B. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

B.1 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

En los últimos años se ha extendido en diversas instancias la comprensión integral del derecho a la vivienda, superando las antiguas visiones que adjudicaban a la misma sólo las características de un techo donde resguardarse. En la actualidad, y de una forma creciente, tanto organismos internacionales, organizaciones sociales y gobiernos, enmarcan a este derecho en una globalidad de elementos que enriquecen su evaluación dentro de una realidad concreta.

Con la superación de la antigua visión, han ido apareciendo factores a ser tomados en cuenta al hacer un balance del comportamiento de este derecho, también en la sociedad venezolana. En coincidencia con análisis de otros países e instituciones, es de primer orden recalcar el papel del Estado como garante del derecho a la vivienda, tanto en lo referido a la implementación de políticas como a la vigilancia del cumplimiento de las leyes existentes, que protegen a los ciudadanos en este aspecto. La Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, de Naciones Unidas, otorga un papel primordial a los Estados, "*por pobres que puedan ser*"[129].

La propia Constitución de Venezuela también ratificó en 1961 el papel que debe jugar el Estado, en el disfrute sin discriminaciones de este derecho, lo cual fue corroborado tres décadas después por la ONU: "*todos los ciudadanos de todos los Estados tienen derecho a esperar que sus gobiernos se preocupen de sus necesidades en materia de vivienda y que acepten una obligación fundamental de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos*"[130].

Sin embargo, informes de la propia ONU confirman que actualmente se ha avanzado muy poco en lo que se refiere a protección y vigencia de este derecho. Este retraso también se vive en los llamados países del primer mundo y con especial crudeza en las naciones más pobres. En trabajos de especialistas como Rajindar Sachar para Naciones Unidas, se reiteran las carencias que se manifiestan en el área, y sus consecuencias sobre el ser humano, "... *el derecho a la vivienda es de tal naturaleza que toda persona se ve directamente afectada por él, confrontada con él y lo experimenta cada día. La necesidad humana de vivienda es tan fundamental como la alimentación y el vestido. La carencia de cualquiera de estos elementos despoja al ser humano de vivir una vida digna*"[131].

El concepto de derecho a una vida digna es el indicado para hacer una evaluación justa de esta problemática, en la que las personas no sólo deben tener el indispensable techo para cobijarse o dormir, sino fundamentalmente un espacio

129 ONU: Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000. Punto 13.
130 ONU: Op. cit., punto 13.
131 SACHAR, Rajindar: El derecho a una vivienda adecuada. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. 1992. Pág. 3.

transformación establecería la supresión de las tasas hipotecarias a un interés preferencial [134], para acercarlas con incrementos semestrales a las tasas bancarias del mercado, que en el período analizado, oscilaron entre 40 y 60%. Esta medida afectará a unas 40 mil familias que inicialmente se habían beneficiado con el instrumento legal.

Para un análisis detallado de varios factores referidos al tema en Venezuela, tomamos como referencia los criterios que fijó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, para definir las condiciones de una "*vivienda adecuada*", entendida ésta como un derecho humano: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y, g) adecuación cultural[135].

Seguridad jurídica

Durante el período de este Informe se manifestó una tendencia a introducir cambios sustanciales en la legislación, tanto en el área de propiedad y deudas por compra de las mismas, como en la referida a inquilinato.

Antes se citó el caso de la reforma a la LPH, cuya aprobación significará una mayor erogación para las familias que hasta ahora han resultado beneficiadas, con el argumento de que se debe "*sincerar*" el mecanismo para adaptarlo a las leyes del mercado financiero. Durante 1993 las tasas de interés giraron en torno al 40 y 60%, haciendo prácticamente inalcanzable para los sectores bajo y medio, el acceso a los créditos. La reforma jurídica también alcanza a la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, incluida asimismo dentro de la Ley Habilitante; en este caso igualmente se va a manifestar un cambio que no beneficiará a las familias que ya han contraído deudas para adquirir sus viviendas. De acuerdo con Pablo Machado, presidente de la Federación de Entidades de Ahorro y Préstamo, "*se debe sincerar la posición de los deudores protegidos*"[136].

La reforma legal abrirá el camino para el

1. Caracas, enero 1993. Pág. 4.

donde convivir y desarrollarse a plenitud.

Partiendo de estos factores, y en una primera aproximación global al caso de Venezuela, se observa que en el país se registra un déficit habitacional que alcanza el millón de viviendas, tomando en consideración tanto la falta absoluta de la misma, como las construcciones precarias que no ofrecen ninguna garantía de seguridad ni condiciones de higiene y bienestar para quienes las habitan. Esta cifra es manejada por la OCEI, que toma como referencia el censo de 1990, mientras que instancias privadas, como la Cámara Venezolana de Construcción, ubican el crecimiento de ese déficit a razón de más de 100 mil unidades habitacionales por año, sin que se haya producido durante el período que abarca este Informe una acción gubernamental de trascendencia para encarar esta situación que afecta a un tercio de la población venezolana.

Desde 1990 los esfuerzos oficiales para enfrentar la crisis del sector, han estado concentrados en la Ley de Política Habitacional (LPH) que pretende enfrentar el problema con recursos provenientes del Estado, el sector privado y los propios trabajadores. El fracaso de su instrumentación se expresa -por ejemplo- en que en su proyección para todo el año 1993 consistiera en la producción de sólo 8.500 nuevas viviendas[132], cuando el déficit anual es doce veces mayor.

La grave situación en el sector llevó a que especialistas del área, como Leopoldo Baptista, ex-presidente de la Cámara de la Construcción, expresara que la misma podría "*generar un estallido social*"[133], mientras que Alberto Newman, presidente de Mérida Entidad de Ahorro y Préstamo, dijera que "*el problema de la vivienda es subversivo*". Pese a la aguda crisis, el presupuesto oficial de 1993 sólo destinó 14 mil millones de bolívares para el sector vivienda, la mitad de lo programado para poder cumplir con los planes de la LPH, instrumento al cual el sector oficial adeudaba, al 14 de mayo de 1993, un total de 28 mil millones de bolívares, con lo que el programa prácticamente se paralizó y se ha planteado su reforma como parte de la Ley Habilitante. La transformación establecería la supresión de las tasas hipotecarias a un interés preferencial [134], para acercarlas con incrementos semestrales a las tasas bancarias del mercado, que en el período analizado, oscilaron entre 40 y 60%. Esta medida afectará a unas 40 mil familias que inicialmente se habían beneficiado con el instrumento legal.

Para un análisis detallado de varios factores referidos al tema en Venezuela, tomamos como referencia los criterios que fijó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, para definir las condiciones de una "*vivienda adecuada*", entendida ésta como un derecho humano: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y, g) adecuación cultural[135].

Seguridad jurídica

Durante el período de este Informe se manifestó una tendencia a introducir cambios sustanciales en la legislación, tanto en el área de propiedad y deudas por compra de las mismas, como en la referida a inquilinato.

Antes se citó el caso de la reforma a la LPH, cuya aprobación significará una mayor erogación para las familias que hasta ahora han resultado beneficiadas, con el argumento de que se debe "*sincerar*" el mecanismo para adaptarlo a las leyes del mercado financiero. Durante 1993 las tasas de interés giraron en torno al 40 y 60%, haciendo prácticamente inalcanzable para los sectores bajo y medio, el acceso a los créditos. La reforma jurídica también alcanza a la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, incluida asimismo dentro de la Ley Habilitante; en este caso igualmente se va a manifestar un cambio que no beneficiará a las familias que ya han contraído deudas para adquirir sus viviendas. De acuerdo con Pablo Machado, presidente de la Federación de Entidades de Ahorro y Préstamo, "*se debe sincerar la posición de los deudores protegidos*"[136].

La reforma legal abrirá el camino para el

132 CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA. *Boletín Nº 1*. Caracas, enero 1993. Pág. 4.
133 El Universal. 30.07.93.
134 El Universal. 30.07.93.
135 Sachar, Rajindar. Op. cit., Pág. 13.
136 El Nacional, 04.11.92

refinanciamiento de unos 240 mil créditos a partir de enero de 1994, con reajustes para nivelarlos con las tasas del mercado; dichos préstamos fueron contraídos con una tasa de interés preferencial y fija de 19,5%. Esta transformación, sin dudas, dificultará los pagos que deben realizar los deudores, debido a que los programas de cancelación de las deudas se moverán en una nueva situación, no prevista en la actual ley y en los respectivos contratos que se firmaron para adquirir las viviendas.

En el caso de los alquileres también se vislumbra un cambio importante en la legislación, que se mueve en la misma tendencia: la liberalización en desmedro de la seguridad de los inquilinos. En la actualidad está vigente la Ley de Inquilinato que tiene treinta años; sectores inmobiliarios critican ese instrumento legal porque otorga "*demasiada protección*" a quienes habitan en viviendas alquiladas.

Bajo la actual legislación, el Ministerio de Fomento sólo regula el precio de los apartamentos construidos antes de 1987, mientras que los de construcción reciente están liberados. Además, en esta regulación está previsto el lapso de mensualidades de depósito y el tiempo para un desalojo, en caso de vencimiento del contrato. Sin embargo, la mayoría de estas disposiciones ha estado en franco incumplimiento durante los últimos meses y para muestra bastan los avisos clasificados de la prensa nacional donde predominan los alquileres en dólares (alrededor de 1000 dólares, equivalente a 10 salarios mínimos), abultadas cuotas de hasta 24 meses de depósito, cuando la ley establece sólo tres, así como la firma de contratos de arrendamiento por lapsos breves de seis meses o un año, sin renovación.

Pero ante estas violaciones de la legalidad, en un sector tan sensitivo, las autoridades no se han manifestado de ninguna manera, pese a lo público y abierto de tal especulación, que por otra parte se confronta con la cotidiana y creciente necesidad habitacional.

La nueva ley establecerá la liberalización progresiva de los alquileres en el lapso de seis años. Algunos especialistas del sector han manifestado que, en la práctica, la desprotección que están viviendo los inquilinos, se verá agudizada apenas entre en vigor el instrumento. Como contraparte, Javier Lartitegui, Presidente de la Cámara Inmobiliaria, ha afirmado que de no transformarse la legislación, el mercado nacional seguirá con las mismas reglas debido "*a la protección que le da al inquilino, lo cual desalienta a inversionistas y propietarios (...) y lo demuestran las 320.000 viviendas que están deshabitadas*"[137].

Este argumento, que ha sido utilizado en innumerables oportunidades, pareciera haberse convertido ya en un elemento de presión y hasta coerción mediante el cual, el sector de la construcción manifiesta su clara posición de no permitir una disminución de sus ganancias, posición frente a la cual el Estado luce tolerante; en este sentido, resulta inadmisible que existiendo un déficit de viviendas de la magnitud a la que hacíamos mención, nuestro país pueda darse el lujo de tener más de 300 mil viviendas deshabitadas, cuyos dueños prefieren tenerlas ociosas antes de ver disminuidas sus ganancias.

Durante este período se registró un hecho de suma importancia, tanto por sus implicaciones jurídicas, como por el número de personas afectadas. A principios de 1993 salió a la luz pública el caso del intento de apropiación de 248 hectáreas de la zona verde de La Vega, al suroeste de Caracas, por parte de Marin Pellegrino Mineo, quien recurrió a un juez con documentos de 1854 para que se le reconociera su propiedad sobre los terrenos, donde habitan más de 10 mil familias [138]; parte de la "*propiedad*" reclamada corresponde a uno de los pocos pulmones vegetales que aún sobreviven en la capital.

Las familias de esta populosa parroquia experimentaron una situación de inseguridad jurídica cuando el tribunal VIII de Primera Instancia en lo Civil, le reconoció los derechos a Pellegrino sobre quien ya en 1968 recayó un auto de detención por estafa de terrenos. La registradora Gloria García de Espinoza, sin embargo, se negó a registrar la supuesta propiedad por su magnitud y la antigüedad de los documentos, y recurrió al Ministro de Justicia, José Mendoza Angulo, quien junto al Consultor Jurídico del despacho se manifestó a favor de legalizar la propiedad,

137 Domingo Hoy, 18.07.93

138 WYSSENBACH, Jean Pierre: La Zona Verde de la Vega. Revista Sic, No. 552. Caracas, Marzo 1993. pág. 69.

pese a que en 1986 el Ministerio rechazó un alegato similar en la misma zona y con el propio Pellegrino[139].

Aparte de los problemas ambientales que se generarían con la deforestación de la zona verde de La Vega, los vecinos se movilizaron para hacer valer su derecho a la propiedad de los terrenos donde están asentadas sus viviendas, incluso algunas construidas por entes oficiales. En el caso, que establecería un peligroso precedente, los vecinos de La Vega han recurrido a diversas instancias como la Fiscalía General, Congreso Nacional, Concejo Municipal y al propio Ministerio de Justicia. El proceso llegó a la CSJ, donde se encuentra en la actualidad a la espera de una decisión judicial.

¿Cuánto cuesta una vivienda?

Dentro de los aspectos fijados por Naciones Unidas para definir las condiciones de una "*vivienda adecuada*", resalta en la realidad venezolana el referido a gastos soportables. Durante el período que abarca este Informe, se observó una marcada tendencia especulativa en el mercado inmobiliario que ha conducido a prácticas familiares como la convivencia de varios núcleos bajo un mismo techo, el hacinamiento de los sectores medios, y la indetenible construcción de viviendas precarias (ranchos) como alternativa para los más pobres, que crecen a un ritmo de 60 mil por año, según el constructor Leopoldo Baptista.

Una de las opiniones más contundentes y razonadas sobre el punto, la ha ofrecido precisamente un ex-presidente de la Cámara de la Construcción, Ignacio Contreras, para quien "*...el pensar que una familia de bajos ingresos pueda establecer pagos de 15 cuotas cada año por su vivienda, destinando 25 o 30 por ciento de sus ingresos, cuando éstos ni siquiera logran atender sus necesidades de comida, resulta una burla*" [140].

Ante el Congreso, Contreras abogó por una "*solución social al problema de la vivienda*" [141]. Este llamado se une a otros planteamientos surgidos durante los últimos meses con el fin de encontrar una respuesta a la grave situación, donde uno de los puntos de vital importancia es el de los costos.

De acuerdo con un estudio del Colegio de Economistas del Distrito Federal, en 1992 la inflación acumulada por gastos de vivienda y sus respectivos servicios alcanzó la exhorbitante cifra de 192% [142]. Por su parte, Fundaconstrucción informó que en el período enero-junio de 1993 se vendieron sólo 6 mil 785 viviendas en Caracas (donde se concentra el mayor déficit habitacional), lo cual constituye un 9% menos que el lapso precedente; pero además esas viviendas tuvieron como precio promedio la suma de 4,1 millones de bolívares por cada una, lo que únicamente las hace accesibles para los sectores medio-alto y alto de la sociedad venezolana. Un dato que corrobora lo anterior, es que la mayoría de las compras fueron al contado, pese a que los precios se incrementaron en 24% respecto al año 1992 [143].

Ante este panorama, hay nuevos elementos negativos que se agregan, entre ellos, la incidencia que tendrá -por ejemplo- el IVA, que incrementará en un 15% el precio de las viviendas [144], al no estar incluido el vital sector dentro de las exenciones previstas por el Ministro de Hacienda, tal como lo resaltó Oscar Olinto Camacho, Presidente del Consejo Nacional de la Vivienda, quien también reconoció que la LPH reformada comprenderá el aumento semestral de las tasas de interés.

Desafíos hacia el año 2.000

Resulta evidente la tendencia, cada vez más creciente en Venezuela, de negación al derecho a la vivienda que afrontan millones de ciudadanos, en desmedro de las propuestas de instancias como ONU y la Organización Mundial de la Salud (OMS). En este Informe se han reflejado aspectos sobre los cuales existen datos documentados; no se abordan -aunque para Provea cons-

139 Wyssenbach. Op. Cit., Pág. 71.
140 CONTRERAS, Ignacio. *Interpelación ante la comisión para la Reforma de la Ley de Política Habitacional.* Congreso Nacional, mimeo. Caracas, 20.03.93
141 Contreras. Op.Cit.
142 El Globo, 29.03.93
143 Economía Hoy, 24.09.93
144 Diario de Caracas, 27.05.93

tituyen tema de preocupación-, parámetros como la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, la habitabilidad o asequibilidad, sobre los cuales no se ha procesado hasta el presente suficiente información. Sin embargo, el hecho de que la OCEI registre entre 40 y 60% de marginalidad en ciudades como Caracas, Maracaibo o Ciudad Guayana, reflejan la dimensión del problema, que no debe circunscribirse sólo a tener un lugar o techo donde resguardarse.

De continuar la actual línea oficial en el sector habitacional, tendremos a corto y mediano plazo una agudización de la crisis con consecuencias aún insospechadas, como lo ha alertado el arquitecto Henrique Hernández, Presidente de la Asociación para la Investigación en Vivienda Leopoldo Martínez Olavarría (Alemo), para quien "... *el año 94 se presenta como una verdadera hecatombe para el sector hipotecario y muy especialmente para quienes no hayan podido adquirir casa propia (...). Si se quiere desactivar esa bomba de tiempo en los próximos ocho años deberán construirse dos millones 100 mil viviendas.*"[145]

Para detener o al menos paliar tan grave problemática, de nuevo es requerida la acción estatal. En esta situación nos encontramos, por un lado, con inquilinos y deudores hipotecarios cada vez más desprotegidos, y por otro, con propietarios y constructores negados a ver reducidos sus márgenes de ganancia.

La FGR también ha llamado la atención sobre este punto, que no es otro que la indispensable ejecución de planes sociales de vivienda. El Ministerio Público ha sostenido que debe efectuarse una revisión de los programas de vivienda y que el Ejecutivo Nacional debe elaborar un programa de carácter social dirigido a erradicar los problemas que generan las viviendas inseguras e insalubres[146]. El Estado, como garante y rector de la sociedad, debe acometer los estudios necesarios para lograr el abataramiento de los costos de las viviendas y hacerlas más accesibles a la población de bajos y medianos ingresos.

Respecto a las peticiones de cambios legislativos en el sector, la Fiscalía fue enfática al recalcar que "... *el problema de fondo no se soluciona sólo con una reforma legislativa, es más importante la voluntad política de los conductores del país para encontrar una solución definitiva al problema habitacional.*"[147]

Si en la actualidad existen suficientes motivos de preocupación, el análisis de algunas proyecciones independientes, arroja un panorama aún más difícil para el resto de esta década, partiendo de la ausencia de proyectos y políticas oficiales. Según estudios [148], en los próximos siete años constituye un serio desafío revertir las deficiencias de hoy, donde por ejemplo, el 81% de las viviendas tiene problemas de suministro de agua o de cloacas, o un 48% de familias venezolanas habita en construcciones inadecuadas. A esto debe añadirse el natural crecimiento poblacional que conduce al dramático señalamiento: hasta el año 2000 será necesario construir un millón 981 mil 500 viviendas, urbanizar 590 millones de metros cuadrados de terrenos, almacenar y distribuir 2 mil 140 millones de litros de agua por día, entre otros requerimientos.

De acuerdo con lo expuesto en medios de comunicación y declaraciones oficiales, no existe entre las autoridades venezolanas una comprensión cabal del gran reto que tienen ante sí, en un sector tan sensitivo y problemático como el habitacional. El dramatismo se incrementa si se toma en consideración que del total de viviendas requeridas, más de la mitad "... *corresponde a grupos de bajos ingresos, y esa parte de la labor sólo puede y debe ser realizada por el Estado.*" [149]

En el presente Informe se han recalcado los planteamientos de estudios y especialistas que exigen una actuación oficial inmediata y coherente. La continuación de la actual postura, de total insensibilidad y de enmarcar el fenómeno dentro de la leyes del mercado, no conduce más que al agravamiento de la situación, por la extensión

145 Diario de Caracas, 27.05.93
146 FISCALIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe 1992. Caracas, 1993. Pág. 211
147 Idem
148 SILVA MICHELENA, José (coord.) Venezuela hacia el año 2000. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1991. Págs. 372-373.
149 Silva Michelena. Op. cit., Pág. 379

que ha tomado, traspasando la frontera exclusiva de los sectores bajos y medio-bajos, tradicionalmente afectados por la falta de una vivienda digna en Venezuela, y aquejando en la actualidad asimismo a grupos de mayor poder adquisitivo.

Provea coincide con la posición planteada en el estudio especializado "Venezuela hacia el año 2000" en cuanto a la dirección que deben tomar las políticas estatales en el sector vivienda: " *la vivienda de interés social no puede ser considerada como una inversión comercial y lucrativa sino que, por el contrario, debe concebirse como una inversión de carácter social parcialmente recuperable, y que se hace necesario aplicarle una serie de subsidios, directos o indirectos, que suplan la capacidad económica de los grupos familiares a los cuales se dirija la gestión. Debe igualmente considerarse que esa recuperación parcial de la inversión está totalmente justificada y balanceada por el inmenso beneficio social producido, y por ser un vehículo parcial para una mejor repartición de la pobreza.*"[150]

150 Silva Michelena. Op. Cit., Pág. 388