

Serie Diálogo Político

Situación Actual y Desafíos del Derecho a la Vivienda en Venezuela

Rafael Uzcátegui

Abril de 2008



Situación Actual y Desafíos del Derecho a la Vivienda en Venezuela

Rafael Uzcátegui

Caracas, Abril de 2008

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que promovió su elaboración y facilitó su debate público.

Situación Actual y Desafíos del Derecho a la Vivienda en Venezuela

Al concluir el siglo XX Venezuela era el tercer país más urbanizado de la región, a pesar de haber sido hasta la década de los 40 un país eminentemente rural. En contraposición, era uno de los cinco países de Latinoamérica con mayor déficit habitacional. Estimaciones de las Naciones Unidas, avaladas por el Ejecutivo Nacional, han calculado que la deuda social en la materia alcanza casi 3 millones de viviendas, abarcando a 13 millones de venezolanos y venezolanas. La falta de un espacio adecuado para vivir se ha convertido en un problema de alta sensibilidad para la población, siendo en sondeos de opinión el tercero en importancia –tras la inseguridad y el desempleo- y generando un 20% de las protestas ocurridas en Venezuela durante el año 2007.

Desde la década de 1950 el proceso de urbanización en Venezuela se caracterizó por un acelerado y explosivo crecimiento, alentado por el modelo económico sustentado en la renta petrolera y por un contexto político de institucionalidad democrática inaugurado en 1958. La intensiva migración del campo a la ciudad originó una alta demanda de viviendas, en los principales centros urbanos, la cual fue parcialmente satisfecha por el Estado. Ante la ausencia de políticas públicas eficaces, los nuevos ciudadanos comenzaron a poblar improvisadamente terrenos aledaños a los cascos urbanos, satisfaciendo por sí mismos sus necesidades de techo y refugio. Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), recopiladas en el año 2001, estiman que el 53% de las viviendas a escala nacional se encuentran ubicadas en barrios, con servicios y equipamientos precarios y en zonas de alto riesgo, siendo habitadas por 12 millones de personas. Por otra parte, la capacidad de autoconstrucción de las comunidades populares ha sobrepasado ampliamente las del propio Ejecutivo Nacional. Entre los años 1990 y 2001 de cada diez viviendas, siete fueron edificadas por los propios pobladores, dos por el Estado y una por el sector privado. En este sentido, Teolinda Bolívar, investigadora de la Universidad Central de Venezuela (UCV), indicó que el 40% del tejido urbano de Caracas ha sido autoconstruido por los habitantes de los barrios.

Datos difundidos por el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Minvih) han desagregado el déficit habitacional actual de 2.800.000 viviendas: un millón corresponde a nuevas familias, 800.000 ranchos que deben ser sustituidos y otro millón a las casas ubicadas en laderas, zonas de vaguada y de alto riesgo. Asimismo, se calcula que cada año 100.000 nuevas familias se incorporan a la demanda de nuevas viviendas.

Diferentes sectores han propuesto reducir el déficit en una década construyendo 200.000 viviendas anuales. A pesar de esta cifra, tradicionalmente las instituciones públicas planifican erigir un promedio de 100.000 unidades anuales, siendo 1992 el año de mayor construcción en las dos últimas décadas con 98.532 unidades. La Memoria y Cuenta 2007 del Minvih indicó que para ese período se programó la construcción de 107.795 unidades, siendo cumplida la meta en un 44%. De esta manera fueron entregadas 47.850 viviendas, para lo cual se destinaron 2,1 millardos de bolívares fuertes.

Otros datos nos ayudan a dibujar un perfil más preciso acerca de la situación de la vivienda y hábitat en el país. Según el Censo de Población y Vivienda 2001, realizado por el INE, el mayor porcentaje de viviendas familiares ocupadas lo constituye la modalidad casa (69,6%), seguida por apartamento en edificio (12,9%), rancho (9%) y casa quinta (6,9%). Hasta el año 2004, cifras del mismo organismo estiman que el 91,9 % de las viviendas del país se abastecen de agua por medio de acueductos; 71,4% poseen sistemas

de eliminación de excretas poceta a cloaca, mientras que un 16,5% mediante el sistema poceta a pozo séptico; 99% poseían alumbrado eléctrico; 32% telefonía tradicional y 77% servicio de recolección directa de basura. Indicadores adicionales establecen que para el año 2004 alrededor de 16% de los hogares venezolanos se encontraban en situación de hacinamiento crítico, es decir, con más de tres personas por cuarto disponible para dormir.

Políticas públicas recientes en el sector vivienda y hábitat

El derecho a la vivienda digna se encuentra recogido en diferentes declaraciones, pactos y acuerdos universales suscritos por el Estado venezolano, y por tanto de obligatorio cumplimiento. Pero no fue sino hasta el año 1999 que el derecho a la vivienda obtuvo rango constitucional, recogido en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). La redacción de la normativa constitucional incorporó las características que la Organización de las Naciones Unidas estima definen a una vivienda adecuada bajo la concepción de hábitat: la seguridad jurídica de la tenencia; habitabilidad; disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura; lugar; adecuación a la cultura local; asequible y de gastos soportables por el núcleo familiar. Asimismo, incluyó dos nuevas garantías: la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado.

Los adelantos en el ordenamiento jurídico, destinados al cumplimiento de las políticas públicas en materia de vivienda y hábitat, constituyen uno de los avances del gobierno del presidente Chávez en el sector. Otras disposiciones legales aprobadas en el área han sido la Ley que reguló el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH), vigente desde octubre de 1999 a mayo de 2005. El objetivo de esta normativa fue realizar una adaptación de la Ley de Política Habitacional (LPH) a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI), iniciando el avance hacia un enfoque más integral del tema de la vivienda en el país. En el año 2001 el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) impulsó la Constituyente de la Vivienda con la finalidad de redefinir al subsistema de vivienda según las líneas maestras establecidas en la CBRV. El resultado de este proceso fue la promulgación y entrada en vigencia en el año 2005 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), formalizando la creación del Ministerio para la Vivienda y Hábitat (Minvih) e iniciando la liquidación y transformación del entramado institucional anterior.

Los instrumentos definidos para la actuación en vivienda contemplados en la LRPVH son la Política Nacional de Vivienda y Hábitat; los planes de vivienda comunitarios, regionales y nacionales; los programas urbanos, rurales, indígenas y especiales; el Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat; el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (Banavih), el Fondo de Ahorro Obligatorio y el de Ahorro Voluntario para la Vivienda y Hábitat. Asimismo, se estimula la participación de los beneficiarios mediante las Organizaciones Comunitarias Integrales de Vivienda y Hábitat (OCIVH), articulados a niveles parroquiales, municipales, estatales y nacionales.

Igualmente se han aprobado una serie de instrumentos legales específicos para la regulación de los arrendamientos inmobiliarios. La Ley de Protección del Deudor Hipotecario de Vivienda (LPDHV), aprobada en el año 2005, establece las pautas legales en los componentes de gastos soportables y la reglamentación de los servicios públicos residenciales. Tres años antes, en el 2002, el Decreto 1.666 daba inicio al proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares. Otras normativas se encuentran en discusión en la Asamblea Nacional (AN), como lo son la

reforma a la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, el Proyecto de Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares y el reglamento de la LRPVH.

El discurso presidencial en materia de vivienda, aparejado al cambio de institucionalidad en el sector, generó una alta expectativa entre las personas que aspiran a disfrutar de su derecho de manera digna. El Presidente de la República ha interpelado los planes de vivienda realizados por los gobiernos anteriores, cuestionando las diminutas dimensiones de las casas entregadas, asemejándolas a su juicio a "cajitas de fósforos". A su vez, indicó que el espacio adecuado para la construcción de nuevas soluciones habitacionales debía ser de 70 metros cuadrados, pero una resolución publicada en la Gaceta Oficial 38.750, de fecha 20.08.07, estableció finalmente en 50 y 62 metros cuadrados las medidas mínimas para la construcción de viviendas.

Por otra parte durante los 9 años de gestión del presidente Chávez se han incumplido las metas de construcción establecidas por el propio ejecutivo nacional, realizando en total 241.219 viviendas. Si bien la creación del Minvih en el 2005, hoy Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, intentó revertir el fraccionamiento histórico del Estado venezolano en la ejecución de la política habitacional, la incorporación de otros organismos a la construcción de viviendas, como el caso de Petróleos de Venezuela (Pdvs), ha profundizado la descoordinación y dispersión que ya existía en el área. Por tres años consecutivos se ha asignado presupuesto para la supresión y liquidación de los antiguos entes de vivienda, como el Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi) y el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur). Sin embargo para el año 2008 continúan ejecutando planes de construcción de soluciones habitacionales. De esta manera, la dispersión de esfuerzos y recursos, debido a la descoordinación institucional, solapamiento de funciones y burocratización de los procesos, ha sumado ineficiencias en el propósito de construcción de nuevas viviendas. Por otra parte, desde el año 2004 el presupuesto asignado al sector se ha incrementado durante la ejecución de los programas, por la vía de los recursos extraordinarios. Por lo tanto la cifra final ha sido muy superior a la presentada inicialmente en el presupuesto a la Asamblea Nacional.

Que el área de vivienda y hábitat haya sido gestionada por primera vez, a partir del gobierno del presidente Chávez, por un organismo con rango ministerial no ha significado el reforzamiento institucional del sector. Hasta el momento, han pasado por la dirección del organismo 5 ministros diferentes, siendo una de las instituciones de más alta rotación del tren ejecutivo gubernamental.

A pesar de que la aprobación de un nuevo marco legal sugiere un reconocimiento estatal de la integralidad del problema, la ejecución de los planes de vivienda continúa priorizando la construcción de nuevas casas, consumiendo el 60% del presupuesto en el sector, restando importancia a la inversión en el hábitat existente.

Además de los avances en el marco legal, otra medida positiva la constituye la política de otorgamiento de subsidios, créditos y tasas de interés social para la adquisición, mejoramiento de viviendas, así como el refinanciamiento de los créditos otorgados. El establecimiento de tasas preferenciales para la compra de soluciones habitacionales incrementó los préstamos, por intermedio de la banca privada, en un 226% para el año 2006. El Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda (Faov), fue el mecanismo implementado en la LRPVH, mediante el cual se otorgan financiamientos con aportes de empleados y patronos equivalentes al 3% del salario mensual, siendo administrado por el Banavih. Según la Memoria y Cuenta 2007 del Minvih, para ese período se entregaron subsidios a 35.232 familias por el orden de los 676 millones de bolívares fuertes, lo que da una idea de la envergadura de la política subsidiaria.

El impulso gubernamental a modalidades de economía social, aunado a la implementación de la LRPVH, ha priorizado la entrega de recursos para la construcción de viviendas a cooperativas, las cuales han desplazado a las constructoras tradicionales provenientes del sector privado. Uno de los principios calificados como estratégicos por la ley es la transferencia de poder a la ciudadanía a través del flujo de recursos y la atención a sus requerimientos. La LRPVH define como objetivo garantizar la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionaria de ciudadanos y comunidades organizadas, siendo corresponsables con el Estado en la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y hábitat. De esta manera, las políticas públicas en el sector incluyen la canalización de la capacidad de autoconstrucción comunitaria.

Además de la cesión de recursos por medio de los Fondos Comunitarios de Vivienda y Hábitat, administrados por el Banavih, el Programa Sustitución de Ranchos por Vivienda (Suvi) incorpora explícitamente a sus beneficiarios en el reemplazo total o parcial de casas precarias a viviendas dignas. En un primer momento, el proyecto Suvi fue desarrollado por la Misión Vuelvan Caras, la cual fue progresivamente sustituida por cooperativas de construcción de viviendas, avaladas por los Consejos Comunales, las cuales debían realizar los trabajos en un plazo promedio de 4 meses. Pero, el cumplimiento de los plazos de ejecución del Programa Suvi muestra un retraso similar al resto de las políticas en vivienda. Según la Memoria y Cuenta del Minvih, para el año 2006 se cumplió el 38,71% de la planificación inicial, sustituyendo 15.721 ranchos. El informe del año 2007, por su parte, señala que la meta en ese período fue cumplida en un 51%, con 13.292 casas reformadas. La ausencia de mecanismos de supervisión, capacitación y acompañamiento técnico de cooperativas y consejos comunales por parte de las autoridades explica en buena medida la lentitud de los trabajos. Otro aspecto negativo es que los beneficiarios han comenzado a señalar a las formas asociativas comunitarias como corresponsables de las irregularidades en la adjudicación y construcción de viviendas. De manera creciente, las denuncias acerca de presuntos actos de corrupción, uso de materiales de mala calidad, deficiente construcción y acabado de las viviendas, así como paralización parcial o total de las obras, están involucrando a consejos comunales y cooperativas, con especial énfasis en las relacionadas al Programa Suvi.

Involucrando a las comunidades

El reverso de esta realidad es que la promoción de la incorporación comunitaria a las políticas de vivienda, por parte del gobierno nacional, ha dejado un importante saldo organizativo que debe valorarse en su justa dimensión. El Decreto 1666 contempló la "conformación de los Comités de Tierra Urbana, para iniciar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra". Según información de la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tierra (OTNRTT), para el año 2006 existían casi 6.000 Comités de Tierra Urbana (CTU) a nivel nacional con presencia en la mayor parte de los barrios populares y con una cobertura cercana al millón de familias; es decir, entre cuatro a cinco millones de personas.

Otra instancia organizativa promovida desde la legislación son las Organizaciones Comunitarias Integrales de Vivienda y Hábitat (OCIVH), popularizadas simplemente como Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV). La LRPVH establece que son "la confluencia de los distintos grupos de base de la comunidad con la finalidad de organizar, diagnosticar, planificar, producir y controlar los proyectos de transformación y creación de hábitat". Las autoridades de vivienda no han difundido cifras totales de la cantidad de OCV registradas, adelantando sólo cifras parciales por región. Para el estado Aragua,

región con alta tasa de déficit habitacional, según datos revelados por el Minvih para el año 2006 existían 9 mil OCV registradas.

Otras formas de organización comunitaria también se han movilizado para intentar satisfacer el derecho a la vivienda. Comités de Sin Techo, Campamentos de Pioneros, la Plataforma Cero Desalojos y los Consejos Comunales han elevado sus propuestas a los poderes públicos, en ocasiones, disputándose la legitimidad territorial de representación comunitaria y solapándose en sus funciones. Por último, ante la ausencia de celeridad y respuesta por parte de los organismos gubernamentales, desde el año 2004 se realizan ocupaciones de tierras e inmuebles como mecanismos de presión. Cifras del año 2008 recopiladas por la Asociación de Propietarios de Inmuebles Urbanos (Apiur), estiman que 154 edificios de la capital permanecían invadidos y 800 inmuebles individuales son ocupados de manera ilegal.

Instancias de gobierno regional han intentado adelantar políticas en materia habitacional, las cuales, a semejanza de los planes nacionales, han incumplido sus propias metas de ejecución. Este es el caso del proceso de adquisición o expropiación de edificaciones o terrenos para la utilidad pública o social, iniciado por la Alcaldía Mayor en Caracas. Tras decretar la expropiación de 200 edificios en el Área Metropolitana, se paralizó el proyecto tras incumplir la indemnización prometida al 98% de los propietarios.

Otras políticas, a su vez, han tenido efectos ambivalentes. La regulación del precio de los alquileres, ordenada por el Ministerio de Infraestructura e Industrias Ligeras en conjunto con el Minvih, ha establecido que el pago de los mismos debe mantenerse en base a los cánones de noviembre de 2002. Si bien esta decisión persigue que la carga del pago por concepto de vivienda resulte soportable para las personas en condición de arrendatarios, en contraposición ha contraído la oferta de alquileres en el área un 53% desde el año 2003, según cifras del Apiur.

Disminución del déficit habitacional: perspectivas y soluciones

Tradicionalmente el Estado venezolano ha sido el principal urbanizador del país, soslayando a un segundo plano la potencial contribución del sector privado. Los vínculos entre el sector público y privado se han debilitado como consecuencia de la polarización social experimentada por el país tras los acontecimientos del año 2002. Desde la creación del Minvih el diálogo entre los dos sectores ha tenido adelantos y retrocesos, siendo la gestión del ministro Luis Figueroa la más productiva en cuanto a los acuerdos alcanzados, entre ellos el inicio de Alianza Casa Media. Este programa de construcción proyecta construir para el 2008, su tercer año de ejecución, 11 mil viviendas.

La disminución del déficit habitacional en el país pasa por la despolarización de las políticas públicas en el sector, incorporando a los sectores no estatales como aliados y no como antagonistas. Para ello se deben establecer todos los mecanismos posibles para el diálogo y el consenso de políticas en vivienda y hábitat. Por ejemplo, algunas de las propuestas presentadas por la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC) expresan la intención del sector de contribuir al incremento de la construcción masiva de viviendas. Las proposiciones realizadas por este gremio, entre otras, son: a) La puesta en marcha, de manera vigorosa, de los mecanismos de subsidio directo establecidos por la LRPVH, cumpliendo una meta no menor a los 150.000 unidades habitacionales anuales; b) La promoción y financiamiento, en todo el territorio nacional, de un programa de parcelamientos con urbanismo integral, que permita ofrecer suelo urbanizado y el desarrollo de un promedio de 150.000 soluciones habitacionales anuales, a realizarse por

los sectores público y privado; c) La inclusión dentro de Alianza Casa Media de proyectos (Hogar Semilla) que permitan el crecimiento progresivo de la vivienda, de manera que cada beneficiario pueda ampliarla a través de la autoconstrucción de acuerdo con su crecimiento familiar y sus posibilidades económicas; d) Agilización de los trámites administrativos que permitan en un lapso máximo de tres meses, obtener la permisología necesaria para los desarrollos habitacionales. Asimismo, diferentes sectores privados han solicitado al Ejecutivo Nacional la implementación de políticas que permitan la calificación de la mano de obra destinada al sector construcción, así como el suministro y/o importación de los insumos (cemento, piedra, etc.) con reportes de escasez desde el año 2006.

Otro requerimiento en materia de vivienda es que el gran órgano rector, el Minvih, disminuya la rotación de sus cargos directivos, en aras de alcanzar una mayor estabilidad institucional y la continuación de sus políticas y programas a corto, mediano y largo plazo. La presencia de funcionarios calificados, con estabilidad laboral, permitiría definir y ejecutar un gran programa de vivienda y hábitat acorde a los lineamientos presentes en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Este contempla garantizar la tenencia de la tierra, promover el acceso a los servicios básicos y al crédito habitacional y fomentar la participación y el compromiso para la construcción de viviendas. De esta manera, se superaría la tendencia de realizar planificaciones anuales, para contar con un plan coherente a largo plazo. Por otra parte, debe finalizar el proceso de liquidación de los organismos correspondientes al anterior entramado institucional, como es el caso de Fondur y el Inavi, entre otros.

Asimismo, el Ejecutivo Nacional debe poner a disposición pública la información acerca de las diferentes políticas en el sector, actualizando periódicamente los sitios webs y respondiendo positivamente a las peticiones de información realizadas por la ciudadanía. Diferentes actores y comunidades han expresado la dificultad para acceder a los datos que les permitirían realizar las labores de contraloría social y corresponsabilidad establecidas en la CRBV. Estos documentos deben tener presencia permanente en el sitio de internet del Minvih, incorporando los informes de gestión que no se han actualizado desde mediados del año 2005. Una de las peticiones realizadas, de manera insistente, se refiere al proyecto Petrocasa. El Ejecutivo Nacional ha anunciado su aspiración a construir 60.000 casas anuales, a bajo costo, con base en el material Policloruro de vinilo (PVC). Diferentes sectores han solicitado la divulgación de los informes que demuestren que el PVC no constituirá un riesgo para la salud de los habitantes de dichas viviendas.

Las políticas en vivienda y hábitat deben seguir capitalizando el potencial de autoconstrucción demostrado por las comunidades, estimulando la participación y protagonismo de los ciudadanos. Pero para superar irregularidades y limitaciones aparejadas al efervescente proceso de participación, deben establecerse mecanismos de capacitación, acompañamiento técnico y supervisión de los trabajos realizados por cooperativas, consejos comunales y OCVs. Del mismo modo, debe delimitarse con claridad las responsabilidades y funciones de las diversas instancias para evitar descoordinación, duplicación de los esfuerzos y dilapidación de la energía participativa de la ciudadanía.

Se deben reforzar y mejorar los controles administrativos en la ejecución de los programas de construcción. Asimismo, debe buscarse una mayor transparencia en el proceso de adjudicaciones de casas. Resulta importante también minimizar la posibilidad de manejo irregular de los recursos financieros para frenar y revertir la tradicional corrupción en el área, optimizando el capital humano y económico invertido en el sector.

En la planificación gubernamental histórica para el área habitacional ha primado la visión cuantitativa viviendista propia de un Estado paternalista, presente en todas partes, quien

cuenta con una fuente de riqueza inagotable. El disfrute del derecho a la vivienda es mucho más complejo que la posibilidad de acceder a cuatro paredes y un techo. Problematizar y superar proyectos cuyo indicador exclusivo es la cantidad de casas nuevas edificadas y entregadas, construyendo medioambiente digno para los habitantes, permitirá enfocar la situación y sus problemas bajo nuevas perspectivas. La incorporación del término hábitat al texto constitucional presupone esta comprensión, pero la ejecución de las políticas realmente existentes continúa anclada en esquemas del pasado. El disfrute del derecho al hábitat digno implica alcanzar progresivamente el equilibrio territorial, la incorporación de la población a la producción dentro de los planes de desarrollo de la nación, la participación social en los procesos de transformación del hábitat como manifestación cultural, la adecuación e invulnerabilidad de los asentamientos ante los riesgos por eventos naturales, la cobertura de equipamiento comunitario e infraestructura de los servicios, así como la calidad ambiental de seguridad en las estructuras y condiciones higiénicas de la vivienda. Dejar atrás la política cuyo eje primordial es la edificación de nuevas viviendas -que ha demostrado sobradamente sus limitaciones-, implica consensuar, entre actores estatales y no estatales, una visión sustentable de producción de hábitat como un proceso participativo, progresivo e integral.