



Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura

ISSN: 1315-3617

ISSN: 2665-010X

analisisdecoyuntura@gmail.com

Universidad Central de Venezuela

Venezuela

Valente, Xavier

**Venezuela. Evolución histórica de las políticas y programas de vivienda (1928-2010)**

Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. XXV, núm. 2, 2019, Julio-, pp. 105-139

Universidad Central de Venezuela

Venezuela

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36465118008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LUZMA redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

## Venezuela. Evolución histórica de las políticas y programas de vivienda (1928-2010)

Xavier Valente\*  
Universidad Central de Venezuela

*Fecha de recepción 08-05-20*

*Fecha de aceptación 05-6-20*

### **Resumen:**

El propósito de este ensayo es esbozar una cronología de las principales políticas y programas de vivienda implementados en Venezuela entre 1928 y 2010. A través de una mirada retrospectiva se reconstruye la evolución histórica de los distintos énfasis y prioridades en materia habitacional que se observaron en un periodo que abarca más de ocho décadas de múltiples cambios y discontinuidades y cuyo balance en términos de resultados registra tanto avances como retrocesos. Para facilitar el análisis se ha dividido el lapso analizado en dos grandes periodos, a saber: 1928-1998 y 1999-2010. La reconstrucción histórica de las principales políticas y programas, permite concluir que es cada vez más apremiante la incorporación de nuevos enfoques de política pública que sean plurales e integrales, así como el desarrollo de un marco legal e institucional más estable y coherente, como requisitos indispensables para solucionar el problema de la vivienda en Venezuela.

**Palabras clave:** política social, programas sociales, vivienda adecuada, Venezuela.

**JEL:** P25, R21, R31

---

\* Sociólogo (UCV). Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social (UCV). Especialista en Gobierno y Política Pública (UCV). Diploma de Estudios Avanzados en Análisis Demográfico para el Desarrollo (UCAB). Profesor-Investigador del Departamento de Análisis Económico, Político y de la Planificación de la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela. Investigador del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Correo electrónico: xaviervante@gmail.com.

### **Venezuela. Historical evolution of housing policies and programs (1928-2010)**

**Abstract:**

The purpose of this essay is to outline a chronology of the main housing policies and programs implemented in Venezuela between 1928 and 2010. Through a retrospective look, the historical evolution of the different emphases and priorities in housing matters that they were observed in a period that covers more than eight decades of multiple changes and discontinuities and whose balance in terms of results registers both progress and setbacks. To facilitate the analysis, the analyzed period has been divided into two major periods, namely: 1928-1998 and 1999-2010. The historical reconstruction of the main policies and programs allows us to conclude that the incorporation of new public policy approaches that are plural and comprehensive is increasingly pressing, as well as the development of a more stable and coherent legal and institutional framework, such as indispensable requirements to solve the problem of housing in Venezuela.

**Key words:** social policy, social programs, adequate housing, Venezuela.

#### **INTRODUCCIÓN**

No obstante, desde el punto de vista histórico, las políticas y programas implementados para enfrentar los problemas de vivienda han respondido a una diversidad de estrategias y fines, en función del papel que se les ha asignado dentro de cada sociedad en distintos contextos geográficos, los cuales no necesariamente responden a las concepciones actuales vinculadas a los derechos humanos.

De modo que el objetivo de este ensayo es esbozar una cronología de las principales políticas y programas de vivienda implementados en Venezuela desde 1928 hasta 2010, estableciendo los rasgos distintivos que permitan identificar no solo los problemas que enfrentan este tipo de estrategias impulsadas desde el Estado, sino también, sus potencialidades respecto a los enfoques que promueven una comprensión de la vivienda más amplia reconociendo la importancia de la construcción del hábitat como un proceso progresivo, participativo e integral para el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda adecuada (Provea, 2005).

Para ello el ensayo se divide en cuatro secciones además de esta introducción. El segundo apartado corresponde a los programas de vivienda en Venezuela correspondientes al periodo 1928-1998. La tercera sección abarca el lapso 1999-2010. Seguidamente, unas consideraciones finales sobre la importancia de la revisión histórica como espacio para identificar buenas prácticas y, finalmente, las referencias bibliográficas.

#### **LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA: 1928-1998**

Los programas de vivienda en Venezuela, al igual que ocurre con el resto de los países de la región, han transcurrido por distintas “generaciones”, en los cuales

se evidencian prioridades y orientaciones que perfilan no sólo a las estrategias empleadas sino también a la institucionalidad estatal diseñada para enfrentar el problema de la vivienda.

A tales efectos, y siguiendo la periodización propuesta por Bolívar et. al. (2012), se reseñan de manera sucinta, los más relevantes rasgos e hitos históricos de las principales políticas y programas de vivienda implementados en Venezuela, desde la creación del Banco Obrero (BO) en 1928 hasta el año 1998.

#### *Sub-período 1928-1948*

La institucionalidad estatal ha venido adecuándose en la medida en que el problema de la vivienda se ha ido transformando en el tiempo. La primera mención a la vivienda como un interés del Estado, quedó plasmada en la ley de creación del Banco Obrero (BO) del 30 de junio de 1928, cuyo objetivo fue servir de "...agente promotor-financiero del gobierno, para facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas" (Cilento, 2008: 35).

El BO, con sede en Maracay y adscrito inicialmente al Ministerio de Fomento, fue un organismo pionero en América Latina, que tuvo poca capacidad de incidencia durante el gobierno de Juan Vicente Gómez (1908-1935) (Cilento, 2008). En 1936, el BO muda su sede a Caracas y cambia de finalidad para convertirse en constructor de urbanizaciones, destacando las urbanizaciones Bella Vista (1937) y Pro-Patria (1939) en Caracas, como sus primeras obras.

En 1938, se crea la Dirección de Urbanismo del Distrito Federal, la cual elabora el Plan Monumental de Caracas (1939) o Plan Rotival, el cual constituye "...el primer esfuerzo hecho en el país por enfrentar el futuro de las áreas urbanas, bajo una perspectiva que iba más allá de la aplicación de simples lineamientos y la realización de inversiones ocasionales de carácter remedial" (FECS, 2006).

El nuevo enfoque desarrollado por el Presidente Eleazar López Contreras (1936-1941), tenía dos importantes áreas de trabajo: la primera vinculada a la generación de empleos mediante la construcción de unidades habitacionales (BO) e infraestructura en general (Ministerio de Obras Públicas, MOP) (Cilento, 2008), y un segundo frente vinculado a la lucha contra el paludismo, marco en el que las viviendas insalubres constituían causas coadyuvantes de la propagación de la enfermedad, tal como se señala en la Ley de Defensa contra el Paludismo de julio de 1936. La importancia del saneamiento y la salubridad entre otros fundamentos de la política de López Contreras se mantienen con su sucesor Isaías Medina Angarita (1941-1945) (Cilento, 2008).

Expresiones de la continuidad de la política son la experiencia de la Reurbanización El Silencio en Caracas (con 747 apartamentos y 207 locales

comerciales)<sup>1</sup> (1941-1944), y la creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) (adscrito al MOP) en 1943, cuya función era desarrollar y administrar los programas de alcantarillado y abastecimiento de agua (Fossi, 1995).

En noviembre de 1945, se funda la Comisión Nacional de Vialidad, y en agosto de 1946, la Comisión Nacional de Urbanismo, con las cuales se inicia la elaboración de los Planes Reguladores de las principales ciudades del país (Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, Maracay, San Cristóbal y Mérida), enfatizando en la ordenación de los ámbitos internos y los sistemas de comunicaciones (Valencia-Puerto Cabello-Morón, San Félix-Puerto Ordaz) (Bolívar, 2010: 5). Con la creación de la Comisión Nacional de Urbanismo (y su Dirección Técnica), adscrita al MOP, es posible afirmar que se institucionaliza la planificación urbana como función pública en el país (FEGS, 2006).

También en 1946, se inicia el Programa de Construcción de Acueductos Rurales, y se elabora el Primer Plan de Vivienda del BO (1946-1949), entre cuyos objetivos se encontraban: a) la sustitución de los ranchos por viviendas salubres; b) tomar como demanda en las grandes ciudades el 50% del crecimiento poblacional; c) distribuir la acción entre las catorce mayores ciudades del país (Cilento, 2008). Y como meta, la construcción de 4.000 viviendas por año (FEGS, 2006).

Simultáneamente, se inicia el Programa de Adquisición Anticipada de Suelo para el Desarrollo Urbano, cuyo incumplimiento limitó la construcción de viviendas en las principales ciudades del país desde los años setenta del siglo pasado. Cilento (2008), no duda en señalar esta situación como la primera lección no aprendida en materia de vivienda.

#### *Sub-periodo 1948-1958*

La dictadura militar iniciada en 1948 dio prioridad a la vivienda y las obras públicas. En 1949, el BO cambia su adscripción al MOP. En 1951, se crea el Taller de Arquitectura del BO (TABO), con destacados profesionales de la ingeniería y la arquitectura (Bolívar et. al, 2012). Hasta el año 1952, la Junta de Gobierno siguió la política de vivienda de los gobiernos anteriores, terminando las obras iniciadas y arrancando las que estaban en proyectos (FEGS, 2006).

En 1953, Marcos Pérez Jiménez (1952-1958) inicia la etapa de los denominados bloques y los super-bloques<sup>2</sup> como una estrategia que permitió consolidar la “guerra o batalla contra el rancho” mediante desalojos masivos y

---

<sup>1</sup> Adicionalmente, constituye el inicio de la actividad privada de la construcción (Cilento, 2008).

<sup>2</sup> Inspirados en la arquitectura de Le Corbusier ya utilizada en Marsella, Francia.

violentos que sólo pueden ser posibles en un régimen autoritario, para luego utilizar los terrenos para la construcción de nuevas viviendas (Cilento, 2008; Bolívar et. al, 2012). En el periodo 1953-1958, en Caracas y Maiquetía se construyeron:

...19.580 apartamentos en 97 edificios de 15 pisos (los super-bloques) y 78 bloques de cuatro (4) pisos, que llegaron a albergar a unos 180.000 habitantes. Fue un programa impactante con una inversión de más de 800 millones de bolívares y significó el 46.5% del total de 42.104 viviendas construidas por el Banco Obrero desde su fundación. Estas construcciones dieron alojamiento al 12% de la población del Distrito Federal (FECS, 2006).

En esta etapa, la modernización de la ciudad capital fue una prioridad para el gobierno. Se estima que el 81% de las viviendas fueron construidas en el Distrito Federal (hoy Distrito Capital y estado La Guaira). Lo que tiene como contraparte, una evidente desatención en este sector al resto del país.

#### *Sub-período 1958-1998*

El periodo que se inicia tras el derrocamiento de la dictadura militar en 1958 fue conocido como la democracia *puntofijista* y se caracterizó por un cambio en las políticas de erradicación de los barrios urbanos. En la búsqueda de una estrategia integral para la solución del problema de la vivienda se avanzaron en reformas y nuevas propuestas en cuanto al marco legal e institucional, el financiamiento, y las políticas y programas del sector vivienda, elementos que se describen brevemente a continuación:

#### **Marco legal e institucional**

En marzo de 1958, se crea el Programa Nacional de Vivienda Rural<sup>3</sup> y se inicia la conversión de la antigua División de Malariología del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) en Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental (1960), retomando importancia la lucha contra el paludismo y el mal de Chagas, mediante la construcción de “viviendas sanas”. Detrás de este programa estaba también la creencia de que unas mejores condiciones de vida en las zonas rurales podrían contribuir a detener la migración hacia los centros urbanos (Cilento, 2008).

Desde el punto de vista técnico, el TABO muestra un especial interés por incorporar nuevas formas de producción y diseño de viviendas. Así vemos como “se utiliza la prefabricación y se construyen grandes urbanizaciones [de desarrollo y consolidación progresiva], no sólo en Caracas sino en ciudades del interior del país como Maracaibo y Valencia” (Bolívar et. al., 2012: 36).

---

<sup>3</sup> Convertido en 1989 en el Servicio Autónomo de Vivienda Rural (SAVIR).

En mayo de 1975, el BO se convierte en el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) (hoy desaparecido) con la intención de iniciar un proceso de descentralización. Para Cariola (2015: 12, 16) se trataba de "...un nuevo ciclo de la política de vivienda en Venezuela adaptado al auge de los esquemas económicos neoliberales, donde la política habitacional fue regida por la lógica del mercado", iniciándose la paulatina "transferencia de la construcción de viviendas de interés social desde el INAVI al sector privado".

En septiembre de 1975, se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) en un intento por evitar los errores del pasado. Sin embargo, su meta de adquisiciones de tierras urbanas tampoco se cumplió, lo que nuevamente limitó la planificación a mediano y largo plazo. Mientras tanto, el proceso de urbanización del país, excedía la capacidad de respuesta del Estado para afrontar el problema (Fossi, 1995).

En 1976, el MOP<sup>4</sup>, una institución fundada en 1873 fue suprimido para dar paso a tres nuevos organismos: el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARNR), y el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) (Cilento, 2008).

En simultáneo a este proceso de desarrollo institucional, las zonas de barrios urbanos autoproducidos aumentaban su magnitud sin que fuese reconocida su existencia como parte de la ciudad ni los derechos de sus habitantes. Un primer paso hacia su reconocimiento se da en 1987 con la promulgación de la *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística* (LOOU) (RV, 1987: art. 34.8) (Cilento, 2008), que tímidamente hace evidente la necesidad de implementar programas especiales de vivienda para los barrios urbanos (Bolívar et. al, 2012: 36).

Hasta la década de 1990, el país carecía de una legislación específica en materia de vivienda como componente de la seguridad social. Con la *Ley de Política Habitacional* (LPH) (RV, 1989), un instrumento de corte financiero, se formaliza el Ahorro Habitacional Obligatorio y se establece que 5% de los ingresos fiscales ordinarios deben ser destinados a la construcción de viviendas. Se ordena la creación del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) como organismo de asesoría y definición de la política habitacional y del Sistema Nacional de Asistencia Técnica.

En materia de participación ciudadana, la LPH establecía que el CONAVI deberá estar "...apoyando y facilitando la promoción; capacitación y consolidación de organizaciones comunitarias de vivienda (OCV) y organizaciones intermediarias de vivienda (OIV)". La ley fue revisada en 1993 (RV, 1993) para adecuarse al proceso de descentralización mediante la creación de los Comités

---

<sup>4</sup> Para autores como Cilento (2008) el enorme poder político, en especial en las regiones, que tenía una institución de esta naturaleza, es el factor detonante para su desmembramiento.

estadales de Vivienda que permitirían al CONAVI cumplir algunas de sus funciones a nivel regional en apoyo a las Gobernaciones (Cilento, 2008).

Más recientemente, las instituciones del Estado han definido a las OCV como una “figura creada por el neoliberalismo para que los gobiernos no asumieran su responsabilidad ante el problema de vivienda, y que no sirvió sino para que un grupo de contratistas se hiciera fraudulentamente con los recursos de los trabajadores, las familias y del Estado” (MINVIH, 2012: 20).

### **Financiamiento**

Desde el punto de vista financiero, en el marco de una fuerte recesión económica en 1961, el presidente Rómulo Betancourt (1959-1964) dicta el Decreto n° 520, que establece el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP), con una organización provisional dependiente del BO, con lo cual se crea la banca hipotecaria para generar nuevas fuentes de financiamiento mediante la captación de ahorros y la entrega de préstamos hipotecarios a largo plazo (Cilento, 2008).

El sistema inicia con un préstamo otorgado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) en el marco de la “Alianza para el Progreso” aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en Punta del Este (Uruguay) (FEGS, 2006).

Para el año 1963, seis entidades de ahorro y préstamo estaban en operación en el marco del SNAP, el cual estaría dirigido a financiar la construcción y adquisición de viviendas para los sectores de ingresos medios de la población (FEGS, 2006). Y en 1966, se funda el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP)<sup>5</sup>.

Durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), en el marco de lo que se conoció como la “Gran Venezuela”, la disponibilidad de recursos producto del crecimiento de la economía y las captaciones de ahorros por los entes financieros permitió la expansión sin precedentes de concesión de créditos para construcción y adquisición de viviendas, con el consecuente aumento de la demanda.

La capacidad de la industria de la construcción fue limitada para enfrentar el súbito incremento de la demanda, por lo que los déficits fueron amortiguados a través del aumento de precios. Los aumentos de precio de las viviendas construidas por promotores privados oscilaron entre 150% y 246% entre 1973 y 1978 en las siete áreas urbanas más importantes del país. Este proceso inflacionario llegó a tener efectos sobre los costos de las viviendas construidas por el sector público. Las causas de este problema obedecen, por un lado, a la

---

<sup>5</sup> En 2005, cambia su denominación por la de Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH).

especulación, y por el otro, a las características estructurales del aparato productivo nacional (Fossi, 1995).

Estos resultados contrastan con las medidas gubernamentales dirigidas al sector financiero y los promotores privados, entre las cuales se incluían: a) recursos financieros a disposición; b) exoneraciones y desgravámenes del Impuesto sobre la Renta (ISLR) a viviendas de utilidad pública; c) tasas preferenciales de interés; d) decretos de modificación a las escalas de precios de las viviendas (1975-1986); e) entrega de tierras urbanizadas; y f) “un seguro hipotecario que respaldaba la compra de las viviendas construidas que no hubiesen sido vendidas en un lapso de dos años” (Cariola, 2015: 16).

### ***Políticas y programas***

Con el derrocamiento del dictador Pérez Jiménez, se inicia un proceso de ocupación ilegal de terrenos urbanos que, a través de la autoproducción, se convirtió en la forma de construcción de viviendas más importante en aquellas ciudades que ofrecían fuentes de trabajo, pero no unidades habitacionales para el alojamiento (Cilento, 2008).

Este proceso de producción de asentamientos informales (barrios urbanos) por quienes estaban excluidos del mercado formal de viviendas en zonas urbanas, es lo que se denomina “cultura constructiva innovadora”, la cual inicia con un “rancho” (vivienda precaria) que luego los usuarios van mejorando y ampliando hasta crear “un hábitat sorprendente, peculiar y de una vasta magnitud” (Bolívar et. al, 2012: 30-31, 35).

En este contexto, la acción del Estado en materia de vivienda se fue concentrando, a lo largo del periodo analizado, en dos planos básicos (Lovera, 2007): a) las viviendas *existentes*: que requieren dotación de equipamientos e infraestructura comunales y de servicios públicos de redes para su mejoramiento; y b) las viviendas *nuevas*: es decir, la producción de viviendas de interés social para sustituir las unidades que están expuestas a riesgos y presentan tanto precariedad en el hábitat como una débil integración a la estructura urbana.

Los gobiernos de esta etapa sustituyen la política represiva de la dictadura por una “tolerancia cómplice y algunas mejoras” en las zonas más visibles de las ciudades (Bolívar et. al, 2012: 35); trayendo como consecuencia que, desde 1958, los barrios urbanos se conviertan, paulatinamente, en el principal problema en materia de vivienda, en especial, por su precariedad y vulnerabilidad<sup>6</sup> (Cilento,

---

<sup>6</sup> Para 1990, en el Área Metropolitana de Caracas (AMC), el 40,2% de la población vivía en barrios, en contraste con el 16,3% de 1950. Según datos del III Inventario Nacional de Barrios (1991), ocurría lo mismo en otras áreas metropolitanas importantes tales como Maracay (54%), Valencia (52%), Barquisimeto (51%), Maracaibo y ciudades de la Costa

2008). Se estima que 52% de la población vive en barrios urbanos ubicados en todo el territorio nacional (Cilento, 2013).

Entre las décadas de 1960 y 1970, el Estado venezolano emprendió acciones para incidir en la organización de los asentamientos urbanos informales, tales como, la creación de: a) la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN)<sup>7</sup> (adscrita al MOP) (1962), la cual apoyaba a las comunidades organizadas y brindaba asesoramiento a los gobiernos locales (FEGS, 2006); b) el Programa para el Ordenamiento de las Áreas Ocupadas por Barrios Pobres (1972) para la creación de Módulos de Servicios Comunes (Giménez et. al, 2008: 9-10), y c) el Programa de Equipamiento de Barrios (1969) ejecutado por el Departamento para la Urbanización y Equipamiento de Barrios del BO (Flores de Gabaldón, 2004) que en 1994 se transformó en la Fundación para el Equipamiento de Barrios (FUNDABARRIOS).

Con la entrada en vigencia de la LOOU (RV, 1987), se implementan una serie de programas vinculados al reconocimiento y habilitación de barrios. En 1992, inicia el Programa de Organización e Incorporación de las Comunidades a la Consolidación de Barrios (OICCB) que implementó los Comités de Participación Solidaria (CPS) (Giménez et. al., 2008). Luego, el Programa Nacional de Equipamiento de Barrios en 1994 y el Programa de Mejoramiento Urbano en Barrios de Caracas (Promueba) en 1997, que surge de un acuerdo con el Banco Mundial (BM) (Pérez, 2008). La responsabilidad de su ejecución recayó sobre FUNDACOMUN y concentró su accionar en los barrios de La Vega<sup>8</sup> (oeste) y Petare Norte (este) (Bolívar et. al., 2012).

La expresión más ambiciosa y elaborada de esta política fue el Programa de Habilitación Física de Zonas de Barrios (PHFB), cuyos orígenes se encuentran en el Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del AMC (1993-1994) desarrollado por los profesores de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central de Venezuela (UCV) Josefina Baldó y Federico Villanueva y, cuya primera experiencia fue asumida por la Alcaldía del Municipio Libertador (Caracas) y denominada Consorcio Catuche, para luego ser ampliado al ámbito nacional en 1999 (Cilento, 2008).

El análisis del lapso comprendido entre 1974 y 1998, muestra dos claras tendencias respecto al abordaje del problema de la vivienda: por un lado, se encuentra “la privatización de la producción” y, por el otro, “la localización

---

Oriental (64%), Barcelona-Puerto La Cruz (53%) y Ciudad Guayana (58%) (Cilento, 2008: 40).

<sup>7</sup> En la actualidad se denomina Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL), teniendo otros objetivos y adscripción ministerial.

<sup>8</sup> Técnicamente denominadas “unidades de planificación física” (Giménez et. al, 2008).

periférica de viviendas de interés social” (Cariola, 2015: 14). La primera se expresa “mediante la retracción del Estado en la responsabilidad social de dar acceso a la vivienda a los grupos vulnerables” y la apertura de “espacios de inversión al sector privado en la construcción de viviendas de interés social hacia sectores de mayores recursos y con la consiguiente exclusión de los sectores populares” (Cariola, 2015: 14).

Mientras que la segunda, era la consecuencia lógica de la inexistencia de medidas para limitar los mecanismos especulativos de la renta del suelo urbano, que obligaban al Estado a comprar terrenos baratos en las zonas periféricas (Cariola, 2015: 14), lo que fue generando “una segregación y división social del espacio que acrecentó las distancias sociales” (Cariola, 2015: 18). Los resultados de la implementación de este tipo de programas fueron los siguientes (Cariola, 2015: 17-18):

- a) “Dominio del mercado sobre el Estado en la política de vivienda”: dirigiéndose la oferta de viviendas a la población con acceso a mecanismos de ahorro y crédito, y dejando excluidos a los sectores populares no bancarizados.
- b) “Fortalecimiento de un sistema financiero privado con fondos públicos”: una parte importante de la cartera de créditos habitacionales de la banca privada provenía de los aportes de los trabajadores y del Estado.
- c) “Degradación del tipo de vivienda a fin de disminuir los costos”: las empresas constructoras reducen el tamaño de las viviendas, emplean materiales e insumos de baja calidad y utilizan terrenos sin acceso a servicios.
- d) “Se elevó el promedio anual de viviendas construidas por el sector público”: especialmente en el periodo 1989-1998, a expensas de un significativo retroceso en su calidad<sup>9</sup>.
- e) “Crecimiento de los barrios urbanos”: en donde la población de bajos ingresos continuó con la autoproducción de viviendas precarias, sin reconocimiento ni apoyo institucional por parte del Estado y sus instituciones.

La revisión del marco legal e institucional, el financiamiento y las políticas y programas de vivienda, implementados entre 1928 y 1998, muestra cómo se han ido diversificando las estrategias implementadas. Así pues, la erradicación de barrios urbanos y las viviendas completas fueron políticas de la década de dictadura militar, mientras que la política de viviendas promovidas desde el Estado

---

<sup>9</sup> “El incremento en el número de viviendas terminadas no representó un aumento de metros cuadrados totales construidos respecto a períodos anteriores. Es decir, se construían los mismos metros cuadrados totales pero distribuidos en más unidades de vivienda más pequeñas” (Cariola, 2015: 18).

mediante mecanismos de crédito hipotecario ha estado presente desde mediados de la década de 1970.

#### **LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA: 1999-2010**

Los programas de vivienda del gobierno de Hugo Chávez pueden dividirse para su comprensión en tres grandes periodos. El primero ubicado entre 1999-2004, corresponde a una fase inicial de ajustes y experimentación en el que destaca el diseño de una política integral para abordar el problema habitacional. El segundo comprende el lapso entre 2004 y 2010 y abarca la creación y desarrollo de las Misiones *Hábitat*, *Villanueva* y *Barrio Nuevo*, *Barrio Tricolor*. Y finalmente, desde 2011, con la denominada *Gran Misión Vivienda Venezuela*, que por su complejidad no podrá ser abordada en este ensayo.

Los tres periodos se caracterizan por ser de cambios complejos y no homogéneos, así como por la constante interrupción de la gestión y de la puesta en marcha de variadas reformas legales e institucionales (Bolívar et. al., 2012).

#### *Sub-periodo 1999-2004*

El hecho más relevante de este periodo fue la incorporación explícita del derecho a la vivienda en la Constitución de 1999 (RBV, 1999) que en su artículo 82, establece que:

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.

No obstante, los primeros años del gobierno de Hugo Chávez constituyen un intento por definir una política integral en materia de vivienda y hábitat. La existencia de un organismo rector con apoyo político (CONAVI) (Lovera, 2013a: 5) permitió impulsar importantes transformaciones en el marco legal e institucional; sin embargo, las tensiones entre dos visiones sobre la política de vivienda se fueron acrecentando hasta entrar en conflicto (Lovera, 2013a: 5). En ese sentido, este sub-periodo será dividido en tres temas de especial interés: el marco legal e institucional, las políticas y programas y la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas (CTU), que por su particularidad serán abordados de manera independiente.

#### ***Marco legal e institucional***

Los primeros pasos hacia la reingeniería del sector vivienda se dan con la promulgación del *Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto*

con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (en adelante, *Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional*) (RV, 1999) que crea el Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat. En junio de 2000, se publican las *Normas de Operación del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional*, con la intención de establecer las pautas para el funcionamiento de los programas habitacionales como el subsidio directo a la demanda, el Fondo de Aportes del Sector Público (FASP), entre otros (CMC, 2011: 4).

Con la promulgación de esta Ley y sus respectivas *Normas de Operación*, se estableció una política integral que atendía tanto la vivienda existente como la vivienda nueva, convirtiéndose en lo más cercano que se tuvo a un "Plan Nacional de Vivienda", en sentido estricto<sup>10</sup> (Lovera, 2011: 13). Inicialmente contó con seis programas (previstos en la ley), que luego se fueron ampliando, a siete con una nueva reforma de la Ley (2000) y a ocho mediante un Resolución de CONAVI. Los objetivos generales de dichos programas se reseñan en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1. Venezuela. Programas de vivienda y hábitat, 1999-2004

| Programa  | Objetivos  |
|---|--|
| I<br>Atención a los pobladores de la calle                                      | Coordinar el proceso para la construcción, remodelación o adquisición de "viviendas colectivas", destinadas a la prevención, protección y abrigo de niños, niñas y adolescentes y adultos en situación de indigencia.  |
| II<br>Habilitación física de las zonas de barrios                               | Lograr la mejor estructuración urbana de las grandes zonas de barrios con el resto de la ciudad, mediante la construcción, reconstrucción ampliación, remodelación, mejora, dotación de equipos fijos y mantenimiento de obras de prevención de riesgos, infraestructura y equipamientos colectivos. |
| III<br>Mejoramiento y ampliación de casas en barrios y urbanizaciones populares | Mejorar y/o, ampliar, las viviendas asentadas en los barrios y urbanizaciones populares (urbanas y rurales), con la participación activa de la comunidad organizada, a fin de integrarla a la estructura urbana de la ciudad.  |
| IV<br>Rehabilitación de urbanizaciones populares                                | Procurar la rehabilitación integral sostenible y sustentable de las urbanizaciones populares que presenten un alto grado de deterioro físico, ya sea por longevidad de la obra o por vicios constructivos.   |

<sup>10</sup> De acuerdo a Lovera (2011: 13), los Planes Nacionales de Desarrollo (2001-2007 y 2007-2013) solo han expresado principios generales con énfasis diversos que dificultan derivar programas específicos en materia de vivienda.

|      |   |  |
|------|---|--|
| V    | Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo                          | Prever, proyectar, orientar y asistir a los entes ejecutores y comunidades en el diseño y ejecución de proyectos de nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo, dirigidos a la población urbana y/o rural. |
| VI   | Urbanizaciones y viviendas regulares  | Facilitar el proceso de construcción y adquisición de viviendas para satisfacer las necesidades de familias con ingresos hasta 150 Unidades Tributarias, con capacidad para asumir un préstamo hipotecario.                |
| VII  | Vivienda y hábitat indígena   | Reconocer el pleno derecho constitucional que valora a los indígenas como ciudadanos con características culturales, viviendas y hábitat específicos y respetando su dignidad humana.                                      |
| VIII | Atención habitacional para familias damnificadas o en situación de riesgo inminente | Brindar atención habitacional a familias damnificadas o en situación de riesgo inminente, suministrándole un hábitat que humanice sus condiciones de vida en coordinación con los órganos y entes competentes del Estado.  |

Fuentes: CONAVI.

Esta nueva legislación tuvo la particularidad de haber surgido de las experiencias (exitosas y fallidas) (Lovera, 2011: 12) y aprendizajes compartidos entre académicos e investigadores, técnicos, empresarios y líderes comunitarios, por lo que "...hace énfasis en el reconocimiento de los barrios auto producidos, en las capacidades, dinámicas y emprendimiento de los hacedores y pobladores de escasos recursos para construir y gestionar su propio hábitat y vivienda" (Bolívar et. al, 2012: 37).

En esos primeros años, también se inicia un proceso de transformación en la institucionalidad y el marco legal con competencia en materia de vivienda. Entre las primeras acciones destaca la creación en febrero de 1999 del MINFRA, al fusionar el MTC y el MINDUR. En 2000, CONAVI asumirá la conducción de la política de vivienda, para lo cual reestructura su organización interna (CMC, 2011: 4).

Por último, en términos de objetivos estratégicos, las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación* correspondiente al período 2001-2007 (RBV, 2001), incorporan dentro del denominado Equilibrio Social un objetivo destinado a garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa, dentro del cual destaca como un componente la "vivienda y el ambiente sano y seguro". Las medidas propuestas dan continuidad a la política preexistente (ver cuadro N° 2).

Cuadro N° 2. La vivienda en Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007

| Equilibrio | Objetivo/Sub-objetivo  | Políticas/medidas   |
|------------|--|---|
| 1. Social  | 1.1. Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa | 1.1.4.1 Consolidar el sistema nacional de vivienda <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la atención prioritaria a la población con necesidades sociales no satisfechas y a las políticas de desconcentración territorial</li> </ul>                |
|            | 1.1.4 Vivienda y ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar el acceso a la vivienda propia a través de la creación de mecanismos de acceso al financiamiento</li> <li>• Fortalecer el proceso de descentralización y desconcentración del sistema de vivienda</li> </ul> |

Fuente: RBV (2001).

### **Políticas y programas**

Desde el comienzo de la gestión del presidente Hugo Chávez se evidenció interés por atender el problema de la vivienda. Por ejemplo, el tema estuvo presente en las estrategias del denominado *Plan Bolívar 2000*, aunque evidentemente, no era su prioridad más inmediata (Lovera, 2011: 11).

En el marco de este programa, se inició en el año 2000, la construcción de viviendas, como medida para hacer frente a las consecuencias de las torrenciales lluvias acaecidas en el litoral central en diciembre de 1999 (D'Elía, 2006a). Más allá de la contingencia generada por la "Tragedia o Desastre de Vargas"<sup>11</sup>, se implementó a nivel nacional el denominado *Plan Avispa*, el cual consistió en la "elaboración de viviendas para familias de bajos recursos económicos, fomentando la generación de empleo mediante la incorporación de unidades cívico-militares de producción..." (FECS, 2007).

La participación de personal militar, tanto activo como retirado, en labores tradicionalmente civiles será una constante en los próximos años. La influencia de lo militar ha generado tensión con la burocracia tradicional por la ocupación de cargos públicos claves en el sector social. Así mismo, se acuñaron nuevos términos provenientes de la jerga castrense al ámbito social, tales como "Estado

<sup>11</sup> Se trata de un desastre natural ocurrido en diciembre de 1999, como consecuencia de fuertes lluvias, deslaves e inundaciones. Afectó fundamentalmente al estado Vargas.

Mayor Social” y “Teatro de Operaciones Sociales” (Ochoa y Rodríguez, 2003; Maingon, 2004).

En simultáneo con estas otras acciones, uno de los programas más emblemáticos fue el Programa de Habilitación Física de Barrios (Programa II), cuyo objetivo fue “...la planificación, programación, elaboración de proyectos y ejecución de obras de urbanización que permitan una adecuada integración de los barrios en la estructura urbana de la ciudad y su ambiente construido, así como la superación de las carencias internas en cuanto a los niveles de dotación de infraestructura básica y equipamientos comunales” (CONAVI, 2000).

Entre los aportes más significativos del PHFB se encuentran: a) la importancia que revistió la planificación y formulación de proyectos; b) la rigurosidad y sistematicidad de la comprensión del barrio como un asentamiento residencial sin un plan; c) la valorización de las comunidades organizadas como protagonistas del desarrollo; y d) el desarrollo de un proceso de aprendizaje y sensibilización entre los profesionales del área (Giménez et. al., 2008).

La salida, a fines del 2000, de Josefina Baldó al frente del CONAVI, significó el fin del PHFB (CMC, 2011: 4). Fue la consecuencia de una creciente tensión entre civiles y militares que llegó a un punto de quiebre con la destitución de Julio Montes como Ministro de Infraestructura, y la posterior designación del General Alberto Esqueda Torres, quien no acompañaba la propuesta de CONAVI de privilegiar la rehabilitación de barrios (Lovera, 2013a: 5).

El sector militar había sido influenciado por las ideas del General Víctor Cruz Weffer, en aquel entonces presidente de FONDUR y jefe del *Plan Bolívar 2000*, sobre la necesaria erradicación de los barrios populares, en tanto constituyen un problema de seguridad nacional (Camacho, 2011). Como se reafirmará más adelante, este debate entre erradicación y rehabilitación de barrios será un tema recurrente en la definición de políticas y programas de vivienda a lo largo de los últimos tres lustros.

En marzo de 2005, se intenta reeditar bajo el nombre de “Transformación Endógena de Barrios” a través de un Convenio de Administración Delegada con la Sociedad de Profesionales Amigos del Hábitat (AMHABITAT) con el objeto de “planificar, promover, facilitar y supervisar la implementación del PHFB en 160 zonas de barrios en todo el país” pero fue rescindido unilateralmente en octubre de ese mismo año.

Con una intención similar, en 2008, se crea la Unidad Operativa para la Transformación Integral de Barrios (UATIB), que entre sus competencias contempló la rehabilitación física de espacios comunes de las zonas populares y el reemplazo de viviendas a partir de la infraestructura existente (CMC, 2011: 9). Esta última conllevó la implementación del Programa de Sustitución de

Viviendas<sup>12</sup> (SUVI), el cual funcionó a través de un esquema de organización con cooperativas financiadas por el Estado, que bajo las normativas del INAVI, tenían “la responsabilidad de dar soluciones habitacionales (...) a las familias que se encontraban en pobreza extrema y que vivían en un rancho” (RBV, 2012a: 5).

Lamentablemente, la mayor parte de estos programas fueron interrumpidos en su ejecución y, en general, los objetivos iniciales no fueron alcanzados. No obstante, es poco lo que se conoce sobre los resultados obtenidos, dadas las dificultades de acceso a la información que se han venido acrecentando con el transcurrir de los años. Se torna sumamente difícil acceder a información sobre los montos de ejecución, presupuestos, unidades habitacionales construidas, etc.

### ***La experiencia de los Comités de Tierras Urbanas***

En 2002, se promulga el Decreto nº 1.166<sup>13</sup> (RBV, 2002a), el cual inicia el proceso de regulación de la tenencia de la tierra en asentamientos populares a través de los denominados Comités de Tierras Urbanas (CTU). Tal como señala Antillano (2005: 212) “un signo de la exclusión urbana es la precariedad e ilegalidad de la posesión del suelo por los habitantes de los barrios, la inmensa mayoría asentados sobre terrenos privados o pertenecientes al Estado”. Y en ese sentido, este proceso de regularización, reconoce los procesos de lucha de los habitantes de los barrios populares por mejorar sus condiciones de vida, no solo a través de la propiedad, sino también del acceso a servicios públicos e infraestructura social (Antillano, 2005).

En 2005, los CTU, como organizaciones comunitarias orientadas al logro de un hábitat integral en las zonas populares<sup>14</sup>, entregaron ante la Oficina Técnica Nacional para la Regulación de la Tenencia de la Tierra Urbana (OTNRTTU) un total de 1.426 proyectos provenientes de todo el país y contentivos de solicitudes de atención en materia de vivienda. Del total de solicitudes el 50% correspondían a infraestructura y 22% a equipamiento comunitario; mientras que sólo un 6% de los proyectos contemplaba la construcción de nuevas viviendas, lo que demuestra

---

<sup>12</sup> También conocido como Programa de sustitución de rancho por casa y/o una vivienda nueva.

<sup>13</sup> Su objeto fue el de iniciar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares urbanas del país, y someter a consulta pública el anteproyecto de ley que regiría la materia y los CTU fueron la forma de organización adoptada para este fin” (García-Guadilla, 2007: 56).

<sup>14</sup> “La misión primaria de los CTU es censar cada vivienda de su sector y priorizar las necesidades de los servicios públicos. Este trabajo de investigación los lleva a conocer todos los aspectos relacionados con los vecinos” (MINCI, 2004: 7).

que el interés de las comunidades se orienta hacia la optimización de la infraestructura y los servicios (Provea, 2005: 32).

Estos datos ratifican que “el principal componente del déficit de viviendas no es mayoritariamente cuantitativo sino cualitativo” (Quenan y Velut, 2011) y, por tanto, se debe reconocer la importancia de la vivienda existente, especialmente, aquella que se ubica en los barrios populares. Lamentablemente, el interés de algunos gobernantes por mostrar “una obra nueva” o “entregar una vivienda” (Lovera, 2011: 15), puede conllevar a centrar los esfuerzos exclusivamente en la construcción de viviendas nuevas completas, obviando otras dimensiones relevantes del problema.

Además de los CTU, con el tiempo se fueron perfilando otras experiencias participativas en la gestión del hábitat popular, tales como “la recuperación de la infraestructura y servicio de agua con las Mesas Técnicas de Agua (MTA), de electricidad con las Mesas Técnicas de Electricidad (MTE), de las telecomunicaciones con las Mesas Técnicas Telecomunicaciones (MTT) y múltiples proyectos de equipamiento e infraestructura comunitaria impulsados por los Consejos Comunales” (Cariola, 2015: 21).

Más tarde, en 2006 se promulga la *Ley Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares* (RBV, 2006a), que sería derogada en 2011 por el *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos* (RBV, 2011b). Esta última crea el Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU), adscrito al Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda. El INTU es el encargado de la regularización y adjudicación de la tenencia de la tierra en los barrios, así como del registro de los asentamientos, las tierras urbanizables y los CTU.

Los CTU han servido como un mecanismo para garantizar el reconocimiento de los derechos de los habitantes de las áreas urbanas informales, así como un espacio de promoción de la participación y organización comunitaria. Sin embargo, tuvo como contrapartida la asignación de “responsabilidades y tareas técnico-jurídicas, muchas veces sin la preparación previa y acompañamiento necesario” (Bolívar et. al, 2012: 39).

#### *Sub-periodo 2004-2010*

Este periodo coincide con el surgimiento de las Misiones Sociales. Se caracterizó por su dinamismo, dada la diversidad de cambios ocurridos tanto en el marco legal e institucional como en los distintos programas implementados, tal como se describe brevemente a continuación:

### **Marco legal e institucional**

En septiembre de 2004, ocurre un punto de inflexión con la designación de Julio Montes como Ministro de Estado para Vivienda y Hábitat, con las competencias y entes adscritos en materia de vivienda que antes correspondían al MINFRA<sup>15</sup>.

En materia legislativa destaca la promulgación en 2005 de la *Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda* (RBV, 2005a)<sup>16</sup>, con los objetivos de (D'Elía, 2006a: 114):

- “Eliminar los denominados créditos indexados y suprimir cualquier otra modalidad crediticia que establezca la capitalización de intereses”.
- “Regular las tasas de interés que deberán pagar los deudores hipotecarios de vivienda principal”.
- “Prohibir que se convengan operaciones de crédito en dólares para la adquisición de viviendas. Por lo tanto, aquellos contratos que se firmaron en moneda estadounidense deberán ser convertidos a bolívares”.
- “Permitir la rehabilitación del préstamo”.
- “Ordenar a las instituciones financieras, destinar un porcentaje obligatorio de su cartera general para el otorgamiento de créditos hipotecarios”.

La importancia de esta ley fue que se discutió a partir de los resultados de la Comisión Mixta del Deudor Hipotecario de la Asamblea Nacional (AN), que estuvo integrada tanto por las asociaciones gremiales, los propios deudores hipotecarios y los representantes de los distintos organismos públicos involucrados.

En mayo de 2005, se promulga la *Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat* (LRPVyH) (RBV, 2005b)<sup>17</sup>. Entre sus aportes más significativos destaca que:

...incorpora y desarrolla el derecho a la vivienda, se integra el concepto de hábitat, se define un sistema nacional de hábitat y vivienda de carácter más estructurado y orgánico, se amplía la definición de los grupos sujetos a protección especial, y se reconoce la participación de las comunidades como fundamental en la ejecución y control de las políticas y actividades (Giménez et. al, 2007: 5).

---

<sup>15</sup> En abril de 2005, se convierte en un ministerio con cartera.

<sup>16</sup> En 2007, sufre una reforma parcial.

<sup>17</sup> Fue modificada en diciembre de 2006 y de nuevo en 2007, para evitar la supresión y liquidación del INAVI

En 2008, se reforma, vía habilitante, la LRPVyH (RBV, 2008). Entre las innovaciones que presenta el instrumento jurídico destacan: los créditos hipotecarios para viviendas principales podrán ser concedidos hasta por 100% del costo del inmueble; y contempla la figura del crédito mixto, el cual consiste en que todo usuario del sistema podrá optar por un préstamo a largo plazo que incluya la adquisición del terreno y la construcción de la vivienda principal sobre el mismo.

Si bien, las distintas reformas de la LRPVyH han tendido a fortalecer y concentrar los procesos de toma de decisiones en el Ministerio con competencia en vivienda, en la práctica sigue existiendo una falta de liderazgo claro en la rectoría del sector. La constante búsqueda de alternativas ha terminado en un esquema institucional similar al existente en 1999. Al parecer la especificidad del tema y la magnitud del problema requieren separar, desde el punto de vista de las competencias, a la vivienda del resto de las obras públicas.

Para el año 2009, el Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MINVIH) y el MINFRA se fusionan en el nuevo Ministerio del Poder Popular para Obras Públicas y Vivienda (MOPVIH), para luego ser separados nuevamente en junio de 2010. Esta cambiante estructura organizativa del Estado en materia de vivienda afectó los resultados de la gestión gubernamental. La ausencia de un diseño claro y estable hace parecer que cada nueva gestión inicia desde “cero” (Lovera, 2011: 20).

Lo mismo ocurre en cuanto a la designación de los ministros con competencia en el área de vivienda. Durante su vida institucional, en el MINDUR un titular de la cartera se mantenía en el cargo por aproximadamente 2 años, es decir, 12 ministros en 22 años de existencia. Sin embargo, entre 1999-2009, con 13 ministros designados, el promedio se reduce a unos 9 meses de gestión<sup>18</sup> (ver cuadro N° 4).

---

<sup>18</sup> Esta situación era bastante común, salvo contadas excepciones. Según estimaciones de Corrales y Penfold (2012), entre 1999 y 2008 un ministro estaba en su cargo un promedio de 16 meses.

Cuadro 3. Venezuela. Ministros con competencia en vivienda, 1977-2013

| Presidente              | Periodo   | Nº de Ministros |
|-------------------------|-----------|-----------------|
| Carlos Andrés Pérez (*) | 1974-1979 | 1               |
| Luis Herrera            | 1979-1984 | 2               |
| Jaime Lusinchi          | 1984-1989 | 2               |
| Carlos Andrés Pérez     | 1989-1993 | 2               |
| Ramón Velásquez         | 1993-1994 | 1               |
| Rafael Caldera          | 1994-1999 | 4               |
|                         | 1999-2004 | 6               |
| Hugo Chávez (+)         | 2004-2009 | 7               |
|                         | 2009-2013 | 1               |

Fuente: Gacetas Oficiales.

Notas: (\*) El MINDUR se creó en 1977. Se han dividido los periodos en quinquenios para poder realizar la comparación.

(+) El segundo periodo no incluye a Ramón Carrizalez quien estuvo como encargado durante 9 días en 2009.

Cabe destacar que durante la mayor crisis institucional generada entre 2008 y 2009, cuatro ministros ocuparon el cargo en menos de un año. Esta situación no fue exclusiva de los Ministros de Vivienda. Así pues, las autoridades de algunos entes adscritos también fueron cambiadas con relativa frecuencia. Por ejemplo, en el periodo 1999-2004, fueron nombrados cinco presidentes de CONAVI (Bolívar et. al, 2012: 39).

Cuadro 4. Venezuela. Ministros de vivienda, 2004-2017

|   | Nombre                              | Designación |
|---|-------------------------------------|-------------|
| 1 | Julio Augusto Montes Prado          | 03-09-04    |
| 2 | Luis Carlos Figueroa Alcalá         | 19-08-05    |
| 3 | Ramón Alonzo Carrizalez Rengifo     | 09-01-07    |
| 4 | Jorge Isaac Pérez Prado             | 04-01-08    |
| 5 | Edith Brunela Gómez                 | 11-03-08    |
|   | Ramón Alonzo Carrizalez Rengifo (E) | 09-06-08    |
| 6 | Francisco de Asís Sesto Novas       | 18-06-08    |
| 7 | Diosdado Cabello Rondón             | 03-03-09    |
| 8 | Ricardo Antonio Molina Peña-loza    | 22-06-10    |

Fuente: Gacetas oficiales.

Adicionalmente, en diciembre de 2010, el presidente de la República añadió un nuevo actor en la planificación urbana de la ciudad de Caracas, designando como Ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas<sup>19</sup> a Francisco Sesto.

Los cambios de autoridades han tenido su impacto en términos de los resultados obtenidos. Ello da cuenta de las dificultades para desarrollar una política coherente en cualquier ámbito con tales niveles de volatilidad institucional e incluso legal. Hay que considerar que cada cambio de autoridades genera rotación no sólo del personal gerencial sino también técnico, así como una potencial discontinuidad en las acciones ejecutadas. En momentos de mayor estabilidad institucional es cuando mayores cambios a nivel de autoridades se han dado, mientras que durante la gestión más larga se registraron varios procesos de reorganización.

### **Políticas y programas**

En agosto de 2004, se anuncia la creación de la *Misión Hábitat*, con el objetivo de "...batir record en la construcción de viviendas este año y comenzar a levantar urbanismos integrales, que dispongan de todos los servicios, desde educación hasta salud" (FECS, 2007).

<sup>19</sup> En 2014, se suprime el cargo para dar paso a la Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas.

En enero de 2006, se aprueba el “Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para garantizar la implementación de la Misión Hábitat en todas sus fases y en todo el territorio nacional” (RBV, 2006b)<sup>20</sup> que ordena la creación de la Fundación Misión Hábitat (FMH), como brazo ejecutor del Ministerio. Y en septiembre, se anuncia la creación de un nuevo programa: la *Misión Villanueva* (RBV, 2007b), cuyo objetivo fue la “reubicación de barrios o sectores en otro sitio seleccionado previamente y donde se construyan edificios de cuatro pisos y en condiciones adecuadas. Los viejos lugares serán demolidos y se construirán otras urbanizaciones” (Pérez, 2008: 10).

Además de reubicar comunidades en riesgo, también incluía las nuevas “ciudades socialistas”<sup>21</sup> (Pérez, 2008), ubicadas en zonas periféricas y pensadas con un esquema autárquico, que resultarían inviables como espacio conjunto de vivienda-trabajo por las dificultades para la movilidad y la dotación de servicios. En la práctica, se reprodujo el esquema de “ciudades dormitorio” (Lovera, 2011: 18).

En consecuencia, la *Misión Villanueva* representó una “...forma de intervención para eliminar los barrios [que] fue superada en la democracia (...). [Este tipo de programas] no sólo es una utopía sino una vuelta atrás al reconocimiento de los asentamientos auto-producidos” (Bolívar et. al, 2012: 40).

A nivel programático, el Proyecto Nacional “Simón Bolívar” o Primer Plan Socialista (2007-2013), señala como política en la Directriz “Suprema Felicidad Social”: garantizar el acceso a una vivienda digna, mediante las acciones vinculadas a la tenencia de la tierra, los servicios básicos; el acceso al crédito habitacional y la participación, ratificando las principales áreas de trabajo en la política de vivienda (ver cuadro N° 3).

---

<sup>20</sup> En diciembre de 2006, el decreto sufre una reforma parcial.

<sup>21</sup> Entre los que destacan los proyectos: Ciudad Mariches (2008), Ciudad Belén (2009), Caciue Tiuna (2009) y Ciudad Caribia (2010) (Cariola, 2015: 22).

Cuadro 5. La vivienda en el I Plan Socialista, Proyecto Nacional Simón Bolívar, 2017-2013

| Directriz                                 | Estrategia  | Políticas  |
|---|---|--|
| II. Su-<br>prema<br>felicidad so-<br>cial | II-3.3. Garantizar el acceso a una vivienda digna | II-3.3.1. Garantizar la tenencia de la tierra<br>II-3.3.2. Promover el acceso a los servicios básicos<br>II-3.3.3. Promover mayor acceso al crédito habitacional<br>II-3.3.4. Fomentar y apoyar la participación y el compromiso para la construcción de viviendas |

Fuente: RBV (2007a).

En agosto de 2009, se crea la *Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor*, orientada a la “transformación del hábitat de las comunidades”. Así pues, mientras las Misiones *Hábitat* y *Villanueva* se dedicaban a la construcción de *viviendas nuevas*, este otro programa se encargaría de rehabilitar las *viviendas existentes*, intentando abarcar las dos áreas fundamentales de la política de vivienda. No obstante, su accionar no incluye la dotación de servicios.

### Relaciones con el sector privado

Las acciones más importantes adelantadas por el Gobierno Nacional en materia de vivienda tienden a ser decisiones unilaterales, es decir, no son el resultado de amplios procesos de consulta o concertación con los principales actores involucrados, ni tampoco constituyen una respuesta explícita ante las demandas de algunos de estos actores. El abordaje de un problema complejo como la vivienda requiere necesariamente el reconocimiento de la variedad de actores que participan en su sistema de producción y consumo.

Sin embargo, no existen en la actualidad espacios de diálogo permanente que tengan incidencia real en los programas e incluyan a los distintos actores que se vinculan a la realización del derecho a la vivienda adecuada. Aunado a esto, se observa una creciente centralización del sector.

Desde 1999, se han ido “...ahogando iniciativas de atención habitacional que provenían de los gobiernos regionales y municipales, que fueron alentadas a partir del proceso descentralizador (...) [y habían] mostrado potencialidades interesantes” (Lovera, 2011: 21). Esto ocurre, entre otras cosas, porque se ha ido consolidado la idea de una confrontación entre modelos de actuación en vivienda que simplifica en forma dicotómica la diversidad de actores que directamente confluyen en las políticas y programas de vivienda.

Desde la perspectiva gubernamental, Sesto (2009) explica que existen dos modelos. Uno rentista, capitalista, no planificado y populista que representan los

sectores privados, y otro, definido como “revolucionario” que se caracterizaría por ser productivo, socialista, planificado y popular (Sesto, 2009). Este antagonismo, al parecer insuperable, podría explicar este esquema maniqueo entre Estado y mercado, que no permite un diálogo con determinados actores, especialmente, del sector privado.

Ese punto de vista argumenta que los costos actuales de la vivienda son consecuencia del “...modelo imperante donde el Estado es únicamente financista y el sector privado el encargado del proceso ejecutor (...). Ante esa realidad, se presenta una disyuntiva: o se reducen las metas, o se reducen los costos (...). Reducir los costos es el único camino. Ese es el punto de apoyo sobre el cual deben pivotar todas las políticas de vivienda” (Sesto, 2009: 9). De esa manera la orientación ha estado clara: el control estatal de la producción de insumos y tierras a manos del Estado sería el mecanismo para reducir los costos de producción de las viviendas (Sesto, 2009).

En 2008 se realizaron varias “adquisiciones forzosas” en sectores vinculados a la construcción (cemento, cabillas, etc.) y, posteriormente, en 2010, varios Conjuntos Residenciales<sup>22</sup> fueron expropiados para culminar las obras. La justificación vino dada por la denominada “estafa inmobiliaria” según la cual los promotores no han cumplido con los contratos y han contribuido a la especulación con el cobro del denominado Índice de Precios al Consumidor (IPC) a pesar de la publicación en junio de 2009, por parte del MOPVI, de una resolución mediante la cual se prohíbe el cobro de sumas adicionales de dinero basadas en la aplicación del IPC.

Sin embargo, el sector privado, a través de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela y la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC) ha manifestado en reiteradas ocasiones su interés en trabajar con el Gobierno Nacional para aportar soluciones al problema habitacional<sup>23</sup>. Pero instrumentos legales como la *Ley de Tierras Urbanas* (RBV, 2009) y el *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda* (RBV, 2011a) plantean nuevas dificultades para el diálogo.

---

<sup>22</sup> Entre ellos: Lomas de La Hacienda (Carabobo); El Encantado, Mata Linda y El Fortín (Miranda); y San Antonio (Yaracuy)

<sup>23</sup> “Aquiles Martini Pietri, presidente de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, opinó a Provea acerca de las relaciones entre el sector público y privado: no existen. No hay relaciones sanas entre ambos sectores. Del sector privado siempre está la iniciativa de sentarnos a dialogar, pero nunca el sector público ha mostrado la disposición de establecer un consenso con el sector privado. Hay una Venezuela que pide a gritos ser incluida, y no hemos recibido respuestas. Acá prevalece eso de ‘si no eres mi amigo, eres mi enemigo’” (Provea, 2013: 13).

No obstante, existen algunos programas de vivienda en los que se ha incorporado al sector privado, tales como (RBV, 2012: 5-6):

- Alianza Clase Media: “tiene como objetivo principal activar la construcción de desarrollos habitacionales en terrenos propios de los promotores privados que cumplan con las especificaciones técnicas establecidas (...), así como incrementar la oferta de viviendas de mercado primario para que sean adquiridos por la población de bajos ingresos, mediante la facilitación del subsidio directo a la demanda y el otorgamiento de crédito a largo plazo”.
- Juntos por tu casa: “consiste en entregar incentivos para que el constructor privado logre construir las soluciones habitacionales. Este programa establece que el Estado asume los gastos del urbanismo (...). El programa está dirigido a impulsar la participación del sector privado de la construcción y el sector financiero en general, a fin de activar las edificaciones de desarrollos habitacionales en terrenos propiedad de los productores de vivienda, para incrementar la oferta de las mismas en el mercado primario...”.

Si bien estos programas de estímulo al sector privado tuvieron algunos resultados alentadores en relación al incremento en el número de viviendas producidas, fueron abruptamente descartados (Lovera, 2013a: 6). El sector privado puede ser un importante aliado en la producción de viviendas, en especial, cuando el sector público muestra escasos resultados desde el punto de vista cuantitativo. Sin embargo, requiere de ciertos niveles de confianza y seguridad jurídica que garanticen la “predictibilidad de las consecuencias jurídicas de las acciones” (Alayón y De Viana, 2012: 25), algo difícil en un contexto donde de las “reglas del juego” cambian constantemente.

### ***Principales resultados***

En el cuadro N° 6, se puede apreciar cómo fue cayendo el total de viviendas construidas por cada 1.000 habitantes, siendo la última década analizada 1999-2010, la de más bajo resultado (1,76). En términos absolutos se trata del segundo lapso con menor producción (593.198 viviendas).

Cuadro 6. Venezuela. Producción de viviendas totales y por cada mil habitantes, 1959-2010

| Presidente          | Periodo   | Viviendas construidas | Total de la década | Nº de viviendas por c/1000 hab. |
|---------------------|-----------|-----------------------|--------------------|---------------------------------|
| Rómulo Betancourt   | 1959-1964 | 67.845                | 239.359            | 2,88                            |
| Raúl Leoni          | 1964-1969 | 171.514               |                    |                                 |
| Rafael Caldera      | 1969-1974 | 291.233               | 618.150            | 5,30                            |
| Carlos Andrés Pérez | 1974-1979 | 326.917               |                    |                                 |
| Luis Herrera        | 1979-1984 | 391.893               | 759.632            | 4,90                            |
| Jaime Lusinchi      | 1984-1989 | 367.739               |                    |                                 |
| Carlos Andrés Pérez | 1989-1993 | 314.033               | 655.699            | 3,33                            |
| Rafael Caldera      | 1994-1999 | 341.666               |                    |                                 |
| Hugo Chávez         | 1999-2010 | 593.198               | 593.198            | 1,76                            |

Fuente: Gómez (2015: 14); MINVIH (2011).

Asimismo, en el gráfico 1 se observa tanto la importancia relativa del sector privado respecto al total de viviendas construidas, como el ritmo inconstante de la producción de viviendas en la década del 2000.

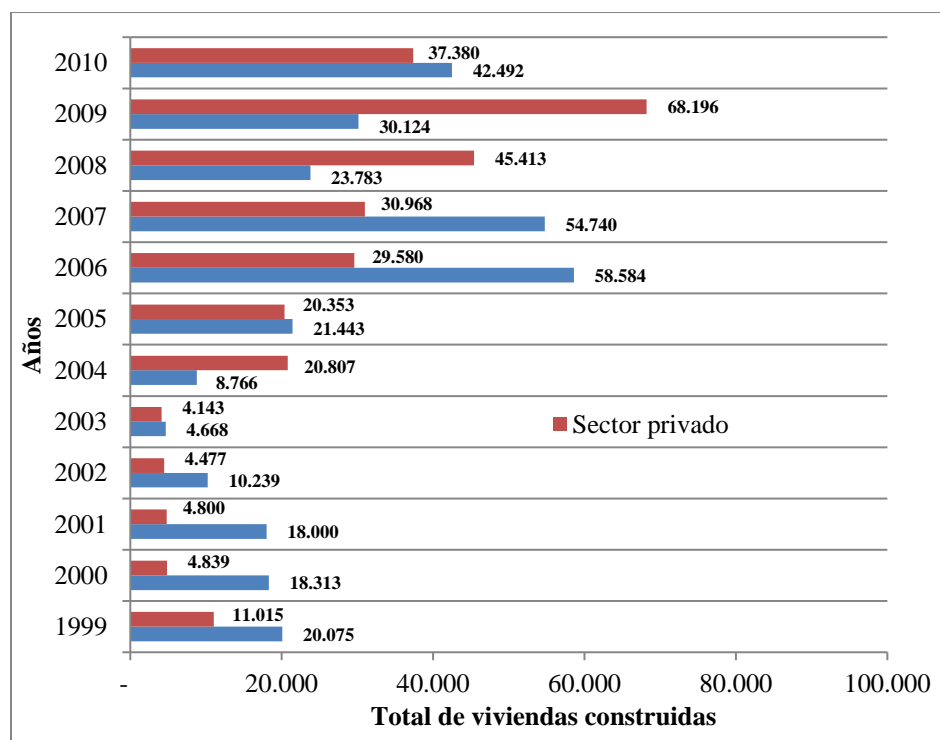
Al respecto, Lovera (2011: 5) mantiene una hipótesis según la cual los incrementos registrados en la producción de viviendas convencionales son consecuencia de la atención del sector privado al mercado de altos y medios ingresos. Cabe destacar que el año 2003 (paro o sabotaje petrolero<sup>24</sup>) representó el nivel más bajo de construcción de viviendas (para ambos sectores) de los 50 años que se presentan en el cuadro 6.

Luego de implementar una variedad de programas y estrategias en el sector habitacional, el resultado ha sido que la producción formal de viviendas (sector público y sector privado) no se logró alcanzar el número que demanda la población, obligando a los sectores de más bajos ingresos a atender sus demandas mediante producción auto-gestionaria (Lovera, 2007). Siendo que, “en casi 75 años, la promoción pública de viviendas ha producido 700 mil unidades

<sup>24</sup>Actividad de protesta que consistió en una paralización de actividades económicas promovida por la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECÁMARAS) y apoyada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y los principales partidos políticos de la oposición aglutinados en la denominada Coordinadora Democrática. Tuvo la decisiva participación de la Directiva y Alta Gerencia de PDVSA. Inicialmente fue convocado por 24 horas el 2 de diciembre de 2002, se extendió paulatinamente hasta convertirse en una huelga indefinida. Concluyó en febrero de 2003.

(...). Mientras los pobladores han producido 2,4 millones de unidades en desarrollos no controlados durante el mismo período” (Bolívar et. al, 2012: 36).

Gráfico 1. Venezuela. Total de viviendas construidas por sector, 1999-2010



Fuente: MINVIH (2011).

En tal sentido, es posible coincidir con autores como Cilento (2013: 8), quien señala que los barrios urbanos siguen creciendo como consecuencia de políticas que consideran que el problema únicamente se soluciona construyendo masivamente viviendas. Por su parte, López Arocha (2004: 291) explica que “los programas públicos [en Venezuela] se han orientado a construir urbanizaciones acabadas enfatizando la cantidad de viviendas en menoscabo de la calidad urbana...”. En suma, la historia de las políticas y programas de vivienda en Venezuela ofrece un balance relativamente favorable al “viviendismo”.

Los enfoques cuantitativos tradicionales, también conocidos como “viviendistas” (ver cuadro N° 7), carecen de una lógica de integración de la política de vivienda al no contemplar la importancia del equipamiento comunitario y los servicios, ni la organización popular participando en la toma de decisiones (Provea, 2005).

Cuadro 7. Características del enfoque viviendista

| Enfoque viviendista                                    |
|--|
| • Centrado en la vivienda como mercancía               |
| • El hábitat (entorno) como complemento de la vivienda |
| • La vivienda como dádiva                              |
| • Preeminencia de lo cuantitativo                      |
| • Producción homogénea (estandarizada)                 |

Fuentes: Del Río (2010); Molina (2011); Uzcátegui (2008).

Como consecuencia se generan respuestas institucionales ineficientes y reactivas por parte del Estado. El discurso hegemónico del déficit habitacional contempla la construcción en masa de nuevas viviendas como la solución a los problemas de alojamiento de la población sin tomar en cuenta ni la calidad ni la ubicación<sup>25</sup> de los desarrollos urbanísticos. Se debe entonces reconocer la importancia de la construcción del hábitat como un proceso progresivo, participativo e integral para el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda adecuada (Provea, 2005).

No obstante, la propuesta del proyecto bolivariano no ha logrado el “reconocimiento del hábitat auto-producido” que prometió en sus inicios. Así pues, entre los vaivenes de las políticas y programas de vivienda que han sido implementados en los últimos años “...se pasó de la generación de un programa de habilitación a la falta de atención, y al deseo, o sueño, de sustituirlos por nuevas urbanizaciones, en lugares fuera de la ciudad, apartados de las relaciones con los servicios y el empleo” (Bolívar et. al., 2012: 42).

Sin embargo, para autores como Cariola (2015) los programas de vivienda que se implementaron en estos años, tales como las Misiones *Hábitat* y *Villanueva*, “...aunque no llegaron a concretarse como una nueva política de vivienda (...), buscaron retomar el papel central del Estado en el sector habitacional con acento social y sirvieron de experiencia...” (Cariola, 2015: 16). En términos históricos, ciertamente, vemos como en los inicios la ejecución de obras fue directa por parte del Estado, pasando por la preeminencia de esquemas de intermediación privada (Cariola, 2015: 16), para más recientemente, intentar volver a esquemas de amplio control estatal.

Adicionalmente, las evidentes contradicciones entre civiles y militares han traído como consecuencia un enfrentamiento entre ambos sectores (Camacho,

<sup>25</sup> Cilento (2006: 9) señala que “...una eficiente red de vialidad y transporte público hace más por mejorar el alojamiento de la población que la construcción de seudo-viviendas sin servicios, en lugares sin vinculación directa con las fuentes de trabajo y los centros de actividad de la ciudad”.

2011; Lovera, 2011). Las dos perspectivas han tenido la preeminencia en distintos momentos en relación a las prioridades de los programas de vivienda: por un lado, la rehabilitación de barriadas populares, como estrategia centrada en las viviendas existentes y, por el otro, la construcción de viviendas completas (Lovera, 2011: 8). A lo largo de estos periodos ha sido posible evidenciar que el avance de los militares en el sector vivienda ha dejado su impronta. Y aunque la “supuesta eficiencia militar” que se esperaba no dio mayores resultados, si intervino con su enfoque vivandista (Camacho, 2011: 6) y de “menosprecio a los barrios populares” (Lovera, 2011: 5).

A modo de síntesis, en el lapso 1999-2010, último sub-periodo considerado en este ensayo pueden señalarse las siguientes problemáticas del sector vivienda:

1. Indefinición en la política del sector (Lovera, 2011: 6).
2. Poca continuidad de lineamientos estratégicos y programas (algunos inician y luego son suspendidos o paralizados sin explicación) (Uzcátegui, 2008: 20).
3. Volatilidad e inestabilidad del diseño institucional dispersión y desarticulación como consecuencia de varios rediseños en los organismos del sector (creación, fusión, supresión, liquidación y reestructuración) (Uzcátegui, 2008: 20; Transparencia Venezuela, 2013: 5).
4. Constantes cambios de autoridades (ministros y otros puestos directivos clave) (Sesto, 2016: 156; Uzcátegui, 2008: 20; Transparencia Venezuela, 2013: 5).
5. Tensión entre visiones que entran en conflicto: la rehabilitación de barriadas populares vs. la construcción de viviendas completas; y centralismo vs. descentralización (Lovera, 2011: 6, 9; Camacho, 2013: 5).
6. Ausencia de un liderazgo institucional (Lovera, 2011: 6).
7. Baja ejecución en las obras programadas (Genatios y Lafuente, 2004);
8. Incumplimiento de las metas establecidas (Transparencia Venezuela, 2013: 6).
9. Desconfianza y menosprecio del gobierno a la contribución del sector privado (empresas privadas de la construcción) (Lovera, 2011: 6).

En consecuencia, puede señalarse que este conjunto de aspectos ha dificultado el desarrollo de una estrategia de política plural, coherente y a largo plazo que contribuya a solucionar los déficits del sector, y más importante aún, que garantice la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada en Venezuela.

Las problemáticas identificadas abarcan distintas aristas (actores e instituciones involucradas, enfoques de política, aspectos operativos, entre otros) de un tema muy complejo, y constituyen tanto causas explicativas, como efectos

o consecuencias lógicas de la *inestabilidad*, la cual actúa como hilo conductor y principal característica de las políticas y programas de este periodo (Transparencia Venezuela, 2013: 5).

#### **A MANERA DE CIERRE**

En Venezuela, diversas han sido las acciones en forma de políticas y programas que ha implementado el Estado, a lo largo del tiempo, con la finalidad de cumplir con sus obligaciones en materia de vivienda. En los 82 años estudiados se evidencia que el camino no ha estado exento de obstáculos en el que se han registrado importantes avances y logros, pero también infortunados desaciertos y errores.

Durante todos los periodos analizados, el tema de la vivienda se ha ido diversificando, la complejidad de las nuevas realidades requiere soluciones de mayor alcance, que no pueden ser vistas de manera vertical, en el esquema tradicional de arriba hacia abajo. En términos concretos, se ha transcurrido desde un extremo al otro, de políticas de erradicación de barrios urbanos y la construcción de viviendas completas, propias de la dictadura militar, hasta la política de viviendas promovidas desde el Estado mediante mecanismos de crédito hipotecario, pasando por experiencias de desarrollo de viviendas progresivas.

No obstante, la producción de viviendas en el mercado formal (sector público y privado) fue insuficiente para cubrir la demanda. Adicionalmente, los sectores de menores ingresos, muchos de ellos migrantes provenientes de las áreas rurales, estaban excluidos de los mecanismos de ahorro y crédito, por lo que su única opción era la autoconstrucción en zonas periféricas de las principales ciudades del país. En consecuencia, se fueron conformando asentamientos informales o barrios urbanos, espacios que, en la actualidad, se estima, concentran a más de la mitad de la población; pero no es sino hasta el año 1987, con la promulgación de la LOOU (RV, 1987) cuando se reconoce tanto la existencia de estos asentamientos (como parte integrante de la ciudad), como los derechos de sus habitantes.

A partir de entonces, se inician una serie de programas vinculados a la habilitación de zonas de barrios. En la práctica, esto significó una diversificación de los ámbitos de acción de política de vivienda, pasando de la preeminencia de programas que se centraban fundamentalmente en la construcción de viviendas completas, a la necesaria intervención de las viviendas ubicadas en las zonas populares. De tal manera que, por un lado, debía atenderse a las viviendas existentes, en cuanto a la dotación de equipamientos urbanos y servicios públicos; y por el otro, a las viviendas nuevas, para sustituir a aquellas que estaban débilmente integradas a la estructura urbana, expuestas a riesgos o con un hábitat precario.

En 1999, con la consagración a nivel constitucional del derecho a la vivienda adecuada se abrió la posibilidad de consolidar estos nuevos enfoques de política a los programas habitacionales. En el periodo 1999-2000, se desarrolló una idea de política que contempló tanto la vivienda nueva como la existente, con mayor énfasis en el entorno y basada en el reconocimiento de los habitantes de los barrios populares como productores y gestores de su propio hábitat. Lamentablemente, esta propuesta fue sustituida rápidamente por la visión “viviendista” cuyo interés está en lo cuantitativo, es decir, en la producción de viviendas, restando importancia a las condiciones del entorno.

Después de esta breve experiencia con una política integral vinieron tiempos de “ensayo y error”. Con constantes cambios y reformas, paulatinamente, se fue debilitando la institucionalidad pública del sector vivienda, siendo la inestabilidad la característica más relevante. El resultado fue un reiterado incumplimiento de las metas trazadas en cada uno de los programas que se iniciaban, y que, en más de una ocasión, al poco tiempo eran desmantelados. La apuesta por el “viviendismo” tradicional generó un balance negativo al verse disminuida, por una parte, la producción de viviendas y, por la otra, la atención a los requerimientos habitacionales de las zonas populares.

En el periodo 1999-2010 los resultados concretos de los programas sociales implementados por el Gobierno de Hugo Chávez no lograron disminuir el déficit habitacional<sup>26</sup>. Se observa que “la demanda de viviendas adecuadas por parte de la población ha superado permanentemente la capacidad [del Estado] para ofrecer soluciones en términos cantidad y calidad, manteniéndose unas condiciones de hábitat deficientes...” (Provea, 2005). Reafirmado esa situación Lovera (2013a: 6) sostiene que “la producción de viviendas estaba para el 2010 por debajo de la tasa de viviendas por 100.000 habitantes de las décadas anteriores sin cubrir ni siquiera la demanda de nuevos hogares<sup>27</sup>”.

---

<sup>26</sup> En el marco de un conversatorio con los Comité Populares de Vivienda celebrado en el Salón Ayacucho del Palacio de Miraflores, Hugo Chávez declaró lo siguiente: “nosotros, esto es una autocrítica, en estos diez, once años transcurridos hemos hecho algunos avances en materia de vivienda, pero muy pocos, y la deuda acumulada de 100 años es gigantesca” (*El Universal*, 22/12/10).

<sup>27</sup> Se refiere a aquellas viviendas que se requieren para satisfacer la demanda asociada al crecimiento demográfico. En un sentido más estricto se refiere básicamente a la cantidad de núcleos familiares que no poseen vivienda. Según la definición empleada por el INE corresponde al “...número de viviendas necesarias para alojar a las familias complementarias y aquellos grupos de personas que conforman núcleos no familiares” (OCEI, 1994: 19). De acuerdo a estimaciones de Cilento (2013: 4) el número de hogares que se forma anualmente es de 5,33 por cada 1.000 habitantes. Para satisfacer este déficit

El resultado ha sido lo que Lovera (2011: 22) define como la “paradoja de la política habitacional” del gobierno de Hugo Chávez, consistente en dejar de lado la vivienda existente (el patrimonio construido) y privilegiar la construcción de viviendas completas en lugares distintos a los barrios populares, obviando que éstos son el espacio donde viven los sectores más pobres de la población y, por tanto, donde se concentran los mayores requerimientos de atención habitacional.

No obstante, en términos de resultados vemos que ocurrió “lo peor de ambos mundos” (Lovera, 2011: 16), es decir, se paralizó la atención a los barrios populares y no se logran mayores resultados en la producción de viviendas nuevas. En conclusión, se hace necesario entonces cambiar el enfoque. Las respuestas ya no pueden ser homogéneas, es necesario reconocer nuevas identidades y derechos que antes no existían, sólo así, es posible garantizar relaciones sociales basadas en la simetría y fortalecer las dinámicas de participación (Gomá, 2001), fundamentos para hacer frente de manera efectiva a problemas sociales tan complejos como la vivienda.

### Referencias bibliográficas

- Alayón, Ángel y De Viana, José (2012). *Vivienda en Venezuela: un problema con solución*, Caracas: Inédito.
- Antillano, Andrés (2005). “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los comités de tierras urbanas”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, nº 3, Caracas, septiembre-diciembre, 205-218.
- Bolívar, Teolinda et. al. (2012). “El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano”. En: Erazo, Jaime (Coord.). *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, (pp. 25-46), Quito: Flacso-Ecuador/ Clacso/Instituto de la Ciudad.
- Bolívar, Zulma (2010). “La planificación urbana en Venezuela”, Ponencia presentada en el Foro social demócrata de Venezuela, Caracas.
- Bonomo, Umberto et. al. (2015). “Políticas de acceso a la vivienda”. En: Cecchini, Simone et. al. (Eds.). *Instrumentos de protección social*, (pp. 263-299), Santiago: CEPAL.
- Camacho, Oscar (2013). “Ciudad, la Gran Misión Vivienda y los barrios, en el socialismo del siglo XXI (2006-2013)”. Ponencia presentada en el III Simposio “Nuevas tendencias del urbanismo”, Caracas.

---

funcional deben construirse entre 118 mil (Alayón y De Viana, 2012: 4) y 130 mil (Lovera, 2013b: 3) viviendas anuales, aproximadamente.

- \_\_\_\_\_ (2011). "El sistema decisional y sus actores en materia habitacional: de la habilitación física de barrios a los certificados de vivienda: 1999-2011". Ponencia presentada en el Foro: "Vivienda y urbanismo para el Área Metropolitana de Caracas", Caracas.
- Cariola, Cecilia (Coord.) (2015). *La Gran Misión Vivienda Venezuela: hacia una política socioterritorial de vivienda. Una mirada desde Caracas metropolitana*, Caracas: Fondo Editorial Méndez Castellano.
- CDH-Consejo de Derechos Humanos (2007). *Resolución 6/27. La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Ginebra: ONU.
- CESCR-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991). *Observación general nº 4. El derecho a una vivienda adecuada*, Ginebra: CESCR.
- Cilento, Alfredo (2013). "¿Déficit de viviendas o déficit de condiciones?". Ponencia presentada en el Curso: "Vivienda y sostenibilidad", Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2008). "Políticas de alojamiento en Venezuela: aciertos, errores y propuestas", *Tecnología y Construcción*, Caracas, vol. 24, nº II, 35-58.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Penuria habitacional y vulnerabilidad urbana: una revisión necesaria*, Caracas: Inédito.
- CMC-Cabildo Metropolitano de Caracas. Comisión de Desarrollo Urbano (2011). *Análisis histórico de la política de vivienda 1999-2011*, Caracas: CMC.
- CONAVI-Consejo Nacional de la Vivienda (2000). *Programa II Habilitación Física de Barrios. Términos de referencia para planteamientos iniciales*, Caracas: CONAVI.
- Corrales, Javier y Penfold, Michael (2012). *Un dragón en el trópico*, Caracas: La Hoja del Norte.
- D'Elía, Yolanda (Coord.) (2006a). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, Caracas: ILDIS.
- Del Río, Juan (2010). *El lugar de la vivienda social en la ciudad. Una mirada desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias habitacionales de los destinatarios*, Ponencia presentada en la III Jornadas del Doctorado en Geografía, La Plata.
- El Universal* (2010, diciembre 22). "Chávez admite muy pocos avances en vivienda durante su gestión", [En Línea]. Disponible en: [http://www.eluniversal.com/2010/12/22/ccs\\_ava\\_chavez-admite-muy-po\\_22A4889011.shtml](http://www.eluniversal.com/2010/12/22/ccs_ava_chavez-admite-muy-po_22A4889011.shtml), Fecha de consulta: 14-07-16.

- FEGS-Fundación Escuela de Gerencia Social (2007). *Base de Datos sobre Programas Sociales*, Caracas: FEGS.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Boletín Social n° 6*, Caracas: FEGS.
- Flores de Gabaldón, María (2004). *Los objetivos de desarrollo del milenio. Progreso para Venezuela*, Caracas: Inédito.
- Fossi, Víctor (1995). "Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis". En: Naím, Moisés y Piñango, Ramón (Eds.). *El caso Venezuela. Una ilusión de armonía*, (pp.472-498), 6ta. ed., Caracas: IESA.
- García-Guadilla, María (2007). "Ciudadanía y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los Comités de Tierra Urbana como movimientos sociales", *Cuadernos del Cendes*, tercera época, año 24, n° 66, Caracas, septiembre-diciembre, 47-73.
- Genatios, Carlos y Lafuente, Marianela (2004). "Nota técnica. Atención a la vivienda en Venezuela", *Boletín Técnico*, vol. 42, n° 1, Caracas, marzo.
- Giménez, Claudia et. al. (2008). "Habilitación física de barrios en Venezuela. Análisis desde el enfoque de capacidades y crítica a la racionalidad instrumental", *Cuadernos del Cendes*, vol. 25, n° 69, Caracas, septiembre-diciembre, 69-88.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Estado y participación ciudadana en las políticas de intervención urbanística del barrio en Venezuela. Del puntofijismo a la revolución bolivariana. Una retrospectiva crítica*, Caracas: Inédito.
- Gomá, Ricard (2001). "La nueva política: del Estado a las redes", *Revista Venezolana de Gerencia*, año 6, n° 13, Maracaibo, 159-168.
- Gómez, Jaime (2015). *La vivienda en Venezuela. Marco legal y situación del sector*, Caracas.
- López Arocha, Alejandro (2004). "Repensando la actuación pública y privada en desarrollo urbano y vivienda". En: Genatios, Carlos (Comp.). *Venezuela en perspectiva*, (pp. 288-306), Caracas: Question.
- Lovera, Alberto (2013a). "De la rehabilitación de barrios a la Gran Misión Vivienda Venezuela. Vivienda y Ciudad". Ponencia presentada en el Curso: "Vivienda y Sostenibilidad", Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2013b). "La Gran Misión Vivienda Venezuela: más preguntas que respuestas". Ponencia presentada en las XXXI Jornadas de Investigación del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC) (Universidad Central de Venezuela), Caracas.

- \_\_\_\_\_ (2011). "De espaldas a las barriadas populares. Las paradojas de la política habitacional de Hugo Chávez". Ponencia presentada en el II Congreso del Grupo de Trabajo sobre Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2007). "El trípode de la política de vivienda y hábitat: política económica, social y ambiental", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XIII, n° 2, Caracas, julio-diciembre, 181-198.
- Maingon, Thais (2004). "Política social en Venezuela: 1999-2003", *Cuadernos del CENDES*, año 21, n° 55, tercera época, Caracas, enero-abril, 47-73.
- MINCI-Ministerio de Comunicación e Información (2004). *Los Comités de Tierra Urbana toman la palabra*, Caracas: MINCI.
- MINVIH-Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (2012). *Memoria 2011, que el ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat presenta a la Asamblea Nacional*, Tomo I, Caracas: MINVIH.
- \_\_\_\_\_ (2011). *La Gran Misión Vivienda Venezuela*, [En Línea]. Disponible en: <http://granmisionviviendavenezuela.gob.ve/>, Fecha de consulta: 26-08-12.
- Molina, Pablo (2011). *La política de vivienda y la sostenibilidad ambiental*, Caracas: ILDIS.
- OCEI-Oficina Central de Estadística e Informática (1994). *Situación habitacional en Venezuela, XII Censo General de Población y Vivienda*, Caracas: OCEI.
- Ochoa, Haydee y Rodríguez, Isabel (2003). "Las Fuerzas Armadas en la política social de Venezuela", *Política y Cultura*, n° 20, México, otoño, 117-135.
- Pérez, Teresa (2008). "Política de vivienda en Venezuela (1999-2007). Balance de una gestión en la habilitación física de barrios", Ponencia presentada en: X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona.
- Provea-Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (2013). *Informe: 365 días de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas: Provea.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Informe especial: Derecho a la vivienda y hábitat dignos en Venezuela. Balance 1999-2005". En: Provea. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual (octubre, 2004-septiembre, 2005)*, Caracas: Provea.
- Quenan, Carlos y Velut, Sébastien (Coords.) (2011). *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, París: Institut des Amériques/Agence Française de Développement.
- RBV-República Bolivariana de Venezuela (2012). *Cuestionario sobre las políticas y programas de financiamiento para viviendas*, Ginebra: RBV.

- \_\_\_\_\_ (2011a). *Decreto nº 8.005, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda*, Gaceta Oficial nº 6.018, Extraordinario, de fecha 29 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Decreto nº 8.198, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos y Periurbanos*, Gaceta Oficial nº 39.668, de fecha 6 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Ley de Tierras Urbanas*, Gaceta Oficial nº 5.933, Extraordinario, de fecha 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Decreto nº 6.072, con Rango Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*, Gaceta Oficial nº 5.899, Extraordinario, de fecha 31 de julio.
- \_\_\_\_\_ (2007a). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013)*, Caracas: MPPP.
- \_\_\_\_\_ (2007b). *Decreto nº 5.243, mediante el cual se crea la Misión Villanueva*, Gaceta Oficial nº 38.617, de fecha 19 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2006a). *Ley Especial de Regulación Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares*, Gaceta Oficial nº 38.480, de fecha 17 de julio.
- \_\_\_\_\_ (2006b). *Decreto nº 4.230, mediante el cual se aprueba el "Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para garantizar la implementación de la Misión Hábitat en todas sus fases y en todo el territorio nacional"*, Gaceta Oficial nº 38.367, de fecha 26 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2005a). *Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda*, Gaceta Oficial nº 38.098, de fecha 3 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2005b). *Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*, Gaceta Oficial nº 38.182, de fecha 9 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, Caracas: MPD.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial nº 5.453, Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000. Enmienda nº 1, Gaceta Oficial nº 5.908, Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.
- RV-República de Venezuela (1999). *Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional*, Gaceta Oficial nº 5.392, Extraordinario, de fecha 22 de octubre.

\_\_\_\_\_ (1993). *Decreto 2.270, de Reforma a la Ley de Política Habitacional*, Gaceta Oficial nº 4.659, Extraordinario, de fecha 15 de diciembre.

\_\_\_\_\_ (1989). *Ley de Política Habitacional*, Gaceta Oficial nº 4.124, Extraordinario, de fecha 14 de septiembre.

\_\_\_\_\_ (1987). *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, Gaceta Oficial nº 33.868, de fecha 16 de diciembre.

Sesto, Francisco (2009). *Vivienda para el socialismo. Memoria conceptual de una gestión*, 2da. ed., Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Cultura.

Transparencia Venezuela (2013). *Análisis de riesgos de corrupción e integridad en la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas: Transparencia Venezuela.

Uzcátegui, Rafael (2008). *Situación actual y desafíos del derecho a la vivienda en Venezuela*, Caracas: ILDIS.