materia de vivienda existente (art. 238), este programa se enmarca en las actuaciones *“De mejoramiento progresivo: constituidas por aquellas viviendas que partiendo de la edificación básica pueden crecer y mejorarse”*. En tanto que la *“Sustitución total, implica la demolición de la estructura”*.

²⁰ MINISTERIO PARA LA VIVIENDA Y HÁBITAT: *Plan de ejecución de viviendas 2005-2006*. [en línea] <<http://www.mhv.gov.ve/habitat/pag/construc.php>> Consulta de octubre 2005.

distribución de la inversión, con mayor cobertura de beneficiarios y hace posible controlar la altura máxima de construcción en los barrios (hasta 2 pisos); para los beneficiarios se traduce en viviendas más amplias, seguras y con posibilidad de crecer y libertad para organizar espacialmente el interior²¹. Se impulsa, de esta manera, una “*tipología de vivienda*” susceptible de ser adaptada a cada sitio, en contraposición al “*tipo único de vivienda*”.

La metodología implementada para su ejecución apunta a estimular la participación de las nuevas formas de construcción, tales como cooperativas o asociaciones de constructores populares. En su ejecución participan el Ministerio para la Economía Popular (Minep), gobernaciones y alcaldías. Con estas últimas se contempla la suscripción de 257 convenios²², en tanto que a través del convenio MHV/Minep se contrataron cooperativas de la Misión Vuelvan Caras (MVC) instruidas en el área de construcción (Frente Infraestructura), previendo que en este proceso los cooperativistas consoliden su ciclo de formación en el terreno, con la coordinación de profesionales en ingeniería. Para el acometido de esta tarea: (a) se contrataron 427 cooperativas en el ámbito nacional; (b) se pautó sustituir 4.270 ranchos en 4 meses; y (c) se destinaron 140 millones de bolívares por cooperativa. Los créditos que reciben las cooperativas tienen hasta tres años de gracia y 10 para pagarlos; y el calendario de desembolsos contempla un adelanto del 30% (42 millones)²³. En el acto de entrega de los créditos para las cooperativas de la MVC, realizado el 13.07.05, se anunció que el programa SUVI cuenta con 1,08 billones de bolívares en el 2005. Las entidades beneficiadas bajo esta modalidad en esta fase son: Amazonas, Anzoátegui, Aragua, Carabobo, Guárico y Distrito Capital. Tal como lo afirmó el Presidente de la República: “*sin*

²¹ Como condiciones se exige que las viviendas no estén asentadas en zonas de riesgo, que sean un área de uso residencial y cuente con un área mínima de 55 m² y de preferencia en zonas que posean servicios de infraestructura o que haya un compromiso del ente ejecutor de solventar el déficit de servicios. Se contempla una inversión de 25 millones por vivienda.

²² MINISTERIO PARA LA VIVIENDA Y HÁBITAT: *Plan de ejecución de viviendas 2005-2006*. [en línea] <<http://www.mhv.gob.ve/habitat/pag/planejcut.php>> Consulta de octubre 2005.

²³ César Contreras Altuve: *Comenzó sustitución de ranchos por vivienda*. Últimas Noticias, 14.07.05, pág. 21.

*las organizaciones comunitarias de vivienda no habrá viviendas: la organización popular es vital*²⁴.

Fondos comunitarios de vivienda y hábitat

Los fondos comunitarios de vivienda y hábitat (FCVH) son asociaciones civiles del Estado, con carácter de entes descentralizados funcionalmente, sin fines empresariales²⁵. Su creación²⁶ se enmarca en las competencias que la LRPHV contempla para el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (Banavih); entre estas, la de promover y financiar el desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito en vivienda y hábitat (art. 55.12). De tal forma, y según los estándares de operación definidos, los fondos comunitarios tienen como objeto administrar proyectos de adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas, con competencia en la tramitación de financiamiento, otorgamiento de créditos y control de ejecución, en cogestión con organizaciones comunitarias constituidas y asociadas con este fin a los fondos comunitarios. Bajo la figura de cogestión y corresponsabilidad, los FCVH establecen el enlace entre el Banavih y la comunidad organizada bajo la figura de Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV). Los recursos provienen del Fondo de Ahorro Obligatorio (FAO).

La primera asignación de créditos a través de los fondos comunitarios de vivienda se realizó el 14.08.05. En esa oportunidad se distribuyeron 184 millardos de bolívares entre 27 OCV, para una meta de ejecución de 4.000 viviendas en 13 estados²⁷, con un total proyectado de 15.000 viviendas por este programa²⁸. Julio Montes, ex Ministro de Vivienda y Hábitat, declaró entonces que los fondos se diseñaron con el fin de que los vecinos sean los responsables directos de la inversión de los recursos para la fabricación de viviendas, y que por la vía de la

²⁴ *El Universal*, 02.06.05, pág. 2-5.

²⁵ Marco legal: (a) Ley Orgánica de la Administración Pública: artículos 29, 32, 113 y 114; (b) Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP): artículo 6.10 y 7; (c) Reglamento de la LOAFSP: artículos 34 y 35; y (d) Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat: artículo 55, numerales 12, 16 y 21, artículo 176, numerales 241 y 242.

²⁶ Gaceta Oficial N° 38.248 del 11.08.05.

²⁷ Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Falcón, Guárico, Lara, Portuguesa, Sucre, Táchira y Zulia.

²⁸ Mayela Armas: *Entregan 10.120 viviendas en el primer semestre*. *El Universal*, 01.06.05, pág. 2-4. Dato atribuido a Julio Montes, entonces Ministro de Vivienda y Hábitat.

coadministración “se fortalece la democracia participativa y la corresponsabilidad entre el Gobierno y los ciudadanos, tal como lo establece la Constitución Nacional”²⁹. Entre los requisitos para la obtención del crédito se contempló la participación de quienes integran las OCV en talleres sobre administración de recursos, cooperativismo y trabajo comunitario.

Transformación de barrios, transformación del hábitat

Desde finales del año 2004, los CTU impulsan en el ámbito nacional una propuesta de articulación de organizaciones de base. Bajo la denominación de Centros de Participación para la Transformación del Hábitat (CPTH), se proponen generar “espacios comunitarios para el ejercicio del poder popular en la transformación integral del hábitat, que tiene un carácter tanto socio-político como técnico [...] con el fin de poder materializar los programas de democratización del suelo urbano, la transformación integral de los barrios y la creación de nuevos asentamientos”³⁰. Para septiembre de 2005, estaban constituidos y habían firmado convenios para su funcionamiento con el MVH, alrededor de 40 CPTH en el ámbito nacional³¹. Según información del MVH, este programa contempla la actuación de los CPTH en 52 barrios de 9 estados del país³², con estimado de 43.443 familias beneficiadas. Entre los meses de junio y julio de 2005 se habían transferido 150 millardos de bolívares para el funcionamiento de 25 CPTH³³, y estos se encontraban en la fase de preparación del banco de proyectos de barrios³⁴.

²⁹ Olga Maribel Nava: *Construcción de viviendas es asumida por vecinos*. Últimas Noticias, 15.08.05, pág. 6.

³⁰ COMITÉS DE TIERRAS URBANAS: *Democratización de la ciudad y transformación urbana. Propuesta de los CTU a la Misión Hábitat. Centros de Participación para la Transformación del Hábitat*. Caracas, abril 2005. Mimeo.

³¹ Ver en este Informe Anual el Informe Especial “Derecho a la vivienda y hábitat dignos en Venezuela. Balance 1999-2005”.

³² Aragua, Bolívar, Distrito Metropolitano, Lara, Miranda, Mérida, Monagas, Táchira y Zulia.

³³ Olga Maribel Navas: “Reparación de viviendas en barrio no se paralizará”. Últimas Noticias, 18.06.05, pág. 4.

³⁴ MINISTERIO PARA LA VIVIENDA Y HÁBITAT: *Plan de ejecución de viviendas 2005-2006* [en línea] <<http://www.mhv.gov.ve/habitat/pag/planejexecut.php>> Consulta de octubre 2005.

Plan de emergencia y Programa VIII

El denominado Plan de Emergencia (construcción de nuevas viviendas) surge para atender la demanda de vivienda generada por las precipitaciones que produjeron un elevado número de familias damnificadas, entre las diferentes coyunturas de emergencia por lluvia registradas en el primer semestre de 2005. Con el objeto de dar respuesta a las carencias habitacionales más graves, se otorgaron recursos a gobernaciones y alcaldías para la construcción de nuevas viviendas. La meta se estableció en 14.678 viviendas, con un calendario de ejecución entre 2005 (8.969 viviendas) y 2006 (5.710 viviendas), por un monto de 292,8 millardos de bolívares. Sobre el ritmo de ejecución, para julio de 2005, el entonces Ministro de Vivienda y Hábitat, Julio Montes, refirió que los retrasos que presentaba el proceso de entrega de viviendas para las familias damnificadas se debía a los problemas de ejecución por parte de las gobernaciones. En abril se transfirieron 298 millardos de bolívares hacia los estados afectados³⁵ y tres meses después solo dos de nueve entidades, Miranda y Táchira, habían utilizado parte de los recursos programados³⁶. Ese desembolso significó el 30% de los recursos programados, mientras que el porcentaje restante se supedita al ritmo de ejecución. Montes indicó, frente a la situación de malestar en los refugios, que “... *las protestas que se han estado realizado son justificadas*”³⁷.

El Programa VIII (adquisición) consiste en la asignación de recursos para atender la demanda de vivienda de familias damnificadas o en situación de riesgo, a través de la búsqueda de adquisición de viviendas en el mercado primario o secundario. Según el Ministro de Vivienda y Hábitat, Luis Figueroa, para septiembre de 2005 solo en el Área Metropolitana se habían entregado 2.100 viviendas de segunda mano, quedando por resolver la situación de 2.400 familias que se mantenían en los albergues³⁸. Se cuenta con un financiamiento de 513 millardos: 49,3% se

³⁵ Aragua, Falcón, Mérida, Miranda, Táchira, Trujillo, Vargas, Yaracuy y Zulia.

³⁶ Mayela Armas: *Atraso de uso de fondos afecta viviendas para damnificados*. El Universal, 13.07.05, pág. 2-4.

³⁷ Ídem.

³⁸ Lorena Ferreira: *Figueroa: en diciembre no habrá damnificados*. Últimas Noticias, 07.09.05, pág. 3.

transfirió a las gobernaciones de los estados Zulia, Trujillo, Táchira, Mérida, Yaracuy y Aragua; y el 50,6% restante se empleó para los estados Vargas y Miranda³⁹. Indicó que el criterio de reubicación es el traslado a sitios donde las familias tengan oportunidades de empleo y para esta tarea cuentan con el apoyo de los CTU y juntas parroquiales.

Participación de las comunidades organizadas en la emergencia

En febrero de 2005, durante y tras la emergencia del fenómeno de la vaguada⁴⁰, los CTU tuvieron una participación decisiva, tanto en el diseño como en el despliegue de las políticas y medidas de atención de la emergencia, y la reubicación para las familias afectadas del Distrito Capital. Junto con la sólida base organizativa alcanzada en tres años de formación y consolidación, los CTU también evidenciaron el rol estratégico de la información en manos de las comunidades. A diferencia de los organismos públicos, disponían de un diagnóstico, de primera mano, detallado y actualizado, sobre los asentamientos urbanos populares y, con la red social que reúnen, fueron capaces de levantar nueva información requerida para atender la emergencia. Un extracto del intercambio de impresiones de dos coordinadoras de CTU, en el Distrito Capital, sobre la experiencia, nos ilustra al respecto: *“Lo más importante fue que se evidenció cómo conocíamos a nuestros vecinos, cómo nos articulamos para saber si los que estaban en los refugios o los que están en los refugios son, en realidad, parte de esa comunidad. Se evidenció cómo es que nosotros conocemos y tenemos idea de la magnitud de lo que es necesario hacer, de lo que son las zonas de riesgo. Las conocemos y tenemos información que no manejan las instituciones, pero debemos compartirlas y debemos ayudarnos, unos con otros, para poder saber que hacer”*⁴¹. *“Fueron los comités de tierra quienes en adelante pudieron certificar todas esas informaciones con mucha veracidad y desde el Ministerio de Vivienda y Hábitat dijeron: qué bueno que llegaron los comités de*

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Término con que se define el fenómeno meteorológico de estacionamiento de nubes durante varios días en vastas porciones territoriales y que produce fuertes precipitaciones.

*tierra*⁴². También tuvieron una participación activa en la construcción de un registro de familias damnificadas para establecer los parámetros de ubicación y adquisición de vivienda en el mercado secundario.

Nuevos pueblos-Cierre de ciclo

La meta de culminación de desarrollos habitacionales iniciados en años anteriores, se enmarca en lo que se denomina “Nuevos Pueblos-Cierre de ciclo”. El programa Nuevos Pueblos tiene como objetivo la desconcentración de la población que se encuentra en zonas de alta densidad habitacional, con la reubicación de familias en las periferias de las ciudades. El cierre de ciclo contempla el desarrollo y culminación de los planes de viviendas y complejos urbanísticos iniciados en años anteriores, a través de una inversión de 2,5⁴³ billones de bolívares y una meta pautada para el 2005 de 75.000 viviendas⁴⁴. A finales del año 2004, se estimó en 11.000 las familias que habían pagado la inicial de una vivienda y tenían el documento de adjudicación de una casa que no se concluyó⁴⁵.

4. Regulación del uso de los recursos de vivienda y hábitat: garantía de accesibilidad

Durante el lapso, el MVH adoptó un conjunto de resoluciones que trazaron y orquestaron el mapa de inversión de los recursos públicos de vivienda, con el

⁴¹ Palabras de Rosaida Hernández, Coordinadora de CTU de la Parroquia 23 de Enero, en el programa *Conversa*, “Desarrollo Endógeno, No. 1”, Vive TV, 06.04.05.

⁴² Ídem. Palabras de Solsiré Cabrera, Coordinadora de CTU de la Parroquia El Valle.

⁴³ Según información publicada por el MVH, en 2005 se encontraban comprometidos 1.438,5 millones de bolívares y se requerían, entre octubre de 2005 y marzo 2006, 1.155, 5 millones de bolívares.

⁴⁴ MINISTERIO PARA LA VIVIENDA Y HÁBITAT: *Plan de ejecución de viviendas 2005-2006* [en línea] <<http://www.mhv.gob.ve/habitat/pag/planejexecut.php>> Consulta de octubre 2005. La información sobre la meta pautada varía. En la página Web del MHV, seguido del dato de 75 mil viviendas, se presenta una tabla que distribuye la meta de este plan entre 35.338 viviendas en 2005 y 29.800 para el 2006, lo que totaliza 65.138 viviendas. Asimismo, en declaraciones atribuidas por los medios impresos a funcionarios del MHV se manejó la cifra de 72 mil viviendas bajo este plan.

⁴⁵ Corina Rodríguez Pons: *Julio Montes: “Estamos en peores condiciones que en 1999”*. *El Nacional*, 23.10.05, pág. A-14.

objeto de garantizar que la utilización de estos redunde, principalmente, a favor de las familias que califican como sujetos de protección de la política habitacional.

Fondo de Ahorro Obligatorio (FAO)

Con base en la nueva LRPVH, el Fondo Mutual Habitacional, que se nutre de los aportes de empleados (1% del sueldo) y patronos (2%), pasó a denominarse Fondo de Ahorro Obligatorio (FAO). A través del FAO se contempla el otorgamiento de créditos a personas naturales para la adquisición de viviendas (mercado primario y secundario), así como para remodelaciones y ampliaciones, bajo tasa preferencial. Otro ámbito de financiamiento son los proyectos de viviendas de comunidades organizadas⁴⁶.

Con una disponibilidad de 600 millardos en el primer semestre de 2005, se estimó que al cierre del año podría alcanzarse el billón de bolívares. A julio de 2005, se habían destinado 295 millardos para créditos de personas naturales, con predominio de adquisición de viviendas en el mercado secundario⁴⁷, en tanto que se habían aprobado 31 proyectos para viviendas propuestos por OCV⁴⁸ de todo el país. La totalidad de los créditos otorgados a estas suma 154 millardos de bolívares, concedidos con una tasa de interés de 7,9% (del 100% del crédito, 30% está exonerado de intereses) en un plazo de 20 años⁴⁹. Si bien todas las empresas privadas y entes gubernamentales tienen la obligación de contribuir con el FAO, en agosto de 2005, el entonces Ministro de Vivienda y Hábitat, Julio Montes, informó que solo el 30% de las empresas realizaban las contribuciones correspondientes y que no solo el sector privado, sino también el público se encontraban en mora⁵⁰.

⁴⁶ En abril de 2005, el Consejo Nacional de la Vivienda, a través de resolución publicada en Gaceta Oficial del 21.04.05, limitó el uso del entonces Fondo Mutual Habitacional, a las comunidades organizadas y personas naturales.

⁴⁷ *El Universal*, 02.08.05, pág. 2-4.

⁴⁸ MINISTERIO PARA LA VIVIENDA Y HÁBITAT: *Plan de ejecución de viviendas 2005-2006*. [en línea] <<http://www.mhv.gob.ve/habitat/pag/planejcut.php>> Consulta de octubre 2005.

⁴⁹ Agencia Bolivariana de Noticias: *Créditos por 154 millardos para las OCV*. *Aporrea*, 22.04.05 [en línea] <<http://www.aporrea.org/dameverbo.php?docid=59274>>

Cartera hipotecaria obligatoria/recursos de la banca

Entre marzo y julio de 2005, el MVH estructuró el monto, distribución y beneficiarios de la cartera hipotecaria. Se fijó en 10% la cartera hipotecaria obligatoria⁵¹. Del total, 7% debe dirigirse para préstamos a constructores y 3% para el financiamiento de personas naturales. Los parámetros para la distribución del 7% de la cartera hipotecaria obligatoria⁵² se pautaron de manera que dos tercios correspondan a créditos a corto plazo para promotores que presenten proyectos dirigidos a las personas con ingresos inferiores a 55 UT. El tercio restante se deberá orientar hacia créditos de corto plazo para proyectos destinados a familias con ingresos entre 55 y 150 UT.

Créditos Banavih y créditos mixtos

Las dos modalidades de créditos en el plan de ejecución de viviendas 2005 y 2006 son por la vía del Banavih y los llamados créditos mixtos (gaveta hipotecaria y FASP). Los créditos otorgados por el Banavih tienen como destino el plan de nuevos pueblos y vivienda productiva (que incluye equipamiento urbano y productivo) a una tasa de 6%. Con la ejecución de estos créditos se espera que entre 2005 y junio de 2006 estén concluidas 4.620 viviendas, 700 en diciembre de 2005 y las 3.920 en junio del año próximo. Los recursos ascienden a 361,3 millardos, comprometido el 53,4% para la ejecución 2005⁵³.

Para la construcción de viviendas con el sector privado (tradicional y no tradicional) se otorgan los créditos mixtos, constituidos por un 70% de la gaveta hipotecaria, a una tasa del 11,36% y el 30% que aporta el FASP, sin intereses. Para el año 2005 se fijó una meta de 25 mil viviendas destinadas a las familias que devengan menos de 55 UT. Según reportes de prensa, en abril de 2005 se entregaron 480 millardos para promotores de vivienda, primeros recursos con los

⁵⁰ *El Universal*, 02.08.05, pág. 2-4.

⁵¹ Gaceta Oficial N° 38.140 del 04.03.05.

⁵² Gaceta Oficial N° 38.250 del 15.08.05.

⁵³ MINISTERIO PARA LA VIVIENDA Y HÁBITAT: *Plan de ejecución de viviendas 2005-2006*. Op. cit.

que se espera la construcción de 10 mil unidades⁵⁴, y para julio se encontraban en ejecución 2.888 unidades.

Ampliación de subsidios, impulso de la demanda y mayor protección para deudores hipotecarios

Subsidios directos (Fondos del FAO y el FASP)

Ingresos mensuales	Tope máximo del inmueble	Subsidio máximo (millones de bolívares)	Tasa social ⁵⁵
Hasta 28 UT ⁵⁶ (823.200 Bs.)	35	650 UT / 19,1	5,16 %
Más de 28 UT y hasta 55 UT (823.201 Bs. – 1,6 millones)	51	550 UT / 16,1	7,74 %

Créditos hipotecarios

Ingresos mensuales	Crédito máximo	Tasa social máxima ⁵⁷
Mayor de 55 UT y hasta 150 UT (hasta 4,4 millones)	2.483 UT (73 millones)	10,32 %
Mayor de 150 UT y hasta 500 UT (hasta 14,7 millones)	-	10,89 %

A finales de agosto, el Banavih y el Banco Central de Venezuela (BCV) oficializaron una nueva reducción de las tasas sociales, aplicables a personas con ingresos inferiores a 55 UT⁵⁸ (1.617.000 Bs.)⁵⁹. De esta manera, para quienes no superen las 28 UT la tasa se redujo de 5,68% a 5,16%, en tanto que para aquellas

⁵⁴ *El Universal*, 16.04.05, pág. 1-5.

⁵⁵ Gaceta Oficial N° 38.228 del 25.08.05.

⁵⁶ En abril de 2005 el MVH aprobó una resolución que amplió el subsidio con tasa social de las familias con ingresos de hasta 20 UT a 28 UT.

⁵⁷ Gaceta Oficial N° 38.242 del 03.08.05.

⁵⁸ Unidad Tributaria vigente: 29.400 Bs.

⁵⁹ Gaceta Oficial N° 38.228 del 25.08.05.

familias que superan las 28 UT y hasta 55 UT, la tasa social pasó de 8,52% a 7,74%. La decisión da cumplimiento a lo previsto en la Ley de Protección al Deudor Hipotecario⁶⁰ relativo a la revisión semestral de las tasas sociales. También se establecieron tasas para aquellos cuyos ingresos están por encima de 55 UT y hasta 150 UT (4.410.000), con una tasa que se redujo de 11,36% a 10,32%. Por otro lado, para quienes sus ingresos superan las 150 UT y tramitan préstamos hipotecarios en la banca privada, también se fijó una tasa de 10,89%.

A septiembre de 2005, el FASP registraba un déficit. Para el nuevo Ministro de Hábitat y Vivienda, Luis Figueroa, la situación de déficit del FASP se registra por el impacto de los subsidios de reciente creación en un fondo que debe atender otros compromisos⁶¹. Por otra parte, el balance de ejecución también indica que el procedimiento de desembolso hacia los bancos es “engorroso”, por lo que anunció la revisión del sistema en aras de garantizar su agilidad y transparencia.

8.000 familias se habían beneficiado del FASP, con un desembolso de 137.000.000.000 de bolívares, entre solicitudes de créditos por primera vez y créditos para deudores hipotecarios. La relación es: 49% a créditos por primera vez y 51% a deudores hipotecarios. La meta formulada por el Ejecutivo es beneficiar, aproximadamente, a 24.000 familias en 2005. Por tal motivo, frente al déficit que presentó el FASP, el Ministro anunció la aprobación de un crédito de 207 millardos de bolívares. Al 23.09.05 se habían distribuido 40 millardos de bolívares entre las 16 entidades bancarias para atender 2.300 familias solicitantes de créditos por primera vez, que forman parte de las solicitudes que se encontraban rezagadas a septiembre de 2005.

4. Nueva institucionalidad

Aunque desde finales del año 2004 el MVH y su respectivo ministro iniciaron sus operaciones, su creación se oficializó en abril de 2005⁶². Así, en 2005 se

⁶⁰ Gaceta Oficial N° 38.098 del 03.01.05.

⁶¹ Entrevista a: Luis Figueroa. En: Fátima Remiro: *Luis Figueroa: “Pedimos más recursos para atender demanda de subsidios*. *Últimas Noticias*, 24.09.05, pág. 16.

⁶² Gaceta Oficial, del 08.04.05, Decreto N° 3.558.

estructuró de manera formal el Ministerio y la normativa para la regulación de la política de vivienda y hábitat. La entrada en vigencia de la LRPVH estableció los lapsos y las bases para la configuración del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, que según expresa la norma, tiene como objeto “*establecer eficaz y eficientemente el flujo de los recursos hasta el usuario, así como el flujo de la demanda cuantitativa y cualitativa hacia el sector público y privado*” (art. 15). Lo componen Estado, sector privado y usuarios, y se define como el mecanismo estratégico fundamental para el logro de los fines que persigue la ley.

Uno de los principales señalamientos respecto del funcionamiento de los últimos años del conjunto de organismos nacionales de vivienda, refería a la ausencia de integración, solapamiento de funciones, omisión de los fines para los cuales fueron creados, asumiendo tareas de construcción para lo que no tenían la capacidad, en desmedro, por ejemplo, de la planificación, diseño y adecuado seguimiento de planes de vivienda y ejecución de presupuesto. También evidenciaron la baja capacidad de ejecución y de garantizar alternativas de vivienda que contaran con los estándares mínimos de adecuación.

En sus disposiciones transitorias (primera y segunda), la LRPVH establece como fecha límite para la liquidación del Conavi, Safiv, Inavi y Fondur, el 31.12.06. Asimismo establece el mecanismo de las Juntas Liquidadoras para tal fin, proceso que se inició en junio de 2005. Frente a las preocupaciones expresadas por comunidades donde estos organismos se encontraban desarrollando proyectos, se explicó que la liquidación de los organismos adscritos de vivienda, en atención a la LRPV, no significa la paralización de los proyectos que se llevan a cabo, sino la paralización de contratación de nuevas obras. Las estrategias planteadas son, por una parte, la creación de unidades operativas en cada ente adscrito que harán seguimiento a las obras, junto con los vecinos; y por otra, darle continuidad con proyectos aprobados por la comunidad⁶³. Estas juntas se encargarán del manejo de personal y demás unidades administrativas. Treinta días después de constituida deben traspasar los recursos financieros, fideicomisos y fondos disponibles para ejecución y desarrollo de programas al FASP, en Banavih.

⁶³ Últimas Noticias, 18.06.05, pág. 4; El Universal, 15.06.05, pág. 2-4.

Habitabilidad

En el Distrito Metropolitano y en el ámbito nacional se incrementó sustancialmente la vulnerabilidad en época de lluvias. Como referencia de ello están las recientes contingencias acaecidas en noviembre de 2004 y en el primer semestre del año, principalmente entre febrero y marzo de 2005. Según información parcial del Ministerio de Interior y Justicia, el balance general al 22.02.05, en el ámbito nacional, arrojó las siguientes cifras: (a) 44.409 viviendas afectadas; (b) 30.776 personas damnificadas; (c) 194.608 afectadas no damnificadas; (d) 62 fallecidas; y (e) 61 desaparecidas⁶⁴.

El diagnóstico que sobre la situación de riesgo en el Distrito Metropolitano hacen los Bomberos Metropolitanos ilustra la situación para el Área Metropolitana de Caracas⁶⁵. En función de dos ejes destacan: por una parte, el impacto del “*incremento de desarrollos no controlados*” y por otra, el deterioro de los suelos como consecuencia de una intervención inadecuada de sus pobladores.

Relación entre precipitaciones y viviendas y personas afectadas.

Distrito Metropolitano. Años 2000 – 2004

Años	2000	2001	2002	2003	2004
Personas afectadas	3.063	2.175	1.281	4.125	4.314
Viviendas afectas	509	345	151	868	830
Pluviométrica (mm)	691,7	676,6	638,2	164,3	940
Eventos	112	99	105	1.037	219

Fuente: Cuerpo de Bomberos Metropolitanos.

En ese escenario, la frecuencia y magnitud de las lluvias registradas en los últimos años operó como un poderoso catalizador. En especial, si se consideran tanto los “*eventos climáticos extremos*” acontecidos en los últimos años, como los

⁶⁴ MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA: *Balance general de lluvias 22.02.05* [en línea] <http://www.mij.gov.ve/balance_lluvias_22.02.05/lluvias170205-2.htm> Consulta de octubre 2005.

escenarios de cambio climático en el país y a escala mundial. Respecto a esto último, se estima que *“Los desastres de origen hidrometeorológico serán los más comunes en el ámbito mundial, debido al aumento de la temperatura del planeta por el incremento en la atmósfera de los gases de efecto invernadero”*⁶⁶. Sobre Venezuela, una experta en cambios climáticos del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), señala que los estudios indican que el cambio climático en Venezuela va a aumentar las lluvias *“tipo chaparrón y los períodos de sequías [...] Aumentarán tanto los riesgos de sequías como de inundaciones, lo que tiene que ver con la relación entre la cantidad e intensidad de las lluvias. El que caiga mucha lluvia, pero en poco tiempo, es causa de desastres, pues la intensidad de la lluvia en el tiempo será mayor de lo normal”*⁶⁷.

Entre los factores externos e internos que inciden en la situación de riesgo y vulnerabilidad, en el ámbito nacional se citan⁶⁸:

- a. La intervención inadecuada de los pobladores en los suelos, ignorando o desconociendo la normativa establecida.
- b. La ausencia en la población y en la red institucional de una cultura de emergencia y manejo de riesgo.
- c. La dispersión y solapamiento institucional que se traduce en serias deficiencias en planificación, coordinación, delimitación de competencias y atribuciones, entre los distintos organismos públicos.
- d. Una ineficiente aplicación y uso de la plataforma legal disponible⁶⁹.
- e. La ausencia de políticas de capacitación y preparación para el personal responsable del diseño de planes de desarrollo: nacionales, regionales y locales, en función de las características de vulnerabilidad propias del área de cobertura.

⁶⁵ CUERPO DE BOMBEROS METROPOLITANOS. Plan de actuación para la temporada de lluvias 2005 elaborado por el Área de Planificación para Casos Desastres. Caracas, mayo de 2005. Mimeo.

⁶⁶ Entrevista a: Ing. María Teresa Marteló. En: *“Somos extraordinariamente vulnerables a la variabilidad climática”*. Vertientes. Hidrocapital, Caracas, Año 5, N° 18. Agosto de 2005. Págs. 18 y 19.

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ CUERPO DE BOMBEROS METROPOLITANOS: Op. cit.

⁶⁹ Ley Penal del Ambiente, Ley de Ordenamiento Territorial y planes, Ley de Defensa Civil y el Sistema Nacional para la Atención de Desastres.

- f. La carencia de recursos para programas educativos y de sensibilización en manejo de riesgos y actuación en contextos de emergencias para las comunidades.
- g. La ausencia en los planes de desarrollo u ordenamiento urbano e industriales de los mapas de riesgos locales, regionales y nacionales, así como un desconocimiento de las variables que intervienen en el proceso ciudadanía-hábitat, lo que dificulta una adecuada administración en casos de emergencias.
- h. La migración de personas hacia los sitios que han sido gravemente afectados por eventos producto de las lluvias, aumentando la condición de vulnerabilidad.
- i. Las condiciones imperantes en ríos y quebradas, tales como incremento y acumulación de desechos sólidos en los cauces, construcción de viviendas formales e informales que reducen el cauce natural, descarga de materiales producto del banqueo, lo que se traduce en gran cantidad de material suelto que será arrastrado aguas abajo, produciendo taponamiento de un gran número de drenajes.

Vaguada de febrero de 2005⁷⁰

Impacto de lluvias y eventos: enero-abril 2005. Distrito Metropolitano

Viviendas afectadas	2.767
Personas damnificadas	11.358

De los cinco municipios que constituyen el Distrito Metropolitano (Libertador, Baruta, Chacao, Sucre y El Hatillo), entre Libertador y Sucre concentran el 60% del total de viviendas dañadas o en riesgo. Así, en el Municipio Libertador las parroquias que registran más viviendas en riesgo y personas afectadas son:

⁷⁰ En el Valle de Caracas el período lluvioso va desde mayo hasta noviembre y según los registros las máximas precipitaciones ocurren en el mes de agosto y las mínimas en febrero. No obstante, en febrero de 2005, el 08.02.05, se registraron precipitaciones extraordinarias con un volumen de 84,7 milímetros (mm), cifra que superó la máxima histórica en 24 horas de 62,9 mm, ocurrida en 1951. Los registros de las precipitaciones entre enero y abril de 2005 (296,2 mm) superan el volumen de precipitaciones del mismo lapso en el año 2004 (55,8 mm), lo que permite estimar un incremento en las lluvias. Fuente: Observatorio Cajigal, Servicio de Pronóstico.

Sucre⁷¹, 39,5% (224 viviendas y 1.120 personas); El Valle, 8,6% (49 viviendas y 245 personas); y Antímáno, 5,9% (34 viviendas y 170 personas). En el municipio Sucre: la parroquia Petare, con 5,9% (34 viviendas y 170 personas).

En respuesta, las medidas adoptadas por parte del Ejecutivo apuntan a un cambio de enfoque. Esto es, pasar del concepto de manejo de desastres al concepto de manejo integral de riesgos, con una participación activa de las comunidades. Así, se decidió la creación de un Sistema de Gestión de Riesgos, impulsado por un Comité Permanente, conformado por los titulares del Ministerio de la Defensa, Infraestructura, Vivienda y Hábitat, Ciencia y Tecnología, y Ambiente⁷². Con recursos extraordinarios de Bs. 1,1 billones, los planes contemplados son: Plan de Cuencas, Plan de Formación y Capacitación sobre Riesgos de Desastres, fortalecimiento de la comunidad y el desarrollo de nuevos ejes poblacionales. La transversalidad del enfoque de participación de la comunidad en el plan como pivote del mismo es una de las características centrales de la propuesta. En el ámbito legislativo se dio curso a la reforma de la Ley de Administración de Desastres, con el objeto de fortalecer la prevención y la formación de la población. Otra de las iniciativas adelantadas surgió de la Alcaldía de Caracas. Según explicó José Gregorio Delgado, director de Gestión de Riesgo, desde mayo de 2005 funciona un Simulador Urbano de Riesgo. Este sistema permite a las autoridades detectar posibles movimientos de tierra a través del uso de tecnología satelital. De hecho, el 05.09.05, en la parroquia La Vega, del municipio Libertador, 38 familias fueron desalojadas antes de que se produjera el derrumbe de la zona donde estaban asentadas sus viviendas, gracias a este sistema de monitoreo. Según Delgado, más del 70% de los suelos en el Distrito Metropolitano son inestables⁷³. En el contexto de emergencia, una de las principales debilidades en materia de atención refiere a la red de refugios (o instalaciones con otros fines preparadas

⁷¹ Con base en los datos del Censo 2001, la parroquia Sucre del municipio Libertador agrupa la mayor población del Distrito Metropolitano: 352.040 personas (19%).

⁷² MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA: *Gestión de Riesgos. El Ejecutivo crea sistema para prevenir y administrar desastres* [en línea] <http://www.mij.gov.ve/gestion_riesgo.htm> Consulta de octubre 2005. La decisión fue anunciada por el Presidente de la República, el 13.02.05, en su programa Aló Presidente N° 212.

para situaciones de contingencia). Aunque se activó una red de instalaciones disponibles, con apoyo institucional adecuado y suficiente -con continuidad en algunos casos hasta después de pasada la emergencia-, las mismas no constituyen un albergue óptimo. Son espacios que deben soportar largas estancias aunque tengan capacidad para estadías transitorias, en algunos casos, y en otros simplemente son infraestructura desocupada. Sin embargo, la tendencia es a que sus ocupantes, debido a los tiempos promedios de espera para acceder a una alternativa habitacional, pasen largos períodos, de meses, e incluso de años. Más allá de la dedicación prestada los primeros dos meses, quienes cinco meses después aún permanecían en los refugios, en condiciones de mayor deterioro, y quienes eran víctimas de nuevas situaciones de riesgo, agudizaron el rechazo y reticencia a acudir a un refugio. El principal argumento: que al acceder al traslado disminuía la presión sobre las autoridades para presentarles alternativas habitacionales; esto ha generado que familias optan por volver o permanecer en los lugares del siniestro. Para septiembre de 2005, aproximadamente 2.400 personas permanecían en refugios⁷⁴, y protagonizaron manifestaciones de calle en los últimos tres meses para denunciar su situación, así como para rechazar propuestas de reubicación que en su opinión desmejorarían su situación previa al desastre, particularmente en materia de empleos y estudios de los miembros de estas familias.

Disponibilidad de servicios

Con base en los datos aportados por el Ejecutivo Nacional en su balance respecto al cumplimiento de las Metas del Milenio⁷⁵, relativo a la situación de acceso de la población al agua potable, se destaca que entre 1990 y 2003 la cobertura pasó de 68% a 87%. Para el año 2003, los datos referidos a la variable población urbana y rural indican que si bien el porcentaje de cobertura alcanzado en la última década es bastante positivo, la inequidad se mantiene en atención a la zona de residencia.

⁷³ *Terrenos de La Vega siguen cediendo.* El Mundo, 06.09.05, pág. 19.

⁷⁴ Declaraciones atribuidas al Ministro de Vivienda y Hábitat. El Mundo, 02.09.05, pág. 3.

⁷⁵ República Bolivariana de Venezuela-Gabinete Social: Cumpliendo las metas del Milenio. 1ª.ed., 2004.

Así, mientras la cobertura en la zonas urbanas es del 92%, la rural alcanzó el 66 %. Los estados que registraron la cobertura más baja fueron: Delta Amacuro (55%), Portuguesa (63%), Apure (67%) y Amazonas (73%), regiones que concentran mayoritariamente población rural campesina (Portuguesa y Apure) e indígena (Delta Amacuro y Amazonas).

Ante el alcance de la meta de reducir a la mitad el porcentaje de población sin acceso al servicio, uno de los desafíos planteados es contribuir para que en las áreas de desarrollos no controlados, rurales e indígenas, que carecen de servicios de agua potable y saneamiento, se genere una participación activa de sus pobladores en la contraloría de los mismos⁷⁶.

Las experiencias comunitarias en la participación del diagnóstico y planteamiento de alternativas progresivas para alcanzar un óptimo servicio y suministro del servicio de agua potable ya suma varios años en Venezuela, desde 1999, impulsadas desde Hidrocapital. Al respecto, el presidente de la Hidrológica, Alejandro Ritcher, destaca, frente a esta línea de trabajo, que: "*Ciudadanos organizados y empresa de agua pueden buscarle soluciones a los más agudos conflictos, sin que ello signifique que el Estado va a ceder el ejercicio de la autoridad*"⁷⁷. Sostiene Ritcher que los encuentros de las Mesas Técnicas de Agua en Vargas han marcado la diferencia: "*La experiencia adquirida nos ha permitido formalizar un nexo organización-comunidad, invaluable para frenar los retos de un sistema tan vulnerable*"⁷⁸.

⁷⁶ Ídem.

⁷⁷ Entrevista a Alejandro Ritcher, presidente de Hidrocapital. En: *Participar en la prevención, aprender de la tragedia*. Vertientes. Hidrocapital, Caracas, Año 5, N° 18. Agosto de 2005. Págs. 18 y 19.

⁷⁸ Ídem.