

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA (1999-2013)
DESDE LA MIRADA DE LOS GESTORES PÚBLICOS HABITACIONALES
DEL ESTADO LARA**



TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Por:

RENÉ ANTONIO ROMERO ALVAREZ

Dirección:

Dra. ANA LAURA ELORZA



CÓRDOBA, 15 DE DICIEMBRE 2020

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA (1999-2013)
DESDE LA MIRADA DE LOS GESTORES PÚBLICOS HABITACIONALES
DEL ESTADO LARA

PUBLIC HOUSING POLICIES IN VENEZUELA (1999-2013)
FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC HOUSING MANAGERS
OF LARA STATE

Por:

RENÉ ANTONIO ROMERO ALVAREZ

**Presentada en el Instituto de Investigación y Formación en Administración
Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales
de la Universidad Nacional de Córdoba (FCS-UNC)**

Director:

Dra. ANA LAURA ELORZA

Doctora en Ciencias Sociales con mención en Trabajo Social

Córdoba, 15 de Diciembre 2020

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA (1999-2013)
DESDE LA MIRADA DE LOS GESTORES PÚBLICOS HABITACIONALES
DEL ESTADO LARA

*PUBLIC HOUSING POLICIES IN VENEZUELA (1999-2013)
FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC HOUSING MANAGERS
OF LARA STATE*

Por:

RENÉ ANTONIO ROMERO ALVAREZ

Director:

Dra. ANA LAURA ELORZA

TRIBUNAL CALIFICADOR

Jurado: PhD. María Cecilia Marengo (Doctora en Urbanismo)

Jurado: Dra. Natalia Czytajlo (Doctora en Ciencias Sociales)

Jurado: Dr. Jorge Martin Motta (Doctor en Urbanismo)

Acuerda otorgarle la calificación

Córdoba, 15 de Diciembre 2020

DEDICATORIA

A Dios padre, guía permanente.

A mi madre, por su dedicación, apoyo y amor infinito.

A mis hermana(o)s, sobrina(o)s y amiga(o)s, quienes ocupan un lugar especial en mi vida.

AGRADECIMIENTOS

Al pueblo argentino por su hospitalidad.

A la Doctora Ana Laura Elorza, por la permanente disposición, entusiasmo y compromiso con la que asumió la dirección de este trabajo doctoral, y que con la motivación de mi familia, me llevó a avanzar y materializarlo.

A los Doctores Álvaro Díaz Ruiz y Yamila Ferreyra, por sus colaboraciones y estímulos para finalizar este trabajo.

A las Licenciadas Florencia Bianco y Flor Mujica, su asesoramiento en la escritura.

A los Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP-FCS-UNC) y al Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB-FAUD-UNC) el permanente apoyo recibido.

A la familia Carballo Rodríguez (Carlos, Isabel y Lucas) toda su generosidad.

A mis amiga(o)s: Analia, Jimmy, Gerardo, Jennifer, Mauro, Carolina, Beatriz, Celeste, Emilio, Mehdi y otros más, quienes me acompañaron durante esta recorrido académico.

¡Agradecido con vosotros!

RESUMEN

El presente trabajo aborda, desde un enfoque analítico crítico-interpretativo, las políticas de vivienda promovidas en el marco de la Revolución bolivariana por el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela, en el período 1999-2013, centrándose en la administración pública del estado Lara. El objetivo es describir y comprender las políticas públicas desde la perspectiva de los gestores públicos habitacionales, actores relevantes en el diseño e implementación de las políticas públicas habitacionales. A través de la sistematización de información documental y conversacional obtenida de entrevistas a gestores públicos habitacionales de los niveles municipales y provinciales de Lara se reconstruyen categorías procesuales teóricas-empíricas que contemplan el contexto donde se insertan las políticas públicas y el proceso social de formación, estilo de gestión y desempeño de las políticas propiamente dichas. Los resultados de este trabajo permiten identificar una política de vivienda con base a un marco normativo avanzado socialmente y financiamiento relevante de fondos públicos de la bonanza petrolera, donde se apoyan un conjunto de decisiones y acciones consistente con un diagnóstico estructural-complejo de la problemática y un diseño resolutivo de integralidad del hábitat. No obstante, más allá de los logros en producción de soluciones habitacionales, el desarrollo de infraestructura primaria, de intervenciones sobre elementos del mercado de la vivienda e, inclusive, de reconocimiento de los sujetos destinatarios, también, se advierte de debilidades que tienen que ver a la gestión y la implementación de las mismas. Esto es un entorno institucional poco maduro y un nivel bajo de articulación de actores alrededor de la gestión de la política que restan efectividad, así como, falta de correspondencia en relación con la estructura del déficit habitacional (especialmente del componente cualitativo), la falta de integralidad de las respuestas e integración urbano-habitacional, que apuntan al desconocimiento de cualificación del entorno construido de las ciudades. Las responsabilidades de los gestores públicos habitacionales desde las instituciones de vivienda en Lara que promovieron estas políticas, fueron limitadas en la etapa de formación, y más activa en roles técnicos-administrativos en los procesos de gestión, implementación y evaluación. Los resultados se presentan como aporte en la discusión y reflexión actual de las políticas públicas de vivienda en Venezuela y el rol desempeñado por los gestores públicos alrededor de éstas.

ABSTRACT

This paper address, from a critical-interpretative approach, the housing policies promoted in the framework of the bolivarian Revolution by the government of Hugo Chavez in Venezuela, in the period 1999-2013, focusing on the public administration of the Lara estate. The objective is to describe and understand public policies from the perspective of public housing managers, relevant actors in the design and implementation of public housing policies. Through the systematization of documentary and conversational information obtained from interviews with public housing managers of the municipal and provincial levels of Lara are reconstructed theoretical-empirical procedural categories which include context where the policy is inserted and the social process of formation, management style and performance of the policies themselves. The results of this allow to identify a housing policy based on an socially advanced regulatory framework and relevant financing of public from oil bonanza, where they support a set of decisions and actions consistent with a structural-complex diagnosis of the problematic and a decisive design of habitat integrality. However, beyond the achievements in the production of housing solutions, the development of primary infrastructure, of interventions on elements of the housing market and, even, of recognition of the target subjects, also, it warns of the other side of the policy with weaknesses that have to do whit management and their implementation. This is an immature institutional environment and a low level of articulation of actors around policy management that reduce the effectiveness of the programmed objectives and the really achieved, as well as, the poor performance in relation to the structure of the housing deficit (especially of the qualitative component), the lack of integrality and urban-housing integration, which point to lack of qualification of the built environment of cities. The responsibilities of public housing managers from the housing institutions in Lara that promoted these policies were limited in the formation stage, and more active in technical-administrative roles in the management, implementation and evaluation processes. The results are presented as a means of contribution in the discussion and current reflection of public housing policies in Venezuela and the role played by public managers around them.

ÍNDICE GENERAL

	pp.
RESUMEN.....	vi
ÍNDICE GENERAL.....	viii
ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, FIGURAS Y ANEXOS.....	xi
ACRÓNIMOS.....	xiii
INTRODUCCIÓN.....	1
Justificación de la tesis doctoral.....	1
Contenido y alcance la tesis doctoral.....	8
Fundamentos y consideraciones metodológicas.....	9
CAPÍTULO I - TRANSFORMACIONES URBANAS-HABITACIONALES DE LAS CIUDADES EN AMÉRICA LATINA.....	18
1.1 Introducción.....	18
1.2 La ciudad y las políticas públicas de vivienda moderna.....	18
1.3 La incidencia del modelo capitalista en la configuración de las ciudades.....	22
1.4 Transformaciones urbanas de las ciudades en América Latina.....	26
1.4.1 La configuración urbana de las ciudades en América Latina en el contexto capitalista	26
1.4.2 Los procesos de configuración urbana del sistema de ciudades en América Latina	28
1.4.3 Lógicas de producción de ciudades en América Latina.....	33
1.5 Configuración de las políticas públicas de vivienda en América Latina.....	35
1.5.1 Modos de abordaje de la problemática con políticas públicas de vivienda en América Latina.....	35
1.5.2 Evaluación de las recientes políticas públicas de vivienda en América Latina.....	42
1.6 Síntesis de lo abordado en el capítulo.....	43
CAPÍTULO II – DESARROLLO TEÓRICO CONCEPTUAL SOBRE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y DEL GESTOR PÚBLICO HABITACIONAL.....	46
2.1 Introducción.....	46

2.2 Estado, políticas públicas y políticas públicas de vivienda.....	46
2.3 Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas de vivienda.....	53
2.3.1 Enfoques de análisis de políticas públicas de vivienda.....	54
2.3.2 Las categorías temáticas de análisis de políticas públicas de vivienda.....	57
2.3.3 Dimensiones de análisis de políticas públicas de vivienda.....	58
2.3.4 Actores sociales de las políticas públicas de vivienda.....	63
2.4 Las perspectivas teóricas del gestor público habitacional.....	65
2.4.1 Origen y desarrollo de la gestión habitacional.....	66
2.4.2 El gestor público habitacional: objetivos, funciones y características en la acción pública.....	67
2.4.3 La (re)interpretación y (re)posicionamiento de las necesidades en las políticas de vivienda por el gestor público habitacional.....	68
2.4.4 La noción de vivienda y la importancia de su reconocimiento por el gestor público habitacional	74
2.5 Estudios sobre problemáticas de vivienda y la vacancia desde la perspectiva de los gestores públicos habitacionales.....	76
2.6 Síntesis de lo abordado en el capítulo.....	82

CAPÍTULO III - CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA (1999-2013)..... 85

3.1 Introducción.....	85
3.2 Venezuela y Lara: precisiones generales.....	85
3.3 Historización de las políticas públicas de vivienda en Venezuela.....	91
3.4 La configuración de las políticas de vivienda en Venezuela (1999-2013)...	96
3.5 El financiamiento público en vivienda y otros servicios urbanos en Venezuela (1999-2013).....	111
3.6 El sostenimiento de la problemática de vivienda en el marco de las políticas de vivienda implementadas en Venezuela (1999-2013).....	114
3.7 Síntesis de lo abordado en el capítulo.....	117

CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA (1999-2013) DESDE LAS PERCEPCIONES DE LOS GESTORES PÚBLICOS HABITACIONALES DEL ESTADO LARA..... 120

4.1 Introducción.....	120
-----------------------	-----

4.2	Temática: Proceso de formación de las políticas públicas de vivienda.....	122
4.2.1	La estructuración de la problemática de vivienda.....	122
4.2.2	La validación de la problemática de vivienda.....	127
4.2.3	El diseño de medidas resolutorias de la problemática de vivienda..	130
4.2.4	Síntesis y reflexiones sobre el proceso de formación de las políticas públicas de vivienda.....	133
4.3	Temática: Estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda.....	137
4.3.1	Nivel de Institucionalidad de las políticas públicas de vivienda....	137
4.3.2	Nivel de articulación de actores alrededor de la gestión de las políticas públicas de vivienda.....	143
4.3.3	Síntesis y reflexiones sobre el estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda.....	146
4.4	Temática: Desempeño de las políticas públicas de vivienda.....	149
4.4.1	Desempeño respecto a la orientación hacia los problemas.....	150
4.4.2	Desempeño respecto al reconocimiento de los sujetos.....	160
4.4.3	Síntesis y reflexiones sobre el proceso de desempeño de las políticas públicas vivienda.....	162
	CONCLUSIONES.....	167
	BIBLIOGRAFÍA.....	179
	FUENTES DOCUMENTALES.....	199
	FUENTES PERIODISTICAS.....	203
	PÁGINAS WEB CONSULTADAS.....	206
	ANEXOS.....	207

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, FIGURAS Y ANEXOS

	pp.
TABLAS	
1 Ficha técnica de la entrevista dirigida a los gestores públicos de vivienda del estado Lara.....	59
2 Definición de conceptos entorno a los procesos de formación de políticas públicas de vivienda.....	60
3 Definición de conceptos entorno a los procesos de estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda.....	61
4 Tipologías de estilos de políticas de vivienda aplicadas en América Latina.....	62
5 Definición de conceptos entorno a los procesos de desempeño de políticas públicas de vivienda.....	63
6 Esquema operacional de análisis de políticas públicas de vivienda.....	55
7 Propiedades invadidas y ranchos construidos en las principales ciudades Venezolanas, desde 1998 a 2012.....	116
8 Principales programas nacionales de vivienda e intervenciones sobre elemento de mercado promovidos por el gobierno de Hugo Chávez, en el periodo 1999 al 2013.....	119
9 Resultados del análisis de proceso de Formación de la Política de Vivienda en Venezuela (1999-2013) desde la mirada de los gestores públicos habitacionales del estado Lara.....	136
10 Resultados del análisis de proceso de Gestión de la Política de Vivienda en Venezuela (1999-2013) desde la mirada de los gestores públicos habitacionales del estado Lara	148
11 Resultados del análisis de proceso de Desempeño de la Política de Vivienda en Venezuela (1999-2013) desde la mirada de los gestores públicos habitacionales del estado Lara	166

GRÁFICOS

1 Producto interno bruto (PIB) a precio de mercado corriente de Venezuela, desde Enero de 1999 a Febrero de 2013, en miles de millones de dólares Americanos.....	112
--	-----

2	Evolución del financiamiento social total en porcentaje del PIB (%) en países de América Latina (21 países), 1990-1991 a 2012-2013.	113
3	El financiamiento público en vivienda y otros servicios urbanos como porcentaje del PIB (%) en algunos países de América Latina (21 países), 1990-1991 a 2012-2013.....	113
4	Soluciones habitacionales producidas (miles) por gestiones presidenciales en Venezuela, desde 1979 a 2013.....	151
5	Soluciones habitacionales producidas (miles) individualmente por los sectores público y privado en Venezuela, desde 1999 a 2013.....	152
6	Tasa de crecimiento de hogares vs. tasa de producción de soluciones habitacionales público- privado en Venezuela, desde 1999 a 2013.....	155

FIGURAS

1	Mapa de localización de la población en Venezuela.....	86
2	Mapa de ubicación geográfica del estado Lara - Venezuela.....	89
3	Vista Panorámica de Algunos Sitios del estado Lara - Venezuela.....	90
4	Modelo de estructura organizativa de los institutos públicos de vivienda provinciales en Lara.....	94
5	Modelo de estructura organizativa de los institutos públicos de vivienda municipales (o locales) en Lara.....	94
6	Estructura organizativa del nuevo sistema público de vivienda en Venezuela a partir de 2005.....	102

ANEXOS

1	Artículos de Diarios que advierten en el tiempo de la problemática de vivienda en Venezuela.....	207
2	Principales programas de vivienda promovidos en Venezuela por el presidente Hugo Chávez (1999-2013).....	219
3	Guía de entrevista orientado a recabar información sobre las políticas públicas de vivienda en Venezuela.....	221
4	Modelo de correspondencia dirigido a GPH para acordar su participación en la aplicación del instrumento tipo entrevista.....	223

ACRÓNIMOS

AIPOP	Asociación Integral de Políticas Públicas (Venezuela)
AL	América Latina
BANAVIH	Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (Venezuela)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CENDES	Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela
CIV	Cámara Inmobiliaria de Venezuela
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda (Venezuela)
CONAPRI	Consejo Nacional para la Promoción de Inversiones (Venezuela)
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones, Ciencia y Técnicas (Argentina)
CORDIPLAN	Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Venezuela)
CORPOLARA	Corporación de Desarrollo Jacinto Lara
CVC	Cámara Venezolana de la Construcción
CVG	Corporación Venezolana de Guayana
EMPIPCSA	Empresa Mixta para la Producción de Insumos para la Construcción
FONTUR	Fondo Nacional de Transporte Urbano (Venezuela)
FUNDAHABITAT	Fundación Misión Hábitat (Venezuela)
FUNREVI	Fundación Regional para la Vivienda del estado Lara
GPH	Gestores Públicos Habitacionales
GO	Gaceta Oficial
GOE	Gaceta Oficial Extraordinaria
GUMILLAS	Centro de Investigación y Acción Social de los Jesuitas en Venezuela

HIC-AL	Coalición Internacional para el Hábitat- Oficina Regional para América Latina
IIFAP	Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública
INAVI	Instituto Nacional de la Vivienda (Venezuela)
INE	Instituto Nacional de Estadística (Venezuela)
INVIHAB	Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba
IMVI	Instituto Municipal para la Vivienda de Iribarren (Venezuela)
IMVIMOR	Instituto Municipal para la Vivienda de Morán (Venezuela)
MGYDH	Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional
MIC	Medios Socioculturales de Interpretación y Comunicación
MINDUR	Ministerio de Desarrollo Urbano (Venezuela)
MINFRA	Ministerio de Infraestructura (Venezuela)
MINVIH	Ministerio para Vivienda y Hábitat (Venezuela)
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Venezuela)
MPCOMUNAS	Ministerio de las Comunas (Venezuela)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
LP	Línea de Pobreza
OVEP	Observatorio Venezolano de Espacio Público
PDVSA	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
PIB	Producto Interno Bruto
UCLA	Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (Venezuela)
UNC	Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)
UNCUYO	Universidad Nacional de Cuyo (Argentina)
UH	Unidades Habitacionales
UN-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNCHS	Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
VENAMCHAM	Cámara Venezolano Americana de Comercio e Industria

INTRODUCCIÓN

Justificación de la tesis doctoral

Este trabajo es el resultado de la investigación final del Doctorado en Administración y Política Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública adscrita a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Surge de la necesidad de aportar, a la comprensión de las problemáticas que afectan la vida de la población en las ciudades y en el modo de pensar y atender su resolución a través de políticas públicas de vivienda. La tesis de maestría de este autor en Gestión y Desarrollo Habitacional, de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, titulada *Modelo de gerencia estratégica como elemento de mejora de la gestión habitacional en el estado Lara* (2011) es un precedente significativo en este camino, dado que permitió alcanzar un conocimiento específico sobre la gestión de las políticas públicas de vivienda en la región estudiada, y dejó planteadas preguntas concretas acerca de esta problemática aún vigente y de gran urgencia social. De ahí que pretende ahondar en el conocimiento de las políticas de vivienda a través de las perspectivas de los gestores públicos habitacionales, responsables desde las instituciones de vivienda y hábitat, retomando y profundizando en el caso de Lara, Venezuela.

La presente investigación es producto de un extenso recorrido realizado por el autor, Ingeniero Civil y Magister en Gestión y Desarrollo Habitacional, con formación en el campo de las Ciencias Exactas y Projectuales asociadas al Urbanismo, articulando los saberes de las Ciencias Sociales alcanzados durante el cursado del citado doctorado. Este abordaje interdisciplinario ha planteado retos, especialmente desde las Ciencias Sociales, al alejarse de la concepción tradicionalmente técnica que para Secchí (2015) suelen desarrollar ingenieros, arquitectos y urbanistas para atender y resolver problemas inherentes a la proyección de las ciudades. En este sentido, se plantea el enriquecedor trabajo -poco considerado, en general, desde las disciplinas exactas- de abordar el estudio basándose en la tradición cualitativa, ya que ofrece para nuestro estudio la consideración de las perspectivas de sujetos inmersos en el proceso social de las políticas públicas, permite generar aproximaciones conceptuales de los hechos sociales analizados, y brinda flexibilidad a la hora de realizar cambios a medida que avanza la investigación (Sandoval, 2002; Sautu et al., 2005).

Desde esta perspectiva, abordamos el hecho de que la ciudad, en el mundo occidental, ha afrontado y afronta problemas de desigualdad urbana y de integración o de exclusión de diferentes grupos sociales, con obligaciones, prohibiciones y dispositivos específicos¹ que determinan transformaciones en su estructura espacial, en su función y en el modo de funcionar, y en su imagen (Secchi, 2015). Así, el espacio de la ciudad, producto social construido y modelado en el tiempo, advierte Secchi,

no es infinitamente maleable, no está infinitamente disponible ante los cambios de la economía, las instituciones y la política. No solo por la resistencia que la propia inercia espacial opone, sino también porque en alguna medida construye la trayectoria a lo largo de la cual estos mismos cambios pueden ocurrir. (2015, p. 28).

Particularmente a partir de los años ochenta, las ciudades modernas de los países desarrollados experimentaron un auge hacia la flexibilización urbana² y la caída de financiación estatal de la materialidad urbana -y de algunos servicios urbanos colectivos- tendencias que pueden ser consideradas como el marco formal de institucionalización de la ciudad neoliberal -políticas que fueron replicadas progresivamente por países periféricos del sistema capitalista- (Abramo, 2012). En este escenario,

el mercado resurge como mecanismo principal de coordinación de la producción de la ciudad, ya sea a través de la privatización de las empresas públicas o por la hegemonía del capital privado en la producción de las materialidades residenciales y comerciales urbanas (Abramo, 2012, p. 36).

En países de Latinoamérica, la producción de las ciudades resulta del funcionamiento de lógicas de acción social del “mercado” como elemento determinante de la producción urbana, y la del “Estado”, colaborando en tal dirección como dispositivo de avance. También son fruto de la “necesidad de las personas” a través de acciones individuales y colectivas, con su habitual ciclo de ocupación/autoconstrucción/autourbanización hasta la consolidación de dichos asentamientos informales. Algunas de las dificultades que

¹ Conjuntos particulares y heterogéneos de “discursos, instituciones, estructuras arquitectónicas, decisiones reguladoras, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, preposiciones filosóficas, morales y filantrópicas” (Foucault, 1994 citado por Secchi, 2015, p. 42).

² Otros procesos que acompañan estos movimientos de la nueva política urbana son la crítica al racionalismo constructivista del urbanismo moderno y la difusión del discurso del multiculturalismo urbano y de la fragmentación étnica, cultural y religiosa en las grandes ciudades (Taylor, 2002, citado en Abramo, 2012).

han padecido -y padecen- los habitantes de las ciudades, especialmente los condicionados por su situación económica, son: obstáculos para acceder a la tierra y a una vivienda digna, desalojos forzados (masivos y con mucha agresividad), segregación urbana planificada, presiones especulativas, privatización de la vivienda social, criminalización de los procesos de autoproducción de vivienda y de urbanización popular, violencia inmobiliaria (*mobbing*) contra inquilinos pobres, entre otros (HICAL, 2008).

Durante los años noventa, en el caso venezolano, estos procesos llevaron a altos niveles de descontento y frustración en la sociedad, produciendo levantamientos populares que posteriormente dieron lugar a insurgencias militares fallidas, contexto generado por la imposibilidad de alcanzar mejores niveles de vida, y como respuesta a la puesta en marcha de las políticas macroeconómicas de libre mercado (Díaz Polanco, 2003), situación que sumergieron al país en una crisis política, económica y social.

En 1998, agotada y deteriorada la gobernabilidad del país por años de dominio de los partidos tradicionales, se inició un proceso de destitución del presidente Carlos Andrés Pérez y la convocatoria a elecciones generales en el país (Díaz Polanco & Feo, 2001). De este evento electoral presidencial³ es electo el ex-militar y politólogo Hugo Chávez Frías, con la propuesta de campaña de convocar un proceso constituyente que buscaba la refundación y reconstrucción del país, que pasaba -según Chávez- por producir cambios en el Estado y su relación con la sociedad venezolana. Este proyecto político es denominado por el líder político como Revolución bolivariana⁴, y fundada en las bases ideológicas del Libertador Simón Bolívar, de allí su denominación.

En efecto, los cambios de la nueva relación Estado-sociedad son promovidos por el nuevo proyecto político⁵ a lo largo de 14 años (1999-2013) a través de la gestión presidencial de Hugo Chávez en sus continuos mandatos: 1999-2000, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2019- período último que no puede desempeñar en plenitud por su

³ Las elecciones presidenciales de Venezuela en 1998 tuvieron lugar el domingo 6 de diciembre. Hugo Chávez ganó con un 56 por ciento de los votos frente al 40 por ciento de Henrique Salas Romer, principal contendor.

⁴ En una fase preliminar surge como un movimiento político-militar insurreccional en 1992 donde participa Hugo Chávez como militar activo sublevado. No obstante en 1998, trasciende como un gran movimiento político-civil por la vía democrática electoral (Díaz Polanco, 2003).

⁵ Después de la victoria electoral de diciembre de 2006, Chávez relanzó una nueva fase del proceso de cambios que calificó de transición acelerada hacia el socialismo del siglo XXI (López Maya, 2008). Este concepto formulado por el sociólogo Heinz Dieterich Steffan en 1996, se basa en una visión actualizada de la filosofía y la economía marxista, promovida desde cuatro ejes: el desarrollismo democrático regional, la economía de equivalencias, la democracia participativa y protagónica y las organizaciones de base (Dieterich, 2006). El 30 de Enero de 2005, Hugo Chávez había hecho mención previa de este concepto en un discurso desde el V Foro Social Mundial.

fallecimiento el 5 de Marzo de 2013. En el desarrollo de este proyecto político se realizan numerosos cambios, entre los que encontramos la sanción de una nueva Constitución Nacional (1999) que universaliza derechos, la ampliación de poderes públicos, la creación de un sistema integrado de seguridad social, el aumento del presupuesto social y la implementación de programas sociales diversos y masivos.

Específicamente, en el aspecto habitacional, se incorpora en la Constitución el derecho a la vivienda, se crean y se suprimen instituciones con competencia en vivienda y hábitat, se aumenta el presupuesto social en vivienda y otros servicios urbanos. Además, se implementan diversos programas, proyectos e intervenciones nacionales habitacionales.

Este conjunto de políticas públicas de vivienda, observadas desde las disposiciones legales que las contienen, intentaban garantizar progresivamente el acceso y derecho a la vivienda establecidos en la nueva Constitución (art. 82) con medidas dirigidas a atender distintas situaciones urbanas-habitacionales como hogares sin viviendas, hogares con viviendas deterioradas, infraestructura primarias, equipamiento urbano, mejoramiento barrial, hogares damnificados y en situación de riesgo por localización, distorsiones del mercado especialmente del suelo urbano e inmobiliario, entre otros.

Empero, es poca la información relevada sobre el conjunto de políticas públicas de vivienda (1999-2013) desde lo documental, interpretativo y estadístico, y mucho menos integrada, que permita formar una idea sobre los procesos sociales hilvanados alrededor de estas.

Al panorama anteriormente presentado, se suma la preocupación personal del autor proveniente de su experiencia profesional⁶ con familias que padecen la afectación de vivienda y hábitat, quienes recurrían a las instituciones de vivienda del Estado para demandar la atención social que les permitiera la mejora de sus condiciones habitacionales, y en consecuencia, de su calidad de vida. En relación al proceso de análisis de las demandas familiares al interior de la administración de dichas instituciones públicas, se llegó a observar que, a pesar de que se constataban las necesidades de vivienda y las limitadas condiciones económicas para resolverlas, en casos no recibían una atención adecuada -y en algunos casos ninguna- en cuanto a documentos exigidos; tiempos de evaluación, selección y otorgamiento de programas

⁶ El autor de la presente tesis trabajó entre el año 2006 al 2009 en la Fundación Regional para la Vivienda del estado Lara (FUNREVI) y en el año 2005, en el Departamento de Ingeniería Municipal del Municipio Morán del estado Lara.

habitacionales; traducción de la necesidad y satisfactores; la calidad del bien o servicio en cuanto a localización, integralidad de la respuesta, integración urbana y social, entre otros.

De aquí el interés del presente trabajo por estudiar las políticas públicas de vivienda en Venezuela, promovidas por la gestión presidencial del presidente Hugo Chávez entre 1999 al 2013. Especialmente interesa comprender las particularidades de dichas políticas desde un análisis transversal, y no individualizado o comparativo. Para algunos trabajos (Oszlak & O'Donnell, 1984, 1995; Nef, s.f; Mota, 1985; citados en Güendell, 1989) que se ubican dentro de una preocupación por la administración pública de la región, los análisis de políticas públicas no deben dejar de considerar aspectos fundamentales como el contexto en el que se inserta la política y el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión, es decir, los procesos de formación, gestión y desempeño de la política pública (Rodríguez & Taborda, 2008).

Este estudio plantea el análisis desde la perspectiva de uno de los actores sociales que participan del proceso social de la política pública habitacional venezolana: los gestores públicos habitacionales (GPH), quienes controlan los procesos de diseño, gestión y ejecución de las políticas en los distintos niveles gubernamentales (nacional, provincial y municipal), generalmente en funciones de directivos, gerentes, coordinadores y supervisores. Son actores intermediarios entre los destinatarios y el Estado, que traducen y posicionan administrativamente las necesidades transformadas en forma de políticas públicas de vivienda. Así, el saber técnico se relaciona con “la formación profesional de clase, la construcción de instituciones y la manera social de resolver problemas” (Fraser, 1991, p. 21).

De acuerdo al panorama anteriormente descrito, surgen los interrogantes del presente trabajo:

¿Qué aspectos, limitaciones, posibilidades y determinaciones más recurrentes configuraron las políticas públicas de vivienda en dicho período? ¿De qué modo se desarrolló el proceso de formación de esas políticas y qué contradicciones pudieron haberse dado en la actuación del Estado? ¿Qué estilo de gestión revela esta toma de posición estatal? ¿Qué desempeño tuvieron las políticas, considerando la orientación hacia los problemas y el reconocimiento de los sujetos destinatarios? ¿Qué participación

tuvieron los gestores alrededor de estos procesos sociales de la política? ¿Qué desafíos se presentan actualmente a las políticas públicas de vivienda que intentan resolver las necesidades y demandas de vivienda de la población?

En este sentido, el **objetivo general** de esta investigación es contribuir a comprender las políticas públicas de vivienda en el estado de Lara, Venezuela (1999-2013) desde la mirada de los gestores públicos habitacionales, como aporte original al conocimiento de la problemática.

Los **objetivos específicos** son los siguientes: 1) establecer un marco contextual y conceptual del aspecto urbano-habitacional de América Latina, especialmente Venezuela, estado de Lara, en el período 1999-2013; 2) analizar y describir la formación, el estilo de gestión y desempeño de las políticas públicas de vivienda implementadas en Venezuela (1999-2013) desde las percepciones de los gestores públicos habitacionales del estado Lara; 3) proporcionar aportes en la discusión y reflexión actual de las políticas públicas de vivienda en Venezuela, y el rol desempeñado por los gestores públicos habitacionales.

Dados los conocimientos previos vinculados a la realización de la tesis de maestría, como también a la experiencia profesional del investigador explicitados anteriormente, se parte de dos supuestos *a priori*: i) las políticas públicas de vivienda promovidas por el Estado-gobierno venezolano durante el período 1999-2013 no han logrado abordar la problemática de vivienda desde una perspectiva integral resolutoria; ii) los gestores públicos habitacionales poseen información, en base a sus experiencias, vivencias y prácticas en instituciones con competencia en vivienda y hábitat, que podrían aportar indicios, sugerencias, consistencias e inconsistencias, sobre los procesos de formación, los estilos de gestión, el desempeño y los desafíos de las políticas públicas de vivienda.

De allí para avanzar en la comprensión del fenómeno se precisan tres abordajes: a) el marco contextual de tema en Venezuela, caso Lara; b) el avance en el conocimiento desde la mirada de los sujetos / gestores públicos; c) la discusión sobre el rol de los mismo y la política de vivienda en el país.

Para dar cuenta de todo esto, se propone un estudio basado en una metodología cualitativa, en integración de las tradiciones de estudio documental, análisis de conversaciones y estudio de caso, con enfoque principalmente analítico interpretativo.

Por lo tanto, se consideró como base de análisis información documental y conversacional recabada en entrevistas a gestores públicos habitacionales que participaron en los procesos de toma de decisiones en las instituciones públicas con competencia en vivienda y hábitat en dicho período (de 1999 al 2013). Las entrevistas intentaron tomar muestras respecto a su posición, fundada en experiencias y prácticas profesionales, sobre categorías temáticas procesuales específicas. Atendiendo a las características de representación antes señalada, la selección de los actores-sujetos se realizó por un muestreo intencionado en cadena o de bola de nieve, mientras el límite de contenido refirió a criterios de saturación y heterogeneidad.

Por motivos de relevancia demográfica, de accesibilidad y disponibilidad de información y medios del investigador, se decidió analizar las políticas de vivienda en Venezuela (1999-2013) desde el caso de estudio del estado Lara rescatando la perspectiva de los gestores públicos habitacionales de tres instituciones públicas de los niveles municipales y provinciales: Instituto Municipal de la vivienda de Iribarren (IMVI), Instituto Municipal de la vivienda de Morán (IMVIMOR) y Fundación Regional para la vivienda del estado Lara (FUNREVI).

En este sentido, a continuación se describen los resultados de la presente investigación:

- Contiene un marco contextual y conceptual del tema urbano-habitacional de América Latina, especialmente Venezuela (y particular de Lara) en el período 1999-2013.
- Análisis comprensivo de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013) desde la mirada de uno de los actores-sujetos sociales que participan en el proceso de provisión estatal, los gestores públicos habitacionales, como avance del conocimiento.
- Aporte en la discusión y reflexión actual de las políticas públicas de vivienda en Venezuela para abordar la problemática de vivienda, y el rol desempeñado por los gestores públicos habitacionales alrededor de las mismas.

Contenido y alcance de la investigación

El desarrollo de este trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se sitúan históricamente las transformaciones urbano-habitacionales de las ciudades en

América Latina ocurridas en el patrón capitalista (desde la etapa de industrialización hasta la etapa neoliberal actual) a fin de conformar un panorama general sobre los modos en que fueron transformándose las ciudades en la región. Se describen aspectos tales como la ciudad y las políticas públicas de vivienda modernas; las transformaciones urbanas de las ciudades en América Latina en el contexto capitalista, más concretamente, la configuración del sistema de ciudades, los procesos de dicha configuración y las principales lógicas de producción (del suelo); las políticas públicas de vivienda en América Latina detallando los modos de abordaje estatal de la problemática habitacional y una evaluación reciente de las políticas. Los principales autores que se emplean para realizar esta reconstrucción histórico contextual son: Abramo, P.; Harvey, D.; Jaramillo, S.; Montaner, J. M.; Pirez, P.; Pradilla Cobos, E.; Sabatini, F.; Sassen, S.; Simioni, D.; Fernández Wagner, R.; Sepúlveda, R.; entre otros.

En el segundo capítulo, presentamos el desarrollo teórico conceptual sobre el análisis de políticas públicas de vivienda y del gestor público habitacional. Se realiza un recorrido con conceptos de diferentes niveles de abstracción que constituye el análisis de políticas públicas de vivienda y las perspectivas del gestor público habitacional, a fin de reconocer las distintas nociones que suelen trabajarse en el campo académico, que permiten construir el posicionamiento teórico del presente trabajo. Los conceptos que se profundizan, refieren a: las perspectivas teóricas de Estado, políticas públicas y políticas públicas de vivienda; paradigmas de análisis de políticas públicas de vivienda, categorías temáticas, dimensiones de análisis y actores sociales; y las perspectivas teóricas del gestor públicos habitacional (GPH) que incluye orígenes y desarrollo de la actividad, seguido de objetivos, funciones y características que suelen destacarlo en la acción pública, además, de un paso por la (re)interpretación y (re)posicionamiento de las necesidades -en las políticas de vivienda- y la noción de vivienda por estos actores sociales. También, se presentan antecedentes sobre estudios históricos recientes de problemáticas de políticas de vivienda en América Latina, Venezuela y Lara. Los autores fundamentales con los que se realiza este recorrido teórico, son: Weber, M.; Subirats, J.; Parsons, W.; Oszlak, O.; O'Donnell, G.; Güendell, L.; Elizalde A.; Fraser, N.; Bourdieu, P.; Max-Neef, M.; Pelli, V.; Cortés Alcalá, L; entre otros.

En el tercer capítulo se realiza una descripción contextual de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013), haciendo referencia a la situación histórica y estructural de las transformaciones y las relaciones más relevantes de la dinámica

política, normativa, económica y social del país, que dan cuenta del marco en el cual se ha configurado la política, así como los límites, las posibilidades y las determinaciones más extendidas en dicho período. Los autores que se emplean para realizar esta reconstrucción contextual son: Mascareño, C.; Díaz Polanco, J.; Uzcategui, R.; Méndez Cegarra, A; Dikdan, M. Y.; Bolívar, T.; Pulido, N.; CEPAL; INE; entre otros.

En el cuarto capítulo, se analiza la formación, el estilo de gestión y el desempeño de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013) desde las percepciones de los gestores públicos habitacionales del estado Lara. Esta construcción analítica se aborda desde el saber de los GPH de niveles municipales y provinciales del sistema de instituciones públicas de viviendas del estado Lara, que implementaron políticas de vivienda en Venezuela en el período 1999-2013.

Seguidamente, se presentan las conclusiones generales de la investigación. En estas se señalan los hallazgos más relevantes de la investigación, así como también quedan señaladas algunas reflexiones finales y líneas de investigación que pueden continuarse a posterioridad.

Finalmente se ofrecen referencias utilizadas y anexos (metodológicas y otros) de interés, a fines de profundizar sobre aspectos concernientes al desarrollo del trabajo.

Fundamentos y consideraciones metodológicas

Esta investigación aborda la comprensión del proceso de las políticas públicas de vivienda promovidas por el Estado-gobierno venezolano en el período 1999-2013, con el propósito de describir y analizar elementos o peculiaridades alrededor del contexto - de esas políticas- y del proceso social del que son partes, recuperando la perspectiva de un grupo de actores relevantes, los gestores públicos. En palabras de Muller (2000) plantea modos de aproximación comprensiva relacionadas entre sí: cómo se toman las decisiones en el ámbito de las políticas, cómo nacen o cómo se transforman las políticas; cómo funcionan las organizaciones públicas; y por último cómo se evalúan dichas políticas.

Con una orientación en políticas públicas, la información aquí reflejada es producto del análisis, interpretación, reconstrucción, crítica de información subjetiva e intersubjetiva de los -y con- gestores públicos habitacionales (GPH), quienes interactúan junto a otros actores en el proceso social de tales políticas. No obstante, no abandona la posibilidad

de complementar información derivada de otros u otras investigaciones que para Muller (2000) permite dar una fecha precisa y averiguar las afirmaciones -o negaciones- de los actores de la decisión.

A efecto de este trabajo, se definieron criterios -perfiles- que permitieron seleccionar los sujetos que conformaron la muestra de los GPH, a saber: i) funcionarios con competencia institucional en vivienda y hábitat; ii) procedencia gubernamental del nivel municipal o provincial; iii) con más de un año en la función en el período analizado; iv) con responsabilidades de cargos directivos, gerenciales o coordinativos; v) en roles de interlocución, interpretación, control y decisión de procesos de gestión urbano-habitacional.

Las perspectivas de los GPH son constructos resultantes de conversaciones sobre categorías temáticas procesuales de las políticas públicas de vivienda con las que interactuaron desde sus experiencias y prácticas profesionales. Para Husserl (2012), el análisis del lenguaje conversacional en los sujetos puede acrecentar la comprensión del mundo vivido -o la realidad vivida- y la influencia en el mismo proceso social, a partir del estudio de las relaciones entre lo que piensan y su manera de accionar.

Cabe considerar que este mundo vivido se caracteriza por pluralidades, incertidumbres, conflictos y hasta incompatibilidades, de lo que se desprende que podrían coexistir significaciones múltiples, ambigüedades e inconsistencias entre sí (Wagenaar, 2007 citado en Díaz Ruiz, 2017). En otras palabras, de la indagación de los GPH podrían derivarse más de una perspectiva -consistente o inconsistente- sobre una misma categoría temática consultada, lo que podría aportar indicios, sugerencias, consistencias y por qué no, inconsistencias de las políticas públicas de vivienda.

La información que se buscó indagar en los GPH son los referidos a sus percepciones en base a las experiencias y prácticas profesionales alrededor de las políticas públicas de vivienda implementadas en el período 1999-2013, en las categorías de análisis detalladas en Capítulo II, provenientes de diferentes trabajos (Oszlak & O'Donnell, 1995; Rodríguez & Taborda, 2008): formación, estilo de gestión y desempeño de la política.

En cuanto a la decisión sobre el número de GPH relevados para este estudio, se consideraron las reflexiones de Rodríguez, Gil & García (1999), Valles (2002) y Pérez Serrano (2004), quienes refieren que, en los métodos cualitativos, el número de

componentes no persigue la representación estadística, sino una representación de carácter tipológica y socio-estructural, de acuerdo con los propósitos de la investigación y las contingencias de medios y tiempos (Sandoval, 2002). Así comprendida, esta representación viene dada por su condición intencionada en búsqueda de datos ricos de información (Patton 1988 citado en Sandoval, 2002).

Atendiendo a las características de representación cualitativa antes señalada, la selección de los actores-sujetos viene dada por un muestreo intencionado en cadena o de bola de nieve⁷, mientras el límite de contenido refirió a criterios de saturación⁸, heterogeneidad y accesibilidad⁹.

A continuación se aportan otros detalles metodológicos respecto de a) las técnicas de recolección de información; b) trabajo de campo; c) técnica de análisis de información; d) rigor metodológico; e) consideraciones éticas.

a) Las técnicas de recolección de información

El *estudio de documento* ha sido la técnica considerada para cumplimentar el objetivo específico orientado a establecer un marco contextual y conceptual del aspecto urbano-habitacional de América Latina, especialmente Venezuela, estado de Lara, en el período 1999-2013. Las fuentes documentales constituyen una fuente fidedigna y práctica para revelar los intereses y las perspectivas de comprensión de la realidad, que caracterizan a los que lo han escrito (Sandoval, 2002) y al contexto que intentamos abordar. La selección de esta técnica se realiza sobre la base que constituye un excelente punto de entrada para capturar información cualitativa valiosa que permita adentrarnos en el contexto -histórico y estructural- que decidimos abordar, describir y analizar.

Por otra parte, *la entrevista semi-estructurada* de carácter individual ha sido considerada para recabar la información conversacional a fin de cumplimentar con el objetivo específico relacionado a analizar y describir la formación, el estilo de gestión y

⁷ La estrategia de esta selección consiste en encontrar un caso perteneciente al grupo objeto de investigación y éste lleva al siguiente y al próximo, y así sucesivamente hasta alcanzar el nivel de información suficiente para dar por terminada la investigación (Patton, 1988 citado por Sandoval, 2002).

⁸ Establece el momento en el que el investigador se percata de que añadir datos nuevos a su investigación no ocasiona una comprensión mejor del fenómeno estudiado, o en otras palabras, el investigador no encuentra por parte de los informantes más explicación, interpretación o descripción del fenómeno estudiado, tal como lo refieren Rodríguez et al. (1999), Valles (1997) y Pérez Serrano (2004).

⁹ Se emplea a propósito de lograr el mejor proceso comunicativo y alcanzar la máxima variabilidad en la comprensión del fenómeno estudiado (Losada & López, 2003).

desempeño de las políticas públicas de vivienda implementadas en Venezuela (1999-2013). Tal decisión se realiza sobre la base de los siguientes criterios:

- Necesidad de abordar directamente a relatores cooperantes del grupo de estudio, a fin de resaltar la importancia de la investigación y motivar su participación.
- Obtención de información no planificada, abierta y auténtica, ya que la interacción que se produce en esta técnica hace que las ideas afloren con más facilidad para los participantes.
- Registro de experiencias y prácticas de los actores-sujetos (GPH), de una manera abierta, intensiva y contextualizada.
- Posibilidad de ayudar al entrevistado a aclarar dudas, realizar preguntas y replanteo de preguntas, sondear razones y motivos, realizar aclaratorias, así como puntualizar aspectos específicos del tema tratado.

Acerca del diseño, se ideó y organizó una guía de entrevistas (Ver Anexo 4) para ser abordadas a modo de conversación con los GPH, con una redacción y orden de preguntas, de repuesta libre o abierta, igual para todos los entrevistados. Las preguntas de la guía de entrevista fueron redactadas atendiendo a los objetivos de estudio y marco teórico, resumidos en un esquema de análisis de las políticas públicas de vivienda (Ver Tabla 4 en sección 2.3.3), bajo el asesoramiento de la directora del estudio.

Este diseño implica no solo un modo de abordaje ordenado y temático -respecto a procesos y desafíos de las políticas públicas de vivienda- ante los sujetos objeto de estudios -GPH-, sino también, posibilita al entrevistador preguntar o repreguntar al entrevistado sobre estos aspectos -u otras especificidades valiosas que emergieran de la conversación- que correspondieran a las categorías temáticas consideradas.

b) El trabajo de campo

La actividad de campo inició con visitas a las instituciones públicas de vivienda consideradas en el estudio. Esto llevó progresivamente a la identificación y focalización de sujetos que correspondan con el perfil de GPH preestablecidos a saber: competencia institucional en vivienda y hábitat, ámbito de procedencia gubernamental, tiempo en el ejercicio de la función en el periodo analizado, tipo de responsabilidad de cargo y rol desempeñado. Las entrevistas se lograron realizar en dos momentos, segundo trimestre

de 2017 y cuarto trimestre de 2018, al detectar después del primer ciclo de recolección - y análisis respectivos- que se requerían más entrevistas para lograr heterogeneidad y saturación de la información suministrada. A continuación se presenta tabla resumen de de las entrevistas realizadas:

Tabla 1.

Ficha técnica de las entrevistas dirigidas a los GPH del estado Lara

Campo de estudio	Políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013)
Instituciones de Análisis	Instituciones públicas del nivel provincial y municipal del estado Lara
Sujetos de Observación	Gestores públicos del Instituto Municipal de vivienda de Iribarren (IMVI), Instituto Municipal de vivienda de Morán (IMVIMOR) y Fundación Regional para la Vivienda del estado Lara (FUNREVI)
Ámbito territorial	Provincia de Lara (Venezuela)
Tipo de entrevista	Individual semi-estructurada
Procedimiento de muestreo	Intencionado tipo cadena (o bola de nieve) con límite de contenido de saturación, heterogeneidad y accesibilidad
Fecha trabajo de campo	Segundo trimestre de 2017 y cuarto trimestre de 2018
Tratamiento de la información	Análisis de contenido conversacional

Fuente: Elaboración propia (2020).

A los sujetos contactados se le brindó información referida a los objetivos perseguidos con la investigación y la necesidad de aplicar entrevistas como medio de relevamiento de información (Ver modelo de correspondencia dirigida a GPH en Anexo 5). El propósito fue concretar la participación de estos en el estudio y referenciar a otros GPH con disposición a participar, como en efecto sucedió.

Después de esta etapa de reuniones y concreción de participación de GPH en el estudio, se procedió progresivamente a realizar las entrevistas.

Sobre la especificidad de las entrevistas, al momento de aplicarlas se consideró las condiciones de tiempo, lugar y registro de las entrevistas, atendiendo a la privacidad, preferencias y comodidad del entrevistado con el objeto de maximizar el flujo informativo, como lo refiere Valles (1997), que se había iniciado en la etapa de contacto informal.

En este sentido, el modo de trabajo fue flexible, pactándose previamente aspectos como lugar, día y hora del encuentro, y tipo de encuentro (presencial o virtual), en función de las condiciones de los GPH para que se expresaran libre y espontáneamente. Previo y posterior al encuentro de las entrevistas, el investigador facilitó al participante un número de contacto telefónico y/o un correo electrónico, para aclarar posibles inquietudes o dudas.

El tiempo medio estimado de las entrevistas fue de una hora, atendiendo las indicaciones para este tipo de técnica (Álvarez, 2007). Sin embargo, cuando superaron este tiempo, se decidió no interrumpirlas por respeto al entrevistado y la necesidad que demostraban al contar sus experiencias.

Finalmente, las conversaciones transcritas fueron ofrecidas a los sujetos entrevistados para corroborar que se sintiesen identificados tanto con los resultados y conclusiones aportadas hasta el momento, y permitirles hacer las correcciones, si así lo requirieran.

c) Las técnicas de análisis de información

En consideración del volumen y variedad de información documental y conversacional recabada, se empleó la técnica de *análisis de contenido* que llevó a construir el núcleo descriptivo y/o interpretativo acerca del proceso social de la política de vivienda analizada.

Respecto a la información documental se siguen las consideraciones de Sandoval (2002), efectuándolas de la siguiente manera: se realizó el rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles; se clasificaron los documentos identificados; se seleccionaron los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación; se llevó a cabo una lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados para extraer elementos de análisis y consignarlos en notas marginales que registren los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones que se fueron descubriendo; y por último, se realizó una lectura cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los hallazgos previamente realizados, a fin de construir una síntesis comprensiva total sobre la realidad analizada.

Por otra parte, el tratamiento de la información conversacional, con el objeto de observar y reconocer el significado de lo recabado para su análisis e interpretación,

contempló un proceso ordenado, sistémico y reflexivo, que para Álvarez (2007) y Blasco & Pérez (2007), incluye las siguientes fases:

- La fase de organización: implica ordenar por categorías temáticas del objeto de estudio, lo que, junto al plan específico de análisis cualitativo, orienta la clasificación de los datos (Rodríguez et al, 1999).
- La fase de reducción de datos: implica el paso por tres sub-tareas, atendiendo a criterio temáticos; identificación y clasificación de unidades, o lo que es lo mismo, la clasificación conceptual de unidades que son cubiertas por el mismo tópico; y la correspondiente codificación que es la acción de asignar a cada unidad un indicativo de categoría.
- La fase de verificación de conclusiones: implica el agrupamiento y síntesis de la información tratada en las fases anteriores.

Bajo este esquema de trabajo, se realizaron las transcripciones de las diferentes entrevistas, atendiendo a las diferentes matizaciones del lenguaje utilizado y, tras una lectura de los textos originales que emergieron de las entrevistas, se agruparon las citas y párrafos que capturaron alguna idea específica correspondiente a las categorías temáticas consideradas, en relación a los objetivos de la investigación contrastándose con el marco teórico del estudio.

Posteriormente, se realizaron las síntesis respectivas que fueron reagrupadas en función de relaciones de semejanzas o diferencias entre los niveles gubernamentales de los GPH considerados.

d) El rigor metodológico

Los criterios regulativos -o de calidad- en base a la metodología trabajada correspondieron a los parámetros de veracidad, aplicabilidad, consistencia y neutralidad (Miles & Huberman citado en Sandoval, 2002; Lincoln & Guba, 1985; citados en Rodríguez & Valdeoriola, 2009).

En el criterio de *credibilidad* se consideraron dos aspectos importantes para el estudio. El primero, consistente en presentar información significativa y rica de los contextos investigados, mostrando una estrecha relación entre las categorías de análisis y los objetivos de estudio. Y el segundo, buscó la confirmación y consenso de los resultados

y conclusiones que fueron emergiendo del proceso investigativo por parte de los sujetos de estudio, para comprobar si se sentían representados por ellos.

En el criterio de *transferibilidad* de la información, si bien los resultados que se muestran en el presente estudio son transferibles únicamente a contextos que compartan similitud demográficas y socio-culturales con el que se recaban en los relatos, tanto la matriz de análisis y la propuesta metodológica desarrollada para el análisis de las políticas públicas de vivienda desde los GPH, si pueden ser aplicables a otros contextos.

El criterio de *dependencia* hace alusión al grado en se repetirían los resultados de volver a aplicarse la investigación. A partir de esta consideración, se asumió que el conocimiento mostrado en el presente estudio es una creación compartida entre sujetos de estudio e investigador, así, los paradigmas asumidos desde el marco teórico influyen en la generación del saber. En este caso, se hizo necesario introducirse en la realidad vivida (Husserl, 2012) del objeto de análisis, para poder comprenderlo tanto en su lógica interna como en su especificidad. Atendiendo a esto, el papel del investigador se fijó como un instrumento flexible de la indagación, en el cual la reflexión emerge como un elemento fundamental, dado que el investigador no se excluye del estudio, sino que se convierte en un intérprete para obtener datos y comprender la experiencia del otro. Este proceso de reflexión a su vez, estuvo basado en la flexibilidad, adaptándose, transformándose y rehaciéndose conforme avance el estudio.

Por último, el criterio de *confirmación* refiere a la posibilidad de la replicabilidad del estudio por parte de otros, lo cual quedó reflejado en la utilización de técnicas y procedimientos intersubjetivos que, a lo largo de todo este capítulo metodológico, presentándose un registro suficiente de estos ya sea para su constatación, si así se lo requiere, o para proseguirlos en estudios ulteriores.

e) Las consideraciones éticas

La perspectiva cualitativa enfrenta grandes dilemas o desafíos éticos, por cuanto intentan un acercamiento a la realidad social a partir de la utilización de datos no cuantitativos, y donde el investigador desempeña un rol de intermediario o vehículo para develar la estructura del hecho que permita su comprensión (Mejía, 2004). Por otro lado, las características de la metodología de contacto con los sujetos que se estudian, dificultan el distanciamiento moral, y en ciertos casos empujan a cuestionar los

métodos, conocimientos y el papel de la investigación cualitativa. Ante lo anteriormente expuesto, se exponen algunas consideraciones referidas al desarrollo del presente estudio.

En el proceso investigativo se procuró actuar de manera clara y sin ocultar los propósitos de estudio al abordar a los GPH. Al mismo tiempo, en la etapa de diseño se procuró información previa relativa a la idoneidad de los entrevistados en función de los perfiles preestablecidos; procedencia gubernamental, cargo, responsabilidades, tiempo en la gestión pública, entre otros.

La identidad de los actores, por razones de confidencialidad previamente pactada como condición de aportar información, no será relevada y solo han tenido un uso académico para la presente investigación.

El estudio se circunscribe al concepto de pragmatismo ético (Joas citado por Cerillo, 2009) que exige permanentemente una actitud crítica y creativa para resolver las situaciones de conflicto moral según se presenten.

Los resultados de este trabajo intentan integrar el equilibrio entre el conocimiento respetuoso con los discursos de los sujetos, renunciando a la cosificación de aquellos a quienes estudia, con la imprescindible intervención activa y reflexiva del investigador -a través de la interpretación, formalización y el análisis- a fin de construir la realidad social, clarificar la aportación realizada y garantizar el rigor epistemológico y metodológico del estudio.

El estudio obedeció a una iniciativa del investigador para realizar aportes a la comprensión de las políticas públicas de vivienda en Venezuela, en el período 1999-2013. Se deja claro que, no se recibió financiamiento de Entes privados que lleven a suponer que los resultados mostrados en este trabajo se vieran sesgados para beneficiar agentes de poder.

CAPÍTULO I

TRANSFORMACIONES URBANAS-HABITACIONALES DE LAS CIUDADES EN AMÉRICA LATINA

1.1 Introducción

Este capítulo desarrolla las transformaciones urbanas-habitacionales de las ciudades modernas en América Latina, a partir de una perspectiva regional sobre la configuración de las ciudades en el tiempo, indagando sobre los modos de ocupación del territorio, de las desigualdades socio-espaciales generadas y de las diferentes formas de abordaje público de la problemática con políticas de vivienda.

Con este propósito se realiza, en primer lugar, un breve repaso por los inicios de la ciudad y las políticas públicas de vivienda modernas y las formas de incidencia del modelo capitalista en la configuración de las ciudades. Se continúa con una exposición de las transformaciones urbanas de las ciudades en América Latina, incorporando aspectos como la configuración urbana, los procesos relacionados a tal configuración y las lógicas de producción de ciudades. Posteriormente, se trabaja la configuración de las políticas públicas de vivienda en la región, a partir de los modos de abordaje público de la problemática con políticas de vivienda y una evaluación de las recientes políticas públicas implementadas. Finalmente se realiza una síntesis de lo abordado en el capítulo.

1.2 La ciudad y las políticas públicas de vivienda modernas

El proceso de industrialización capitalista inició en la segunda mitad del siglo XVIII en el Reino Unido, extendiéndose unas décadas después a parte de Europa (Bélgica, Francia y Alemania) y EUA, y a finales del XIX a Japón, Rusia, España e Italia. Tal desarrollismo industrial influyó la transformación de economía rural basada fundamentalmente en la agricultura y el comercio, a una de carácter urbana, industrializada y mecanizada (Chaves Palacio, 2004) que llevó progresivamente al crecimiento de las ciudades, como también de fenómenos asociados: la urbanización, el crecimiento poblacional, la desertización rural y emigración (Cortés Alcalá, 1995b).

Así, comienza a configurarse la problemática de vivienda, denominada por Friedrich Engel hacia 1872-1873 como “penuria de la vivienda” en su obra *Contribución al problema de la vivienda* (1975). En este texto, Engel denuncia que, hacia la mitad del siglo XIX, esta problemática afectaba cerca de un 90% de la población de las ciudades de Europa. Esta situación se vincula con la profundización de las malas condiciones habitacionales para los obreros como consecuencia de la afluencia de la población hacia las grandes ciudades, que llevaron al alza de los alquileres, una mayor aglomeración de inquilinos en viviendas y, para algunos, la imposibilidad total de encontrar albergue. Así, el abordaje de esta problemática, explica Engel (1975), se restringió a la producción del modelo residencial con viviendas obreras cada vez más escasas y caras, y al mismo tiempo, especulativa del sistema de alquiler de los inmuebles.

Las consecuencias de las desigualdades socio-espaciales de las ciudades generadas a partir del proceso de industrialización, causaron gran preocupación -especialmente en Europa- por el problema de la vivienda (Díaz Zoido citado por Cortés Alcalá, 1995b), lo que provocó la intervención del Estado y de la sociedad burguesa, sentando las bases a lo que posteriormente podrá ser definido como políticas de vivienda.

Para Cortés Alcalá (1995b), estas intervenciones fueron definidas desde distintas corrientes de acción: higienistas, duras, reformistas y radicales. Las acciones higienistas implicaron en medio abierto, derribar barrios, construir casas higiénicas y baratas que a la vez favorecieran la salud del obrero; las duras implicaron actuaciones de gran profundidad sobre la trama urbana de la ciudad -intervenciones físicas de ensanches y reformas interiores-, especialmente en espacios más conflictivos y problemáticos desde la perspectiva higiénica y social; el reformismo abordó el problema de la vivienda mediante soluciones que no implicasen cambios radicales en la estructura social y; las radicales unificaron la convicción que era posible transformar la sociedad introduciendo cambios radicales en sus estructuras, potenciando alternativas de convivencia y producción.

En este período se observa la voluntad social para encontrar soluciones a la nueva problemática, realizando experimentos, tanteos y propuestas, que incluían objetivos higienistas, criterios racionales, métodos científicos, el uso de nuevas técnicas y nuevos materiales. Estas variables, para Montaner (2015), tuvieron influencia a principios del siglo XX en las normativas, políticas y proyectos con fuerte arraigo estatal en Europa (Holanda, Alemania, Austria, Italia, España, Suiza), RSFSR y EUA.

En este marco, Holanda en 1901 establece la *Woningwet* (Ley de la vivienda) que promovía la vivienda social, así como la tradición de creación y negociación comunitaria de los nuevos terrenos ganados al mar (los pólderes). Por su parte, en Alemania se definía el derecho a un alojamiento salubre para todo ciudadano alemán y la obligación del Estado en garantizarla, como se deja ver en la Constitución de la República de Weimar de 1919, para posteriormente en 1926 aprobar el Reglamento sobre la vivienda. En Austria (entre 1923-1933) se extendieron los *Höfe* (patios) vieneses, donde se evidencia el lugar especial concedido a la vivienda social desde la política nacional y municipal. En la República Socialista Federativa Soviética de Rusia (RSFSR), a partir de 1927 se comienzan a implementar como política los proyectos de “Casa Comuna”, incorporando avances en los nuevos tipos de vivienda que promovieron la vida en comunidad. En EUA se da apertura a las primeras leyes Estadunidense de la vivienda (la *National Housing Act* de 1934 y la *Housing Act* de 1937, entre otras).

A mediados del siglo XX, en un contexto posguerra marcado por una crisis habitacional muy grave, se planteó la necesidad de llevar adelante la producción masiva y rápida de viviendas, pensadas principalmente en unidades vecinales como base de los tejidos residenciales. Entre las experiencias de políticas de vivienda más representativas se encuentran los *grands ensembles* y las *villes nouvelles* en Francia, y las *new towns* en Gran Bretaña¹⁰; políticas que con el paso del tiempo, acarrearón nuevos problemas de precariedad y fragmentación dado la baja calidad urbana respecto a la insuficiencia de equipamientos y transporte público, el poco cuidado en el diseño y amueblamiento urbano, la imposibilidad de potenciar sentido de pertenencia, un mayor crecimiento del previsto inicialmente, entre otras debilidades.

Por su parte, en América Latina, en las décadas centrales del siglo XX, también se promovieron algunas políticas sociales con algunos ejemplos emblemáticos: en Cuba, el programa de construcción de barrios como el de la unidad vecinal Camilo Cienfuegos (1959-1963), realizado tras la Revolución Cubana por el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda (INAV); en Uruguay, las experiencias de las Cooperativas de Viviendas

¹⁰ Otras experiencias en Europa, por ejemplo tuvieron lugar en España a través de la política de “poblados dirigidos” en Madrid y Barcelona, cuyo propósito era sustituir barracas autoconstruidas por viviendas ubicadas en conjunto habitacionales organizadas en viviendas dúplex en hilera, bloques y torres. Se replicaron también, experiencias parecidas de programas de viviendas colectivas, en Italia bajo la gestión del INA-Casa (a partir de 1950 en Roma, Milán, Venecia y Matera), en Alemania (a partir de 1957 en Berlín) y en Suiza (a partir de 1961 en Berna).

dirigidas a las rehabilitaciones barriales; en Chile, las políticas de vivienda social barrios para la clase media (durante la presidencia de Eduardo Frei), viviendas populares construidas en edificios en altura (presidencia de Salvador Allende) y, de promoción privada y la ayuda directa entre promotores y compradores (en la dictadura de Augusto Pinochet), que a largo plazo se constituirían en grandes guettos de vivienda dada la baja calidad urbana respecto a la localización, movilidad, hacinamiento e insuficiencia de equipamientos (Montaner, 2015).

Otros ejemplos de resultados de estas políticas son: en Brasil, experiencias habitacionales colectivas de gran escala, como los conjuntos parque Guinle (1948) y Pedregulho (1950-1952) ubicado en Rio de Janeiro, y conjunto Verzea do Carmo (1942), edificio COPAN (1951) y conjunto Zezinho Magalhães Prado (1967) en São Paulo; en México, el conjunto de viviendas modernas Presidente Miguel Alemán (1947-1949), hecho en grandes bloques, y conjuntos de bloques y torres racionalistas de Nonoalco-Tlatelolco (1964-1970) situados en ciudad de México; en Argentina, algunas experiencias similares de grandes barrios como el conjunto de los Andes (1928) inspirados en los *Höfe* vieneses localizado en el barrio de Chacarita, conjunto Lugano I y II (1965-1973) típicos barrios de vivienda moderna repetitiva, y Villa Soldati (1973-1977) en Buenos Aires, conjunto en altura construido para ser habitado tras la erradicación de las villas de emergencias que impuso la dictadura de entonces, que *a posteriori* termina convirtiéndose en un gran *guetto*, dada las limitaciones de equipamiento y degradación física dada la falta de mantenimiento (Montaner, 2015).

Todas estas experiencias de los dos primeros tercios del siglo XX develan, para Montaner (2015), la evolución de una lógica racionalizadora bajo dos tradiciones: la que se ha basado en la repetición de la misma célula, en casos con ciertas variantes; y la de diversidad, síntesis del racionalismo y ciudad jardín, cuya diversidad se ha reforzado en la posmodernidad.

Para el autor, cuando en los años sesenta la tradición racionalista entró en crisis¹¹ y se buscó una mayor variedad y versatilidad de soluciones, se consolidaron cuatro aportaciones críticas, de distintas escalas, para las transformaciones de los sistemas de proyectos de viviendas en la ciudad: 1) la contribución del organicismo para avanzar, hacia una arquitectura más viva y versátil, adaptable y bien orientada, acorde con los

¹¹ Vinculada “a la manera centralizada y convencional, excesivamente definida y repetitiva, de proyectar la vivienda social” (Montaner, 2015, p. 62).

sentido y experiencias del ser humano; 2) el reconocimiento del urbanismo informal y el desarrollo de las diversas políticas de autoconstrucción y de participación de los usuarios en los países en desarrollo; 3) la consolidación de la denominada crítica tipológica que surgió en el contexto de la cultura de la Europa mediterránea, esencialmente en Italia y dentro del pensamiento estructuralista; 4) la evolución de la arquitectura neoplacista y estructuralista holandesa en favor del espacio libre y flexible.

En síntesis, todas estas experiencias, independientemente de la diversidad resolutoria y las críticas de las que pudieran ser objeto, muestran la aparición y evolución de las políticas públicas y proyectos de viviendas considerados en el marco de la producción de la ciudad. Evidencian el pasaje de propuestas basadas en valores cuantitativos y productivos, hasta devenir en otras, de valores cualitativos y colectivos, visiones que hoy día coexisten y en casos se superponen.

1.3. La incidencia del modelo capitalista en la configuración de las ciudades

El carácter expansivo del capital, y por ende del sistema capitalista en su progresión histórica, ha ido articulando en torno a su modelo todos los espacios geográficos del mundo hasta amalgamarlo en un sistema globalizado como el que conocemos en la actualidad (Terán, 2012). Sobre esta idea, Harvey (1977; 2004; 2009), historiza cómo las ciudades, desde sus inicios, han surgido y se han reestructurado mediante concentraciones geográficas y sociales a partir de un producto excedente que los capitalistas producen perpetuamente en su búsqueda de beneficios. Esto es, “una circulación geográfica de servicios y bienes excedentes, un movimiento o de gente y, en una economía monetaria, una circulación de inversiones, dinero y crédito” (Harvey, 1977, p. 258).

Harvey señala que el avance expansivo -o reubicación- del capital encuentra en el proceso de urbanización espacial un especial dispositivo a la hora de absorber el producto excedente -o excedente de capital-, dispositivo que ha llevado a modificar los espacios geográficos, estilos de vida y los sujetos ubicados en él. Así entendido, el urbanismo como fenómeno general “no debe ser considerado como la historia de las ciudades particularmente consideradas, sino como la historia del sistema de ciudades, dentro de las cuales, entre las cuales y alrededor de las cuales circula el excedente” (1977, p. 261).

La economía espacial, estructurada de esta manera, está sujeta a constantes sustituciones, interrupciones, colapsos, cambios y crecimientos de la circulación geográfica del excedente (Harvey, 1977). En algunos casos, los cambios geográficos consiguen preservar el nivel global de urbanización y la cantidad global de circulación de excedente, mientras que las ciudades pueden, individualmente, morir, estancarse o crecer: la adaptación y la sustitución de la circulación del excedente permiten que surjan nuevas configuraciones geográficas a fin de reemplazar a las viejas. En otros casos, la cantidad de excedente en movimiento aumenta y el proceso de urbanización muestra un crecimiento global dentro del cual las ciudades, individualmente, pueden morir, estancarse o crecer¹².

Harvey advierte también acerca de la tendencia histórica hacia una crisis de reproducción del capital. Por un lado, la permanente necesidad de encontrar sectores rentables para la producción y absorción de capital excedente conforma la política del capitalismo y enfrenta al capitalista con diversas barreras a la expansión continua y libre de inconvenientes. Aporta Harvey (2004) sobre esta especial dialéctica de atracción y repulsión que muestra la acumulación del capital,

Gran parte de la destrucción creativa que estamos presenciando dentro del proceso urbano debe entenderse en función de tales contradicciones internas dentro de la dinámica de la acumulación de capital en general. Pero otra parte proviene de la competencia cada vez más ruinosa entre lugares (sean estados-nación, regiones, ciudades o incluso jurisdicciones locales menores), que se ven forzadas a venderse a un coste mínimo a fin de atraer un capital de alta movilidad (p. 185).

Este proceso, inherente al capitalismo, no resuelve el problema de la desigualdad social establecida en ella, pues la expansión del capital es un proceso dinámico que transforma y traslada el valor, y siembra las contradicciones sociales, que si bien pueden resolverse momentáneamente, estas vuelven a replicarse en nuevas formas. La modernización de lugares con precariedad estructural desplaza a los sujetos que antes residían en ellos, que ya no pueden cubrir los costos de revalorización del espacio; como resultado, estos sujetos pasan a crear nuevos espacios precarios generalmente periféricos. De esta

¹² Harvey también advierte sobre “la tendencia a que la circulación del excedente sea minada por el fallo económico y social de los mecanismos que permiten la creación de excedente” (1977, p.257).

manera, la lucha por el espacio en las ciudades se encuentra imbricada en la lucha de clases, es decir, una lucha entre ricos y pobres (Terán, 2012; Secchi, 2015).

Así, cuando el mantenimiento de la tasa de ganancia media capitalista y el proceso de acumulación entra en una crisis geográfica, y por ende histórica, los mecanismos de desposesión se agudizan (Terán, 2012). Esto implica que el “derecho a la ciudad”, la calidad de vida urbana, como también la misma ciudad, se han convertido en mercancía. Especialmente en la globalización del neoliberalismo¹³, el capitalismo en la actualidad ha encontrado variables de estabilización como resultado de la privatización, la desregulación, la apertura de las economías nacionales a empresas extranjeras y la creciente participación de los agentes económicos nacionales en los mercados globales. Particularmente la reproducción de la vivienda, la infraestructura, los servicios y de los suelos urbanos depende de nuevos dispositivos financieros, y estos a su vez son impulsados por los sectores inmobiliarios que presionan a una desposesión del espacio.

Otros trabajos (Sassen, 2001, 2006, 2009) han analizado más ampliamente la globalización de la economía en su fase actual influenciada por las tecnologías de la telecomunicación e información y el incremento asociado de la movilidad del capital¹⁴. Este contexto ha llevado a la neutralización de las distancias geográficas con una reorganización de los territorios que articulan el nuevo sistema económico. A manera general, esto ha llevado a un debilitamiento de lo nacional como unidad espacial y la prevalencia de otras unidades como: subnacionales (ciudades y regiones), las regiones transnacionales (dos o más ciudades subnacionales) y las entidades supranacionales (mercados digitalizados y bloques de libre comercio).

Más precisamente las tecnologías de comunicación e información han dado lugar a nuevos correlatos espaciales de centralidad y desigualdad entre ciudades y en el seno de las mismas (Sassen, 2009). Por un lado, en los correlatos espaciales se identifican hasta tres formas de constitución de centralidad: el distrito financiero de las ciudades continúa siendo una forma clave de centralidad pero está profundamente reconfigurado por los

¹³ Para Harvey (2004, 2007) el proyecto neoliberal que se consolidó a principios de la década de los 80 pretendía fundamentalmente restablecer el poder de clases dominantes. Este modelo desencadenó las presiones competitivas y la utilización del capital financiero como medio para asegurar la consecución de las tasas de beneficio más elevadas posibles, apoyándose para ello, en aparatos estatales dóciles colaborando en tal expansión previa a sufrir importantes presiones -para que adoptaran políticas neoliberales- que supuso el abandono del estado de bienestar. Este proceso de transformación estatal ha permeado hasta llegar al nivel de los gobiernos locales, especialmente allí se han vistos obligado en diversos grados a asumir iniciativas más propias de empresas privadas creando buenos climas para los negocios -a cualquier precio- que fomentan la competencia entre ciudades y regiones metropolitanas.

¹⁴ Para Sassen (2009) el auge de los mercados de valores ha supuesto el aumento del capital susceptible de ser movilizado.

cambios tecnológicos y económicos; el centro puede extenderse hasta abarcar un área metropolitana en forma de retícula con nodos de intensa actividad financiera articulados mediante ciberrutas o autopistas digitales; la formación de centros transterritoriales constituidos sobre la telemática e intensas transacciones económicas especialmente de mercados financieros, servicios y de inversiones. Por otro lado, sin obviar las mejoras de infraestructura y conectividad entre circuitos globales que han llevado a un nivel significativo de expansión de las áreas urbanas y redes metropolitanas de los centros de negocios, así como un dinamismo económico considerable, el problema de la desigualdad socio-residenciales continúa intacto. La marcada orientación a los mercados financieros de estas ciudades plantea cuestiones relativas al funcionamiento de las naciones-Estados, sus regiones y las estructuras económicas y sociales de las ciudades mismas. Se ha producido una profunda desigualdad en la concentración de los recursos y la actividad estratégica dentro de cada una de las ciudades y en relación con otras de sus mismos países, al mismo tiempo que se observa la transnacionalización de la mano de obra y la aparición de comunidades e identidades translocales que han dado lugar a consecuencias como el desempleo, las migraciones, la destrucción de la tierra y el agua, entre otros.

Sassen (2015) más recientemente, en el contexto de crecimiento urbano global generado por la globalización de la economía, considera que este crecimiento “tiene límites” a nivel de recursos, como se comienza a ver en áreas del sur global como África, Asia y Latinoamérica. La limitación tiene que ver con que más de 150 multinacionales y 36 gobiernos del norte global se basan en un modelo de producción que depende de los recursos de países del sur global, y para extraerlos, expulsan a poblaciones periféricas hacia las ciudades.

Para Sassen (2015, 2019) estas alteraciones geográficas de las ciudades generadas por el sistema capitalista, en coincidencia con los análisis de Harvey (1977; 2004), son complejas y difíciles de resolver. No obstante, esta autora valora como positivo avanzar sobre prácticas y proyectos locales, capaces de lograr avances parciales de ciudades y barrios, que aspiran a cambiar el sistema económico del capital.

De acuerdo con estos desarrollos histórico-geográficos, existe una estrecha relación entre el capital y la producción -y reestructuración- de las ciudades que conocemos en la actualidad. Esto es, un modelo de acumulación de capital avanzando en reproducción a través de la urbanización espacial del sistema de las ciudades, en el que coincidimos con

el planteo de algunos autores que las desigualdades socio-espaciales generadas son un elemento en cual se apoya para justificar la intervención de modernización sobre las mismas.

1.4 Transformaciones urbanas de las ciudades en América Latina

Las transformaciones urbanas del sistema de ciudades en el mundo parecen, desde el consenso académico, haber seguido transformaciones complejas, diferenciadas y con particularidades propias (Harvey, 1977, 2004, 2007; Sassen, 1999; Castells, 2004) determinadas histórica y geográficamente por el capital y sus agentes de mercados (Engel, 1975; Harvey, 1977, 2004; Sassen, 1999), dando lugar a una revolución urbana de la sociedad caracterizada por transformaciones -económicas, demográficas, sociales, espaciales, entre otras- donde predomina la problemática urbana (Lefebvre, 1972, 1998).

En el marco de las consideraciones anteriores resulta imprescindible reconocer las particularidades del proceso de urbanización de las ciudades de América Latina, en especial, qué procesos urbanos tuvieron lugar, cómo fueron configurándose y desde qué lógicas se produjeron.

A continuación, abordamos estas cuestiones a partir de la consideración de tres aspectos. En primer lugar, ubicaremos históricamente la configuración urbana de las ciudades en América Latina en el contexto capitalista. En segundo lugar, ahondaremos sobre los procesos de configuración urbana del sistema de ciudades en América Latina junto a los rasgos con que se presenta. En tercer lugar, presentaremos las principales lógicas desde las cuales se fue produciendo en las ciudades el acceso a la vivienda y otros elementos asociados al mismo.

1.4.1 La configuración urbana de las ciudades en América Latina en el contexto capitalista

A lo largo de su historia, las ciudades en América Latina han sido capitalistas y en general, se explican a partir de la(s) teoría(s) y leyes generales que vinculan las formas sociales, la estructura, los procesos y las contradicciones del modo de producción capitalista (Pradilla Cobos, 2014). Esta sumisión al patrón de capital se presenta desde la formación y reconfiguración de las ciudades en el siglo XVI, dadas las condiciones

de dominación colonial a las que se encontraban sometidas, siguiendo posteriormente las determinaciones y los lugares estructurales que le impusieron los distintos y sucesivos patrones de acumulación de capital, a partir de la inserción en la mundialización del capital de cada época: expoliación colonial hasta las independencias, capitalismo mercantil en el siglo XIX e inicios del XX (patrón primario exportador), intervencionismo estatal de 1940 a 1980 (industrialización sustitutiva de importaciones), y neoliberal después de 1982.

Distintos trabajos (Kalmanóvitz, 1977 y 1982; Singer, 1973; Castells, 1973; citados en Pradilla Cobos, 2014) señalan que, ni el desarrollo capitalista¹⁵ en América Latina ni la urbanización que generó, han seguido el mismo camino histórico, iguales modelos, tiempos y ritmos seguidos por estos procesos en Europa o EUA en los siglos XIX y XX, ni han dado lugar a ciudades y sistemas urbanos similares. Tales argumentaciones se fundamentan en: a) el papel diferenciado que asumen unas y otras sociedades en sus relaciones (colonizadores o dominantes, colonizados o dominados); b) las diferentes estructuras económicas, sociales, culturales y políticas que se conformaron en unas y otras sociedades, en su relación conflictiva con las sociedades pre-existentes, y las diferencias de sus condiciones de desarrollo; c) el papel activo de las clases sociales colonizadas o dominadas frente a las colonizadoras o dominantes, y sus conflictos, evidentes en la historia; d) las distintas temporalidades de los procesos en unas y otras sociedades; y e) las diferencias geográficas, medioambientales y territoriales pre-existentes o que se configuraron en estos procesos.

La presencia histórica en América Latina de formas y procesos socio-territoriales particulares¹⁶, para Pradilla Cobos (2014) sirven para mostrar que las teorizaciones y modelos urbanos globales homogeneizantes no tienen total validez para el caso de América Latina. A su vez, que existen rasgos generales propios de la región, gestados históricamente y agudizados en el neoliberalismo, que hacen viable la construcción de explicaciones desde una perspectiva latinoamericana de esas particularidades comunes.

¹⁵ Para Pradilla Cobos (2009) el desarrollo de las formas y relaciones sociales y de los modos de producción que conforman es desigual, y por tanto combinado, en el tiempo, la intensidad, la profundidad y el territorio.

¹⁶ Para Pradilla Cobos (2014) estos han tenido que ver con “la subsistencia de núcleos indígenas en el campo y la ciudad, las formas de propiedad colectiva de la tierra periurbana en México (1917 a 1992), la urbanización acelerada entre 1940 y 1980, la autoconstrucción masiva de vivienda popular generalizada en la región desde 1940, la formación y presencia actual de un mercado informal de suelo urbano, la llamada informalidad como actividad laboral de subsistencia ante el enorme desempleo estructural y la pobreza, la presencia recurrente de dictaduras militares y regímenes de excepción en la región sobre todo en los años setenta, la actual diversidad –discursiva o real– de las posturas gubernamentales ante el neoliberalismo, o la violencia generalizada en las ciudades en la actualidad debida en gran medida al narcotráfico y su incidencia en la vida cotidiana urbana” (p. 39).

1.4.2 Los procesos de configuración urbana del sistema de ciudades en América Latina

Las transformaciones urbano-habitacionales de las ciudades y sus relaciones respecto a las políticas nacionales de vivienda en América Latina presentan una configuración histórica tardía y diferenciada en comparación a ciudades de otras regiones del mundo de Europa (Holanda, Asia y EUA), explicada por el carácter económico periférico del sistema global, de la configuración de los Estados y las necesidades de población.

La etapa más intensa de cambio territorial de la población rural a urbana en América Latina transcurrió entre 1940-1980, impulsado por la industrialización y su correlato, la penetración del capitalismo en el campo, lo cual generó una descomposición de las formas agrarias pre-capitalistas y la expulsión del campesinado hacia las ciudades, dando lugar a altas tasas de crecimiento poblacional. (Pradilla Cobos, 1981; 2014)¹⁷

Este fenómeno de urbanización no ha sido homogéneo sino que fue progresivo y heterogéneo en los diversos países de la región. Las ciudades de América Latina que, desde principios del colonialismo ya se configuraban como abastecedoras de materias primas, potenciaron con la industrialización su carácter de economías periféricas del sistema mundial (Pirez, 2013; Jaramillo, 1988; 2009). Pirez describe algunas de las características de estos procesos: “La subordinación de la acumulación de capital, y la transferencia de buena parte del excedente a las economías centrales, frenan el desarrollo de las fuerzas productivas y limitan el dinamismo local (...) una importante cantidad de población no incorporada en el mercado de fuerza de trabajo, o incorporada en forma precaria (...) Estados con limitada capacidad de captación fiscal, asociada a la acumulación subordinada y a la debilidad política frente a los sectores económicamente poderosos, muchos de ellos de base internacional (2013: pp. 48-49).

Comprendido esto, el proceso de industrialización explica la falta de correlación entre los indicadores de urbanización e industrialización, y la no correspondencia del incremento demográfico con el crecimiento del empleo urbano, particularmente industrial (Pirez, 2013). Esto derivó en precarización del empleo, trabajo informal, desocupación, familias sin acceso a créditos, falta de políticas públicas, entre otros, que implícitamente han llevado al empobrecimiento de la población, evidenciando que “la

¹⁷ La industrialización de la región para Pirez (2013) también se debió a la incorporación de sus sociedades en la división internacional del trabajo, que ya se consolidaba en otros territorios.

pobreza se construye socialmente. Ella no es un hecho natural” (Alternative sud citado por Houtart, 2007, p. 4).

Con el proceso de industrialización, las ciudades de América Latina fueron experimentando la localización de las actividades industriales-manufactureras, concentraciones poblacionales progresivas, urbanizaciones extendidas y de baja densidad, tejidos mixtos con usos residenciales e industriales, intervención estatal (producción de obras públicas, servicios del hábitat y regulación del mercado inmobiliaria), ocupación diferenciada centro-periféricos, conformación de cinturones de villas miserias, entre otros (Di Virgilio & Vio, 2009; Pulido, 2014; Aguayo, 2016; Münzenmayer, 2017).

En este sentido, Rodríguez & Villa (1998) explican que la localización de la población llevó a advertir una combinación de tendencias centrípetas y centrífugas.. Las primeras correspondieron a procesos de concentración de la población en algunas localidades¹⁸ que han experimentado un rápido crecimiento demográfico alcanzando crecientes umbrales de tamaño poblacional hasta devenir, en algunos casos, a metrópolis¹⁹ y megápolis²⁰. El segundo conjunto de tendencias se expresaron en una progresiva expansión del poblamiento²¹ mediante el avance de las fronteras internas de recursos - especialmente agrícolas- lo que ha resultado en la ocupación paulatina de los tradicionales espacios vacíos de la región.

Así, el proceso de urbanización de América Latina articulado a movimientos de extensión, densificación y consolidación²² (Pradilla Cobos, 1981; Jaramillo, 1988; Pirez, 2013) han contribuido a complejos cambios demográficos, económicos, sociales, políticos, culturales y morfológicos socio-espaciales de las ciudades. Particularmente Venezuela, como en el resto de los países de América Latina, registra una tendencia de

¹⁸ Más de 490 millones de personas viven en espacios de urbanidad, existiendo ahora más de 42 núcleos urbanos que sobrepasan el millón de personas, y más allá de estas cifras, se advierte un recrudecimiento de la problemática de vivienda (CEPAL, 2012).

¹⁹ Se forman en el proceso de urbanización de unión de dos o más ciudades. Por ejemplo, Santiago de Chile (Chile), Buenos Aires (Argentina) y Monterrey (México) son metrópolis referentes en la región.

²⁰ Se forman en el proceso de urbanización de unión de dos o más metrópolis. Por ejemplo, San Pablo y Rio de Janeiro (Brasil), Ciudad de México (México) y Caracas (Venezuela) son megápolis referentes en la región.

²¹ Cabe citar que en 1960 el promedio porcentual de población urbana no superaba el 50%; en 1980 era del 65%; en el año 2000 se acercaba al 75%, y a finales de 2010 en 81%. Se proyecta, para el 2020, que llegue al 84% (CEPAL, 2012).

²² Algunos ejemplos de articulación de estos tres movimientos pueden observarse en los procesos de urbanización de las zonas metropolitanas de Lima (Perú), Caracas y Valencia (Venezuela), Buenos Aires y Mar del Plata (Argentina), Medellín (Colombia) y Sao Paulo (Brasil).

urbanización caracterizada por la “ralentización” del crecimiento de las ciudades centrales, y en paralelo, una “ampliación” de las áreas metropolitanas explicadas a partir de las ventajas que estas fueron acumulando durante ese mismo período (Negrón, 2001; Pulido, 1999, 2014). Este proceso de aglomeración urbana²³ ha llevado a que ciudades medias (como Maracaibo, Barquisimeto y Valencia) y otras más pequeñas (Maracay, Maturín, Barcelona y ciudad Bolívar por citar algunas) del país emergieran demográfica y funcionalmente con capacidad de polarizar el espacio y desarrollar actividades económicas a nivel regional, nacional -e internacional- según las exigencias del mercado global.

De este modo, las ciudades crecieron en la heterogeneidad tanto de urbanizaciones regulares, cuasi-regulares (acompañadas de construcciones sin permiso) y de asentamiento informales²⁴ conformando especies de ciudades informales (Fernández Wagner, 2008; Pirez, 2013). Los asentamientos informales generalmente se fueron localizando en áreas periurbanas, centrales deterioradas y de riesgo ambiental, en modalidades de ocupación ilegal hasta de alquiler informal, y en viviendas -en algunos casos- precarias y de limitaciones de servicios públicos e infraestructura urbana.

Más adelante, en los 90, las políticas neoliberales²⁵ fueron impuestas por organismos internacionales como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (Harvey, 2007) como medios de superación de la crisis económica, las desigualdades funcionales y sociales, que tendían a profundizarse en los distintos países de la región debido al debilitamiento de los Estados de bienestar. Los cambios que introdujo esta nueva etapa del capitalismo son muy semejantes entre sí, apoyándose en un conjunto general de orientaciones políticas como: apertura comercial, liberalización financiera, regulación selectiva de mercados y refuncionalización del Estado (Cantamutto & Wainer, 2013), así como también, la progresiva privatización de las empresas nacionales de servicios públicos.

²³ Esta situación para Pulido (2014), abarcan un amplio espacio ocupado por al menos una ciudad principal y sus áreas aledañas, dentro de las cuales comunidades que contaban con algún grado de autonomía, hoy se encuentran relacionadas económica, social y culturalmente con el núcleo central.

²⁴ Son un fenómeno urbano mundial, en variadas formas y tipologías, dimensiones, ubicaciones y con diversos nombres: tugurios, villas, asentamientos ilegales, favelas, poblaciones, chozas, barrios marginales, *bidonvilles* (UN-Hábitat, 2015).

²⁵ A finales de los 70' y en la década de 80' ya habían comenzado a implementarse las primeras prácticas político-económicas del neoliberalismo en la región, a través de gobiernos dictatoriales (como en Argentina y Chile) respaldados por las clases altas tradicionales, seguido de una represión salvaje de todos los vínculos de solidaridad de la fuerza trabajadora y los movimientos sociales.

El proceso de neoliberalización acarrió un acusado proceso de destrucción creativa, no solo de los marcos y poderes institucionales previamente existentes, sino también de las divisiones del trabajo, de las relaciones sociales, de las áreas de protección social, de las combinaciones tecnológicas, de las formas de vida y de pensamiento, de las actividades de reproducción, de los vínculos de la tierra, entre otros (Harvey, 2007).

De esta manera, elementos de la vivienda como el suelo, la infraestructura y los servicios públicos -provisión de agua, electricidad, cloacas, transporte, comunicación, recolección y disposición de residuos, entre otros- pasan progresivamente a ser incorporados al sistema de mercantilización (Pradilla Cobos, 2010) a través de mecanismos de privatización. También esta etapa neoliberal da entrada al capital financiero aliado al negocio inmobiliario nacional y transnacional, al mercado de la vivienda como elemento financiador y proveedor de soluciones habitacionales de las distintas categorías sociales de la demanda.

Como consecuencia, la participación de actores privados -principalmente del capital inmobiliario-financiero²⁶ expandió, casi sin límites, a las ciudades al adquirir terrenos baratos y construir viviendas para distintos sectores sociales, incluido el segmento de viviendas de interés social en mega-conjuntos de micro-viviendas en las periferias lejanas. Al mismo tiempo, se desarrollaron políticas de regeneración -o renovación- de las áreas centrales de las ciudades con sus productos emblemáticos: centros comerciales, torres de usos mixtos y conjuntos cerrados y segregados, entre otros, apoderándose de los incrementos de rentas del suelo generados colectivamente por el crecimiento metropolitano mismo (Pradilla Cobos, 2010).

Los resultados de la etapa neoliberal sobre los territorios de las ciudades desencadenaron en una especial profundización de la problemática urbano-habitacional con rasgos que la identifican: la segregación socio-residencial, expansión urbana, estigmatización social, degradación medio-ambiental, crecimiento de la inseguridad y violencia urbana (Sabatini, 2003; Falú & Marengo, 2004; Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006; Larengeira, 2007; Fernandes, 2007; UN-Hábitat, 2012; Pradilla Cobos, 2014).

²⁶ El capital inmobiliario-financiero según Pradilla Cobos (2010) tendió a convertirse en el único sector productivo de valor en las metrópolis y al hecho de que crea gran cantidad de empleo (aunque sea de baja calificación laboral).

En este sentido, se advierte el crecimiento del fenómeno de segregación residencial²⁷ que ha cambiado respecto a parámetros de escala geográfica y el aumento de su malignidad (Sabatini, Cáceres & Cerda, 2001; Sabatini, 2003), así como también, el incremento de la violencia urbana con consecuencias en la interacción y convivencia social (Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006).

La escala geográfica de la segregación residencial en las ciudades es contradictoria (Sabatini et al., 2001). Parece disminuir, ya que los estratos de altos ingresos tienden a modificar sus pautas residenciales al ocupar la periferia de las ciudades; aunque este fenómeno se da sin una verdadera integración con otros grupos sociales, y al mismo tiempo, tiende a aumentar las escalas de la segregación de los estratos de bajos ingresos, por la desregulación del mercado del suelo y la especulación que ello genera. El aumento de la malignidad se asocia al efecto negativo que supone la concentración de la pobreza, cuando una mayor escala agudiza los efectos de aislamiento físico, laboral y social de estos grupos y contribuye a la segregación subjetiva (Sabatini, 2003).

Por el otro lado, el incremento de la violencia urbana²⁸ se expresa en urbanismos del amurallamiento; en los comportamientos de la población ante la creciente percepción de inseguridad amplificadas en casos por los medios de comunicación; en la reducción de la interacción social producto del incremento de la individualidad, nuevas formas de socialización y reducción del espacio público; y formas de las políticas policiales represivas. La violencia entonces tiende a privilegiar los espacios del ámbito urbano, especialmente si las ciudades son fragmentadas, excluyentes, segregadas o ineficaces, afectando la calidad de vida de los habitantes y la destrucción de sus espacios públicos que propenden a la interacción entre los componentes de la sociedad (Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006).

En resumen, la etapa reciente de neoliberalización se traduce en la consolidación de nuevos fenómenos urbanos que caracterizan a las ciudades latinoamericanas como gigantescas, desordenadas, privatizadas (servicios de consumo colectivo), fragmentadas,

²⁷ El término refiere a “aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales” (Sabatini & Cáceres, 2004, p. 4).

²⁸ Un reciente estudio promovido por el BID señala que América Latina y el Caribe es la región más violenta del planeta, lo que se convertiría en un obstáculo para el desarrollo de sus ciudades. Las cifras hablan de una tasa de homicidio de 22 por cada 100.000 mil habitantes lo que equivale cuatro veces el promedio mundial, así como de tasas de robo de 321,7 por cada 100.000 mil habitantes, donde 6 de 10 son violentos. Además advierte el trabajo que la región alberga ocho de los diez países más peligrosos del mundo y 41 de las 50 ciudades más violentas (Alvarado y Muggah, 2018).

excluyentes, conflictivas, violentas, y contaminadas (Pradilla Cobos, 1997, 2009; Elorza, 2014b).

1.4.3 Lógicas de producción de ciudades en América Latina

El proceso de producción de las ciudades modernas en América Latina, ha recibido atención académica desde diferentes posiciones históricas, morfológicas, económicas, políticas, urbanas, sociológicas y medio-ambientales, como se puede observar en los estudios de Abramo (2003a, 2003b, 2012), Pradilla Cobos (1981, 2009, 2010, 2014), Jaramillo (1988, 2009), Pirez (2013), Elorza, (2014b), Fernandes (2007), Montero & García (2017), entre otros.

Algunos de estos trabajos (Abramo, 2003a, 2003b, 2008, 2012; Pirez, 2013; Elorza, 2014b) coinciden en que este proceso ha tenido que ver principalmente con interacciones y relaciones de lógicas de acción social²⁹: del mercado, de Estado y la de las necesidades de la población.

En términos generales, retomando a Abramo (2003a, 2003b, 2012) estas lógicas de acción social operan de la siguiente manera:

En la lógica del mercado, éste se constituye en el mecanismo social que posibilita el encuentro entre los que desean consumir suelo urbano y los que disponen de este bien. Esta lógica puede asumir características institucionales diferentes según el vínculo que el objeto de transacción (suelo) establece con las normas y reglas jurídicas y urbanísticas de cada ciudad.

En la lógica de Estado, la sociedad civil y los individuos se someten -o no- a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de definir la selección que garantice el mayor grado de bienestar social. En ese caso, el Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilitara el acceso y usufructo del suelo urbano.

²⁹ Otra lógica que ha incidido es la de eventos extremos de la naturaleza, con fenómenos como inundaciones, deslizamientos, tormentas, sequías, temperaturas extremas e incendios a los que se suman terremotos y tsunamis. Estos se deben principalmente al fenómeno del cambio climático con efectos en el incremento de la frecuencia e intensidad de eventos extremos -catástrofes y desastres naturales- con considerables pérdidas materiales y vidas humanas. El efecto de los eventos extremos se ve potenciados en las ciudades con patrones de alta urbanización, inequidad y segregación socio-espacial, aunado a una falta de conciencia respecto a factores de riesgos, provocando que estos sectores sean exponencialmente vulnerables. Algunos factores relevantes de riesgo de los desastres medioambientales en la región son la deficiencia de planificación y gestión urbana, fallas de gobierno y escasez de medios de subsistencia (Simioni, 2003, citado en Montero & García, 2017).

En la lógica de las necesidades de la población, existe una motivación condicionada por carencia económica (pobreza) dada la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permiten el acceso al mercado, a la que se suma una carencia institucional, ya sea por un déficit de capital institucional (inserción en un programa público) o por un déficit político (producto de una situación de conflicto o resultado de una práctica populista). Así, podemos encontrar mercados cuyo objeto está inscrito en la normalidad jurídica y urbanística, denominados mercados formales, y mercados cuyo objeto de transacción no se encuadra en los requisitos normativos y jurídicos, denominados mercados informales de suelo urbano.

Así contempladas, estas lógicas de acción social determinan tanto las particularidades en el proceso de toma de decisiones sobre acceso al suelo -y la vivienda- de los distintos grupos sociales, como también, la estructura de acción, localización y uso de los servicios públicos, infraestructura y de los bienes colectivos, lo que condiciona la evolución futura de las ciudades latinoamericanas.

En suma, el particular proceso de urbanización de América Latina observado como heterogéneo, desigual y extendido por distintos autores de la región (Pradilla Cobos, 1981; Jaramillo, 1988; Pirez, 2013), trabajados en secciones anteriores (1.4.1 y 1.4.2), con un correlato de complejos cambios multidimensionales del sistema de ciudades, encuentran en lógicas de producción del mercado, del Estado y de las necesidades sus principales formas de acceso al suelo urbano y la vivienda para los distintos sectores sociales.

A modo general, la lógica del mercado como elemento determinante de la producción, que presionan a la desposición de los espacios geográficos, materialidades urbanas y hasta de algunos servicios urbanos. La lógica del Estado facilitador -y en casos hasta débil- frente a agentes financiero o inmobiliarios nacionales o internacionales. Aunado a la lógica de las necesidades de la población con acciones individuales y colectivas, con su habitual ciclo de ocupación/autoconstrucción/urbanización. Particularmente, este trabajo se centra en el análisis de la lógica estatal, y especial interés, en la perspectiva de los gestores públicos habitacionales, con un propósito comprensivo.

1.5 Configuración de las políticas públicas de vivienda en América Latina

En palabras de Abramo (2003a, 2003b, 2012) la lógica estatal asume la responsabilidad de definir la forma, la localización y el objetivo público que facilite el acceso y usufructo del suelo urbano de la población. Esto es a políticas públicas, asumir decisiones, acciones y hasta las omisiones inherentes a la resolución de un problema.

Las políticas de vivienda promovidas en los países de América Latina desde los Estados para abordar la problemática de vivienda han sido diversas (Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006; Fernández Wagner, 2008; UN-Hábitat, 2012; Rocha & Sárraga, 2016) constituyéndose en un tipo muy particular de políticas públicas donde, además de acciones de obra pública, también incorporan programas y proyectos sociales habitacionales que el Estado promueve, asumiendo la tutela de colectivos sociales de la población, suministrando condiciones materiales y simbólicas que procuran su integración a la sociedad (Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006).

Resulta necesario entonces reconocer las diferentes modalidades de abordaje del problema de vivienda desde las políticas públicas que se han implementado en América Latina en general y en Venezuela en particular, analizando el rol que ha asumido el Estado alrededor de estas, y los resultados derivados hacia el abordaje del problema habitacional. A continuación, se desarrolla por un lado, los modos de abordaje público sobre la problemática de vivienda, y por el otro, una evaluación de las recientes políticas públicas de vivienda.

1.5.1 Modos de abordaje público de la problemática con políticas de vivienda en América Latina

La ciudad y las políticas públicas de vivienda especialmente en Europa retomando a Montaner (2015) experimentaron en los años sesenta una especial etapa evolutiva (como se observa en la sección 1.1) para la transformaciones de los sistemas de proyectos de viviendas en la ciudad: acorde con los sentidos del ser humano; del reconocimiento del urbanismo informal y el desarrollo de las diversa políticas de autoconstrucción y de participación de los usuarios en los países en desarrollo; a favor del espacio libre y flexible; entre otros. Tal evolución tuvo vinculación a la entrada en crisis de la tradición racionalista centralizada y convencional, excesivamente definida y repetitiva, de proyectar la vivienda social.

Esta evolución en el abordaje de las políticas y proyectos de vivienda en Europa influyeron en las políticas públicas de vivienda implementadas en los países de América Latina con sus particularidades, como lo dejan ver los estudios de Sepúlveda & Fernández Wagner (2006), Fernández Wagner (2008), Coulomb (2012), entre otros. Algunos de estos trabajos resaltan en las políticas y proyectos de vivienda propuestas cuantitativas y productivas y, los cambios basados en propuestas cualitativas y colectivas del hábitat. Especialmente el trabajo “Revisión crítica de las políticas nacionales de vivienda en América Latina” de Sepúlveda & Fernández Wagner (2006), que analizaron las políticas llegan a situarlas en el tiempo como generaciones de políticas³⁰ y caracterizarlas.

En términos generales, retomando a Sepúlveda & Fernández Wagner (2006) y Fernández Wagner (2008) estas generaciones de políticas públicas de vivienda en América Latina se sitúan y operan de la siguiente manera:

El contexto de informalidad de las ciudades en las décadas de los 50 y 60, caracterizadas por la heterogeneidad de modos de ocupación y precariedad urbana, el problema de la vivienda es asumido por los Estados de la región y dan lugar a la aparición de la primera generación de políticas de vivienda, con un fuerte componente de financiación estatal de la oferta habitacional. Estas formas de acción estatal eran percibidas desde el propio Estado como modernas y ejemplificadoras del modo de vida civilizada que confrontaban al modo de vida primitivo y desordenado de los asentamientos informales (Fernández Wagner, 2008).

Esta generación de políticas se orientó especialmente a erradicar asentamientos precarios (y trasladar a sus destinatarios) y también a dirigir población obrera a nuevos barrios planificados construidos generalmente en la periferia de las ciudades. También el modernismo (desde la arquitectura) influencia esta visión de producción de nuevos barrios de las ciudades, parte de ellos concebidos por la escala de intervención como megabarrios estatales.

Las características de este «primer conjunto» de políticas de vivienda en la región, para Fernández Wagner (2008), fueron las siguientes:

- Se financian con fondos públicos, con muy bajo o sin recupero.

³⁰ Término empleado por Sepúlveda & Fernández Wagner (2006) para referirse a momentos y formas de actuación en América Latina sobre la cuestión de la pobreza urbana y el hábitat.

- La planificación de la intervención y el proyecto lo realiza el Estado en forma centralizada, y la construcción las grandes empresas por licitación pública.
- Los proyectos generalmente son de gran escala de producción, que intentan racionalizar y masificar las formas productivas de las viviendas.
- La asignación de población destinataria se realiza por listado en base a un orden de gravedad de penuria.
- Los destinatarios son un receptor pasivo, que no participa en la toma de decisiones.

Estas políticas obtuvieron un nivel de respuesta muy deficiente en relación a la dimensión del problema habitacional, debido a que eran viviendas caras, inapropiadas (por accesibilidad y movilidad, hacinamiento, dificultad de acceder a servicios públicos, disponibilidad de equipamientos colectivos, ausencia de espacios públicos) en sectores urbanos propensos a una rápida degradación. Además, el volumen total de producción de soluciones habitacionales no llegó nunca a resolver el 20% de la demanda social de vivienda de cada país (Fernández Wagner, 2008).

En el caso venezolano, variados fueron los programas habitacionales que el Estado desarrolló entre 1946 a 1958, enmarcados dentro de la primera generación de políticas públicas de vivienda con financiación de la oferta, especialmente, desde instituciones públicas como el Banco Obrero (BO). Entre estos programas pueden encontrarse: batalla contra el rancho³¹, programa de obras de infraestructuras³² y otorgamiento de créditos habitacionales³³ para promover el acceso a la vivienda de la población principalmente obrera e incentivar la economía nacional con la generación de empleo. En general, los programas con fondos públicos de la renta petrolera se orientaron a la construcción masiva de nuevas viviendas, el embellecimiento urbano y la ejecución de infraestructuras (autopistas, embalses, puentes, hospitales, escuelas, entre otros). Las viviendas de estos programas habitacionales eran asignadas a los destinatarios valorando

³¹ Programa dirigido a las clases populares, cuyo objetivo era la construcción masiva de nuevas viviendas en las ciudades para sustituir progresivamente los ranchos (o viviendas precarias) existentes. Este programa habitacional atravesó transversal distintos periodos gubernamentales: junta militar de gobierno (1946-1948), junta militar de gobierno (1948-1950), junta militar de gobierno (1950-1952) y se mantuvo vigente durante la gestión del presidente de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958).

³² Destacan obras públicas como la Urbanización 23 de Enero, Autopista Caracas - La Guaira, las Torres del Centro Simón Bolívar y el Paseo Los Próceres. Programa ejecutado durante la gestión del presidente de Marcos Pérez Jiménez entre 1952 a 1958, con una inversión inicial de 300 millones de dólares.

³³ Programa dirigido a las clases medias para adquirir, rehacer o ampliar sus viviendas.

su condición socioeconómica, generalmente a través de créditos hipotecarios a largo plazo. Las principales críticas que tuvieron estos programas fueron los precios altos de las viviendas, la dificultad para acceder a servicios públicos domiciliarios, la falta de equipamiento colectivo y espacios públicos, entre otros.

A finales de la década de los sesenta, y como consecuencia de las políticas de vivienda poco eficientes respecto al volumen de la demanda habitacional y a la naturaleza del problema, emergieron alternativas de acción desde los pobladores organizados desde ámbitos locales, basadas en la radicación de asentamientos con participación directa de sus habitantes. Este tipo de políticas tuvieron un fuerte impulso en las conferencias de Hábitat I³⁴ y Hábitat II³⁵ organizadas por Naciones Unidas.

Este contexto llevó a configurar una segunda generación de políticas de vivienda en la región, que no significó el fin de las políticas de primera generación, sino una superposición de ambas acciones (Fernández Wagner, 2008).

El reconocimiento de políticas de vivienda que acompañan, asisten y organizan la participación de los pobladores en sus problemas de hábitat, cobraron auge y consenso generalizado en ámbitos de organismo internacionales que promovían el financiamiento internacional -de desarrollo y caritativa- de distintas ONGs³⁶ en ámbitos locales de la región que trabajan en el campo de la producción de viviendas desde los pobladores.

Las características de este «segundo conjunto» de políticas de vivienda en la región, definidas a partir del financiamiento de la demanda, según Fernández Wagner (2008), fueron:

- Se financian con fondos públicos u otras fuentes, con recupero parcial o total de la inversión.
- La decisión y planificación suele ser centralizada, pero se da con distintos grados de participación de la población destinataria.

³⁴ Conferencia mundial que tuvo lugar en la ciudad de Vancouver en 1976.

³⁵ Conferencia realizada en la ciudad de Estambul, 1996.

³⁶ Ejemplos de organizaciones sociales que actualmente trabajan en la reivindicación del derecho a la vivienda en la región son: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), de más de medio siglo en Uruguay, aglutina actualmente a más de 600 cooperativas; la Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria (COCEAVIS), surgida en 2010, con sede en países como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; Red HABITAR ARGENTINA conformada por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores.

- Los proyectos generalmente consisten en una urbanización del barrio, con dotación de redes y mejoras del espacio público, con soporte a las viviendas, mediante una construcción de baja y media complejidad.
- La asistencia técnica es brindada por ONGs y/o Municipios para la construcción, y realizada por pequeñas empresas locales, cooperativas, o bien, destinatarios organizados.
- La asignación de la población destinataria es pre-acordada, dado que el proyecto es gestado en respuesta a una demanda específica.
- Los destinatarios constituyen un receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

Esta generación de políticas en los países de la región, también resultó insuficiente en cuanto al volumen de soluciones generadas, sin embargo, demostró su potencial de organización popular y de nuevas metodologías participativas, que sientan las bases de lo que se denomina actualmente producción social del hábitat³⁷ (Fernández Wagner, 2008).

En Venezuela, el Estado llevó adelante a partir de 1975 la perspectiva de abordaje de la problemática de vivienda con financiación de la demanda de manera articulada a la financiación de la oferta -de la primera generación- en un proceso de renovación institucional. Se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI)³⁸ (organismo que suplantó el Banco Obrero), un Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR)³⁹ y, se impulsó una mayor implicación de los gobiernos provinciales y locales en la implementación de las políticas públicas habitacionales. A través de estas instituciones se promovieron: programas habitacionales dirigidos a la construcción masiva de viviendas verticales y horizontales; ordenamiento de zonas populares y aldeas locales; y equipamiento y consolidación de pequeños centros poblados. Como novedad, las viviendas construidas bajo esta etapa se ejecutaron en procesos de autoconstrucción de las propias familias a través de créditos, subsidios o donaciones de materiales de construcción. Las críticas a estos procesos recayeron sobre variables como la

³⁷ Véase trabajos de Clichevsky (2000) y Sepúlveda & Fernández Wagner (2006).

³⁸ Según gaceta oficial extraordinaria de la República de Venezuela N° 1.746 de fecha 23/05/1975.

³⁹ Según gaceta oficial de la República de Venezuela N° 30.790 de fecha 09/09/1975.

accesibilidad y movilidad, calidad físico-constructiva de las viviendas, y disponibilidad de servicios públicos y equipamiento colectivo.

En la década de los noventa, se debilitan los sistemas nacionales de provisión de vivienda basadas en el financiamiento de la oferta, y se implementan las propuestas de remplazo con el financiamiento de la demanda, emuladas desde la agenda neoliberal acordada a través del Consenso de Washington, estimulando la implementación de una tercera generación de políticas de viviendas en la región⁴⁰.

El financiamiento a la demanda se articula desde dos ejes, por un lado, desde los organismos multilaterales -principalmente Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- como promotores de la política que abonan la entrada al capital financiero aliado al inmobiliario nacional y transnacional al mercado de la vivienda; y, por otro, desde el Estado en un rol de facilitador, ampliando la expansión del mercado de hipotecas -con créditos y subsidios- bajo el supuesto resolutivo del problema de la vivienda (Pirez, 2013).

Complementariamente a la influencia del capital financiero -global y nacional- sobre el mercado de hipotecas y la facilitación estatal como dispositivo del avance, se implementan intervenciones urbanas compensatorias de la pobreza generada, focalizadas en los sectores más pobres (Fernández Wagner, 2008).

Según Fernández Wagner (2008) las características de este «tercer conjunto» de políticas de vivienda en la región, son:

- La vivienda es un elemento inserto del sistema de mercado, en tanto es sujeto de hipotecas.
- La promoción se realiza principalmente desde organismos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y la facilitación del Estado es el dispositivo que activa la entrada del capital financiero aliado al inmobiliario nacional y transnacional.
- Las intervenciones focalizadas son tratadas como políticas compensatorias para atender la pobreza reproducida (a través de programas de mejoramiento y urbanización de asentamientos informales).

⁴⁰ Para Fernández Wagner (2008) este cambio de políticas se enmarca en un proceso mayor de desfinanciamiento de las políticas públicas de todos los sectores: educación, salud, etc., desde los fundamentos de la focalización.

Los resultados de esta generación de políticas de vivienda también fueron ineficientes en la región, dado que más del 60% de la población no podía acceder a préstamos hipotecarios por su condición de escasos ingresos, aunado al hecho que las medidas compensatorias fueron insuficientes para contener la pobreza y precariedad urbana (Fernández Wagner, 2008).

En Venezuela, también se identifica el desarrollo de esta tercera generación de políticas de vivienda con rasgo de facilitación a la demanda e intervención focalizada. Desde instituciones como el Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR), Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), Ministerio de Obras Públicas, y provincias, se ejecutaron tanto planes habitacionales de construcción masiva de viviendas dirigidos a la erradicación de villas, como construcción y mejoramiento de obras de infraestructura -autopistas, carreteras, acueductos, entre otros- generalmente a través de créditos de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF). También ocurrió un proceso continuado de privatizaciones de empresas de servicios públicos -agua, recolección de residuos, energía eléctrica, puertos, autopistas, entre otros- y apertura al capital financiero e inmobiliario para promover soluciones habitacionales en todo el país a destinatarios que pudieran pagarlas o asumir el riesgo de endeudarse con tasas de mercado -incluidas localizaciones periféricas de las ciudades ocupadas por la población de menores ingresos-. Las críticas hacia esta etapa se han centrado nuevamente en la accesibilidad, las discontinuidades de ejecución de los programas, la calidad físico-constructiva de las viviendas, la disponibilidad y calidad de los servicios públicos, seguridad, falta de espacios públicos, entre otros.

Este repaso por las diferentes perspectivas y formas de actuación frente a la cuestión de la vivienda y hábitat desde las políticas públicas de vivienda en América Latina permiten identificar una variedad de posiciones a la hora de comprender y abordar la problemática urbana-habitacional. Estas posiciones, en rigor, se relacionan con el posicionamiento respecto al rol del Estado, el mercado y la sociedad, donde es posible ver interacciones, relaciones y hasta determinaciones en la configuración de las políticas nacionales de vivienda en la región, visiones que permanecen aún vigentes y en casos superpuestas.

1.5.2 Evaluación de las recientes políticas públicas de vivienda en América Latina

Sepúlveda y Fernández Wagner (2006) han realizado una observación comparada de políticas de vivienda de al menos 12 países⁴¹ de la región, a partir de la cual pueden detectarse algunas tendencias comunes que evidencian contextos institucionales relativamente poco maduros. La principal tendencia identificada es la de promover políticas de vivienda “erráticas”, esto es, programas centrados en el objeto vivienda, de corta vida, sectoriales, o que responden a formatos determinados por el financiamiento internacional, con las siguientes características:

Inconsistencia en la promoción políticas orientadas casi en exclusiva a la construcción de viviendas nuevas, con marcado sesgo sobre otras dimensiones indirectas y/o integrales del amplio alcance de bienes y servicios, del que la vivienda como objeto es solo una parte.

Discontinuidades de los planes habitacionales; dado que muchos de ellos se relacionan con los cambios de administración gubernamental y el debilitamiento de la institucionalidad respecto del sistema de normativas y regulaciones habitacionales, lo que afecta el sostenimiento de una política de Estado.

Implementación de planes sectoriales, como el caso de mejoramiento de barrios, incentivados particularmente por Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, aunque se haya demostrado su elevado costo y los distintos grados de transferencia de renta a los especuladores del suelo urbano.

Otros lugares comunes de la política de vivienda latinoamericana identificados por Sepúlveda & Fernández Wagner (2006) se sintetizan en los siguientes términos:

- Las políticas nacionales de vivienda han sido influidas por la facilitación de la lógica de mercado, lo que ha llevado a un desmontaje parcial o total del sistema de seguros sociales de las políticas universales.
- Se privatizan los bancos hipotecarios nacionales o se transforma los fondos de operación y financiación bancaria a la vivienda en los países que existían, lo que disminuye parcial o totalmente la oferta de créditos blandos para sectores de la población de bajos ingresos.

⁴¹ Los países considerados en el estudio por los autores fueron: México, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Argentina.

- Crecen los programas de financiación de los organismos internacionales, frente al peso de los programas nacionales, desdibujando la política nacional.
- Progresiva privatización de los servicios públicos -agua potable, electricidad, alcantarillados, gas, transporte, entre otros- a grandes grupos económicos nacionales e internacionales.
- Crecimiento de procesos de urbanización bajo la lógica de la necesidad de la población, es decir, por autoconstrucción de la población.

De esta manera, la penetración del mercado financiero e inmobiliario -y sus agentes de poder- en la esfera tanto económica como pública de los países de América Latina, pasaron a determinar sus políticas nacionales de vivienda (Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006; Fernández Wagner, 2008). Esto ha incidido especialmente en la profundización de las desigualdades urbanas-habitacionales de las ciudades de la región -tras la progresiva mercantilización de la vivienda y elementos asociados como el suelo, el alquiler, materiales de construcción, entre otros- tal como se ha explicado a lo largo de este capítulo.

En el caso de la política de vivienda en Venezuela, si bien existe una vacancia de evaluación reciente de las políticas, los lugares comunes -o parte de ellos- advertido por Sepúlveda y Fernández Wagner (2006), posiblemente tuvieron lugar hasta finales de los noventa. No obstante, posterior a este período con la llegada al poder de la Revolución Bolivariana pudo esta situación haber girado de curso -o no-, y que precisamente será abordado en los capítulos siguientes.

1.6 Síntesis de lo abordado en el capítulo

A lo largo del capítulo desarrollamos una caracterización de las transformaciones ocurridas en las ciudades a partir de los cambios introducidos en el sistema de acumulación capitalista. Un breve recorrido histórico por las transformaciones de la ciudad a partir de la etapa de desarrollismo industrial, permite observar la influencia que tuvo -y sigue teniendo- en su crecimiento, como también de otros fenómenos asociados (la urbanización, emigración, déficit habitacional, entre otros) que dieron lugar a la profundización de las malas condiciones habitacionales para la población obrera atraídas y concentradas en las ciudades. Y también, a definiciones de intervención en

esta problemática desde los Estados, a través de diferentes políticas públicas de vivienda.

La incidencia del modelo capitalista en la configuración de las ciudades desde el planteo de distintos autores (David Harvey, Saskia Sassen, Bernardo Secchi, entre otros) deja ver como el sistema capitalista en su progresión histórica ha ido articulando a su modelo todos los espacios geográficos del mundo. En palabras de Harvey (1977; 2004; 2009) el avance expansivo del capital encuentra en el proceso de urbanización de las ciudades un especial dispositivo a la hora de absorber el producto excedente que ha llevado a modificar los espacios geográficos, estilos de vida y los sujetos ubicados en él.

En este marco de configuraciones de las ciudades sumidas al patrón de capital, caracterizada en la etapa actual de globalización por mejoras de infraestructuras y movilidad, avances de las tecnologías (telecomunicación e información), incremento de movilidad del capital, y nuevas pautas culturales de residencia de la población, que han llevado a un nivel significativo de expansión de las áreas urbanas y dinamismo económico considerable, se hace presente la crítica de continuidad de la desigualdad socio-residenciales, a la cual sumamos nuestra posición.

Posteriormente, aborda las particularidades de transformaciones urbanas de las ciudades de América Latina cuales presentan transformaciones tardías en su configuración urbana en comparación a ciudades de otras regiones del mundo (Europa, Asia y EUA). Estas siguieron las determinaciones y ocuparon los lugares de economía periférica del sistema global de acumulación del capital (Pradilla Cobos, 2014) involucrando interacciones e interrelaciones que responden principalmente a lógicas de acción social del mercado, Estado y las necesidades de la población. Entre los factores interrelacionados con estas lógicas se observan: la urbanización, el crecimiento de la población, las migraciones rural-urbanas, gobernanza deficiente (políticas, urbanismo, uso de la tierra y gestión urbana), la mercantilización de la vivienda y los servicios urbanos, la vulnerabilidad económica y el trabajo mal remunerado, la discriminación y marginalización, los desastres naturales, entre otros.

Así, las ciudades de América Latina se estructuran y caracterizan, en términos generales como: segregadas, expandidas, desordenadas, privatizadas (por sus servicios de consumo colectivo), estigmatizadas, degradadas medio-ambientalmente, inseguras y

violentas (Pradilla Cobos, 2009, 2014 UN-Hábitat, 2012; Elorza, 2014b; Montero & García, 2017).

También, desarrolla lo concerniente a la configuración de las políticas públicas de vivienda en América Latina en el contexto de las transformaciones urbanas-habitacionales descritas anteriormente, y recuperadas a partir de la revisión de distintos autores (Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006; Fernández Wagner, 2008; Coulomb, 2012). Por un lado, da cuenta de los modos de abordaje público de la problemática en distintas etapas de acumulación del capital, que han sido conceptualizadas en “generaciones de políticas” caracterizadas por: la «financiación de la oferta (primera generación)», la «financiación de la demanda (segunda generación)» y «la facilitación del mercado de hipotecas, con participación del Estado, e intervenciones urbanas focalizadas en los más pobres como medida compensatoria (tercera generación)». La evaluación de estos modos de abordaje público habitacional en AL, en términos generales, se han mostrado inapropiadas respecto a sus costos y calidad física y material, insuficientes en cuanto al volumen de soluciones producidas, y hasta ineficientes dado que parte de la población no pudo acceder a préstamos hipotecarios por su condición socioeconómica.

Por el otro lado, la observación comparada de políticas de vivienda en distintos países de la región da cuenta de tendencias comunes que evidencian contextos institucionales poco maduros. Tales tendencias coincidimos con los autores, patentizan la penetración de agentes del mercado (financieros-inmobiliarios nacionales e internacionales) en la esferas económicas y estatales de la mayoría de los países, y a los Estados colaborando como dispositivo de avance.

En este contexto regional, de desigualdad socio-residencial y diferenciación en las posibilidades de acceso a los recursos urbanos, distintos trabajos académicos coinciden en advertir de la profundización de la problemática urbano-habitacional en las ciudades de América Latina. En este marco de ciudad capitalista, los Estados han asumido diferentes políticas de vivienda, con distintos resultados, situación que nos suma a buscar comprender las particularidades de la política de vivienda en Venezuela, en el período de 1999-2013.

CAPÍTULO II

DESARROLLO TEÓRICO CONCEPTUAL SOBRE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y DEL GESTOR PÚBLICO HABITACIONAL

2.1 Introducción

Este capítulo se dedica a recuperar, concepciones teórico conceptual y resultados de investigaciones producidas desde el campo académico sobre la problemática de la vivienda, permitiendo fijar el posicionamiento teórico del presente trabajo.

Con este propósito, el capítulo se inicia presentando un breve repaso por conceptos centrales de este trabajo de Estado, políticas públicas y políticas públicas de vivienda. Seguidamente, se desarrollan las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas de vivienda, especificando en este sentido, paradigmas, categorías temáticas, dimensiones y actores sociales asociados al campo de la vivienda y hábitat. Luego, se presentan las perspectivas teóricas del gestor público habitacional, donde se trabajan el origen y desarrollo de la gestión pública habitacional, el gestor público habitacional (objetivos, funciones y características en la acción pública), la (re)interpretación y (re)posicionamiento de las políticas de necesidades de vivienda, así como, la noción de vivienda que estos actores suelen emplear respecto a estos aspectos. Después, realiza un recorrido por estudios sobre problemáticas de vivienda y la vacancia desde la perspectiva de los gestores públicos habitacionales. Por último, se realiza una síntesis de lo abordado en el capítulo.

2.2 Estado, políticas públicas y políticas públicas de vivienda

Para Isuani (1984), dentro de la literatura clásica sobre teorías políticas, pueden identificarse al menos tres orientaciones de concebir el Estado. La desarrollada por Max Weber (1864-1920), como una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno; la trabajada por Georg Hegel (1770-1831) como una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales; y la tercera definida por Karl Marx (1818-1883) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción dentro de una sociedad determinada.

Sobre las especificidades de estas perspectivas, Isuani (1984) señala: 1) El enfoque de Estado como asociación o comunidad, se torna co-extensivo al concepto de sociedad admitiendo variantes de asociación desde “abajo”, en la que puede surgir de un pacto entre los miembros de una comunidad humana determinada, o desde “arriba”, como dominación en la que ciertos grupos controlan a otros dentro de un territorio. 2) El enfoque de Estado como esfera o dimensión de la sociedad, se propone como una dimensión social abstracta, pues unas veces cubre y otras se opone a otras esferas sociales -como la familia-, pero que, en todo caso, la diada sociedad civil- Estado se torna significativa. 3) El enfoque de Estado como aparato para el gobierno, la administración y la coerción, difiere de la anterior en que no es una dimensión social pero sí una institución concreta separada del resto de la sociedad, cobrando relevancia conceptos como el de “autonomía” del Estado o el de “intervención” del propio Estado.

Estas teorías generales, aunque con discrepancias, han reducido el «Estado» a las estructuras preexistentes de la sociedad civil, negando el poder autónomo significativo al propio Estado (Mann, 2007). Argumenta Mann que esta perspectiva “ha contemplado el Estado predominantemente como un espacio, una arena, en la que las luchas de clases, grupos de interés e individuos se expresan e institucionalizan, y -en las versiones funcionalistas- en la que la voluntad general (o por usar términos más modernos, los valores esenciales o el consenso normativo) se expresa y se cumple” (2007, p. 55). Este tipo de aclaraciones, hoy día han llevado a construcción de definiciones compuestas (Mann, 2007) a partir de las clásicas, como aporte del conocimiento sobre el Estado. Entre estas nuevas definiciones, se mencionan algunas que permiten comprender en profundidad la complejidad del tema:

Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él (O'Donnell, 2007, p.81).

Relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones

que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política (Oszlak, 2007, p.117).

Relación -cada vez más compleja- entre conjunto de instituciones políticas y ámbitos sociales con distintos grados de especificidad (...) las percepciones sociales que conforman la representación del Estado no se producen de forma coordinada por medio de las estructuras estatales o de los diversos ámbitos sociales, sino que pueden ser comprendidas como iniciativas, presiones o respuestas -en cada caso de reacción o de anticipación- a las condiciones de *policy networks* específicos de cada ámbito sectorial de producción de políticas (Jordana, 2007, pp. 519-520).

El Estado se ha venido convirtiendo en un actor social más, si bien dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción muy especiales, que le relacionan con el resto de protagonistas sociales en la arena de toma de decisiones (Subirats et al., 2008, p.21).

Estas perspectivas realizan aportes diversos para comprender al Estado, aunque también comparten elementos comunes para esbozar una definición: la noción de conjunto de instituciones y personas (diferenciadas), la centralidad de las relaciones políticas, un ámbito territorial sobre el que actúa y un monopolio del poder y dominación.

El presente trabajo se posiciona desde una definición compuesta de Estado que contiene un aspecto predominantemente institucional pero no desestima otros, vinculados a la funcionalidad estatal y de dicotomía abstracta de la dimensión social. La idea que tenemos sobre Estado se aproxima a la propuesta de definición de O'Donnell (2008) que señala

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejerce sobre aquel territorio (p.1).

En términos generales, retomando a O'Donnell (2008) este concepto presupone al menos cuatro dimensiones:

- El Estado como un conjunto de burocracias. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés, público o común.
- El Estado como un sistema legal. Entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. A través de estas, el Estado proclama garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial y de la población respectiva, usualmente concebida como una nación, o un pueblo.
- El Estado como un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Las afirmaciones implícitas en ella, invitan a un reconocimiento de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva que, según se suele postular, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales.
- El Estado es un filtro. Supone regular cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio, los mercados y la población que delimita.

Este conjunto de dimensiones, son tendencias que ningún Estado ha materializado completamente. Lo precedente implica que las cuatro dimensiones básicas del Estado son históricamente contingentes, por lo que su medida debe ser establecida empíricamente.

La dimensión organizacional del Estado se basa en burocracias, generalmente grandes y complejas: entendido como un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja.

El régimen, en especial el régimen democrático -de gobierno-, es una mediación entre el Estado y la sociedad: consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad hasta las más altas posiciones del Estado. El principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. El resultado de esa competencia determina quienes ocupan por un

tiempo determinado (en regímenes presidencialistas) como el caso venezolano o de acuerdo con condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales.

Por otra parte, tratar a las «políticas públicas» como un fenómeno determinado y concreto, es una tarea difícil porque las distintas definiciones enfatizan algún aspecto específico, de carácter normativo, el modelo decisional, la participación, etc., con lo cual la idea de política no es un término preciso ni evidente (Díaz Ruiz, 2017).

En principio, podemos relacionar el concepto de políticas públicas a decisiones y acciones (Salamanca, 1994; Oszlak & O'Donnell, 1984, 1995) omisiones (O'Donnell, 2008) de Estado (Oszlak & O'Donnell, 1984, 1995) o gobierno (Graglia, 2004) donde participan distintos actores sociales incluido el propio Estado, cuya intención es resolver un problema de la sociedad (Salamanca, 2003; Oszlak, 2012), satisfacer necesidades de la sociedad (Graglia, 2004), o no necesariamente (Oszlak & O'Donnell, 1995), y cuyo contenido decisional obedece a elementos técnicos, políticos, ideológicos, económicos u otros (Salamanca, 2003).

Para Graglia (2004), estas especificidades llevan a aclarar dos aspectos sobre la naturaleza de las políticas públicas. La primera, que lleva a presuponer que las decisiones -de las acciones- pueden venir de cualquiera de los actores sociales donde el Estado es el principal actor responsable de guiar la formulación y ejecución de la política. La segunda, relacionada a que la sociedad es el objeto o finalidad principal de las políticas públicas. En consecuencia, lo público de las políticas públicas es una noción en tránsito de lo estatal a lo social y de lo social a lo estatal, o dicho de otra manera, lo público de las políticas públicas se encuentra en la intersección de lo estatal y lo social.

Algunas definiciones abstractas y operacionales de políticas públicas que se encuentran en la bibliografía específica señalan lo siguiente:

(...) toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan “racional”, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos

relacionadas (...) cuya acción desempeñan organismos públicos o roles claves, pero no obligadamente exclusivos (Subirats, 1992, p. 41).

Una política pública representa el intento de definir o estructurar una base racional para actuar o no actuar (Parsons, 2007, p. 47).

Conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. (Subirats et al., 2008, p. 49).

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats et al., 2008, p. 36).

Acciones del Estado para solucionar problemas públicos (Dávila & Soto, 2011, p. 5).

Estas definiciones resaltan elementos constitutivos de las políticas públicas, que para Subirats et al. (2008) concurren en: a) solución de un problema público; b) existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público; c) una coherencia, al menos intencional; d) existencia de diversas decisiones y actividades; e) programa de intervenciones (o agenda pública); f) papel clave de los actores públicos; g) existencia de actos formales; y, h) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

La noción de políticas públicas asumida en este trabajo contiene los elementos antes citados y es recogida en la siguiente definición: decisiones, acciones y omisiones estatales promovidas para encarar problemas de la sociedad, y que son redefinidas como cuestiones, refiriéndolas a necesidades y demandas socialmente problematizadas, que mueven a distintos actores afectados o no por la cuestión -incluidos el propio Estado- a

toma de posiciones que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión (Oszlak & O'Donnell, 1995).

Esta definición de Oszlak y O'Donnell, extendida a la vivienda, nos lleva a definir las «políticas públicas de vivienda» a una toma de posición en forma de decisiones, acciones y omisiones, especialmente del Estado o de gobierno, que expresa la intención de resolver la cuestión de la vivienda.⁴² Para Bourdieu (2001) el Estado -y quienes están en condiciones de imponer sus puntos de vista a través de él- es un actor relevante que contribuye -directa o indirectamente- a producir el estado del mercado de la vivienda de las diferentes categorías sociales en materia habitacional. Es el producto de una doble construcción social: construye la demanda por medio de la propiedad o locación y, de la asignación de recursos públicos definidas por leyes y reglamentos, y construye la oferta por medio de la política en materia de crédito a los constructores (2001, p. 32).

En este sentido, el papel del Estado en la atención de necesidades de vivienda juega un papel clave “sea porque su satisfacción es la base de la estructura administrativa o porque los servicios que la satisfacen son un poderoso instrumento de poder y de control social” (Fourquet & Murard, 1979 citado por Leal, 1995, p. 18). Otras motivaciones que suelen emplearse para justificar la acción estatal en los problemas públicos -como la vivienda- alegan:

- La inclusión social⁴³ de las personas y sus familias, no solo a derechos sociales reconocidos sino también a las configuraciones organizacionales orientadas a hacerlas efectivas (La Serna, 2003).
- La mejora de la calidad de vida⁴⁴ de las personas como componente indispensable para el logro del desarrollo humano (Nussbaum & Sen, 1998).

⁴² Algunos problemas concretos de vivienda en la región, como vimos en el capítulo de introducción, son: segregación urbana; acceso a créditos de vivienda, precios del suelo; hacinamiento, disponibilidad de servicios públicos; alquiler; desalojos; infraestructura urbana; falta de espacios públicos, entre otros (HIC-AL, 2007).

⁴³ La Serna (2003) relaciona este tema a un proceso de construcción de equidad social y de reconocimiento. El propósito según el autor es promover la democratización de los espacios de inserción social y de las normas y reglas que la rigen.

⁴⁴ El enfoque propuesto por Amartya Sen intenta “conferir importancia a cada individuo y su contexto (...) ubica a los bienes, como medios, a través de los cuales el hombre puede conseguir acciones valiosas para su vida, en este marco se entiende que no todas las dotaciones afectan por igual a una población. (...) propone abrir el espectro de variables a partir de las condiciones específicas del lugar, tomando distancia de otros comúnmente utilizados” (Montoya, 2008, pp. 18-19).

- La asistencia y redistribución, basados en que la acción estatal fortalecerá las capacidades de las propias personas para enfrentar sus problemas como la vivienda (Pelli, 2007).
- El riesgo social que representa para las personas y para el propio Estado, el tema de la problemática de la vivienda (Cortés Alcalá, 1995b).
- La construcción de vivienda como mecanismo económico capaz de impulsar el crecimiento y la actividad de otros sectores económicos relacionados, como también por su capacidad de generar empleo (Cortés Alcalá, 1995b).

Desde la perspectiva de investigación sustentada en el presente trabajo, se coincide con las concepciones de políticas públicas de vivienda que invocan al Estado-gobierno como un actor relevante llamado intervenir sobre los problemas de vivienda que afectan a la población, a fin de propender a su resolución definitiva en un tiempo razonable, sin pretender entrar en discusión sobre la motivación -política, económica, social, entre otra- desde donde se pretenda justificar la acción estatal.

2.3 Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas

“El análisis de políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales que buscan integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia los problemas y las políticas públicas” (Parsons, 2007, p.32). Dicho análisis se ha definido como “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény & Thoenig, 1989, p. 10), teniendo entre sus objetivos

(...) contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar [o comprender] el buen o mal funcionamiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por lo tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos (Subirats et al., 2008, p. 35).

El análisis de políticas públicas es un campo de estudio compuesto por una diversidad de disciplinas, teorías y modelos necesariamente nutrido de múltiples marcos analíticos (Parsons, 2007). De acuerdo a Lasswell (citado en Parsons, 2007), tiene las siguientes características: multimetódico; multidisciplinario; orientado a los problemas;

preocupado por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas, en busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad.

Por su parte, Güendell (1989) identifica dos propósitos de los análisis de políticas públicas, no necesariamente excluyentes sino complementarias: el académico y el técnico-administrativo. El primero procura aumentar el acervo de conocimiento, interesándose en el análisis de la naturaleza de la política pública, y en algunos casos, en la evaluación de sus impactos en la sociedad y en sus estructuras. El segundo, busca mejorar la administración y gestión de la política, inclinándose por identificar factores que intervienen en la toma de decisiones y en la implantación de la política pública, con la finalidad de racionalizar dicho proceso.

Dicho esto, presentamos una síntesis de enfoques de análisis de políticas públicas, seguido de los elementos teóricos específicos en el que se sustenta la propuesta de análisis considerado en esta investigación.

2.3.1 Enfoques de análisis de políticas públicas

Retomando los aportes de Güendell (1989), podemos decir que en el análisis de políticas públicas se identifican dos grandes horizontes teóricos, el «analítico-prescriptivo» y el «crítico-interpretativo», que parten de hipótesis y supuestos diferentes, lo que los lleva a privilegiar algún o algunos aspectos en particular de las políticas públicas.

El primer enfoque, el analítico-prescriptivo, adjudica a la política pública una racionalidad de medios para fines predeterminados. Esta perspectiva centra su preocupación en la toma de decisiones, más aún: la política pública es definida como la adopción de decisiones. Parten de interrogarse cómo se adoptan las decisiones y quién las adopta. De ahí que tiende a estudiar la política de manera fragmentada, identificando una fase de gestación y formulación, una de adopción y una de ejecución o implantación.

Algunos de sus principales puntos de vista son: a) El enfoque racional, que presume la existencia de un actor racional, y concibe al estado como actor único. Su interés se fundamenta en estudiar cómo se adoptó la decisión de política pública; b) El enfoque

organizacional, revisa el supuesto de racionalidad optimizadora del anterior, al considerar que la complejidad de la organización -el comportamiento organizacional- limita el acceso a la información, lo cual reduce las probabilidades de realizar una acción racional. Por esta razón, para alcanzar el máximo de racionalidad en la decisión debe disminuirse la incertidumbre obteniendo el mayor control sobre la organización; c) El enfoque pluralista o incremental, que identifica un mercado político conformado por múltiples grupos de interés que obligan a desarrollar un proceso continuo de negociación.

Los enfoques analítico-prescriptivos exploran únicamente el carácter instrumental de las políticas públicas, interpretándola como una decisión que se encuentra subordinada a una legalidad inmanente (la racionalidad óptima del decisor), o a la técnica, que prescribe una racionalidad limitada (lo posible es lo técnicamente factible). De ahí que se muestren interesados por el control de todos aquellos factores que obstaculicen o limiten el carácter racional de la decisión.

El segundo enfoque, el crítico-interpretativo, por el contrario, enfatiza en el proceso social y en el contexto histórico-estructural que lleva a la definición de las decisiones. La política estatal es, para este enfoque, un resultado de la interacción social. De ahí que sus interrogantes fundamentales sean: ¿Por qué se adoptó determinada política pública? ¿Qué impacto tuvo o tendrá la misma? ¿Cuáles son sus características? ¿Qué procesos sociopolíticos podemos identificar en la política?

A diferencia del anterior enfoque, el crítico-interpretativo no diferencia en etapas objetivables a las políticas públicas, sino más bien las conciben como un proceso continuo de formulación y reformulación estratégica en el cual las agencias ejecutoras se encuentran totalmente vinculadas.

Dentro de este enfoque, podemos integrar la teoría marxista del Estado contemporáneo⁴⁵ bajo tres enfoques interpretativos de análisis: a) los instrumentalistas, que contribuyen a identificar el carácter de clase de las políticas; sin embargo, su concepción limitada del poder les impide captar la dinámica institucional y social que se teje dentro y en torno a ellas. Más aún, en la medida en que tienden a concentrar el poder en el Estado y parte de una visión reduccionista de clase, no se percatan del conjunto de constelaciones y

⁴⁵ Para Güendell (1989) el interés de esta teoría ha estado centrado, desde distintas perspectivas, en dilucidar el lugar estructural que ocupa el Estado en el sistema económico y político, su naturaleza de clase y sus políticas, y en los procesos de articulación social que se dan en relación con el accionar del Estado.

ramificaciones que se gestan en las instituciones y la sociedad, las cuales inciden directamente en el proceso de constitución de la política; b) los derivacionistas, por su parte, avanzan en explicar el lugar que ocupan las políticas estatales en la estructura económica y social, y su papel en el proceso de reproducción del capital. Sin embargo, pese a que reconocen el carácter estructuralmente contradictorio del Estado, presentan una lógica del capital como una legalidad inmanente, que tiende a subsumir a la política pública en los distintos procesos sociales y políticos presentes en las posiciones estatales; c) los de consenso, que se preocupan por dilucidar los mecanismos y prácticas dirigidas a alcanzar la cohesión social, que en último término quiere decir, la construcción de hegemonía.

Otras interpretaciones (Habermas, 1983; Offe, 1987; Laclau & Moufle, 1987) para Güendell, si bien no pueden ubicarse estrictamente dentro de la teoría marxista, contribuyen con nuevos elementos al análisis de políticas. El argumento fundamental de estos enfoques es que no existe en las sociedades contemporáneas un único principio de organización social. Estos enfoques contribuyen a ampliar el análisis político de las políticas públicas, el cual estaba anteriormente restringido a la actuación de sujetos preconstituidos y en una relación externa con la dinámica interna de constitución de la política. En este sentido, permite aproximarse a una concepción de políticas públicas alternativa tanto al marxismo tradicional como a los planteamientos analítico-prescriptivos.

Otros aportes específicos (Oszlak & O'Donnell, 1984; Nef, s.f; Mota, 1985) se ubican dentro de una preocupación que privilegia a la administración pública y representan un enfoque latinoamericano en este campo, buscando construir una identidad propia frente a la fuerte influencia que ha ejercido la tradición estadounidense. Además, constituyen una visión alternativa de análisis, tanto a las interpretaciones sociológicas que analizan al Estado como régimen político, como a los enfoques parciales de los funcionalistas y sistémicos. Los dos primeros (en referencia a Oszlak & O'Donnell y a Nef) se sitúan dentro de una dimensión que concibe al Estado como conjunto de instituciones, mientras que el otro (en referencia Mota) se esfuerza por desarrollar un enfoque organizacional, que capte la dinámica diversa y contradictoria que se presenta en las organizaciones públicas.

El interés de esta investigación estará centrado en el enfoque interpretativo (crítico) de análisis de políticas públicas, especialmente dentro de esta corriente alternativa

latinoamericana que llevan a entender al Estado-Gobierno desde la institucionalidad de la administración pública como una entidad heterogénea, contradictoria, sujeta a variadas presiones y compuesta por múltiples redes de poder. Naturaleza que, siguiendo a Oszlak & O'Donnell (1995), impide pensar su actividad sujeta únicamente a una racionalidad técnica.

2.3.2 Las categorías temáticas de análisis de políticas públicas de vivienda

En las políticas públicas, para Mascareño (2003), están presentes diversos actores en donde predominan la incertidumbre, los problemas no estructurados, las limitaciones y asimetrías de información; por lo que los resultados previstos en la etapa de diseño no se encuentran garantizados en absoluto. Esta misma complejidad es advertida por Oszlak & O'Donnell (1995) llevándolos a describir algunas consideraciones generales de la dinámica de las políticas públicas en la región, a saber:

- Las políticas públicas no constituyen ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinados, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.
- Las políticas públicas constituyen la suma o el producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí.
- El Estado -diferenciado, complejo y contradictorio- aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone tomar partido respecto de esta última, sea por acción u omisión.
- Participan de la política otros actores -además del Estado- que toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente -incluso más que las propias políticas estatales- el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas.

De esta manera, las políticas públicas atraviesan un complejo tejido de interacciones como consecuencia de la diversidad de posiciones, intereses e interpretaciones de actores que pueden -y suelen- ir cambiando con el curso del tiempo, y sugieren la posibilidad de estudiar procesos sociales analizando las prácticas de diferentes actores aglutinados en torno a cuestiones que definen la naturaleza, intensidad y límites de un área de acción social habitualmente de conflicto (Oszlak & O'Donnell, 1984; 1995), que en nuestro caso se centra en los gestores públicos habitacionales. Esas interacciones no sólo refieren a un carácter objetivo, en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos, sino que incluyen también un carácter subjetivo relacionada a cómo cada actor relevante define -y redefine- la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores.

Al intentar el estudio de la política pública, sugieren Oszlak & O'Donnell (1984; 1995), deben considerarse en el análisis, primera e indispensablemente, aspectos relacionados al contexto donde se inserta la política, pues sin conocerlo adecuadamente no se tendría posibilidad de comprender ni explicar esa política.

También el análisis, para Oszlak & O'Donnell (1984; 1995), no debe prescindir de un segundo aspecto relacionado a la cuestión que intenta resolver la política pública, las condiciones de surgimiento de esa cuestión y de las políticas adoptadas por actores sociales, es decir, analizarse aspectos alrededor del proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Esta consideración parte del supuesto que los análisis no pueden ser interpretados correctamente sin mostrar cómo se produce y desarrolla este proceso, y como los actores la reposicionan.

2.3.3 Dimensiones de análisis de políticas públicas de vivienda

En el apartado anterior observamos que desde el enfoque crítico-interpretativo de análisis de políticas públicas desde un abordaje latinoamericano, es necesario considerar las categorías temáticas del contexto donde se inserta la política, y el proceso social tejido alrededor del surgimiento, el tratamiento y la eventual resolución de la cuestión (Oszlak & O'Donnell, 1984, 1995). A continuación, desarrollaremos dimensiones teórico-empíricas que bien podrían considerarse para operacionalizar las unidades temáticas de análisis señaladas.

En la categoría que se refiere al contexto donde se inserta la política pública, para Oszlak & O'Donnell (1984) podrían trabajarse las siguientes dimensiones: histórica, que dan cuenta del marco en el cual se ha estructurado la política; estructural, que fija los límites, las posibilidades y las determinaciones más esenciales de la política; sistémica, que plantea las exigencias a las cuales se ve sometida la política en términos de funcionalidades, y coyuntural, que indaga los escenarios posibles.

Por otra parte, la categoría que investiga el surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión que ocupa a la política pública, podría considerarse a partir de las perspectivas sugeridas por Rodríguez & Taborda (2008), a saber, los procesos de formación, estilos de gestión y desempeños de la política pública, cuyo desarrollo intenta conocer y comprender las razones que produjeron los resultados e impactos de dichas políticas en los sujetos/familias, en la estructura del Estado y en el sistema socio-económico en general. A grandes rasgos las dimensiones se orientan a:

El proceso de formación ubica en un primer plano el rol de las relaciones de poder y evidencia las dimensiones esencialmente políticas de las políticas públicas, intentando así desenmascarar, cual es la arena principal en donde se dirimen los conflictos sociales y las respuestas estatales. Las sub-dimensiones que podrían ser valoradas en esta categoría (Ver Tabla 2) corresponden a: estructuración de la cuestión; validación de la cuestión y diseño de la cuestión (Rodríguez & Taborda, 2008).

Tabla 2.

Definición de conceptos entorno a los procesos de formación de políticas públicas de vivienda

Dimensión	Definición
Estructuración de la cuestión	Capacidad de una política de atender los problemas habitacionales deficitarios con un enfoque de integralidad en coherencia al tipo y particularidad del problema habitacional que se está abordando.
Validación de la cuestión	Respuesta habitacional constituida de elementos tangibles e intangibles, que propician un equilibrio en relación al predominio de materialidad de este tipo de política pública, y de su significación política asociada al crédito electoral que la misma conlleva. También refiere a la atención del conjunto de dimensiones que constituyen la necesidad habitacional a través de la respuesta habitacional.
Diseño de la cuestión	Refiere al grado de inclusión y participación de los sujetos y familias en el entramado socio-institucional del área territorial que los “aloja”, y que opera como soporte relacional y de ingresos para la reproducción social.

Fuente: Elaboración a partir de Rodríguez & Taborda (2008)

Los estilos de gestión se relacionan con el nivel de articulación y actuación del Estado para atender las cuestiones a resolver a través de las políticas públicas. Para Rodríguez & Taborda (2008) algunas de las sub-categorías que podrían ser consideradas para caracterizar el tipo de gestión -centralizada, descentralizada o asociativa- corresponde a: principios; racionalidad administrativa; práctica política; práctica de planeación, presupuestación y evaluación; nivel de publicitación.

En este mismo sentido, Sepúlveda & Fernández Wagner (2006) ofrecen otra opción de dimensiones de operacionalización (Ver Tabla 3) que consideramos es más amplia en referencia a la anterior. La primera, nivel de institucionalidad de la política que abarca dos sub-dimensiones: a) niveles de centralidad-no centralidad de la política y b) grado de intervención de la política en los mercados de producción y distribución de los bienes y servicios del hábitat, en los que se identifican por ejemplo, el del suelo urbano, financiero, de materiales y componentes de construcción, el de servicios urbanos, y el del parque de vivienda existente. La segunda, nivel de articulación de actores y agentes entorno al modo de gestión de la política. Un aspecto que puede ser valorada es el nivel de participación en las decisiones en dicho modo de gestión.

Tabla 3.

Definición de conceptos entorno a los procesos de estilo de gestión de políticas públicas de vivienda

Dimensión	Definición
Nivel de institucionalidad de la política	Entorno institucional construida que abarca dos aspectos: a) niveles de centralidad-no centralidad de la política y b) grado de intervención de la política en los mercados de producción y distribución de los bienes y servicios del hábitat
Nivel de articulación de agentes y actores para definir el modo gestión	Modo en que las diferentes lógicas se articulan en el entramado de actores que en torno a la política participan. Un aspecto que puede valorarse es el nivel de participación de los diferentes actores sociales en la toma de decisiones en la gestión de la política.

Fuente: Elaboración a partir de Sepúlveda & Fernández Wagner (2006)

La identificación de los niveles de institucionalidad de la política y de articulación de agentes y actores, para Sepúlveda & Fernández Wagner (2006), llevan a caracterizar tres tipos de políticas de vivienda: lobbista-clientelar, compensatoria y redistributiva. La primera, lobbista-clientelar, puede reconocerse, por ejemplo, en el campo de la construcción abierto a agentes del mercado y gubernamental del Estado, por tanto, de

construcción de demanda en función de su capacidad de ofertar. La segunda, compensatoria, atiende con un algún grado de integralidad las necesidades de la población, pero no es capaz de resolver aspectos estructurales de la relación espacio-sociedad. Mientras la tercera, redistributiva tiende a producir condiciones de acceso a los bienes y servicios del hábitat de forma equitativa e integradora, interviniendo y controlando el sistema de mercado (Ver Tabla 4).

Tabla 4.

Tipologías de estilos de política de vivienda aplicadas en América Latina

Política Lobbista-Clientelar	Política Compensatoria	Política Redistributiva
<p>Centrada en la construcción de vivienda, en acuerdo entre el lobby empresarial de construcción, y los objetivos de acumulación política de los niveles gubernamentales nacionales. Se caracteriza por tener una baja institucionalidad, compuesta por un sistema de comando altamente centralizado, y una construcción jurídica que pone el acento en la regulación del funcionamiento del sistema constructor (centrada en el origen, manejo y destino de los fondos) que suele denominarse “ley de vivienda”. Es una política cuyo impulso está dado por la conveniencia mutua de los actores involucrados en el entramado de intereses constituidos en torno a ellas, por ello, es una política que no interpreta el proceso real (del sujeto de su acción) sino que construye la demanda en función de su capacidad de ofertar.</p>	<p>Es un tipo de política más maduro en términos de construcción jurídico-institucional, una política que suele asignar fondos con mucha más transparencia, que selecciona grupos de población a atender, que suele permitir la participación a un número mayor de agentes y actores, de distintos niveles, que no es exclusivamente “viviendista” y atiende con algún grado de integralidad otros aspectos o se articula con otras políticas sociales. Se caracteriza por tener madurez institucional y niveles más o menos logrados de llegada a la población, pero no afecta aspectos estructurales de la relación espacio-sociedad, es decir de las relaciones en los mercados. Es una política cuyo impulso está dado por el intento de corregir las imperfecciones sistemáticas del cuerpo social (en relación a las condiciones de acceso a los bienes y servicios del hábitat) compensando -es decir desmercantilizando- mediante facilidades y/o provisión directa, las dificultades de su acceso en el mercado libre para una parte de la población.</p>	<p>Es aquella política que se propone como objetivo intervenir en los mercados controlando la obtención de rentas, redireccionando -en sentido social- tanto los recursos a asignar como la riqueza producida, tendiendo a generar condiciones acceso a los bienes y servicios del hábitat mucho más equitativos e integradores. Es socialmente más justa. Una política que no tiene actores subordinados, sino actores articulados por objetivos que son parte de diferentes acuerdos o concertaciones de interés. Una política que tiene como punto de partida el reconocimiento del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda. Se plantea las desigualdades en el acceso por la vía del mercado libre, y su impulso estará dado por una fuerte voluntad de operar sobre las causas, interviniendo fundamentalmente sobre los procesos de generación y distribución de la renta generada por el proceso de urbanización en su conjunto.</p>

Fuente: Elaboración a partir de Sepúlveda & Fernández Wagner (2006).

El desempeño de la política refiere a la capacidad para cumplir con las funciones que motivaron su formación. Algunas de las sub-dimensiones que pueden considerarse (Ver Tabla 5) para lograr formar una idea del impacto del desempeño de las políticas son: a) orientación hacia los problemas a partir de indicadores como capacidad de resolución de la problemática, calidad técnica e integralidad de las respuesta, integración urbana-social y eficacia⁴⁶; y b) reconocimiento de los sujetos a partir de indicadores como elegibilidad, costos personales y equidad (Rodríguez & Taborda, 2008).

Tabla 5.

Definición de conceptos entorno a los procesos de desempeño de políticas públicas de vivienda

Dimensión	Definición
Capacidad de resolución de la problemática	Capacidad de la política pública para atender los problemas habitacionales deficitarios con un enfoque de integralidad, en coherencia al tipo de problema habitacional que se está abordando.
Calidad técnica e integralidad de las respuesta	Repuesta habitacional constituida de elementos tangibles e intangibles, que propician un equilibrio en relación al predominio de materialidad de este tipo de política pública, y de su significación política asociada al crédito electoral que la misma conlleva. También refiere a la atención del conjunto de dimensiones que constituyen la necesidad habitacional a través de la respuesta habitacional.
Integración urbana-social	Refiere al grado de inclusión y participación de los sujetos y familias en el entramado socio-institucional del área territorial que los “aloja”, y que opera como soporte relacional y de ingresos para la reproducción social.
Eficacia	Expresa la relación entre los resultados alcanzados y los objetivos -y metas- programadas.
Elegibilidad	Define quiénes están contemplados o no en la política en términos de incluidos/excluidos.
Costos personales	La resultante entre lo que cada individuo y su grupo familiar entrega e invierte a cambio de lo que recibe.
Equidad	Parte del reconocimiento de la heterogeneidad de los sujetos y de la pobreza habitacional, e implica consideraciones de igualdad ciudadana y la estructuración de oportunidades de acceso y apropiación de bienes y servicios habitacionales.

Fuente: Elaboración a partir de Rodríguez & Taborda (2008)

En suma, las distintas dimensiones desarrolladas en esta sección, ofrecen una dirección de sistematización operacional de las unidades temáticas de análisis crítica-interpretativa

⁴⁶ En principio, para Rodríguez & Taborda (2008), la propuesta de indicador se centró en “eficiencia”, sin embargo, trasladamos la mirada a la “eficacia” porque creemos es término más acorde para asociarlo a la capacidad de resolución de la problemática en cuanto a objetivos programados y alcanzados.

de la política. En rigor, representa las variables de análisis de políticas consideradas en el avance y materialización del presente trabajo.

A continuación, se explicita la tabla síntesis de esquema de análisis considerado para el presente estudio (Tabla 6), construido a partir de integración de aportaciones teóricas-empíricas en el campo de análisis de políticas de vivienda de la región:

Tabla 6.

Esquema de análisis de las políticas públicas de vivienda*

Temáticas de análisis (Unidades de análisis)	Dimensiones	Sub-dimensiones
Proceso de formación de las políticas de vivienda	Estructura de la cuestión	
	Validación de la cuestión	
	Diseño de la cuestión	
Procesos de estilo de gestión de las políticas de vivienda	Nivel de construcción institucional	Centralidad – no centralidad de la política Intervención de los mercados
	Nivel de articulación de actores y agentes	Participación de los actores en la toma de decisiones de la gestión
Procesos de desempeño de las políticas de vivienda	Orientación hacia los problemas	Capacidad de resolución de la problemática
		Calidad técnica e integralidad de las respuesta
		Integración urbana-social
	Reconocimiento de los sujetos destinatarios	Eficacia
		Elegibilidad
	Costos personales	
	Equidad	

Fuente: Elaboración a partir de Rodríguez & Taborda (2008) y Sepúlveda & Fernández Wagner (2007).

* La consideración de este esquema de análisis de políticas públicas sobre otros tipos de propuesta de análisis alternativas (Medellín Torres, 2004; Murillo, 2013, Rodríguez, 2014; y Díaz Ruiz, 2017) se realizó sobre la base que algunas de sus categorías y dimensiones han sido utilizadas con resultados efectivos, como ejemplo Rodríguez & Taborda (2008).

2.3.4 Actores sociales de las políticas públicas de vivienda

Como mencionamos anteriormente, las políticas públicas son acciones, decisiones y omisiones estatales producidas por la interacción de actores interesados o afectados en resolver necesidades y demandas socialmente problematizadas. El concepto de actor hace alusión, para Subirats et al. (2008), “a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida esta última en función de las ideas

compartidas o del interés común unen a sus miembros” (2008, p. 50). Particularmente nos referimos a actores sociales (o colectivos) dado que emergen de la propia sociedad - incluido el propio Estado- y de sus problemas sociales. Esta categoría queda designada a formas de acción social organizada, con capacidad de influir en los procesos de las políticas públicas, cualquiera sean los intereses -culturales, económicos, políticos, laborales, confesionales, entre otros- que estas formas reconozcan y pretendan representar, y cualquiera sean los alcances adjudicados o auto-adjudicados a su actuación (La Serna, 1999). Esto implica influencias diferenciadas en las distintas etapas procesuales de las políticas de vivienda, que dependerán de las formas e intensidades de su participación (Rodríguez & Taborda, 2008).

Para Subirats et al. (2008) los actores sociales se constituyen en diferentes grupos en base al espacio desde el cual intervienen sobre las políticas públicas: las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivos, los destinatarios finales (actores privados) y grupos terceros que representan organizadamente intereses de las personas, o aquellas sin que las políticas les esté directamente destinada, ven cómo sus situaciones se ven modificadas más o menos permanentemente.

De manera desagregada, los actores sociales que pueden identificarse participando alrededor de las políticas públicas de vivienda son:

- Las instituciones públicas de vivienda y hábitat (locales, estatales, nacionales e internacionales), en las que realizan trabajos tanto gestores públicos habitacionales, personal administrativo y operarios de las distintas disciplinas profesionales;
- Empresas de servicios públicos (públicas o privatizadas);
- Población, organizaciones comunitarias y movimientos sociales relacionados a demandas de vivienda y hábitat. Particularmente los destinatarios de las políticas corresponden a un grupo social de la población amplio y heterogéneo, constituido no solo por los condicionamientos económicos, sino también, por factores ambientales, étnicos, etarios, sociales y familiares. Algunos ejemplos de estos factores agregados corresponden a: damnificados, inmigrantes, pueblos indígenas, adultos mayores, familias extensas, familias con alguna afectación de discapacidad, familias jóvenes, familias con jefe de hogar de madres soltera, entre otros;

- Gobiernos (municipales, estatales y nacionales) representadas en sus decisiones por alcaldes, gobernadores y presidente;
- Los poderes legislativos (municipales, estatales y nacionales);
- Universidades y centros de estudios especializados;
- Empresarios (cámaras, asociaciones o particulares) relacionados a la construcción, componentes de construcción e inmobiliaria; asociaciones gremiales de la construcción, entre otros.

De este conjunto de actores, nos interesa focalizar el análisis de las políticas de vivienda desde las instituciones públicas de vivienda en Venezuela, y particularmente, desde la perspectiva de los gestores públicos habitacionales dado que forma parte de la burocracia institucional estatal, a partir de sus experiencias y prácticas profesionales.

2.4 Las perspectivas teóricas del gestor público habitacional⁴⁷

La «gestión habitacional» es un término que aún no cuenta con una definición consensuada en el campo académico, dada la diversidad de prestaciones que suelen proporcionar los funcionarios de vivienda. *A priori* esta definición tiene que ver con actividades, responsabilidades o acciones (DoE, 1992; Pearl, 1997) procesos (Herzer & Pirez, 1994, 1999) generalmente relacionadas a prestatarios desde asociaciones, empresas o instituciones (Pearl, 1997) de interés estatal, privado u ONG's (Gatini, 2003; Casey, 2005), asociadas con frecuencia a la producción y mantenimiento de vivienda y otros servicios urbanos (Chartered Institute of Housing, 1993; Pearl, 1997; Casey, 2005). Concretamente, Herzer & Pirez (1994) la define como “conjunto de procesos dirigidos a articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permiten producir, hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo” (p. 17).

En el presente trabajo, en la integración de las anteriores precisiones, situamos a la «gestión pública habitacional» como procesos promovidas desde las instituciones estatales orientadas, en términos de Herzer & Pirez (1994, 1999), a producir, hacer

⁴⁷ Otros términos que creemos podrían ser utilizados para identificar a estos actores-sujetos es “gerentes público habitacional” o “decisores públicos habitacionales”.

funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo. De igual manera, las actividades que los gestores públicos habitacionales (GPH) suelen desempeñar no están claramente escritas y definidas. Autores que han trabajado la temática suelen posicionar al GPH como un actor externo técnico (Pelli, 2007), un responsable o funcionario público (Oszlak, 2017), un actor experto institucionalizado en la esfera del Estado (Fraser, 1991) o un actor interno político-administrativo que suele elaborar e implementar las políticas públicas (Subirats et al., 2008), sin embargo, el presente estudio considera que su definición dependerá de la actividad -o actividades- que realice. A continuación, se presentan algunos elementos que permiten delimitar la noción de este actor relevante que interviene en la política pública de vivienda.

2.4.1 Orígenes y desarrollo de la gestión habitacional

El campo de la gestión habitacional evidencia tener una larga tradición en Europa, en especial, con experiencias significativas en ciudades del Reino Unido. El antecedente de Octavia Hill, a finales del siglo XIX en Londres, permite considerar su trabajo como primer administrador de vivienda de alquiler privado y reformador de su época, labor que consistió en mantener un contacto directo con los inquilinos, dada la preocupación por el bienestar moral -de estos-, así como, la mejora y mantenimiento de las propiedades en las que vivían⁴⁸ (Smith, 1995 citado por Casey, 2005).

A partir de los años cuarenta, en el contexto de crecimiento progresivo del *stock* inmobiliario de las viviendas y fincas en las ciudades del Reino Unido y resto de Europa, parecen despertar desde las administraciones públicas locales, la necesidad de unificar prácticas de servicio habitacional, crear departamentos de viviendas, designar autoridades e inclusive capacitar a los trabajadores de dichas unidades en diferentes temas técnicos como presupuestos, contabilidad, derecho, construcción de edificios y saneamiento, entre otros (Casey, 2005).

En Latinoamérica, se conocen registros de actividades de gestión habitacional desde instituciones gubernamentales centralizadas de obras públicas en los distintos países

⁴⁸ Otra experiencia que acompañó a este movimiento a principio del siglo XX (especialmente en los años veinte), es la extensión del servicio habitacional desde los distintos departamentos de la ciudad (ingeniería, tesorería y salud pública) con un enfoque de la propiedad -y equipamientos urbanos- más que en las personas (Williams & Provan, 1991 citado por Casey, 2005).

(Argentina, México y Venezuela), a partir del segundo cuarto del siglo pasado, pareciendo replicar tales experiencias de los países desarrollados. Sus funciones se orientaron a la planificación, ordenación y ejecución de materialidades urbanas y servicios públicos. Especialmente cobran auge en los años 90, a nivel de los gobiernos locales impulsados por los procesos de descentralización de la administración del Estado y desde el trabajo de ONG's con los pobladores en las ciudades. Los responsables de los gobiernos locales frecuentemente interesados en promover la gestión de producción y mantenimiento del hábitat desde una visión facilitadora del mercado inmobiliario y simultáneamente compensatoria de la pobreza generadas en este marco de flexibilización⁴⁹, mientras, las ONG's desde una visión próxima a promover la participación comunitaria y producción popular del hábitat.

Se destaca más recientemente en países como Argentina, México y Uruguay, instancias académicas específicas de formación profesional de gestión habitacional⁵⁰ (en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, como a la de académicos dedicados a la investigación y a la docencia) y encuentro-discusión de distintas redes⁵¹ en torno a la problemática urbana de vivienda, que intentan un trato interdisciplinar e integradora de las distintas dimensiones que conforman el hábitat.

2.4.2 El gestor público habitacional: objetivos, funciones y características en la acción pública

Se entiende que las acciones de estos actores pueden estar guiadas (Pelli, 2007) por los siguientes objetivos y funciones:

- Facilitador y orientador de procesos de elaboración compartida de soluciones, relativas a la vivienda y hábitat, como coordinador o simple integrante de los grupos que gestionan esos procesos;

⁴⁹ Véase trabajo de Sepúlveda y Fernández Wagner (2006).

⁵⁰ Ejemplos de ellos son: En Argentina, la maestría en gestión y desarrollo habitacional de la Universidad Nacional de Córdoba acreditada desde 2004, la maestría en hábitat y vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata y la maestría en gestión y desarrollo de la vivienda social de la Universidad Nacional del Nordeste vigente desde 2013. En Uruguay, la maestría en arquitectura trayecto hábitat y vivienda (con énfasis en la vivienda social) de la Universidad de la República Uruguay, abierta desde 2018. En México, la especialización en vivienda de la Universidad Nacional Autónoma de México, acreditada desde 2013.

⁵¹ Ejemplos de algunas redes son: Red de Asentamientos Argentina, Red Hábitat-Argentina, Red de Hábitat Popular Chile, Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE-Argentina), Red Vivienda y Hábitat Sustentable del Sur-Sureste de México, la Coalición Internacional para el Hábitat de América Latina (HIC-AL), Red Mujer y Hábitat de América Latina.

- Canalizador de información;
- Introdutor de las pautas, valores, códigos y prioridades de la cultura de referencia;
- Otros roles que reunieran su intervención activa y decisiva pero que difieren marcadamente de la concepción predominante del rol profesional a cargo de decisiones.

Los gestores públicos habitacionales en el caso venezolano, a partir del trabajo de Romero (2012) se caracterizan por:

- Ser profesionales de diversas disciplinas: arquitectos, ingenieros civiles, urbanistas, contadores públicos, administradores, abogados, sociólogos, entre otros.
- Su designación y remoción de cargos -o responsabilidades- es por nombramiento político (presidente, gobernadores y alcaldes), es decir, no son cargos obtenidos por concurso público.
- Con capacidad de influir, en mayor o menor medida, en las acciones y toma de decisiones institucionales respecto a la cuestión de la vivienda en su ámbito territorial de competencia.
- Ocupar funciones de directivos, gerentes, coordinadores y supervisores en las instituciones públicas de vivienda (nacional, provincial o local).

En este marco de procedimientos y esfera pública, los GPH están llamados a aportar su conocimiento y experiencias en la acción estatal a través de las políticas de viviendas, que se adecuen a los parámetros que plantea la cultura de referencia y de las formas de cumplir con ellos, dentro de un cuadro de posibilidades reales (Pelli, 2007).

2.4.3 La (re)interpretación y (re)posicionamiento de las necesidades en las políticas de vivienda por el gestor público habitacional

El concepto de «necesidad de vivienda» es controvertido y sigue siendo objeto de discusión en las Ciencias Sociales (Elizalde, Martí & Martínez, 2006). Existe una mezcla entre dos circunstancias socialmente distintas: la necesidad como carencia y de la necesidad como aspiración (Leal, 1995; Leal y Cortés Alcalá, 1995; Cortés Alcalá,

1995). En un primer sentido, el criterio objetivo de la necesidad como carencia seria aquella situación atribuida a la exigencia de una vivienda de aquellos individuos y hogares que habitan de forma inadecuada, respecto a que no tienen vivienda y se alojan con otros, o porque se alojan en una vivienda precaria en términos de hacinamiento, falta de servicios básicos y equipamientos, deficientes condiciones física-materiales propia de la vivienda, inhabitables por la localización, entre otras. También la necesidad como carencia, se relaciona con comprender a la vivienda como un derecho humano.

En un segundo sentido, se expresarían aquellas situaciones de aspiración -de las personas- en las que se plantea la necesidad de algo porque se aspira poseerlo y subjetivamente se desea a toda costa. Particularmente, concepciones contemporáneas motivacionales como por ejemplo Maslow (1975, 1989) las trabaja a partir de categorías de “autorrealización” [o metamotivos]. Estas son asociadas a “deseos” que para Elizalde et al. (2006) “no comprenden una reducción de tensión, sino que incluso pueden aumentarla una vez que estos han sido satisfechos, ya que estaremos en condiciones de recibir impulsos hacia metas inagotables [los sujetos siempre permanecen en un estado de insatisfacción relativa] de carácter espiritual e intelectual” (2006, p.15). Desde este enfoque los sujetos tienden secuencial y permanentemente a cubrir las necesidades más deficitarias o objetivas -fisiológicas, seguridad, amor, pertinencia y estima- para sentirse motivados o impulsados a satisfacer “necesidades de desarrollo u subjetiva” que se orientan hacia el logro de la autorrealización⁵².

Otros concepciones, como el sistémico propuesto por Max-Neef, Elizalde & Hopenhayn (1986) intentan abrir la noción de necesidad a dimensiones no materiales y, parten de distinguir entre lo que son propiamente “necesidades” y lo que son “satisfactores de necesidades” y “bienes [y servicios]”. De acuerdo a este enfoque, el sistema de necesidades humanas fundamentales está conformado por tres subsistemas: a) necesidades; b) satisfactores; y c) bienes, los cuales interactúan e interrelacionan entre sí. El “subsistema de necesidades” propiamente dichas, que son permanentes, no cambiantes, constituidos por las necesidades fundamentales las cuales son pocas, finitas, identificables y clasificables, pero de carácter universales para la *especie homo sapien*, aunque inmateriales, o como procesos, en su forma de existir. El “subsistema satisfactores” experimenta una permanente transformación, puesto que forma parte de la

⁵² El concepto para Maslow (1968) tiene que ver a “la realización de las potencialidad de la persona, llegar a ser plenamente humano, llegar a ser todo lo que la persona puede ser; contempla el logro de una identidad e individualidad plena”. (Maslow,1968 citado por Elizalde, A. et al., 2006, p. 15)

cultura y en tanto de su dimensión inmaterial, es decir, el modo por el cual se expresa una necesidad. Mientras el “subsistema de los bienes”, corresponde a las dimensiones materiales de la cultura y es el que experimenta mayores transformaciones, por tanto es el medio por el cual el sujeto potencia los satisfactores para vivir sus necesidades. Y es, “la conciencia” el operador del sistema de necesidades con sus respectivas limitaciones espaciales-temporales, que en muchos casos pudiera estar mediada de la realidad que tenemos, la cual está determinada por la forma como visualizamos los recursos de éstos (abundantes o escasos; perdurable o perecederos; susceptible de aprobación individual o privada, o comunes y compartidos).

A partir de esta aclaración teórica, proponen un esquema de clasificación de las necesidades de acuerdo con dos criterios (Max-Neef et al., 1986). La primera, de “necesidades existenciales” relacionadas a ser, tener, hacer y estar. La segunda asociada a categorías axiológicas donde proponen las de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. De esta clasificación, por ejemplo se puede llegar a decir que el “alojamiento” no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia y protección, mientras la «vivienda» propiamente dicha es el bien o servicio que viene a satisfacer tal satisfactor de necesidad.

De estas preposiciones teóricas, se puede establecer que las necesidades de vivienda se encuentran constituidas por múltiples variaciones, originadas para Pelli (2007) por la fluctuación de los factores, elementos y componentes que la definen: la naturaleza del habitante; las convenciones de identidad pública y relación social; la innovación, disponibilidad y oferta de recursos tecnológicos en el mercado de insumos para la vivienda; la función de la vivienda como elemento componente de la trama territorial del hábitat; y el modo de vida de las personas.

La complejidad de comprensión de situaciones que constituyen a las necesidades de vivienda, también, es extensible a los procesos sociales que intentan hacerlas efectivas. Para comprender las políticas de vivienda del Estado (Bourdieu, 2001) habría que saber cómo se presentan las diferentes tomas de posiciones sobre la problemática, las relaciones de fuerza de sus defensores, de presión y el estado de la opinión mediática, concibiendo así a la política como un registro de las posiciones de fuerza mejores ubicadas en la esfera pública donde se abordó la problemática y eventual resolución. Así, para Bourdieu, sobre la base de antagonismos o alianzas de interés y afinidades de

habitus, los reglamentos que rigen el mundo de la actividad inmobiliaria se definen, en efecto, en las relaciones de fuerza y de lucha entre, por un lado, los agentes o instituciones burocráticas, a menudo rivales, y por el otro, las instituciones o agentes (grupos de presión, lobbies, entre otros) que actúan con el fin de imponer sus intereses o los de su mandante.

Por otra parte, en las políticas del Estado para Fraser (1991), coexisten actores con intereses contrarios, unidos y vinculados en redes de relaciones condicionadas, que en la esfera política suelen polemizar profundizando los desacuerdos ante las diversas posibilidades y alternativas. Esta se desarrolla en un medio en disputa según coinciden autores como Weber (1964, 1991), Bourdieu (1983, 2001), Fraser (1991), Honneth (1997), Foucault (2002) y Young (2008); y que pueden resumirse a través de los interrogantes sobre qué se necesita para superar la situación de problemática de vivienda y quién decide finalmente en estos asuntos.

Para Bourdieu (2001) y Foucault (2002), la disputa se traslada a la discusión en el campo del poder y dominación entre los distintos actores, mientras que para Fraser (1991) y Honneth (1997) se centra en el campo del reconocimiento, esto es del reconocimiento de la necesidad para Fraser y del reconocimiento de la injusticia para Honneth. En estas luchas coexisten pluralidades de formas de asociación, roles, grupos, instituciones, discursos, intereses y suposiciones, que giran alrededor del proceso comprensivo e interpretativo de la misma, y que llevan continuamente al cuestionamiento permanente del lenguaje de las necesidades.

Las demandas de necesidades, en este sentido, al estar unidas y vinculadas unas con otras en redes de relaciones condicionadas, multiplica la controversia tanto de su significado como en la manera de abordarlo, más aún cuando estas intentan desarmarse en la esfera política para su debate, y se profundiza los desacuerdos por las diversas posibilidades y alternativas.

El trato de las necesidades entonces debe distanciarse, para Fraser (1991), de los enfoques teóricos estándar que trasladen el interés en las necesidades a los discursos sobre las necesidades, y de la distribución de los satisfactores de necesidades a las políticas de interpretación de las necesidades. Tener presente estas claves pueden alejar las equivocaciones típicas de los planes públicos convencionales que presuponen que:

La necesidad habitacional responde a un patrón único e indiferenciado para todos los grupos sociales, con su correlato en un típico único de satisfactor genérico, del que se da por supuesto que puede satisfacer todas las necesidades habitacionales de cualquier familia [...] que la exigencia de desechar y descartar, o reducir en calidad, dimensión o prestación, algunos de los elementos consensuados como válidos en la acción pública (Pelli, 2007, pp. 28-29).

En la cultura política occidental, la discusión -en la esfera pública- sobre las necesidades no ha sido siempre algo central. Frecuentemente son consideradas información técnica que dan por supuestas las necesidades a través del relevamiento de información demográfica-habitacional de censos, encuestas y entrevistas, frecuentemente llevan a errores. Las teorías sobre necesidades, que no intentan explorar esas redes, no pueden arrojar mucha luz sobre las políticas de necesidades. Dichas teorías asumen que dichas políticas solamente se preguntan si varias necesidades predefinidas serán o no atendidas. Como resultado, desvían la atención de un número importante de cuestiones políticas:

- Toman la interpretación de las necesidades de las personas como simplemente dadas y no problemática.
- Asumen que no importa quien interpreta las necesidades en cuestión ni de que perspectiva ni a la luz de que intereses.
- Dan por sentado que las formas socialmente aceptadas del discurso público disponible para interpretar las necesidades de la gente son adecuadas y justas.
- Fallan al problematizar la lógica social e institucional de los procesos de interpretación de las necesidades.

Para superar estos puntos ciegos, propone Fraser (1991) una alternativa más crítica políticamente⁵³ orientada al discurso. Así, lo público se construye en esta pluralidad de interpretaciones que el GPH va a (re)interpretar y (re)posicionar, con mayor o menor grado de reconocimiento, de las posiciones y relaciones del mercado o de las necesidades de la población. Esta forma de abordaje de la política comprende tres momentos: el primer momento, la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política; el segundo momento, es la lucha por el poder de

⁵³ La autora afirma que este modo de abordaje permite una construcción cooperativa de la política, fundamentando que las redes tejidas alrededor de los discursos son naturales y gestionables (Fraser, 1991).

definirla y así determinar con que satisfacerla. El tercer momento, es la lucha asegurar o impedir la disposición correspondiente (Fraser, 1991).

Los GPH, en este particular, intervienen como interlocutores entre discursos de los destinatarios o afectados constituidos por personas, hogares, asociaciones de viviendas y movimientos sociales, y los discursos reprivatizadores constituidos por agentes inmobiliarios, financieros, privados, entre otros. Los primeros, cuyo propósito incentivan la cristalización de nuevas identidades sociales por parte de los grupos subordinados. Los segundos, dirigidas a dismantelar o reducir los servicios de bienestar social, y expertos teóricos, que provienen generalmente desde las academias para reconceptualizar las necesidades desde la multidisciplinariedad de las especialidades que aportan en la constitución de la sociedad.

“Las perspectivas autorizadas que pretenden ser neutrales y desinteresadas de hecho expresan perspectivas parciales e interesadas de grupos dominantes” (Fraser, 1991, p.36). Más aún indica la autora, cuando los discursos son institucionalizados en los aparatos del Estado, tienden a volverse normalizadores, dirigidos a reformar o más frecuentemente a estigmatizar las desviaciones. En el ejercicio de la función pública, los gestores deben desempeñarse en la acción de (re)interpretar y (re)posicionar las necesidades alrededor de la problemática de la vivienda.

Así la autora precisa en este campo de acción que:

La cuestión de justificar algunas interpretaciones de las necesidades sociales como mejores que otras involucran equilibrar consideraciones de procedimientos y de consecuencias (...) Mientras la cuestión de relación entre las demandas y el derecho, reside en que la exigencia de esta última adecuadamente reconstruidas y los reclamos de necesidades podrían ser mutuamente compatibles, e inclusive, intertraducible (Fraser, 1991, pp. 38-39).

De acuerdo con el recorrido teórico y los razonamientos expuestos, los gestores públicos habitacionales (GPH) ocupan una posición relevante alrededor de la política de vivienda. Con lo cual, han de tomar una decisión acerca de qué dimensiones han de ser consideradas como «necesidades» y cuáles no, así como, determinar con que satisfacerla y la definición de disposiciones correspondientes que aseguren su materialización, es decir, momentos de estrecha relación con los procesos de

formulación de la política, gestión y desempeño que son objetos de análisis de este trabajo.

2.4.4 La noción de vivienda y la importancia de reconocimiento por el gestor público habitacional

La «noción de vivienda», como aspecto central de las políticas públicas es sin duda un aspecto importante al promover el acceso, inclusión y disfrute de bienes y servicios habitacionales, y más concretamente a la ciudad, entre las personas. La recuperación de esta noción, especialmente por los gestores públicos habitacionales, permite tener en cuenta la amplitud de satisfactores que pueden ser considerados al momento de efectivizar su materialización desde las funciones que se desempeñan en la administración estatal con competencia habitacional.

El término de vivienda es polisémico, con el se refiere a: techo, cobijo, lugar donde se integra y socializa el individuo, recipiente de interioridad (Denche, 1995). Visto así “la vivienda no es solamente un espacio refugio, sino que amplía sus funciones convirtiéndose en espacios de trabajo, consumo y socialización, y sobre todo, en el lugar de la familia” (Cortés Alcalá, Menéndez & Navarrete, 2004, p. 127)

Además, es expresión de estatus social, un bien necesario, mercancía, patrimonio e inversión económica, un lugar para vivir en sociedad (Cortés Alcalá, 1995b; Denche, 1995), inclusive un derecho humano fundamental para el disfrute de una vida digna y adecuada (Cortés Alcalá, 1995b). Su definición también resulta un proceso complejo, dado que en ella -como hecho dinámico e histórico- se interrelacionan aspectos físicos, espaciales, económicos, sociales, político-institucionales y culturales (Cortés Alcalá, 1995b) retomando otras dimensiones que resultan fundamentales en la vida de las personas.

A efectos de este trabajo cuando hablamos de vivienda⁵⁴, nos referimos a la concepción establecida por Pelli:

Conjunto estructurado de bienes, servicios y situaciones agregables, desagregables, intercambiables y articulables en el tiempo y en el espacio, cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte,

⁵⁴ Véanse otras definiciones de vivienda en Yujnovsky (1984); Denche (1995); Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (2000); Szalachman, (2000); Ley de Régimen Prestacional de la Vivienda (2008).

identificación e inserción social de la vida doméstica, cumpliendo con condiciones específicas y propias de las pautas culturales, económicas y funcionales de la sociedad urbana-moderna, en general, y del habitante concreto, integrado a esa sociedad, en particular. (2007, p. 171)

Desde esta definición, no solo tiene contenido tangible, relativo a la vivienda propiamente dicha, a los servicios públicos y al equipamiento urbano, sino también, intangible -relacionado a la trama de relación social, la escala de distancias físicas y sociales, los valores simbólicos, las convenciones culturales y la normativa en la ciudad para uso, mantenimiento y gestión de la vivienda.

Particularmente, la vivienda social se asocia a una variedad de significaciones: vivienda condición, alojamiento barato, alojamiento gratuito, vivienda para los otros, vivienda para los sectores más pobres de la ciudad (Alguacil, 1995; Cortés Alcalá, Menéndez & Navarrete, 2004; Cortés Alcalá & Antón, 2007).

La vivienda, desde lo social, “puede y debe ser, porque tiene esa oportunidad que le libera del mercado, una intervención para generar sociabilidad, para crear, reinventar y recuperar la ciudad” (Alguacil, 1995, p. 70), “una acción efectiva de distribución de riqueza” (Sepúlveda, 2008, p. 19), constituyendo así “el dispositivo de una política que se propone para afrontar el problema de los impedimentos originados en la condición de mercancía de la vivienda y por lo tanto, de las dificultades que tienen los hogares más pobres de abordar su precio de mercado (Fernández Wagner, 2004; Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006).

En términos generales, al promover el acceso, inclusión y disfrute de servicios habitacionales existen un amplio abanico de prestación -del que la vivienda propiamente dicha tan solo es una dimensión- que considerar en las políticas de vivienda, y que en todo caso, debe guardar relación, tanto con las necesidades y demandas de los actores - apropiadamente (re)interpretadas y (re)posicionadas- que entorno a la política participan y su satisfacción en términos de orientación hacia los problemas y reconocimiento de los sujetos destinatarios.

2.5 Estudios sobre problemáticas de vivienda y la vacancia desde la perspectiva de los gestores públicos habitacionales

Los primeros estudios de problemáticas de vivienda, de acuerdo a Cortés Alcalá (1995b), se sitúan en Europa entre los siglos XVIII a la primera mitad del XIX, bajo el contexto de desarrollo industrial capitalista⁵⁵ donde las ciudades soportaban crecientes y terribles presiones ante la necesidad de proporcionar alojamiento a sus habitantes, principalmente obreros. La sensibilidad de las clases burguesas⁵⁶, filántropos y los Estados, frente a la gravedad que había alcanzado la problemática -sobre la salud, la vivienda y el deterioro de la moral y las costumbres tradicionales- llevaron a los primeros estudios sistemáticos sobre las condiciones de vida de la clase obrera y el alojamiento.

Estas investigaciones sociales denominadas pre-disciplinarias⁵⁷ tuvieron dos orientaciones (Cortés Alcalá, 1995b). La primera, conocida como topografías médicas, consiste en estudios mediante metodologías tales como encuestas y trabajos de campo, aplicadas generalmente por médicos que pretendía “detectar a través del conocimiento pormenorizado del hábitat obrero, la relación que pudiese existir entre este medio social y el elevado índice de enfermedad y muertes” (p. 55). La segunda orientación de estos estudios, se refiere a investigaciones monográficas apoyadas algunas en encuestas que pretendían “estudiar condiciones higiénicas y de existencia de la clase obrera” (p.56)

A partir de la segunda mitad del siglo XIX fueron incorporándose progresivamente otras disciplinas de las ciencias sociales -disciplinas tales como sociología, economía, política, geografía, antropología, demografía, entre otras- al estudio de la problemática de vivienda, concebida como un objeto específico de investigación. Así, a partir de estudios teóricos-empíricos avanzados⁵⁸ en este período, emergen los diferentes enfoques teóricos hoy conocidos de investigación de la vivienda: ecológica, neoclásica,

⁵⁵ Este proceso llevó a experimentar distintos cambios en la configuración humana, demográfica y territorial de las sociedades, junto a fenómenos como la industrialización, urbanización, desertización rural y emigración (Cortés Alcalá, 1995b).

⁵⁶ Señala incluso Cortés Alcalá (1995b): “la intervención de la burguesía sobre la problemática de vivienda obrera se produce como consecuencia de la extensión de la conciencia de que este problema social tenía la suficiente entidad como para socavar sus privilegios sociales” (p. 55).

⁵⁷ La definición, para Cortés Alcalá (1995b), obedece a que “(...) se realizan sin un marco teórico capaz de integrar las perspectivas parciales en una óptica mas general que permitiese construir un objeto preciso de investigación encuadrada en el seno de las ciencias sociales” (p. 62).

⁵⁸ Véanse, entre otros: Quinn, 1974; Alonso, 1964; Pahl, 1975; Harvey, 1977; Castells, 1972; Engels, 1975; Daolio, 1977; Leal, 1978).

institucional, crítica, política, culturalista, de necesidad social, entre otros (Cortés Alcalá, 1995b).

Más recientemente, los estudios políticos e institucionales de problemáticas de vivienda, donde se ubica nuestra investigación, han cobrado relevancia sobre todo en países donde las políticas de vivienda han estado promovidas desde el propio Estado (Walker, 1998, 2000; Bourdieu, 2001; Marston, 2004; Malpass, 2005; Sturzaker, 2008; Young, 2009; Manoochchri, 2009; Ibem, 2011). Estos trabajos, a rasgos generales, se han interesado en analizar el rol del Estado en las políticas, los modos de financiación, el impacto sobre la estructura de la población y los territorios, entre otros.

En los últimos 40 años, en América Latina, se han desarrollado estudios de problemática de políticas de vivienda con orientación de análisis en el conflicto urbano-habitacional (Pradilla, 1981, 1997, 2010, 2014; Jaramillo, 1988, 2009; Abramo, 2003, 2012; Sabatini & Cáceres, 2004; Garay, 2007; Larangeira, 2007; Harvey, 2007; Ferreira, 2012; Pirez, 2013) como también de las propias políticas de vivienda como objeto central de preocupación (Falú y Marengo, 2004; Rodríguez & Sugranyes, 2005; Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006; Villar, 2007; Gargantini, 2005, 2010a; Marengo & Elorza, 2009, 2010; Elorza, 2014b; Olejarczyk, 2015; Oszlak, 2017).

A saber, los análisis sobre los conflictos urbanos en América Latina han intentado explicar la producción y transformación urbana de las ciudades a partir de las etapas de modificaciones del sistema de acumulación capitalista. En cambio, los análisis de las políticas públicas de vivienda en América Latina se han dirigido especialmente a la cuestión que intenta resolver, o en el papel que juegan actores sociales que intervienen en el proceso social de la vivienda.

Dentro del conjunto de los trabajos que han analizado políticas públicas de vivienda con orientación en la cuestión que se busca abordar, destacamos el trabajo de Sepúlveda & Fernández Wagner (2006), quienes realizaron un análisis crítico de las políticas nacionales en América Latina en base a la observación comparada entre países; y el de Coulomb (2012), que plantea una revisión general histórica de políticas de vivienda de los estados latinoamericanos a partir de la transformación del modelo estatal habitacional, la cuestión del suelo urbano, los procesos de segregación residencial, la guetización de los conjuntos habitacionales, y la descentralización de las políticas habitacionales y de la gestión urbana. Los hallazgos de Sepúlveda & Fernández Wagner

(2006) advierten sobre ciertas tendencias, observadas en los últimos años de implementación de políticas erráticas, circunstanciales y/o sectoriales, influenciadas en gran medida por actores del mercado. Mientras Coulomb (2012) identifica una preeminencia de estudios de cierto “viviendismo”⁵⁹, que sugiere abandonar y trasladarlo al análisis de las políticas de los gobiernos en sus distintos ámbitos de competencia. Ambos trabajos coinciden que los Estados nacionales en la región han reorientado su rol de interventor a facilitador de la expansión de la lógica de mercado, y poco a la regulación del mismo.

Otro trabajo, realizado por Cohen, Carrizosa & Gutman (2016) evaluó el progreso obtenido por países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México al enfrentar los retos del crecimiento urbano acelerado en las últimas dos décadas, en el marco de los compromisos adquiridos por los gobiernos nacionales en la Conferencia de las Naciones Unidas Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996. Los resultados advierten que existen progresos concretos de abordaje del déficit habitacional cuantitativo (en México y Chile), avances normativos en la función social de la propiedad, descentralización de la planeación territorial (en Brasil y Colombia) y de reducción de la pobreza, el desarrollo de infraestructura primaria e incluso disminución modesta del déficit habitacional (en Argentina y Ecuador). No obstante, estos progresos no logran contrarrestar, en el desarrollo urbano de los países de la región, una desregulación del mercado, falta de integralidad en las políticas sectoriales, debilidades de calidad y localización de la vivienda construida, financiamientos a las familias con mecanismos accesibles, entre otros, que han impedido hacer efectivos los compromisos asumidos respecto a mejorar la calidad de vida de la población en las ciudades.

Este marco de contradicciones, de progresos y retrocesos para transformar la cuestión urbana, lleva a plantear si verdaderamente las políticas nacionales de viviendas implementadas en los países de la región a lo largo del tiempo, han llevado a sostener y/o profundizar las condiciones de pobreza y precariedad urbana heredadas y reproducidas sobre el territorio.

En este contexto regional, algunos trabajos desarrollados en Venezuela, advierten sobre la profundización de la problemática de vivienda y la baja efectividad de las políticas

⁵⁹ Término que para Coulomb (2012) da cuenta de la tradicional manera de comprender la vivienda casi exclusivamente a la dimensión de cuantificación de producción de viviendas nuevas, desconociendo otras que, también forman parte de la cualificación del entorno construido.

públicas para atenderlas (Dikdan, 2005; Centeno, 2006; Pérez de Murci, 2008; Uzcátegui, 2008; Bolívar et al., 2012; González del Castillo, 2016). Especialmente el trabajo de Dikdan (2005), evaluó la implantación de los cuatros sub-programas nacionales habitacionales⁶⁰ de mayor inversión de los recursos estatales por la gestión presidencial de Hugo Chávez -desde el año 2000- contenido en el Programa de Inversión del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional⁶¹ en el estado Lara, con el propósito de establecer una propuesta de mejora para la vivienda popular. El estudio constató debilidades organizativas, de articulación, ejecución, control, seguimiento, desempeño de los programas de vivienda implantadas, estableciendo recomendaciones para cada programa habitacional a fin de mejorar los procesos de estos.

Estudios de análisis de políticas desde los gestores públicos habitacionales

En cuanto al papel que juegan los actores sociales que intervienen en el proceso de las políticas de vivienda en América Latina, la academia ha focalizado su atención desde el abordaje de sus roles específicos: destinatarios, expertos, privados, academias y hasta de la práctica profesional (Montoya, 2008; Elorza, 2009; 2014b; Gargantini et al, 2006; Aravena & Sandoval, 2008; Gargantini, 2010b; Pelli, M. B., Scornik & Nuñez, 2003; Pelli, M.B & De Manuel, 2017). A grandes rasgos, estos trabajos desde diferentes perspectivas teórico-metodológicas, han procurado comprender las modalidades de las intervenciones, articulaciones e incidencias de estos -o en estos- agentes respecto a la gestión y producción social del hábitat, planteando la necesidad de implementar nuevos marcos institucionales y la generación de conocimientos multidisciplinares. Más allá del reconocimiento de la articulación de diferentes y diversos actores en las definiciones e implementación de las políticas públicas de vivienda, por lo general, los estudios se han centrado en la perspectiva de los sujetos/familias destinatarios de las mismas.

Particularmente, la perspectiva de los actores institucionalizados -en la administración del Estado- como los gestores públicos habitacionales, si bien han sido referenciadas en algunos trabajos (Pelli, M. B., Scornik & Nuñez, 2003; Rodríguez & Sugranyes, 2005;

⁶⁰ Los cuatro sub-programas habitacionales considerados -sobre un total de seis- fueron: Habitación física de zona de barrios; Mejoramiento/ampliación de casas en zonas de barrios y urbanizaciones; Rehabilitación de urbanizaciones populares (especialmente desarrollo masivo de vivienda); y Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo (especialmente créditos individuales para la construcción en parcelas aisladas).

⁶¹ Ley aprobada según gaceta Oficial extraordinaria N° 5.392 de fecha 22/10/1999 y modificada en gaceta oficial N° 37.066 de fecha 30/10/2000.

Oszlak, 2017), no se ha configurado como objeto de estudio en los trabajos relativos a las políticas de vivienda, a pesar del reconocimiento de su rol como intermediario entre destinatario y Estado, al intentar (re)interpretar y (re)posicionar administrativamente las distintas demandas de necesidades de los actores que alrededor de la políticas de vivienda participan.

Por ejemplo, Rodríguez & Sugranyes (2005) y Oszlak (2017) analizaron políticas de vivienda concretas en Chile y Argentina, respectivamente, describiendo articulaciones de instituciones públicas y algunas decisiones puntuales de funcionarios públicos que permitieron relevar particularidades y desempeños de programas habitacionales específicos, empero, no profundizan en las prácticas y experiencias profesionales de los gestores públicos habitacionales que pudieron aportar mayor información -al menos interpretativa- para comprender los procesos sociales de surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión tratada.

Otro trabajo (Pelli, M. B., Scornik & Nuñez, 2003) analizó, desde el enfoque conceptual y comparativo de casos⁶², procesos participativos en la gestión urbana en Latinoamérica, donde intervienen distintos actores sociales -entre ellos funcionarios públicos como los gestores públicos habitacionales- centrándose en inquietudes respecto a la importancia de este método, en el alcance que tienen, en la manera de implementarlas, en las diferencias discursivas y la práctica real. Los hallazgos del análisis de proyectos implementados apuntan a que, generalmente, el diseño participativo es utilizado como base para el desarrollo de un proyecto realizado por un profesional y acordado posteriormente por las familias destinatarias, es decir, un proceso técnico donde la participación suele entenderse como consulta a los destinatarios, pero la decisión final la siguen teniendo los actores con mayor incidencia de poder. Por otra parte, relacionan la escasez de profesionales formados en los procesos participativos en la gestión urbana con la deficiencia de implementación de la metodología y los desempeños de la acción estatal.

Reconocida la vacancia en el abordaje de la perspectiva de los gestores públicos habitacionales, y como primer antecedente del presente trabajo, Romero (2011) evaluó

⁶² Los casos estudiados por Pelli, M. B. et al. (2003) correspondieron a: Cacique Pelayo (Fontana-Chaco, Argentina), Villa Madrid (Limpio-Asunción, Paraguay), Las palmas (San Salvador, El Salvador) y Villa Encarnación 1 y 2 (Resistencia-Chaco, Argentina).

de manera integral las unidades gerenciales de organizaciones gubernamentales⁶³ con competencia en vivienda y hábitat, con el propósito de establecer un modelo de gerencia estratégica como elemento de mejora de la gestión de la política habitacional en Lara (Venezuela). Conforme al objeto, efectuó diagnósticos organizacionales de sus entornos (interno y externo) y del tipo de gestión habitacional prestada, constatando entornos institucionales poco maduros que limitaron la capacidad desde lo público de ofrecer soluciones efectivas a las necesidades y demanda de la población. El trabajo sugiere la necesidad de profundizar los estudios sobre funcionarios públicos habitacionales que en rigor inciden -en mayor o menor medida- en las decisiones y acciones institucionales, además de modos de abordaje más creativos e integrales, apelando a las miradas de las distintas disciplinas y mayor apertura de actores sociales.

Otros estudios complementarios de análisis de políticas públicas

Pueden encontrarse otros trabajos (Oszlak & O'Donnell, 1995; Camou & Soprano, 2007; Oszlak, 2012; Elizalde & Riorda, 2013) que, si bien no pertenecen al campo específico de la vivienda pública, pero sí a la administración y gestión de gobierno en América Latina, señalan que las instituciones públicas trabajan bajo entornos marcados por la burocracia, la incertidumbre y relaciones de poder. El trabajo de Elizalde & Riorda (2013) aporta a estas precisiones, al advertir que los decisores públicos en el ejercicio de sus posiciones -desde lo institucional- se encuentran limitados por los procedimientos y esferas de control de las decisiones, que les impide en muchos casos operar y desempeñarse de manera efectiva. Especialmente Oszlak (2012) identifica algunos rasgos que caracterizan el proceso decisorio de las administraciones públicas en América Latina respecto al diseño e implementación de políticas públicas, a saber: el predominio de una visión presentista; la ignorancia de los efectos colaterales; la

⁶³ Trabajo de tesis realizado para la Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (UNC), presentada en el año 2012. Los casos estudiados fueron del ámbito de la provincia Lara (o estado Lara): *a nivel provincial* la Fundación Regional para la Vivienda del Estado Lara (FUNREVI) y *a nivel municipal* [Instituto Municipal de la Vivienda de Iribarren (IMVI); Instituto Municipal de la Vivienda de Torres (IMVITOR); Instituto Municipal de la Vivienda de Morán (IMVIMOR); Instituto Municipal de la Vivienda de Palavecino (IMVIPAL); Instituto Municipal de la Vivienda de Simón Planas (IMVIPLANAS); Instituto Municipal de la Vivienda de Urdaneta (IMVIUR); Instituto Municipal de la Vivienda de Jiménez (IMVIJIM); Instituto Municipal de la Vivienda de Crespo (IMVICRE); Fundación de Producción Comunal Socialista para los Servicios, Obras Públicas y Hábitat del Municipio Andrés Eloy Blanco (E.P.C.S. Obras Públicas Andrés Eloy Blanco).

preferencia por una gestión autista; y la ausencia de responsabilidad. Estos rasgos, para el autor, han llevado en el tiempo a la adopción de políticas equivocadas.

Lo antecedentes expuestos constituyen referentes ineludibles en la realización del presente estudio, cuanto permiten situar, contextualizar y justificar una investigación con centro de preocupación en las políticas públicas de vivienda en Venezuela y las perspectivas de los gestores públicos habitacionales que consideramos tienen una participación significativa respecto de dichas políticas, poniendo de relieve lo novedoso del estudio propuesto.

2.6 Síntesis de lo abordado en el capítulo

A lo largo del capítulo presentamos el desarrollo teórico conceptual sobre análisis de políticas públicas de vivienda y del gestor habitacional. Inicialmente realizamos un breve relevamiento por conceptos considerados centrales en este trabajo como Estado, políticas públicas y políticas públicas de vivienda. Sobre el «Estado», se presentó diferentes posturas clásicas como por otras más recientes; ahí nuestra idea de Estado desde el posicionamiento teórico, se alinea a la concepción moderna que la fijan como predominantemente institucional y de relaciones sociales, basado en burocracias, mediado por un régimen democrático de gobierno, de poder político, y no del todo independiente.

Sobre «políticas públicas» desarrollamos conceptualizaciones y elementos constitutivos, indagando específicamente en las «políticas públicas de vivienda» que, coincidimos con planteos de los autores que la comprenden, por un lado, como resultados de interacciones sociales donde que lleva a la definición de decisiones; y por otro lado, como toma de posición estatal, en forma de decisión, acción u omisiones, en torno a la cuestión de la vivienda.

Seguidamente, presentamos una revisión teórica de los principales paradigmas de análisis de políticas públicas, examinando especialmente el enfoque «crítico-interpretativo» dentro de una visión latinoamericana que retoma el foco de atención en la administración pública, que buscan construir identidad propia frente a la influencia que ha ejercido la tradición estadounidense basadas en interpretaciones parciales sociológicas, funcionalistas o sistémicas. Este enfoque de análisis, llevan a entender que las políticas tienen lugar en una esfera pública heterogénea, contradictoria, sujeta a

presiones de la más variada índole, naturaleza que consideramos se insertan en la administración pública en Venezuela, particularmente la de Lara. En este sentido, diversos trabajos teóricos-empíricos señalan la necesidad de analizar temáticas procesuales como: el contexto donde se inserta la política, el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión (Oszlak & O'Donnell, 1995; Rodríguez & Taborda, 2008).

También se profundizó en la perspectiva teórica del gestor público habitacional, recorriendo las distintas nociones y posiciones institucionales que podrían llegar a ocupar en su labor profesional. Así, a partir del reconocimiento e integración conceptual de distintos trabajos (Herzer & Pirez, 1994; Cortés Alcalá, 1995b; Elizalde & Riorda, 2007; Pelli, 2007), los GPH quedan definidos como sujetos dentro de las instituciones públicas con competencia en vivienda y hábitat, en posiciones diversas (técnicas, políticas, administrativas, sociales y no del todo determinadas) alrededor del control de procesos de formación, gestión, implementación y control de las políticas de vivienda en un ámbito político-territorial concreto. La posición de los GPH en la re-interpretación de las necesidades de vivienda como de sus satisfactores estará determinada tanto por su preparación profesional en torno a la problemática de vivienda y de la administración pública, como por su capacidad política para gestionar las discusiones que surgieran de dichos procesos y la disposición propia de participación con los grupos o para los grupos que trabaje.

Por otra parte, de la revisión de estudios sobre problemáticas de vivienda se observa que constituyen un tema ampliamente abordado desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Particularmente, los estudios (o análisis) de las políticas públicas de vivienda han cobrado relevancia en los últimos cuarenta años en países donde las políticas han estado promovidas desde el propio Estado. A rasgos generales, se encuentran constituidas por una diversidad de trabajos regionales, nacionales y locales en menor número, que han orientado el análisis desde enfoques históricos, comparados y hasta del rol de los actores alrededor de las mismas. No obstante, de la revisión realizada se advierte la vacancia de la perspectiva del gestor público habitacional alrededor de las políticas, así como también, de profundización de comprensión de las políticas de vivienda implementadas en Venezuela sobre todo en los últimos años.

En este contexto, de profundización de la problemática urbana-habitacional en las ciudades de la región (advertido a partir de lo desarrollado en el capítulo I) y de

vacancia de abordaje de problemáticas de vivienda en Venezuela desde la producción académica (advertida en el presente capítulo), situaciones que consideramos necesario abordar, buscando comprender el contexto donde se insertan las políticas y el proceso social del que son partes, particularmente, considerando las percepciones de los GPH dada la importancia de interacción en las mismas.

CAPÍTULO III

CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA (1999-2013)

3.1 Introducción

Este capítulo se dedica a reconocer el contexto donde se insertaron las políticas públicas objeto de estudio, dimensión de análisis imprescindible para conocerlo adecuadamente (Oszlak & O'Donnell, 1995).

Se propone entonces un relevamiento contextual de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013), haciendo referencia a la situación histórica y estructural de las transformaciones y las relaciones más relevantes de la dinámica política, normativa, económica y social del país, que dan cuenta del marco en el cual se ha configurado la política, así como los límites, las posibilidades y las determinaciones más extendidas en dicho período. Para ello se recurrirá a fuentes de información secundaria, a nivel bibliográfica especializada⁶⁴ y documental⁶⁵.

Con este objetivo se describen, inicialmente precisiones generales de Venezuela y el estado de Lara, lugares definidos para la presente investigación. Se continúa con una historización de las políticas de vivienda en el país, para introducir el desarrollo de la configuración de las políticas de vivienda en Venezuela (1999-2013) a partir de las etapas de auge, consolidación y debilitamiento del proceso de la Revolución bolivariana. Posteriormente, se presentan un detalle del financiamiento público en vivienda y otros servicios urbanos durante el período estudiado, seguido por una exposición del sostenimiento de la problemática de vivienda en el marco de las políticas implementadas en dicha etapa. Por último, se realiza una síntesis de lo abordado en el capítulo.

3.2 Venezuela y Lara: Precisiones generales

Antes de adentrarnos en el relevamiento del objeto específico de la presente investigación, creemos conveniente precisar información general de Venezuela y del

⁶⁴ Se consideró textos y artículos académicos, prensa profesional, artículos de diarios, entre otros.

⁶⁵ Por ejemplo, leyes, reglamentos, decretos oficiales, boletines gubernamentales y de asociaciones profesionales, informes técnicos, entre otros.

estado Lara sobre aspectos demográficos, urbanos, habitacionales y económicos del lugar donde tiene entidad la política pública estudiada.

Acerca de Venezuela

La población venezolana, con cerca de 31 millones de habitantes, presenta características de joven⁶⁶ y en crecimiento⁶⁷ con una tasa promedio anual de alrededor del 1,2 por cada 100 habitantes (CEPAL, 2019).

Particularmente, la Región Norte-Costera de Venezuela integrada por casi el 22% del territorio concentra cerca del 68% de la población (Ver Figura 1). Los estados -de un total de veinticuatro- más poblados son: Zulia (4.255.848), Miranda (3.261.214), Carabobo (2.5195.81), Distrito Capital (2.087.492), Lara (2.027.921), Aragua (1.855.223), Anzoátegui (1.729.952), Bolívar (1.837.485), Táchira (1.263.875).

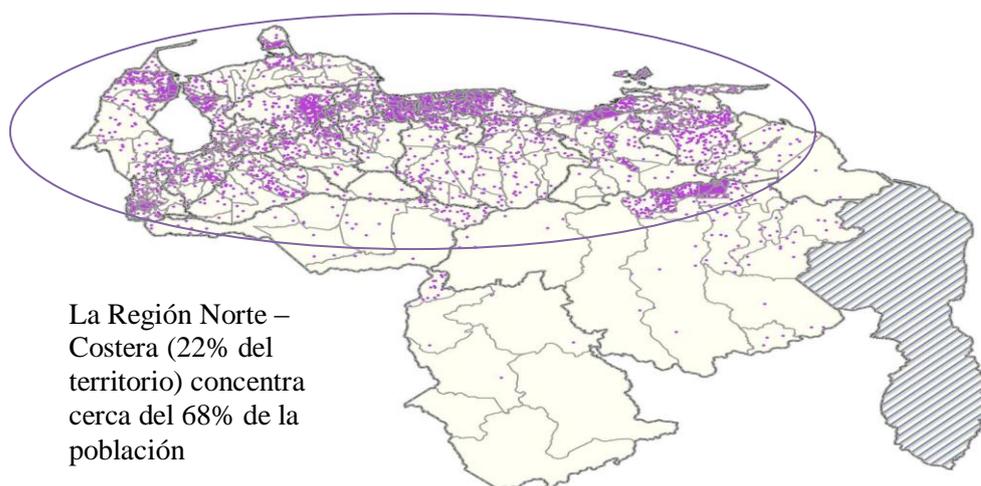


Figura 1: Mapa de localización de la población en Venezuela

Fuente: Informe de Resultados del Censo Nacional de Población (INE, 2013)

El país posee una economía de mercado con base esencial en la extracción y refinamiento del petróleo⁶⁸ para la exportación y consumo interno, siendo la principal

⁶⁶ Las cifras del informe del último censo de población de 2011 revelan que, el grupo de 15 a 64 años es quien ocupa la mayor proporción cercana a 2/3 de la población total con tendencia a crecer, mientras el grupo de edades de 0 – 14 años agrupa cerca de 1/4 de la población total con una tendencia a decrecer. El grupo de edades de 65 años y más años, se encuentra constituida por el restante 11/12 de la población total con tendencia a crecer (INE, 2013).

⁶⁷ La población total, en base a los censos nacionales de población y vivienda, señalan que en 1990 el crecimiento era de 18.1 millones de habitantes a una tasa anual promedio de crecimiento geométrico de 2.5. Más adelante en 2001, alcanza 23.2 millones de habitantes con una tasa anual de 2.3, mientras para el año 2011, superara 27.1 millones a una tasa anual de 1.6. (INE, 1991, 2001 y 2011).

⁶⁸ Otras materias primas exportadas son productos derivados del petróleo, bauxita, hierro, oro, otros minerales, productos químicos y productos agrícolas.

fuentes de ingresos de la nación. Los sectores regionales más desarrollados son el industrial (petrolero, petroquímico, minero, eléctrico, de materiales de construcción, aluminio, siderúrgica y turismo), y servicios públicos-privados, especialmente interno (comercio, finanzas, comunicaciones, turismo, servicios públicos, entre otros). La empresa referente del país es la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) encargada de todos los procesos de extracción, refinación y comercialización del petróleo y derivados.

La distribución demográfica de la población evidencia una gran proporción de personas viviendo en ciudades. Las cifras de los *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe* (CEPAL, 2008, 2018) muestran que, entre los años 1990 al 2013, la urbanización de la población se incrementó en 4%, lo que lleva a ocupar el tercer puesto respecto a países más urbanos de América Latina, con 89,5% de su población total habitando en las ciudades, superado solo por países como Argentina (91,8%) y Uruguay (95,3%).

Por su parte, la estructura de hogares también ha variado en cuanto a la cantidad, tipo y jefatura de hogar en el mismo periodo de 1990-2012. La cantidad de hogares comporta un crecimiento progresivo mientras el promedio de personas por hogar tiende a decrecer. Por ejemplo, en el año 1990 era de 3.750.940 hogares con un promedio de 5,1 personas por hogar. Posteriormente, en el año 2001 pasó a 5.261.202 hogares y 4,4 integrantes por hogar y, a finales de 2011, alcanzó 7.147.904 hogares con un promedio de 3,9 personas por hogar (INE, 1991; 2001; 2011).

Los tipos de hogares corresponden mayoritariamente al tipo familias con hijos (biparental, monoparental, extenso y compuesto), que en cifras en el año 2000 constituye cerca del 89% de familias y disminuye en 2012, al 84%, sobre otros tipos de composiciones como los unipersonales, biparentales sin hijos o sin núcleo (no familiares) para el mismo periodo (CEPAL, 2014). Por otra parte, la jefatura de hogar a nivel nacional denota que es el varón quien la ejerce, pero la mujer viene ganando espacios de manera progresiva. Al respecto en el año 1990, la jefatura de hogar de mujer era de 24%, en 2001 aumentó a 29% y, ya para el año 2011 superó el 39% (INE, 1991; 2001; 2011).

La población económicamente activa se ha visto incrementada en los últimos años tanto en cantidad como en la tasa de participación total de la población -y en especial de la mujer- en la actividad económica del país. En base a cifras del Anuario Estadístico de

América Latina y El Caribe (CEPAL, 2014) por ejemplo, la población económicamente activa para el año 1995 se ubicaba en cerca de 7,8 millones de personas con una proporción estimada de 2:1 varones por cada mujer trabajando y, una tasa de participación en la actividad económica cercana al 56% sobre la población de 15 años y más. Para el año 2012, esta cifra se incrementó a 13,2 millones de personas con una proporción estimada de 3:2 varones por cada mujer trabajando, y un 60% de tasa de participación respectivamente. En este mismo sentido, la estructura de la población urbana según la categoría ocupacional para el período 2000-2012 en promedio, correspondió a: asalariados (57%), cuenta propia (36%), y completado el resto por las categorías empleadores, servicios domésticos y otras categorías (7%).

El desempleo, atendiendo cifras de la CEPAL (2014), entre los años 1995 al 2012, osciló entre 7,3% al 18% de la población total, con un promedio estimativo en este periodo alrededor del 11%.

Por otra parte, la pobreza e indigencia es otro de los fenómenos presentes en la vida social nacional con proporciones relevantes. En cifras, la pobreza nacional desde el año 2000 al 2012, ha pasado de 44% a 32.1%, mientras la indigencia nacional, en el mismo periodo ha pasado de 19.3% a 11.7%.

Los registros de déficit habitacional nacional en los últimos años, muestran una tendencia a crecer que apunta a la profundización como problemática social. El déficit cuantitativo de 1 millón de hogares estimado en 1990 (CORDIPLAN, 1990; CONAVI, 1990) se incrementó a más de 3 millones de hogares en 2013 (MINVIH, 2013; García, 2014; Martini Pietri, 2016), lo que representa más de 12 millones de personas con este tipo de carencias. Sumado a estos registros en igual período, el déficit cualitativo alcanza al menos 50% de hogares existentes con equipamientos urbanos precarios y/o en zonas de alto riesgo (INE, 2011; Pulido, 2014).

En base a cifras de los indicadores económicos y sociales antes relevados -excepto el habitacional- podemos observar en principio una mejora de la estructura económica de los hogares (incremento de la ocupación y participación de la mujer) como de registro de mejoras de índices de pobreza de la población en Venezuela en el período 1999-2012. No obstante, los datos registrados -entre ellos el habitacional- muestran aun una proporción de población condicionada por aspectos económicos que siguen requiriendo de políticas públicas que propendan a su inclusión, desarrollo y progreso social.

Acerca del estado Lara

El estado Lara se encuentra en la Región Centrooccidental del país (Ver Figura 2), cuenta con una población estimada en cerca de dos millones -aproximadamente el 6,4% de la población total nacional- que crece a una tasa promedio anual de 2,1 por cada 100 habitantes (INE, 2011).

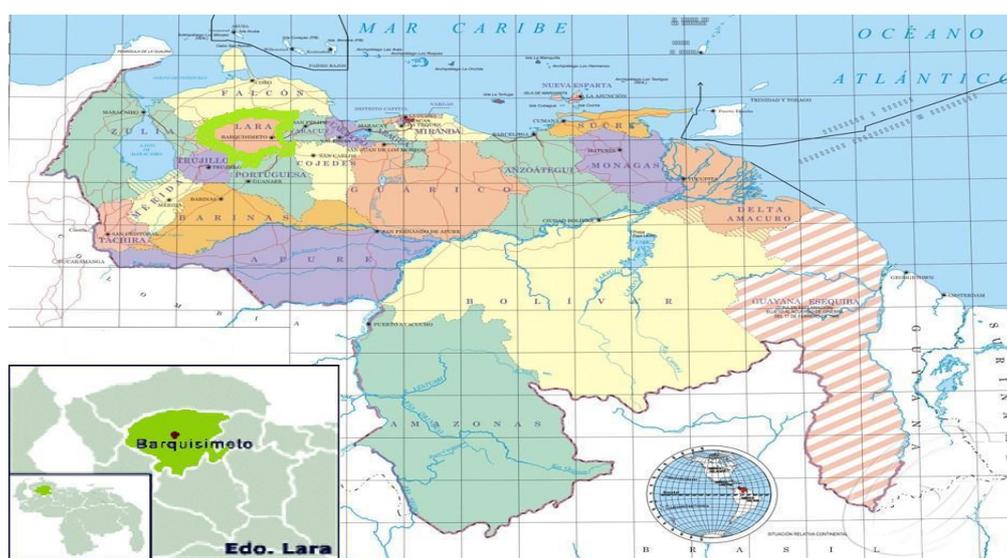


Figura 2. Mapa de ubicación geográfica del estado Lara

Fuente: Adaptación INE (2011)

Su extensión territorial comprende 19.800 Km² -cerca del 2,15% del Territorio Nacional- según referencia el Instituto Nacional de Estadística (INE). Respecto a la composición político-territorial, su ciudad capital es Barquisimeto y se encuentra conformada por nueve (09) Municipios. Los municipios de mayor proporción poblacional son: Iribarren (57,08%), Torres (10,46%), Palavecino (8,69%), Morán (7,14%), Jiménez (5,52%) y Planas, Urdaneta, Crespo y Andrés Eloy Blanco, el restante (11,11%).

Lara cuenta con un alto componente de población urbana -alrededor de 93,7%-, superando ligeramente al promedio nacional en base a los datos del último censo nacional de población y vivienda (INE, 2011). En las últimas décadas, ha tenido lugar un proceso de crecimiento y expansión de las periferias metropolitanas, pasando a ocupar un importante núcleo urbano del país de más de 1.1 millones de habitantes, constituido por la ciudad central de Barquisimeto -ciudad capital de la provincia- y áreas aledañas de otras como Cabudare, Duaca y Quibor.



Figura 3. Vista Panorámica de algunos sitios del estado Lara - Venezuela

Fuente: Propias

Como rasgos característicos de esta aglomeración metropolitana, las áreas centrales de la ciudad especialmente concentran zonas residenciales y desarrollo emblemáticos (centros comerciales, torres de oficinas, hotelería, estacionamientos, grandes edificios y plazas públicas), mientras la periferia experimenta tendencias de relocalización de las actividades económicas, industriales, comerciales y de servicios; la especulación, venta y ocupación en el uso de la tierra rural con fines urbanos; áreas de protección de bosques y patrimonio naturales; zonas residenciales para las clases media y alta; y zonas residenciales para sectores de bajos recursos.

Otros núcleos urbanos de menor dimensión demográfico-económica del Estado son: la ciudad de Carora (Municipio Torres), El Tocuyo (Municipio), Sanare (Municipio Andrés Eloy Blanco), Sarare (Municipio Simón Plana) y Siquisique (Municipio Urdaneta).

La entidad Larense es un estado no petrolero. Su economía se dinamiza principalmente a partir de la agroindustria, comercio y servicios (universitarios, salud, deportivos y culturales). Ofrece una infraestructura vial bien distribuida, aeropuerto internacional y líneas ferroviarias que lo comunican con puntos básicos del todo el territorio; todo esto permite ubicarlo como uno de los principales estados del país en consideración de su población, localización y actividades productivas.

La estructura económica en cifras de población con participación en la actividad económica (63%), desempleo (10%), pobreza (24%), indigencia (10,5%) evidencian proporciones bastante similares a las del promedio nacional (INE, 2011), denotándose una cierta homogeneidad económico-social entre la nación y el estado de Lara, respecto de estas dimensiones.

La situación específica de la vivienda local -al igual que la nacional- también se muestra deficitaria. Las estimaciones más recientes (2011) dan cuenta, de 200 mil demandas por carencias de hogares sin vivienda (Sáez, 2011; Reyes Flores, 2011) mientras la precariedad habitacional se acerca a una proporción de hogares del cincuenta por ciento, similar a la nacional (Romero, 2011).

3.3 Historización de las políticas de vivienda en Venezuela

Los cambios de sociedad rural a urbana de las ciudades en Venezuela han estado estrechamente relacionadas al hallazgo y explotación del petróleo desde principios del siglo XX (Dikdan, 2005; Aranguren, 2007), lo que hasta el presente constituye la principal fuente económica de ingreso del país.

En efecto, este acontecimiento trajo consigo un proceso de industrialización basado en la extracción y refinación del petróleo, sobre todo en la región norte-costera donde se localizan los campos petrolíferos. Este proceso llevó progresivamente al crecimiento, expansión y dinamización de las ciudades de la región, dadas las oportunidades y ventajas laborales que en el tiempo iban acumulando y ofreciendo. En paralelo, también fueron produciéndose cambios demográficos por migraciones internas y crecimiento población y, cambios socio-espaciales producto de la urbanización heterogénea. Algunas dificultades de alojamiento que experimentaron las primeras poblaciones obreras venezolanas se vincularon a la ocupación de viviendas muy precarias, el hacinamiento, falta de servicios y equipamientos colectivos (especialmente sanitarios y educativos) y altos precios del alquiler.

Así, con el propósito atender estas primeras necesidades y demandas habitacionales de la población, se ponen en marcha las primeras políticas públicas en materia de vivienda con la acción del Banco Obrero, convirtiéndose en una experiencia pionera en América Latina en el desarrollo de políticas de naturaleza social (Dikdan, 2005). En este proceso

es profundamente significativo el rol del Banco Obrero⁶⁹, creado el 30 de junio de 1928 como una institución nacional autónoma, que posteriormente en 1936 es adscrito al Ministerio de Fomento -ya extinto-, orientada a facilitar a los obreros pobres la adquisición de viviendas urbanas. La función de este ente estatal financiador, se fue ampliando con el tiempo a actividades de planificación, ordenación, diseño y construcción urbana-habitacional.

Ya en los años cincuenta, bajo el régimen de gobierno militar-dictatorial⁷⁰, las acciones de Estado desde el Banco Obrero se orientaron a promover programas habitacionales tales como: Batalla contra el rancho⁷¹, otorgamiento de créditos habitacionales⁷² y obras de infraestructuras⁷³ (Dikdan, 2005 & Aranguren, 2007). Los destinatarios de estas políticas fueron familias de las clases obreras y medias con proyectos habitacionales (barrios horizontales y verticales), servicios públicos, equipamientos colectivos y obras de infraestructura (autopistas, carreteras, puentes, viaductos), que coinciden con una incipiente etapa de modernización de las ciudades en el país.

En los años sesenta y setenta, tras el retorno de la democracia, se reorganizan las funciones y competencias en vivienda pública. Se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) encargado de edificaciones, viviendas, urbanización y vialidad urbana, a la que se adscribe el antiguo Banco Obrero, que se suprimió y pasó a ser el Instituto Nacional de la vivienda (INAVI) a partir de 1975. Desde estas nuevas instituciones se promovieron distintos programas estatales destinados a: la construcción masiva de viviendas, el ordenamiento de zonas populares y aldeas locales, y el equipamiento y la consolidación de pequeños-centros poblados que dan continuidad al proceso de modernización en las ciudades. De igual manera, se establecen normativas para la coordinación de viviendas populares, viviendas rurales y consolidación de barrios.

En los años ochenta, la gestión urbano-habitacional pública a nivel provincial y municipal comienza a tomar estatus institucional con el establecimiento de la Ley de

⁶⁹ Según Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.790 de fecha 09/09/1975.

⁷⁰ El país sufrió una dictadura militar entre 1948-1958. Los presidentes de facto fueron Carlos Delgado Chalbaud (1948-1950), Germán Suárez Flamerich (1950-1952) y Marcos Pérez Jiménez (1953-1958).

⁷¹ Programa dirigido a las clases populares, cuyo objetivo era la construcción masiva de nuevas viviendas en las ciudades para sustituir progresivamente los ranchos (o viviendas precarias) existentes (Dikdan, 2005).

⁷² Programa dirigido a las clases medias para adquirir, rehacer o ampliar sus viviendas (Dikdan, 2005).

⁷³ Se destacan obras públicas como la Autopista Caracas - La Guaira, las Torres del Centro Simón Bolívar y el Paseo Los Próceres.

Ordenación Urbanística (GO N° 33.068, 1987) y la Ley de Régimen Municipal (GO N° 4109, 1989), leyes que apuntan a la descentralización institucional del Estado corresponsabilizándoles en la planeación urbana-habitacional y administrativa en su ámbito de competencia territorial. De esta manera, progresivamente fueron creándose las distintas instituciones públicas de vivienda en las provincias y municipios del país, que en su gestión comparten carácter de autonomía en su funcionamiento, uso de espacios físicos y recursos provenientes de presupuestos anualizados desde fuentes propias y de asignaciones de fondos públicos nacionales.

En este marco, en Lara se crearon progresivamente estructuras institucionales descentralizadas en gestión habitacional. Por un lado, a nivel provincial comenzó a prestarse desde la Fundación Regional para la Vivienda del Estado Lara (FUNREVI)⁷⁴ seguido por la Corporación de Desarrollo Jacinto Lara (CORPOLARA)⁷⁵. Estas instituciones, a modo general están encargadas de promocionar, proyectar, contratar, financiar y ejecutar programas de vivienda en el ámbito del Estado Lara; apoyar a los distintos institutos municipales de la vivienda para el logro de sus objetivos y; recabar información periódica sobre la producción urbana-habitacional y subsidios a los destinatarios. Por otro lado, a nivel municipal (o local) desde los distintos Institutos Municipales de la Vivienda⁷⁶: Instituto Municipal de la Vivienda de Iribarren (IMVI), Instituto Municipal de la Vivienda de Torres (IMVITOR), Instituto Municipal de la Vivienda de Morán (IMVIMOR), Instituto Municipal de la Vivienda de Palavecino (IMVIPAL), Instituto Municipal de la Vivienda de Simón Planas (IMVIPLANAS), Instituto Municipal de la Vivienda de Urdaneta (IMVIUR), Instituto Municipal de la Vivienda de Jiménez (IMVIJIM), Instituto Municipal de la Vivienda de Crespo (IMVICRE) y la Empresa de Producción Comunal Socialista de Obras Públicas y Vivienda de Andrés Eloy Blanco (E.P.C.S. de Obras Públicas de Andrés Eloy Blanco). Dichos institutos, son entidades sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de los fiscos Municipales, creados a partir

⁷⁴ Instituto creado en fecha 27/01/1994 según Gaceta oficial extraordinaria del estado Lara N° 222.

⁷⁵ Instituto creado en fecha 01/03/2012 según Gaceta Oficial N° 39.874

⁷⁶ Cada uno de los nueve (09) municipios del estado cuenta con un instituto con la figura: Instituto Municipal de la Vivienda de Iribarren (IMVI), Instituto Municipal de la Vivienda de Torres (IMVITOR), Instituto Municipal de la Vivienda de Morán (IMVIMOR), Instituto Municipal de la Vivienda de Palavecino (IMVIPAL), Instituto Municipal de la Vivienda de Simón Planas (IMVIPLANAS), Instituto Municipal de la Vivienda de Urdaneta (IMVIUR), Instituto Municipal de la Vivienda de Jiménez (IMVIJIM), Instituto Municipal de la Vivienda de Crespo (IMVICRE) y la Empresa de Producción Comunal Socialista de Obras Públicas y Vivienda de Andrés Eloy Blanco (E.P.C.S. de Obras Públicas de Andrés Eloy Blanco).

del año 1994, encargados (en la corresponsabilidad) local de promocionar, planificar, financiar, ejecutar proyectos habitacionales para proveer soluciones habitacionales en sus comunidades. Obsérvese en las Figuras 4 y 5, los modelo de estructura organizativa de estas instituciones a nivel provincial y municipal en Lara, respectivamente:

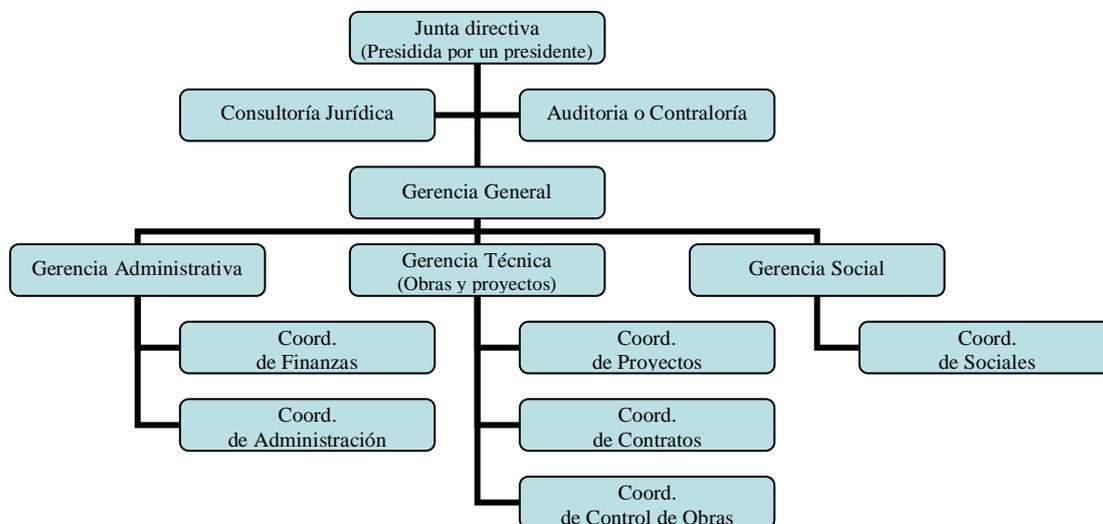


Figura 4. Modelo de estructura organizativa de los Institutos Públicos de Vivienda Provinciales en Lara.

Fuente: Elaboración propia (2020)

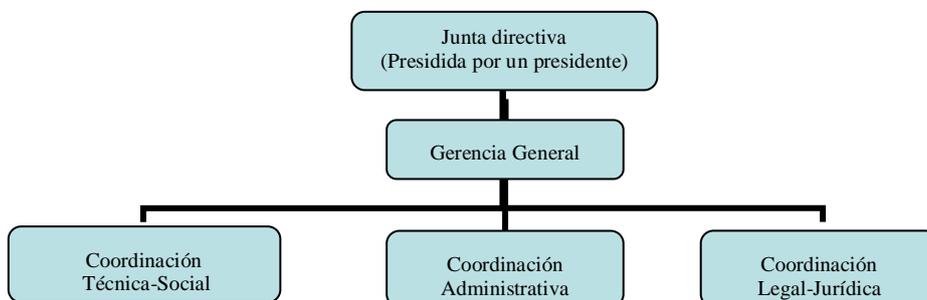


Figura 5. Modelo de estructura organizativa de los Institutos Públicos de Vivienda Municipales (o locales) en Lara.

Fuente: Elaboración propia (2020)

En Venezuela, la década de los ochenta y noventa estuvieron marcados, como en el resto de países de América Latina, por la implementación del modelo neoliberal. Antes de la llegada de este modelo, los países de la región se caracterizaban por sus economías con enormes desequilibrios externos, inflación, alteraciones de redistribución, mal funcionamiento y manejo de los recursos gubernamentales, entre otros, lo que había generado un aumento del desempleo, pobreza y exclusión social (Moure & Castillo, 2003). A continuación se especifican algunos rasgos concretos que siguieron las

políticas públicas de vivienda y relación con las condiciones de vida de la población en esta etapa, en el caso Venezolano:

- Las políticas públicas -entre ellas las sociales- frente a la crisis respondieron a recetas estandarizadas sugeridas desde instituciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial orientadas a la “descentralización” de la acción estatal social con un paquete mínimo de bienestar que postulaban la eficacia y eficiencia institucional, pero que en la realidad terminaron profundizando las desigualdades e inequidad social (Díaz Polanco, 2003).
- Desde una perspectiva sectorial de las políticas públicas, en las políticas habitacionales, dado el debilitamiento de sistema de provisión de vivienda, se definieron orientaciones dirigidas a la descentralización gubernamental y el rol facilitador estatal. Por ejemplo, en 1987 se delinearon las competencias de los diferentes niveles del poder público en competencia urbana con la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (GO N° 33.868, 1987), y en 1989, se acreditó la corresponsabilidad de los municipios y sus vecinos, con la Ley Orgánica del Régimen Municipal (GOE N° 4.109, 1989). Por otra parte, en 1989 con la Ley de Política Habitacional (GOE N° 4.124, 1989; GOE N° 4.659, 1993) y en 1999 de la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (GOE N° 5.392, 1999; GO N° 37.066, 2000) se promovieron distintos programas habitacionales con la facilitación de créditos hipotecarios abriendo la entrada de agentes privados e intervenciones urbanas focalizadas en sectores pobres de las ciudades.
- La implementación de las políticas neoliberales, llevó a una agudización de condición de pobreza y precariedad urbana, tanto que a finales de los 90' según datos de la CEPAL (2007), el promedio nacional de personas en situación de pobreza alcanzó una proporción de 49,4% de la población total mientras la indigencia registró 21,7%.

En el territorio, la omisión de políticas integrales de acceso a la vivienda llevó a las ciudades a acelerar la informalidad urbana⁷⁷, producto de un mercado de la vivienda mercantilizado, y reforzó la lógica de necesidades de la población, tanto que la

⁷⁷ Algunos ejemplos de asentamiento informales en el país son Caracas (Distrito Capital y estado Miranda), Valencia (estado Carabobo), La Guaira (estado Vargas), Barquisimeto (estado Lara), Maracay (estado Aragua), Maracaibo (estado Zulia). Estas ciudades además concentran una importante proporción de la población (alrededor del 50%).

capacidad de autoconstrucción de la población progresivamente sobrepasó las del sector público y privado.

3.4 La configuración de las políticas de vivienda en Venezuela (1999-2013)

La etapa de neoliberalización en los países de la región a partir de los ochenta introdujo reformas estructurales que modificaron la arquitectura del capitalismo y su territorio, acentuando sus rasgos y contradicciones, y generando nuevos conflictos socio-territoriales (Pradilla, 2014). Especialmente profundizó desde una perspectiva regional la problemática urbana-habitacional en AL, tal como se detalló en el Capítulo I (secciones 1.3, 1.4 y 1.5), expresada en la magnitud del déficit habitacional y en la complejidad de los fenómenos socio-urbanos como la segregación residencial y la violencia urbana, consecuencia de una progresiva mercantilización de lo urbano -suelo, inmuebles, plazas, parques, reservas naturales, vialidades, servicios sociales, áreas recreativas- y el ensanchamiento casi sin límites del perímetro de las ciudades.

En el caso venezolano, estos procesos llevaron especialmente en los años noventa a altos niveles de descontento y frustración en la sociedad -con levantamientos populares que posteriormente dieron lugar a insurgencias militares- generadas por la imposibilidad de alcanzar mejores niveles de vida y como respuesta a la puesta en marcha de las políticas macroeconómicas de libre mercado (Díaz Polanco, 2003).

En 1998, agotada y deteriorada por años de dominio gubernamental de los partidos tradicionales, Venezuela inició un proceso de transformación política que llevó a la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez y la convocatoria a elecciones generales en el país (Díaz Polanco & Feo, 2001). De este proceso electoral presidencial⁷⁸ es electo el ex-militar y politólogo Hugo Chávez Frías, con la propuesta de campaña de convocar un proceso constituyente que buscaba la refundación y reconstrucción del país, que pasaba -según Chávez- por producir cambios en el Estado y su relación con la sociedad venezolana. Este proyecto político es denominado por el propio Chávez como Revolución bolivariana, y su base ideológica está constituida principalmente por el ideario del Libertador Simón Bolívar, de allí su denominación. En una fase preliminar surge como un movimiento político-militar insurreccional en 1992, no obstante, en

⁷⁸ Las elecciones presidenciales de Venezuela en 1998 tuvieron lugar el domingo 6 de diciembre. Hugo Chávez ganó con un 56 por ciento de los votos frente al 40 por ciento de Henrique Salas Romer, principal contendor.

1998, trasciende como un gran movimiento político-civil por la vía democrática electoral.

El proyecto de Revolución bolivariana⁷⁹ produjo cambios de relación Estado-sociedad, tal como lo planteó en su propuesta electoral Hugo Chávez. Este proceso dinámico, a lo largo de 14 años (1999-2012), introdujo cambios políticos, normativos, ideológicos, institucionales y de gasto social en el Estado venezolano con incidencia directa en la vida social de la población.

Este proceso consideramos no fue homogéneo, pudiéndose identificar al menos en tres etapas: a) auge (1999-2003), b) consolidación (2004-2009) y c) debilitamiento (2010-2013) que se relacionan a distintos eventos y situaciones que ocurrieron en la vida nacional. A continuación se describen los eventos y acciones que determinaron cada una de estas etapas:

a) Etapa de Auge de la Revolución bolivariana: 1999-2003

En febrero de 1999, cuando asumió su cargo como presidente Hugo Chávez, una de sus primeras medidas políticas de gobierno fue la convocatoria a un proceso nacional constituyente -su principal oferta electoral- cuyo propósito era reformar la constitucional nacional, y con ello, sentar las bases -institucionales y normativas- de un nuevo proyecto nacional frente al modelo neoliberal que aún se encontraba vigente.

La discusión del proceso constituyente sobre la posición de Estado en los asuntos sociales de la población (seguridad social, identidad, salud, educación, alimentación, vivienda) se polarizó alrededor de dos tendencias: un grupo defensor de la tesis privatizadora con la participación privada; y otro grupo -tesis que triunfó- con tendencia estatista, impulsora de una mayor participación del Estado en los asuntos de la población y garantes de sus derechos (Méndez Cegarra, 2003).

En lo fundamental, la nueva constitución⁸⁰ aprobada en referéndum constituyente en diciembre de 1999 incorpora elementos que definen a la República en base a principios de Sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolida los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la

⁷⁹ En el año 2006, el presidente Chávez renombra este proyecto como “socialismo del siglo XXI” tras la victoria electoral presidencial de diciembre del mismo año.

⁸⁰ Aprobada en fecha 30/12/1999 según Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860

convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones. También reorganizó los poderes públicos, aumentó el periodo presidencial de cinco a seis años, dio el derecho al voto a militares activos e integró derechos fundamentales a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la vivienda, a la justicia social y a la igualdad, sin discriminación ni subordinación alguna.

La incorporación del derecho a la vivienda⁸¹ en la carta magna, constituye un avance jurídico extraordinario en relación al establecimiento de condiciones y garantías de acceso a la población a la vivienda social en la región, fundamentándose en los acuerdos de derechos humanos suscritos en la Naciones Unidas por el país -pero postergado en el tiempo- respecto al decreto de Declaración Universal de los Derecho Humanos (1948)⁸² y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)⁸³.

Los aspectos incorporados en la Constitución Nacional (1999) respecto al tema de la vivienda social, establecen lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas (art. 82).

Al analizar el precepto constitucional se derivan los pilares de la nueva visión normativa para atender los asuntos de la vivienda social:

- La vivienda es un derecho social y de las familias.

⁸¹ Para Sánchez (2013), el derecho a la vivienda corresponde a derechos humanos de segunda generación pues “representan la búsqueda de mejores condiciones de vida para sectores sociales que históricamente han sido objeto de abusos por parte de denominados propietarios de los medios de producción. Esto impone un deber hacer al Estado, que se traduce en la satisfacción de necesidades básicas y en la prestación de servicios” (p. 156).

⁸² El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derecho Humanos sobre la vivienda acuerda que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

⁸³ El artículo 11.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Políticos señala que los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo es este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

- Es un derecho de obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos (nacional, provincial y municipal).
- La vivienda promovida tiene que reunir las condiciones de adecuación, seguridad, comodidad, higiene y con servicios básicos esenciales.
- El acceso a la vivienda es un derecho amplio y universal de las familias, al que puede acceder toda persona, pero se da prioridad a las familias de menores ingresos.

En el año 2000 se acordó convocar a unas elecciones generales⁸⁴ cuyo objeto fue el de legitimar todos los cargos de elección popular tras la aprobación de la nueva constitución. De este proceso electoral Hugo Chávez es legitimado presidente del país para el periodo 2001-2006, con un 60 por ciento de los votos frente al 37,5 por ciento de su principal contendor, Francisco Arias Cárdenas.

En este marco de auge de la Revolución bolivariana, tienen lugar dos programas nacionales de vivienda. El primero, el **programa de Inversión del Subsistema de vivienda y política habitacional**, implementado a partir del 21 de junio del año 2000 según Gaceta Oficial N° 36.977, diseñado desde la experiencia técnica de la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI) para atender integralmente el déficit habitacional de la población incorporando sub-programas focalizados en: (1) atención a los pobladores de la calle; (2) habilitación física de zonas de barrios; (3) mejoramiento/ampliaciones de casas en zonas de barrios y urbanizaciones populares; (4) rehabilitación de urbanizaciones populares; (5) nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo; (6) urbanizaciones y viviendas regulares.

El segundo, el **programa de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares**, con vigencia desde el 04 de Febrero del año 2002 según Gaceta Oficial Extraordinaria N° 37.378, con el objetivo de producir la documentación catastral y cartográfica requerida para cumplir los procedimientos legales y administrativos necesarios para adjudicación de la titularidad de la tierra a los poseedores de inmuebles en barrios y urbanizaciones populares en el ámbito territorial de los municipios. Los comités de tierra urbana (CTU), se previeron como motores fundamentales de estos procesos, bajo modelos organizacionales horizontales y autónomos, contando con los objetivos de: promover la creación del registro de los

⁸⁴ Las elecciones se llevaron a cabo el 30 de julio del 2000.

asentamientos urbanos populares; definir procesos de consulta pública para la regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares; estudiar la situación de los barrios; y brindar asesoría y asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales de la materia de su competencia. Inicialmente se previó una masiva constitución de comités de tierras a nivel nacional (alcanzando más de 5.000 CTU) como política complementaria al sub-programa de ordenación física de las zonas de barrios.

Por otra parte, el 24 de Enero de 2002, tiene lugar una de las primeras sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que reivindica esa nueva relación Estado-Sociedad. En este sentido, previo a constatar que la Banca Privada cometía delitos de usura⁸⁵, prohíbe la aplicación de los créditos indexados que venían otorgándose desde 1996, que con elevados intereses e incremento de los precios, llevaron a altas tasas que hacían imposible amortizar el monto total de la deuda, con un correlato de pérdida de la vivienda por parte de los destinatarios. La sentencia resuelve que las hipotecas de las viviendas adquiridas debían ser canceladas de manera que menos afectara al deudor. También quedaron eliminados los contratos de refinanciación, lo que implicó que las tasas de interés para el crédito serían fijas, a partir del valor de la tasa establecida en el mes en que fue firmado el contrato de compra venta.

En el año 2002, tuvo lugar un fallido golpe de Estado por parte de militares activos descontentos con los cambios que se venían incorporando en distintas instituciones del Estado, seguido meses después, por un paro general de la industria petrolera estatal (PDVSA), conllevando a la paralización total de la misma. En 2003, con el apoyo civil y militar, el gobierno nacional superó los obstáculos políticos, permitiéndole restablecer el orden constitucional del país y retomar progresivamente el control de PDVSA.

b) Etapa de consolidación de la Revolución bolivariana: 2004-2009

En esta etapa el gobierno nacional, recuperados la gobernabilidad y el control de la industria petrolera estatal, avanzó en una serie de estrategias político-económicas: estabilidad presupuestaria, supresión de Entes públicos -y fusión de otros-, manejo

⁸⁵ La investigación determinó que cobraban interés sobre interés de parte de la cuota financiera de la deuda que el deudor no cancelaba mensualmente. Los bancos le aseguraban a los usuarios que sólo debían cancelar cuotas de hasta 30% de su ingreso, pero les ocultaban que la diferencia que no podía ser cancelada se recapitalizaba a favor del banco, además que esta modalidad de créditos permitía cobrar intereses sobre intereses, lo que ocasionaba que el costo del inmueble adquirido fuera casi imposible de pagar por los deudores.

macroeconómico de corto plazo, estabilidad de la economía y defensa de precios del petróleo en el mercado internacional, así como también, de financiamiento para la ejecución de políticas sociales dirigidas a la población (Hurtado & Zerpa, 2016).

En este sentido, los ingresos extraordinarios percibidos de la exportación petrolera, especialmente a partir de 2004, permitieron a Venezuela pasar del ciclo de reformas normativas a la materialización de políticas sociales que intentaban atender necesidades de la población, concebidas ya como derechos, entre ellas: educación, salud, alimentación y vivienda. Los programas sociales contenidos bajo estas políticas sociales nacionales adquirieron la denominación de misiones sociales⁸⁶ y se caracterizaron por ser de carácter masivos y dirigidos a resolver necesidades de la población, con soporte especialmente de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), Petróleos de Venezuela (PDVSA) y acuerdos de cooperación de otros países como Cuba, que acompañaron en la asesoría, financiamiento y operatividad de las políticas en el territorio.

(...) las misiones sociales fueron programas públicos creados con el propósito de asegurar la inclusión social de toda la población, la búsqueda de la universalización de los derechos de la ciudadanía, así como la participación y el protagonismo de la comunidad en los asuntos políticos y el fortalecimiento de la economía social, además de atender las necesidades y problemas de los venezolanos. Las misiones dinamizaron la economía, facilitaron el logro de objetivos estratégicos de la política nacional y fortalecieron la relación de la población con la figura del presidente Chávez (González & Lacruz, 2007 citado en Hurtado & Zerpa, 2016, p. 48).

Este reordenamiento político-institucional de fuerte apuesta por lo social, permitió consolidar en la población una imagen positiva de Chávez, lo que en 2004 le llevó a ganar las elecciones de referéndum presidencial⁸⁷ -de mitad de mandato establecido en la nueva Constitución- que la oposición política había logrado activar cumpliendo los requerimientos constitucionales y las elecciones regionales⁸⁸, donde partidarios

⁸⁶ Las misiones sociales se organizaron en un gran sistema nacional que atendieron diversas dimensiones de las necesidades de la población. Por ejemplo en alimentación (Misión Mercal), salud (Misión Barrio Adentro y Misión José Gregorio Hernández), educación (Misión Robinson, Rivas y Sucre) y empleo (Misión Vuelvan Caras).

⁸⁷ El evento electoral tuvo lugar el 15 de Agosto de 2004. Chávez logró la permanencia de mandato en la presidencia en dicho referéndum con 58,25 por ciento de los votos frente a 41,74 por ciento sobre la oposición.

⁸⁸ Este evento electoral se llevó a cabo el 31 de Octubre de 2004.

oficialistas obtuvieron 22 de 24 gobernaciones y cerca del 80 por ciento de las alcaldías del país.

En el año 2005, después de un proceso de consulta y recepción de propuestas⁸⁹ de distintos actores sociales, se redefinió el subsistema de vivienda en base a los lineamientos establecidos en la nueva constitución nacional y a la adaptación de un enfoque de atención estatal más integral en vivienda. Estos lineamientos son incorporados a la agenda de discusión de la Asamblea Nacional la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat⁹⁰ (LRPVH).

La LRPVH, con un carácter de contenido re-centralizador de la competencia estatal en asuntos de vivienda, a grandes rasgos estableció la normativa regulatoria institucional de la nueva forma de prestación habitacional para efectivizar los principios establecidos en el art. 82 de la constitución, antes mencionado. También restableció el funcionamiento del Ministerio de Vivienda y Hábitat (MINVIH), la creación del Banco de Vivienda y Hábitat (BANAVIH) y la supresión de otras como la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI). Esta decisión normativa supone una tendencia a la re-centralización de la gestión habitacional en el país (Ver nueva estructura organizativa del sistema público de vivienda en el país en Figura 6).

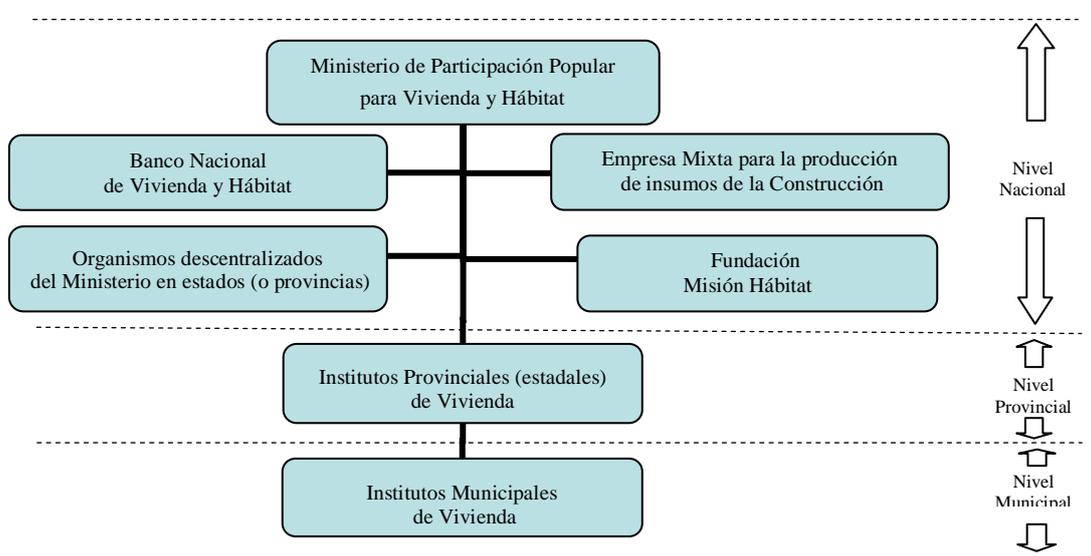


Figura 6: Estructura organizativa del nuevo sistema público de vivienda en Venezuela a partir de 2005.

Fuente: Elaboración propia (2020)

⁸⁹ El proceso de consulta y recepción de propuestas estuvo principalmente promovido desde el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).

⁹⁰ Ley aprobada según Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09/05/2005.

Durante el segundo mandato presidencial de Hugo Chávez⁹¹, la LRPVH es objeto de modificaciones⁹² debido a su exceso de generalidad. En lo material resulta más pragmática, facilitando y estimulando el dinamismo en el sector vivienda y hábitat, con un marco regulatorio desarrollado por resoluciones -decretos específicos del Ministerio correspondiente que sin ser una ley adquiere un carácter de igual cumplimiento- ; y, en lo orgánico, se caracteriza por profundizar la jerarquización de las competencias gubernamentales en vivienda y hábitat. Por ejemplo, las condiciones de acceso, subsidio y financiamiento al sistema nacional público de vivienda y hábitat, quedan establecidas de la siguiente manera:

- **Acceso:** destinatarios con aportes a partir de 12 meses -no necesariamente continuos- al fondo de ahorro voluntario de vivienda y hábitat. Los beneficiarios de los créditos quedan obligados de continuar efectuando aportes a los fondos.
- **Sujetos de protección:** comunidades indígenas, damnificados, personas que tengan disminuidas sus capacidades físicas y psíquicas, mayores de sesenta años de edad, mujeres o hombres sin parejas que ejerzan la jefatura familiar, con ingresos mensuales de hasta un máximo de tres salarios mínimos urbanos, personas y las familias con ingreso promedio mensual menor a dos salarios mínimos urbanos y, cualquier otra persona o grupo que decida el Ministerio con competencia en vivienda y hábitat.
- **Niveles de atención:** se regulan los requisitos y prioridades en función de los parámetros: nivel de ingreso; personas que integran el grupo familiar (número de miembros, filiación y condiciones socioeconómicas); condición laboral y tipo de empleo según su carácter formal o informal; tipo de necesidad habitacional del hogar; cantidad máxima del crédito a ser otorgado; precio máximo de la vivienda a ser adquirida; ahorros acumulados; cualquier otro establezca el Ministerio con competencia en vivienda y hábitat.
- **Condiciones de subsidios:** son destinados a apoyar a los usuarios, se otorgan por una sola vez, en una porción única o de manera progresiva, en principio

⁹¹ El 3 de diciembre de 2006 vuelve a ganar las elecciones presidenciales para el periodo 2007-2012, con 62 por ciento de los votos de la población frente al 37 por ciento del candidato Manuel Rosales.

⁹² Ley modificada según Decreto N° 6.072, con Rango, Valor y Fuerza de Ley según Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.889 de fecha 31/07/2008.

será de carácter no reembolsable, salvo que se enajene la vivienda dentro de los cinco (05) años contados a partir de la fecha de otorgamiento del subsidio, supuesto en el cual debe ser reintegrado a su valor actualizado al momento de la enajenación.

- Modelos de financiación de créditos: se diseñan diversos modelos de financiación para la libre elección, por parte, de los destinatarios del préstamo. Las cuotas son diseñadas en función de las variables socioeconómicas de los usuarios. En todo caso no podrá exceder el veinte por ciento (20%) del ingreso total mensual familiar.
- Condiciones de financiamiento: los créditos hipotecarios para viviendas principales pueden ser concedidos hasta por el cien por ciento (100%) del valor del inmueble. Inclusive se habla de figura de crédito mixto, que consiste en créditos a largo plazo que incluyen la adquisición de terreno y la construcción de vivienda principal sobre el mismo. Se habla también de la figura del crédito para la adquisición de vivienda del mercado secundario.

Por otro lado, la ampliación de competencias del MINVIH se vinculan a la asignación de Ente Regulador del Sistema Nacional Público de Vivienda y Hábitat, y se crea una instancia mediadora o conciliadoras para los conflictos que se susciten entre arrendadores y arrendatarios, en aplicación del procedimiento conciliatorio.

Así también, a través de decreto oficial (GO N° 38.750 del 20 de Agosto de 2007) se establecen las características o parámetros de vivienda básicas y de las vivienda de desarrollo progresivo, que en lo sucesivo serán construidos tanto por el sector público como por el sector privado, y cuyo financiamiento proviene total o parcialmente de fondos públicos o administrados por el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat. En este sentido, se definen los espacios y las dimensiones mínimas habitacionales, lo cual procuró un aumento de los m² x tipologías de vivienda. Por ejemplo, las viviendas básicas deberán tener: un núcleo básico de construcción de sesenta y dos metros cuadrados (62 m²); área social que comprende una sala y un comedor; áreas de descanso que incluyen una habitación matrimonial y dos habitaciones secundarias; áreas de servicios que comprende una cocina, dos baños y un lavadero; áreas de circulación. Por otro lado, se establece que las viviendas progresivas deberán tener un núcleo básico de construcción de cincuenta metros cuadrados (50 m²); área social que comprende una

sala y un comedor; áreas de descanso que incluyen una habitación matrimonial y una habitación secundaria; áreas de servicios que comprende una cocina, un baño y un lavadero; áreas de circulación.

En paralelo, se continuó el proceso de intervención de elementos del submercado de la vivienda por parte del Estado a través de instrumentos legales específicos como:

1) En el submercado inmobiliario se establece la Ley especial de protección al deudor inmobiliario (GO N° 38.100 del 3 de Enero de 2005 y modificado en Gaceta Oficial N° 38.756 del 28 de Agosto de 2007) que regula lo relacionado al crédito bancario inmobiliarios (público y privado) fijando tasas de interés fijas (de préstamos y moratorias) según el ingreso del grupo familiar, estableciendo al mismo tiempo, topes máximos de cuotas mensuales a cancelar, la cual en ningún caso, debía superar el 25% del salario mensual devengado de los destinatarios.

2) En el submercado de tierra urbana se incorpora el decreto de Ley de tierras urbanas (GOE N° 5.933 de fecha 21 de Octubre de 2009) que concede competencias al Ministerio de Vivienda y Hábitat para regular la adquisición, en nombre del Estado, de las tierras urbanas declaradas sin uso, mediante un procedimiento administrativo breve. Un ejemplo representativo de expropiación a partir de la vigencia de esta Ley en Lara, tiene lugar en la ciudad de Barquisimeto donde el Estado se hace de un lote en suelos privados en zona la industrial I y en el sector Rio Turbio, con el propósito de construir viviendas sociales.

3) En el submercado de materiales y componentes de construcción se establecen los decretos de declaración de utilidad pública -expropiación estatal- de las tres empresas líderes del sector cemento en el país⁹³ (GO N° 5.886 del 18 de Junio de 2.008) y el decreto de expropiación de un grupo de empresas productoras de hierro briqueteado, aluminio y de transporte de materias primas⁹⁴ (GO N° 39.220 del 14 de Julio de 2009). Con estos decretos, el Estado se hace del monopolio cemento y la siderurgia en el país.

⁹³ Posteriormente decretó la “adquisición forzada” de la Cementera Cemex (México) que controlaba el 52% de la producción nacional, y llega a acuerdos amistosos con Lafarge (Francia) que aportaba el 25% y Holcim (Suiza) que contribuía con el 17%. Con lo cual, pasa a monopolizar la industria del cemento.

⁹⁴ Algunas de las empresas expropiadas fueron: Venezolana de Pre-reducidos del Caroní C. A (VENPRECAR), Complejo Siderúrgico de Guayana S.A (COMSIGUA), Orinoco Iron, Materiales Siderúrgicos S.A (MATESI) y Tubos de Acero de Venezuela S.A (TAVSA), entre otros.

4) En el submercado del parque de viviendas existentes se decreta la expropiación estatal de inmuebles existentes en el área Metropolitana⁹⁵ (según Decreto N° 000594 de fecha 17 de agosto de 2007, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 00214) del Distrito Metropolitano de Caracas.

En términos generales, estas nuevas leyes tuvieron como objeto regularizar y reglamentar distintos elementos que constituyen el sistema de mercado de la vivienda (el suelo urbano, parque de vivienda existen, alquiler, materiales y componentes de construcción, financiación, entre otros) y garantizar derechos a la vivienda establecidos en la nueva Constitución Nacional (1999). Dichas leyes se concibieron poniendo como eje central el uso social de dichos elementos, regularizando las fuerzas de los actores de poder económico, que vienen a formar el marco normativo para el desarrollo de nuevos programas.

Los programas habitacionales desarrollados en esta etapa de consolidación de la Revolución bolivariana (2003-2009) se describen a continuación:

- **Misión Hábitat:** denominada también Misión vivienda, programa con vigencia desde el 21 de Septiembre de 2004 según Gaceta Oficial N° 38.027 (modificada según Gaceta Oficial N° 38.182 del 09 de Mayo de 2005), destinado a crear soluciones habitacionales de manera inmediata, de forma articulada con los gobiernos locales y las instituciones que venían trabajando en el sector. Contó con recursos del fondo especial petrolero, y trabajó en pro de la organización y la participación ciudadana para el logro de la meta, el hábitat integral. Su principal objetivo era batir record en la construcción de viviendas en ese año y comenzar a levantar urbanismos integrales.
- **Transformación del Hábitat:** Programa iniciado a mediados del año 2004 con fuerte apoyo político a través de los centros de participación para la transformación del hábitat (CPTH), planeados como un estadio avanzado del CTU, con nuevas responsabilidades y ampliación del campo de trabajo y acción, pensado como espacios para el ejercicio del poder de la comunidad en la transformación y evolución integral del hábitat, que permitiera en este sentido, contar con asesoría, asistencia técnica y formación permanente para el desarrollo de planes y programas de hábitat y vivienda. Entre sus objetivos está

⁹⁵ Algunas de estas expropiaciones fueron suspendidas y se revirtieron ante el incumplimiento de la indemnización a los propietarios.

iniciar labores de diagnóstico, presentación y elaboración de los proyectos destinados a la transformación de las barriadas y urbanizaciones populares a lo largo del país.

- **Sustitución de Viviendas (SUVI):** Iniciado el 01 de Noviembre del año 2005 según Gaceta Oficial N° 38.304 (modificada en Gaceta Oficial N° 38.309 del 08 de Noviembre de 2005). Programa orientado a sustituir viviendas muy precarias tanto en áreas urbanas como rurales de todo el país, por viviendas adecuadas. El programa se articuló entre Ministerio de Vivienda y Hábitat (MINVIH) y Ministerio para la Economía Popular (MINEP). Se consideraron sub-programas como: Sustitución progresiva y mejoras en sitio; sustitución total cerca de la vivienda; el concepto de “nuevos pueblos” en la periferia de la ciudad.
- **Programa de Atención Habitacional para Familias Damnificadas y en Situación de Riesgo Inminente:** Entra en vigencia el 11 de Noviembre del año 2005 según Gaceta Oficial N° 38.104. Tuvo como objeto la adquisición y construcción de viviendas unifamiliares y/o multifamiliares, así como el alquiler de viviendas para ser adjudicadas a familias damnificadas consideradas como sujeto de atención especial, eventos naturales y otros tipos de siniestro, cuyas consecuencias sobrepasan las posibilidades socio-económicas de éstas para recuperar las pérdidas, así como también, brindar apoyo a las familias que se encuentren en una situación de riesgo inminente que pueda ocasionar la pérdida total o parcial de sus viviendas.
- **Proyectos Comunitarios en Barrios:** Programa con vigencia desde el 10 de Abril del año 2006 según Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806 (modificada en Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de Diciembre de 2009). Concebidos como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias y grupos sociales en todo el país, para ejercer la gestión de las políticas públicas y proyectos en respuesta a las necesidades y aspiraciones de las comunidades. Se previó una masiva constitución de consejos comunales a nivel nacional (alcanzando más de 42.500). El órgano principal de coordinación y supervisión de este programa estuvo a cargo de la Fundación para el desarrollo de la comunidad y fomento municipal (FUNDACOMUN).

- **Misión Villanueva:** Con vigencia desde el 19 de Marzo de 2007 según Gaceta Oficial N° 38.647. Su propósito fue el de crear ciudades sustentables y socialmente equitativas, para lo cual se propusieron tres tipologías urbanas, las ciudades satélites, las gemelas y las macrogemelas. Esta misión arrancó con 1,5 billones de bolívares. Pretendió también transformar el hábitat rural e indígena y rehabilitar los centros históricos y las urbanizaciones populares. Una tarea importante es la creación de un banco de tierras, a fin de ubicar los terrenos urbanos que puedan utilizarse para la construcción de viviendas.

En resumen, estos programas abordaron desde el diseño diferentes dimensiones de la prestación habitacional tales como: producción de viviendas nuevas para familias jóvenes, sustitución de viviendas muy precarias -ranchos- y atención a familias damnificadas o en situación de riesgo; producción de nuevo urbanismo (o barrios); rehabilitación de viviendas y urbanismos populares; rehabilitación de centros históricos; entre otros.

Los diferentes abordajes al problema del hábitat y vivienda desde los distintos programas habitacionales refieren a una perspectiva integral de atención de las diferentes necesidades y demandas de vivienda, estableciendo además la inclusión de procesos de participación ciudadana en la planificación de la producción de la ciudad y los barrios.

c) Etapa de debilitamiento de la Revolución bolivariana: 2010-2013

A partir de 2010, comienzan a debilitarse los precios de las materias primas como el petróleo en el mercado internacional, y a conformarse una crisis financiera mundial, con afectación directa en los países de América Latina. Esta situación, en el caso venezolano, llevó a una reducción progresiva del Producto Interno Bruto (PIB), a una creciente inflación y una escasez de reservas públicas [y también merma de capacidad de importación de insumos y servicios de todo tipo], que obligaron al gobierno a realizar ajustes significativos de política económica a través de las siguientes medidas: incremento de la tributación interna, endeudamiento público externo e interno de largo plazo, ajuste al alza de los precios máximos del dólar y demás bienes y servicios cuyos precios estaban controlados por el gobierno desde 2003 (Hurtado & Zerpa, 2016).

El panorama de inestabilidad económica, en lo sucesivo, condicionó la gestión pública del gobierno de Chávez, definiendo una reorientación de la estrategia social hacia la figura de grandes misiones sociales, ampliando las escalas y la integralidad de las mismas, pero concentrando en un menor número de problemas sociales el esfuerzo del Estado, con una mayor participación instituciones-Sociedad. Estos cambios fueron guiados por la intencionalidad de construir un sistema prevención, protección y seguridad social. Algunas de las grandes misiones sociales diseñadas e implantadas en el país entre 2010-2013 fueron: Gran Misión Hijos e Hijos de Venezuela⁹⁶ (2011), Gran Misión Saber y Trabajo Venezuela⁹⁷ (2012), Gran Misión Agro Venezuela⁹⁸ (2012) y Misión A Toda Vida Venezuela⁹⁹ (2012).

Los instrumentos legales impulsados y aprobados en esta etapa de la Revolución bolivariana (2010-2012) tuvieron especial relación con elementos del mercado de la vivienda, como el suelo urbano y el inmobiliario.

En el submercado de suelo urbano se decreta la Ley orgánica de emergencia para terrenos urbanos y vivienda (GO N° 6.018 de fecha 29 de Enero del 2011) que confiere de manera transitoria al jefe de gobierno el poder de establecer un conjunto de mecanismo extraordinarios -entre ellos, expropiaciones y contrataciones expresas- para atender con rapidez la crisis de vivienda surgida como consecuencia de fuertes precipitaciones que dejaron sin hogar a numerosas familias venezolanas¹⁰⁰ a finales de 2010; la Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos o periurbanos (GO N° 39.668 de fecha 06 de Mayo del 2011 y GOE N° 6.053 de fecha 12 de Noviembre del 2011) con el objeto de regularizar el procesos de la tenencia del suelo en posesión de la población en los asentamientos urbanos o periurbanos consolidados.

En el submercado inmobiliario se establece la Ley contra el desalojo y la desocupación arbitraria de vivienda (GO N° 39.668 de fecha 06 de Mayo del 2011) orientado a proteger a los arrendatarios, comodatarios, ocupantes -o usufructuarios- de bienes inmuebles destinados a vivienda principal, así como los adquirentes de viviendas

⁹⁶ Aprobada en Gaceta Oficial N° 39.818 de fecha 12/12/2011.

⁹⁷ Aprobada en Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15/06/2012.

⁹⁸ Aprobada en Gaceta Oficial N° 39.923 de fecha 17/05/2012.

⁹⁹ Aprobada en Gaceta Oficial N° 9.086 de fecha 20/06/2012.

¹⁰⁰ El preámbulo de dicha Ley hace referencia a más de 113.550 familias afectadas total o parcialmente por lluvias.

nuevas o en el mercado secundario, contra medidas administrativas o judiciales que pretendan interrumpir o cesar la posesión legítima que ejercieren, o ante prácticas que comporten la pérdida de la posesión o tenencia de un inmueble destinado a vivienda. También se sancionan las leyes de Regularización y control de los arrendamiento inmobiliario (GOE N° 6.053 de fecha 12 de Noviembre del 2011) dirigida a establecer el régimen jurídico especial de arrendamiento de inmuebles urbanos y suburbanos destinados a vivienda, ya sean arrendados o subarrendados total o parcialmente; la Ley especial para la dignificación de las trabajadoras y trabajadores residenciales (GO N° 39.668 de fecha 06 de Mayo del 2011) que define las delimitaciones, derechos y obligaciones del oficio de conserjería; Creación de ciudades y comunas socialistas cercanas a las aglomeraciones urbanas (diferentes fechas) destinada a la creación de nuevos proyectos habitacionales de grandes dimensiones en las cercanías de las principales y más pobladas aglomeraciones metropolitanas del país, por ejemplo: Ciudad Belén (estado Miranda); Ciudad Caribia (Caracas-La Guaira); Ciudad Alba (estado Zulia), Comuna Cacique Tiuna (Caracas), ciudad Tavacare (Barinas).

Este conjunto de leyes tuvo como objeto continuar con el proceso de regularización, reglamentación, y en algunos casos, expropiación de elementos del mercado de la vivienda (especialmente suelo urbano e inmobiliario), así como también atender el déficit habitacional a través de producción de vivienda a gran escala en lotes individualizados y colectivos sobre todo periféricos de las ciudades en el territorio nacional.

Por otra parte, en el tema habitacional continuó la inversión social con la ejecución de la Misión Villanueva (que se suprime en 2012), y concentra la acción de la política en la **Gran Misión Vivienda Venezuela**, ambicioso programa aprobado el 28 de Marzo del año 2012 según Gaceta Oficial Extraordinaria N° 39.643. El propósito de esta misión consistía en producir nuevas soluciones habitacionales, estableciendo como meta la construcción de tres millones de viviendas en los siguientes nueve años, bajo la modalidad de nuevas urbanizaciones y viviendas regulares. Este nuevo programa nacional de vivienda prioriza la acción estatal para la construcción masiva de nuevas viviendas a fin de motorizar la economía nacional a través de la obra pública.

En Octubre de 2012, tuvo lugar un nuevo proceso electoral presidencial donde surge vencedor Hugo Chávez para el período 2013-2019, con un 55,07 por ciento de los votos

frente a los 44,31 por ciento del opositor Henrique Capriles Radonsky¹⁰¹ en un proceso altamente polarizado.

Finalmente, Hugo Chávez no pudo renovar su cargo como presidente para este nuevo período programado para el 10 de Enero de 2013, debido a su solicitud ante la Asamblea Nacional para recuperarse en Cuba de un cáncer diagnosticado desde junio de 2011. El 5 de Marzo de 2013 se informó el fallecimiento del presidente, cerrando un ciclo, tanto de la figura presidencial que gobernó al país por cerca de 14 años con una incuestionable influencia de la vida política nacional; como también de la profundización del debilitamiento que venía experimentando el proyecto político de la Revolución bolivariana¹⁰², que en adelante, ha dado lugar a una especial crisis económica, social y política, aun no superada.

3.5 El financiamiento público en vivienda y otros servicios urbanos en Venezuela (1999-2013)

El análisis de información sobre el financiamiento público, especialmente en la dimensión social, permite observar la importancia concedida por parte de una gestión gubernamental a los asuntos de la población como la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, entre otros, a través de las distintas políticas como elemento distribuidor de la riqueza nacional.

En el año 1998, cuando fue electo presidente Hugo Chávez, el precio del petróleo venezolano se hallaba en US\$11 por barril, a partir de 1999 las cosas empezarían a cambiar. Dicho período de 1999 al 2013, coincide con un progresivo «ciclo al alza»¹⁰³ a nivel internacional de los precios del petróleo, tendencia poco observada en los años anteriores (Álvarez, 2014). En 1999, la cesta petrolera venezolana promedió US\$11 por

¹⁰¹ Joven abogado y político, nacido en Caracas (11/07/1972). Diputado electo al Congreso de la República por estado Zulia, Vicepresidente del Congreso y presidente de la Cámara de Diputados en el año 99, Alcalde del Municipio Baruta (2000-2008), y en ese momento, Gobernador en funciones del estado Miranda (2008-2011). Se convirtió en candidato presidencial por el partido Primero justicia y otros partidos tradicionales.

¹⁰² Este modelo alternativo de desarrollo nacional ha servido de base política-ideológica para otros procesos en América Latina como: Revolución Ciudadana (en Ecuador), Revolución Comunitaria (en Bolivia) y la Nueva Victoria Sandinista (en Nicaragua), entre otros.

¹⁰³ El aumento progresivo de los precios del petróleo a nivel internacional, aun cuando no existe consenso sobre las causas (Sánchez & Vargas, 2005; Banco Mundial, 2008; Arroyo & Cossio, 2015) son vinculado a las siguientes variables: 1) aumento de la demanda de crudo por parte de China, India y EEUU; 2) conflictos y posibilidades de ataques terroristas a países productores de petróleo en oriente medio; 3) restricciones de producción de la OPEP; 4) especulaciones de agentes de mercado petrolero; 5) debilidad del dólar; 6) gastos tecnológicos que requieren la extracción y procesamiento del petróleo.

barril y en 2004 se había duplicado en US\$32. Los precios seguirían aumentando hasta llegar a US\$88 por barril en 2008 y, aunque caerían en 2009 por la crisis financiera internacional, a partir de 2010 volvería a crecer y se mantendría entre los US\$84 y los US\$103 de promedio entre 2011 y 2013. Esta situación de bonanza petrolera, permitió que la nación tuviese un crecimiento económico extraordinario por concepto de bienes y servicios finales producidos (Ver Gráfico 1).

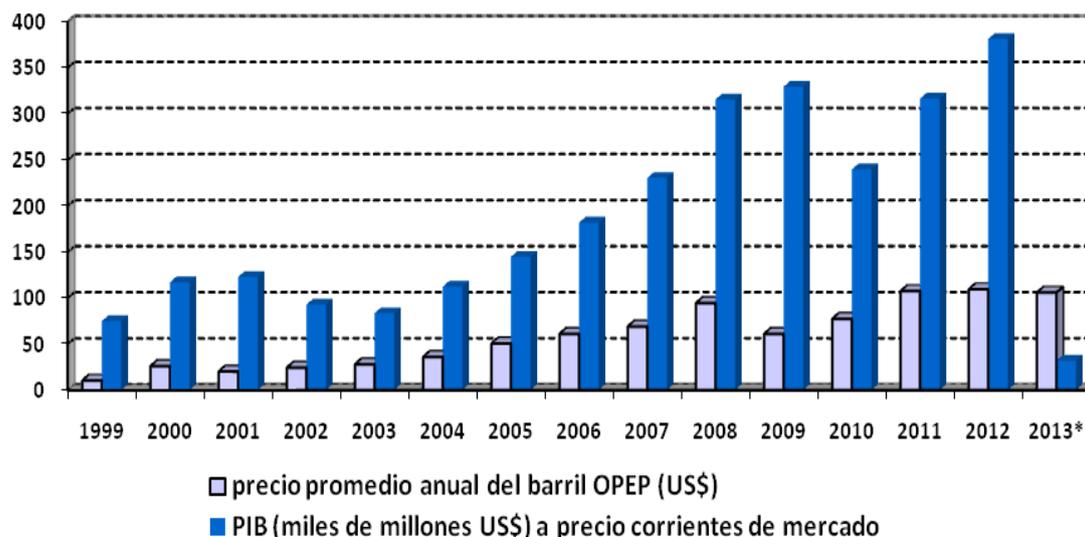


Gráfico 1. Producto Interno Bruto (PIB) a precio de mercado corriente de Venezuela, desde Enero de 1999 a Febrero de 2013, en miles de millones de US\$

Fuente: Elaboración a partir de estadísticas económicas del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2014 y precios históricos anuales del barril del petróleo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y estimación periódicas (Enero - Febrero de 2013).

Entre 1999-2013, Venezuela recibió US\$960.589 millones¹⁰⁴ solo por renta petrolera. Un promedio de US\$56.500 millones anuales en todo este período, según Álvarez (2016). A partir de esta recaudación, el gobierno nacional decidió incrementar el financiamiento social total entre [15% al 22%] del PIB. Estos porcentajes, a nivel comparativo con otros países del continente, son similares -y en casos superados- por países como Cuba, Brasil, Uruguay, Costa Rica y Argentina que asignaron un porcentaje de entre [15% al 40%] de sus PIB (Ver Gráfico 2).

¹⁰⁴ Adicionalmente a los ingresos por exportaciones petroleras, durante este período también se recibió miles de millones de dólares en ingresos adicionales por la vía del endeudamiento externo (Álvarez, 2016), de producción interna de bienes y servicios, entre otros.

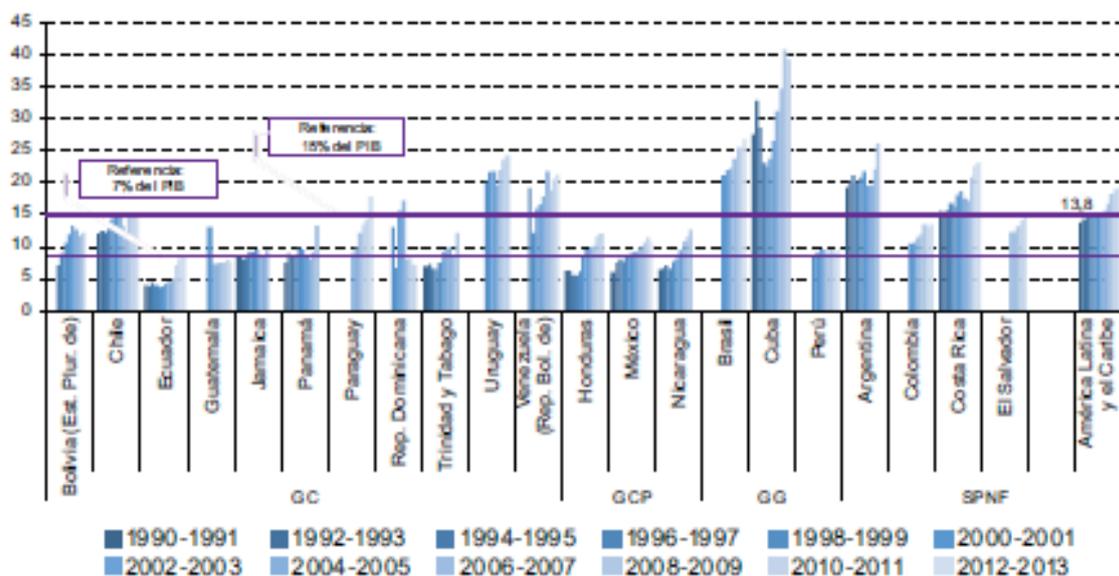


Gráfico 2. Evolución del financiamiento social total en países de América Latina y El Caribe (21 países), 1990-1991 a 2012-2013, en porcentaje del PIB

Fuente: Informe sobre el Panorama social de América Latina y El Caribe, CEPAL (2014)

Específicamente en el tema que es objeto de estudio, el financiamiento público en el rubro de vivienda social y otros servicios urbanos creció del 1,5% al 3,3% del PIB, lo que ubica a Venezuela como uno de los países que más recursos invirtió en esta área en los últimos años en la región (Ver Gráfico 3).

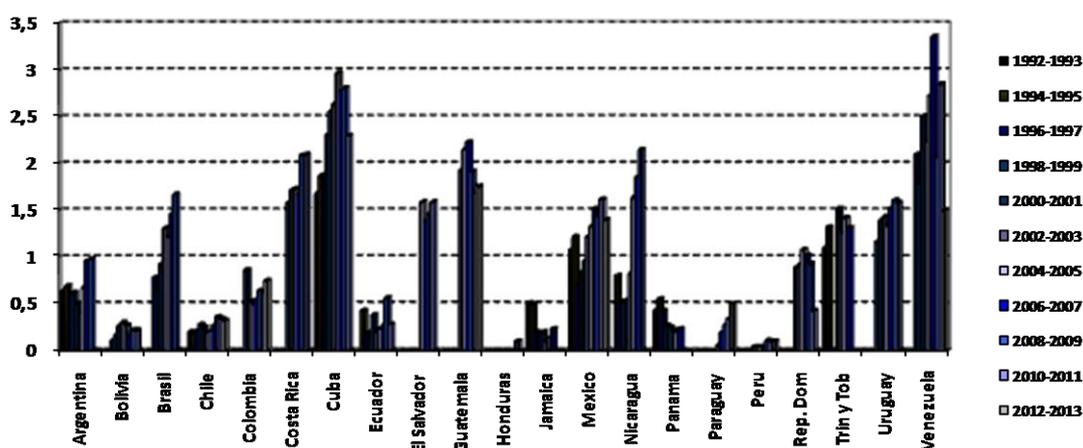


Gráfico 3. El financiamiento público en vivienda y otros servicios urbanos como porcentaje del PIB (%) en algunos países de América Latina y El Caribe, 1990-1991 a 2012-2013

Fuente: Informe sobre el Panorama social de América Latina y El Caribe, CEPAL (2014)

En suma, se observa que las políticas de vivienda implementadas en el país en el período 1999-2013 percibieron fondos públicos permanentes, y uno de los más importantes del conjunto de países de América Latina, observado a partir de la proporción del PIB asignado y la extraordinaria recaudación por concepto de bonanza petrolera.

3.6 El sostenimiento de la problemática de vivienda en el marco de las políticas de vivienda implementadas en Venezuela (1999-2013)

A pesar de los esfuerzos de financiamiento de las políticas públicas habitacionales, y la implementación de un variado abanico de programas orientado al abordaje del hábitat de manera integral, no fueron suficientes para superar este problema social. En este apartado analizamos por un lado, en términos cuantitativos, los productos/resultados de estos programas y por otro lado, las dificultades y la reproducción del problema de vivienda en el país a partir de distintos trabajos (Memoria y Cuenta MINVIH, 1999-2013; Memoria y Cuenta MP Comunas, 2011.2012; Guedez, 2009; Morales, 2013; Pérez de Murzi, 2008; Pulido, 2014).

En relación a los resultados de los programas habitacionales, que tuvieron que ver a producción y mejoramiento urbano, obras de equipamiento colectivo e intervenciones de elementos del mercado:

- Producción de 1 millón de soluciones habitacionales.
- Mejoramiento o habilitación física barrial (diferenciado) de más 500 barrios populares y/o asentamientos informales a nivel nacional, una cifra muy inferior a los más de 2.800 barrios y/o asentamiento informales donde conviven más de 14 millones de personas aproximadamente.
- Construcción, adaptación y mejoramiento de espacios como: 8.500 consultorios ambulatorios (de 96,6 m² c/u), 19.000 espacios de ventas, almacenaje y distribución de alimentos y, más de 7.500 instalaciones de equipamiento colectivo (escuelas, parques deportivos, hospitales, espacios culturales-recreativos, entre otros) que alcanzó el 100% de municipios del país, constituyéndose con el tiempo en redes nacionales de atención primaria de salud, abastos populares y atención e integración colectiva, respectivamente.

- Creación de siete ciudades satélites¹⁰⁵ cercanas a aglomeraciones urbanas metropolitanas que hasta la fecha aún continúan en proceso de ejecución: Ciudad Belén (Oeste de Guarenas, Edo Miranda, proyectada para 18.000 apartamentos), Ciudad Caribia (cerca de la autopista la Guaira-El Junquito, Caracas, para albergar 100 mil personas), Ciudad Alba (zona protectora del área metropolitana de Maracaibo, estado Zulia, contempla 11.500 viviendas), Ciudad Mariche (cerca de Petare, Edo Miranda, para albergar 105 mil personas), Ciudad Comunal La Yaguara (en Colinas de Vista Alegre, distrito capital, destinada albergar 500 familias), Comuna Socialista Cacique Tiuna (en Fuerte Tiuna, Caracas, 40 mil viviendas) y Ciudad Tavacare (Barinas, proyectada para 5.300 viviendas).
- Expropiación de tierras: 590 fincas especialmente rurales que suman cerca de 2.3 millones de hectáreas (especialmente en estados como Barinas, Apure, Zulia, Guárico, Cojedes y Yaracuy) y más de 1.600 predios urbanos (edificaciones, desarrollos habitacionales, estacionamientos, terrenos industriales, terrenos comerciales, entre otros) de diferentes superficies a nivel nacional que llegan a sumar unas 45 mil hectáreas.
- Ordenamiento y regularización de decenas de miles de predios urbanos (especialmente individuales) a favor de ocupantes populares.
- La construcción, ampliación y mejoramiento de un número no determinado de obras de servicios públicos. Estas ocuparon un papel secundario, bajo esta gestión gubernamental.

Más allá de estos esfuerzos y avances concretos señalados, a partir de datos de UPLA-
VEN Opinión 2012, Pulido (2004) advierte del avance de asentamientos informales a
nivel nacional a través de un número significativo de invasiones (más de 20.455) y
construcción de ranchos¹⁰⁶ (1.117.830), entre 1998 al 2012 (Ver Tabla 7).

¹⁰⁵ En otros países es conocido como megabarríos estatales.

¹⁰⁶ Espacio muy precario utilizada como vivienda construida a partir de combinaciones de materiales de desecho (tablas, puntales de madera, cartón, caña y similares) y materiales frágiles (zinc, pliegos plásticos) y otros,

Tabla 7.

Propiedades invadidas y ranchos construidos en las principales ciudades Venezolanas, desde 1998 a 2012

Ciudad y estado	N° de propiedades Invasadas	N° de ranchos construido
Caracas (Distrito Capital)	2.900	305.000
Puerto La Cruz-Barcelona (Anzoátegui)	2.050	165.000
Valencia (Carabobo)	1.550	120.000
Maracay (Aragua)	1.200	75.000
Barquisimeto (Lara)	1.050	64.000
Gran Maracaibo (Zulia)	1.020	60.000
Ciudad Guayana (Bolívar)	950	55.000
Mérida (Mérida)	800	40.000
Maturín (Monagas)	750	31.000
Cumana (Sucre)	690	29.000
Valera (Trujillo)	600	22.000
Punto Fijo (Falcón)	550	9.000
Valle La Pascua (Guárico)	380	15.000
Punta de Mata (Monagas)	320	11.000
El Tigre – Tigrito (Anzoátegui)	315	10.000
San Juan de Los Morros (Guárico)	300	9.000
Barinas (Barinas)	300	8,500
San Carlos (Cojedes)	290	8.000
San Felipe (Yaracuy)	285	7.200
Otras Ciudades (20 Ciudades)	4.155	74.130
TOTALES	20.455	1.117.830

Fuente: Pulido (2014) a partir de UPLA-VEN Opinión 2012.

En términos generales, se observa un avance de los modos de producción del hábitat bajo la lógica de necesidades de las personas, sobre todo de asentamiento informales frente a las producidas por las públicas-privadas.

Otros indicadores (INE, 2011; CEPAL, 2013; Pulido, 2014) que permiten mostrar otras situaciones habitacionales nacionales por resolver advierten que:

- Falta completar la cobertura de servicios básicos: sistema de eliminación de excretas (6,1%), agua por tubería (5,8%) y alumbrado eléctrico (0,4%). Aunado al hecho que, los servicios prestados -especialmente agua y electrificación- frecuentemente son objetos de reiterados cuestionamientos de la población de su calidad respecto a continuidad de suministros y salubridad.

- Las características respecto al tipo de vivienda ocupada: casa (76,7%), apartamentos (13,8%), ranchos¹⁰⁷ (9,1%), otra clase, refugio o vecindad (0,3%). Estas cifras muestran si bien una preferencia de uso de la vivienda tipo casa sobre otras alternativas, también releva, un modo de ocupación extensiva de la ciudad.
- Más del 50% de la población viven en zonas de barrios informales, con servicios y equipamiento precarios y en zonas de alto riesgo.
- Falta ampliar la disponibilidad de servicios tecnológicos: internet (72,3%), computadoras (68,4%), TV por cable o satelital (52%), computadora (31,6%), acceso a internet (23,7%), telefonía fija (49,7%), entre otras.

En base a la información relevada, se observa el sostenimiento de la problemática de vivienda en el marco de las políticas de vivienda implementadas en el país (1999-2013) haciéndose patentes en dimensiones deficitarias como: suficiencia de nuevas viviendas, accesibilidad, movilidad, hacinamiento, dificultad de acceder a servicios públicos, disponibilidad de equipamientos colectivos, ausencia de espacios públicos, acceso al suelo, la calidad y/o mantenimiento de servicios, equipamientos e infraestructura urbana, entre otros.

3.7 Síntesis de lo abordado en el capítulo

El presente capítulo muestra una larga tradición del Estado venezolano en atender las necesidades urbanas-habitacionales de la población. En este sentido, en el país tienen lugar una de las primeras experiencias en Latinoamérica en el desarrollo de políticas de naturaleza social orientadas a financiar la adquisición de viviendas a la población obrera a través del Banco Obrero (a partir de 1928) dado el crecimiento, expansión y dinamización de las ciudades -a partir de la industrialización y comercialización del petróleo- localizadas en la región norte-costera. La función estatal se amplió, con el tiempo, a actividades de planificación, ordenación, diseño y construcción de vivienda e infraestructura urbana.

Particularmente, las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013) se desarrollaron en un contexto histórico y estructural de profundos cambios en el Estado y

¹⁰⁷ Tipo de vivienda muy precaria construida con materiales endebles como cartones, maderas y/o laminas de zinc.

una nueva relación con la sociedad, propuesta frente a las políticas neoliberales implementadas por los gobiernos anteriores que habían generado y reproducido enormes brechas socio-espaciales en forma de pobreza y precariedad urbanas.

El proceso de transformación, denominado por Hugo Chávez Revolución bolivariana, consideramos puede estudiarse a partir de tres etapas: auge (1999-2003), consolidación (2004-2009) y debilitamiento (2010-2013). Estas se relacionan a un conjunto de eventos (políticos, electorales, institucionales, entre otros) y a la variación de los precios internacionales del petróleo, ofreciendo en el caso venezolano, una bonanza extraordinaria y sin precedentes. A rasgos generales, el proceso se acompañó de la renovación de la Constitución Nacional, donde se reconocen derechos básicos de la población obligando al Estado a garantizarlos, se reorganizaron los poderes públicos, se aumentó el período presidencial de cinco a seis años y se dio el derecho al voto a militares activos; se recuperó el control de la estatal petrolera (PDVSA) y de la renta que ella generaba; se aumentó el gasto público, en especial el gasto social; se implementaron distintos programas sociales denominados misiones sociales; y se intervienen elementos de mercado (tierras, empresas estratégicas, redes de distribución y comercialización, entre otros).

Específicamente, en el tema habitacional, se construyó un marco jurídico-normativo avanzado socialmente que reconoce a la vivienda como un derecho social y de las familias, lo que obliga al Estado en los distintos niveles gubernamentales a garantizar las condiciones para la satisfacción progresiva de este derecho (Constitución Nacional, 1999, art. 82); además, se asignaron de manera permanente fondos públicos desde un 1,5% hasta un 3,3% del PIB anualmente (los más significativos de la región en proporción del PIB) para financiar las políticas de vivienda y otros servicios urbanos; se establecieron normativas -como por ejemplo la LRPVH- con las que se jerarquizan las competencias de las instituciones de vivienda, se establecen condiciones de acceso, sujetos de protección, niveles de atención, modelo de financiamiento y, condiciones de subsidios y financiamiento; se instauran decretos nacionales -como el GO N° 38.750 del 20 de Agosto de 2007- que establecen parámetros de vivienda adecuada de interés social y otras disposiciones que sirven de base para la intervención estatal en el mercado de la vivienda.

Tabla 8.

Principales programas nacionales de vivienda e intervenciones sobre elemento de mercado promovidos por el gobierno de Hugo Chávez, en el periodo 1999 al 2013

Programas	Año	Gaceta Oficial
Programas de Inversión del Subsistema de vivienda y política habitacional (SVPH)	2000	Gaceta Oficial N° 36.977 de fecha 21/06/2000 según decreto N° 863
Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares y creación de Comités de Tierra Urbana (CTI)	2002	Gaceta Oficial Extraordinaria N° 37.778 de fecha 04/02/2002 según decreto N° 1.666)
Misión Hábitat (anteriormente denominada misión vivienda)	2004/2005	Gaceta Oficial N° 38.027 de fecha 21/09/2004) y modificada según Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09/05/2005)
Transformación del Hábitat y creación de Centros de Participación para la Transformación del Hábitat	2004
Sustitución de Viviendas (SUVI)	2004	Gaceta Oficial N° 38.304 de fecha 01/11/2005 y Gaceta Oficial N° 38.309 de fecha 08/11/2005)
Intervenciones sobre elementos del mercado de vivienda	2005/2011	(Gaceta Oficial N° 38.100 de fecha 03/01/2005; Gaceta Oficial Extraordinaria 5.933 de fecha 21/10/2009 y Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.018 de fecha 29/01/2011;....., ...
Programa de Atención Habitacional para Familias Damnificadas y en Situación de Riesgo Inminente	2005	Gaceta Oficial N° 38.104 de fecha 11/01/2005
Proyectos Comunitarios en Barrios (Consejos Comunales)	2006	Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806 de fecha 10/04/2006
Misión Villanueva	2007	Gaceta Oficial N° 38.647 de fecha 19/03/2007
Gran Misión Vivienda Venezuela	2011	Gaceta Oficial Extraordinaria N° 39.643 de fecha 28/03/2012

Fuente: A partir de información de las Gacetas Oficiales de la República Bolivariana de Venezuela

Simultáneamente, de la revisión contextual se puede advertir del sostenimiento de la problemática en el marco estudiado, con el avance de crecimiento de asentamientos informales a nivel nacional, con un correlato de crecimiento de la capacidad de los pobladores de producir sus viviendas, en muchos casos de manera precaria, en zona de riesgo, limitadas de servicios de servicios, equipamiento colectivos y espacios públicos.

En este marco nacional de cambios de relación Estado-Sociedad y frente a la necesidad de generar soluciones habitacionales desde lo estatal, toman sentido las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013) que serán objeto de análisis en el capítulo que precede, en el que consideramos que los gestores habitacionales públicos (desde su experiencia) pueden brindar información para describir y comprender este desfase entre las políticas implementadas y las limitaciones para abordar el problema de la vivienda.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA (1999-2013) DESDE LAS PERCEPCIONES DE LOS GESTORES PÚBLICOS HABITACIONALES

4.1 Introducción

Los análisis de las políticas públicas, tal como fue desarrollado en el Capítulo II (sección 2.3), es un campo multidisciplinar, multimetódico, orientado a las problemáticas sociales, que procura aumentar el acervo del conocimiento, y en muchos casos, hacia la identificación de factores de funcionamiento de estas que lleven a racionalizar dicho proceso.

Como quedó establecido en la fundamentación de este trabajo, el interés es estudiar transversalmente las políticas públicas de vivienda del gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) en el marco de la Revolución bolivariana constituidas por intervenciones, programas y proyectos nacionales de vivienda a saber: Programa de inversión del subsistema de vivienda y política habitacional; Regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares; Misión Hábitat; Transformación del Hábitat; Sustitución de rancho por vivienda (SUVI); Intervenciones sobre elementos del mercado de vivienda; Programa de atención habitacional para familias damnificadas y en situación de riesgo inminente; Proyecto Comunitario en Barrios; Misión Villanueva; y Gran Misión Vivienda Venezuela.

Este análisis se inscribe bajo un paradigma teórico analítico interpretativo (crítico) desde un posicionamiento Latinoamericano que privilegia a la administración pública que para Oszlak & O'Donnell (1995) observan a las instituciones estatales como un conjunto de instituciones heterogéneas, contradictorias y conflictivas, naturaleza que le impide pensar su actividad sujeta únicamente a una racionalidad técnica. La propuesta de análisis consideró categorías temáticas teóricas-empíricas de políticas públicas que provienen de diferentes trabajos (Oszlak & O'Donnell, 1995; Sepúlveda y Fernández Wagner, 2007; Rodríguez & Taborda, 2008) que entienden deben analizarse temáticas procesuales como el contexto donde se inserta la política (desarrollado en el Capítulo III, desde un abordaje documental normativo y bibliográfica especializada); y el proceso

social tejido alrededor del surgimiento y eventual resolución de la cuestión, es decir, el proceso de formación, estilo de gestión y desempeño de las políticas.

El abordaje de las categorías temáticas de análisis de las políticas antes señaladas llevó a construir, tras un tratamiento ordenado, sistemático y reflexivo de información, el núcleo descriptivo e interpretativo de las propiedades y particularidades de las políticas consideradas.

A partir de estas precisiones, se empleó información principalmente conversacional de gestores públicos habitacionales -en base a sus experiencias y prácticas profesionales- quienes participaron en instituciones públicas de los niveles municipales (IMVI e IMVIMOR) y provinciales (FUNREVI) del estado Lara con competencia en materia de vivienda y hábitat, en el período analizado, en funciones directivas, gerenciales y de coordinación. En concordancia con los objetivos específicos formulados, y el marco teórico propuesto, se ha estructurado en tres secciones temáticas el análisis de las políticas públicas de vivienda desde la perspectiva los gestores públicos habitacionales: (i) proceso de formación de las políticas; (ii) estilo de gestión de las políticas; (iii) desempeño de las políticas.

La importancia del reconocimiento a estas miradas del gestor se basa, tal como se advierte en capítulos anteriores, en el supuesto de que dada la interacción en roles institucionales que cumplen los GPH en las políticas analizadas, podrían realizar aportes, indicios, sugerencia, consistencias e inconsistencias sobre estas temáticas procesuales.

En cada sección temática analizada, se hace alusión a peculiaridades y hallazgos relevantes aportados sobre ella -en base a las dimensiones consideradas- que son reagrupadas en función de relaciones de semejanzas o diferencias de la procedencia institucional de los actores consultados.

Respecto al trabajo de campo, participaron de las entrevistas «**catorce GPH del nivel municipal**» de un total de sesenta y «**once GPH del nivel provincial**» de un total de veintinueve. Estas entrevistas se desarrollaron según un muestreo intencionado cadena o bola de nieve y de límite de contenido por saturación, heterogeneidad y accesibilidad. A

efectos de este trabajo, consideramos que los entrevistados¹⁰⁸ aportaron información valiosa y suficiente para poder alcanzar los objetivos de la presente investigación.

4.2 Proceso de formación de las políticas públicas de vivienda

La formación de las políticas públicas de vivienda es uno de los aspectos más cruciales y menos estudiado del proceso de actuación de la administración pública, y donde probablemente se producen numerosos desafíos en cuanto a una adecuada definición de la política (Subirats, 1992). Esta etapa es denominada por Bourdieu (2001) como «génesis de la política», haciendo referencia al proceso sostenido y controlado especialmente por el Estado, donde suelen participar diferentes actores sociales con toma de posiciones respecto a la problemática considerada. Para Rodríguez & Taborda (2008) también permite mostrar la arena y el proceso social tejido alrededor de la cuestión de la vivienda y las respuestas adoptadas (Ver Capítulo II, sección 2.3.3).

El análisis de esta categoría consistió en comprender a rasgos generales qué necesidades, cómo, cuándo, por quién(es) y qué acuerdos fueron incorporadas a la agenda pública del problema de la vivienda -especialmente por el Estado- en el período analizado, a partir de las siguientes dimensiones: estructura, validación y diseño de la cuestión.

A continuación presentamos los resultados analítico-interpretativos de la dimensión desarrollada en este apartado a partir del trabajo de campo efectuado los gestores públicos habitacionales (GPH).

4.2.1 La estructuración de la cuestión de vivienda

La estructuración¹⁰⁹ es necesaria debido a que “en el mundo real no nos enfrentamos con problemas claramente definidos y objetivos, cuya existencia y evidencia esta fuera de disputa, sino con preocupaciones difusas que no constituyen problema en sí, sino

¹⁰⁸ Las identidades de los sujetos fueron resguardadas en los respectivos análisis debido a la naturaleza académica que se persigue, en tal sentido, si bien se señala la procedencia institucional, el nombre refiere a un seudónimo.

¹⁰⁹ Tanto para las autoridades gubernamentales como del resto de actores sociales, la importancia de una adecuada identificación y caracterización de la problemática pública para la administración pública, es doble (Luccas, 2009). Por un lado, problemas bien definidos permiten elaborar políticas de carácter estratégico que den cuenta de las causas principales que los generan, y por otro lado, una adecuada identificación y definición de los problemas de políticas permite proponer la solución adecuada al problema equivocado.

situaciones problemáticas a diferentes interpretaciones de los actores afectados o movilizados alrededor de las mismas” (Luccas, 2009, p. 2).

Así, se vincula esta etapa de formación a la capacidad de atender los problemas deficitarios con un enfoque coherente al tipo y particularidad de componentes que constituyen dichos problemas (Rodríguez & Taborda, 2008). En esta fase se estructuran situaciones problemáticas que se interpretan de acuerdo a las disputas de los distintos actores alrededor de la misma, tanto los sujetos destinatarios, gestores, técnicos, políticos, entre otros (Fraser, 1991; Luccas, 2009).

Adentrándonos en los relatos de los GPH municipales y provinciales sobre la estructura de la problemática de vivienda en el país, y particularmente en el estado Lara, más allá de las diferencias constitutivas de procedencia gubernamental, los sujetos entrevistados parecen coincidir en señalar que es una problemática presente de modo sostenido y permanente, con las consecuencias sobre calidad de vida de los destinatarios de las políticas de vivienda que ella supone.

Desde que tengo uso de razón, la problemática de vivienda ha estado presente de alguna u otra manera, con el agravante en los últimos años que ha ido aumentando tanto, que afecta a más de la mitad de la población a nivel nacional.

Marcos (Coordinador). Nivel Municipal Público

El acceso a un hábitat digno y accesible en la población venezolana, padecida sobre todo por los más pobres, es una demanda de larga data no resuelta, que merece especial atención por el impacto que tiene en la vida familiar y social.

Marcial (Coordinador). Nivel Municipal Público

(...) han transcurrido muchos años donde la problemática habitacional no ha sido satisfecha y ha ido creciendo permanentemente.

Mariana (Gerente). Nivel Provincial Público

Sobre la estructura de la problemática de vivienda en el país, los relatos de los entrevistados coinciden en señalar la complejidad de la situación en relación al volumen de casos y la variedad dimensional de la necesidad, interpretada desde la noción del déficit habitacional. Así, la problemática de vivienda en Venezuela se encuentra constituida tanto por “componentes de carencias” respecto a hogares sin viviendas, viviendas que necesitan ser sustituidas y viviendas localizadas en espacios de riesgo; y por “componentes de precariedad” respecto a vivienda existentes que requieren se

ampliadas, mejoradas o incluirles servicios básicos; también aspectos de calidad de servicios básicos (continuidad de disponibilidad y cumplimientos de parámetros de calidad como por ejemplo en el agua), equipamiento colectivo, localización que garantice integración a la ciudad, acceso al suelo, suficiencia de locaciones de alquiler, espacios para generación de ingresos, entre otros.

El problema es complejísimo tanto por la cantidad de hogares afectados como por la variedad de necesidad que toca muchas dimensiones de la vida urbana. La problemática abarca desde falta absoluta de vivienda, deterioro, hacinamiento, mala localización, hasta la falta de servicios públicos, de equipamiento urbano, de financiamiento público, las tierras invadidas, problemas de titularidad, alquileres altos, suficiencia y precios de materiales de construcción.

Antonio (Directivo). Nivel Municipal Público

La problemática desde lo cuantitativo incluye a familias sin viviendas adecuadas y desde lo cualitativo a familias con vivienda muy precarias respecto hacinamiento, ausencia de servicios públicos, riesgo de localización, servicios de la ciudad como educación, transporte, seguridad, salud, acceso a empleo, al suelo, entre otros.

Luis (Directivo). Nivel Provincial Público

(...) observamos como nuestras ciudades se han tornado más desiguales, inseguras, desordenadas, extendidas, violentas y en casos marginales sobre todo en las periferias.

Laura (Directivo). Nivel Provincial Público

De ambos grupos de relatos se desprende un cierto conocimiento de la dinámica, dimensiones y rasgos con que se manifiesta la problemática de vivienda a nivel nacional, tanto que en los últimos años ya llega afectar a la «mitad» de la población¹¹⁰.

Por otra parte, los relatos de los GPH refieren una vinculación de la problemática de vivienda, con mayor o menor grado de precisión, como resultado de múltiples factores (económicos, sociales, demográficos, culturales, entre otros) que a grandes rasgos parecen corresponder con interacciones y relaciones de lógicas de acción social: del Estado, del Mercado y las necesidades.

¹¹⁰ Esta información que advierten de la profundización de la problemática, es también afirmada en distintos trabajos oficiales y no gubernamentales (MINVIH, 2013; Pulido, 2014; Martini Pietri, 2016) donde además se ofrecen cifras generales similares de afectación de la población.

Los gobiernos se desligaron de esta situación (...) ha sido la gente los propios constructores de sus viviendas pero lo han hecho de una manera no organizada o con las técnicas reales.

Marcos (Coordinador). Nivel Municipal Público

La problemática tiene que ver al crecimiento vegetativo de la población, pobreza, procesos de urbanización, desastres naturales, altos costos de las viviendas y el alquiler, políticas neoliberales y políticas equivocadas de los gobiernos.

Rosario (Coordinador). Nivel Municipal Público

(...) esta se debe a una diversidad de factores y no solo a lo que el Estado ha hecho u omitido con las políticas de vivienda.

Mariana (Gerente). Nivel Provincial Público

(...) el neoliberalismo ha sido el principal causante de todas las desigualdades en el país. Se adueñó de las mejores tierras, de la política, de parte de los servicios públicos, de los créditos especulativos, empleos mal pagados que imposibilitó el ahorro.

Miguel (Gerente). Nivel Provincial Público

Desde las miradas de los GPH, se pueden sistematizar distintas críticas respecto al rol del Estado, Mercado y las necesidades de las personas, considerando las dinámicas históricas capitalistas. Sobre el rol del Estado, se orientan a señalar la falta de políticas habitacional como una constante histórica tanto de inacción como inadecuadas de atención a las necesidades de la población. En relación al Mercado, se le asigna la responsabilidad de generar soluciones habitacionales con financiamiento accesible para familias de bajos ingresos, aunada a su papel especulativo respecto a la venta de lotes de tierras y viviendas. Y, en relación a las necesidades de los destinatarios, la ocupación de tierras con edificaciones que no cumplen normas técnicas generales de construcción de viviendas.

A este panorama, se suman eventos de desastres naturales que asociadas a las formas de ocupación -o localización- precaria, constituyen factores de riesgos que forman parte de la matriz de complejidad del problema de vivienda. Todo lo anterior descrito, aportan a observar la profundidad y gravedad del problema en análisis, al momento de estructurar la política de vivienda en el gobierno de Hugo Chávez Frías.

Es notable que las descripciones de complejidad de la problemática argumentada por los GPH, aun cuando es explicada por estos desde una perspectiva local o nacional de urbanización de Venezuela, dialogan con una perspectiva regional de transformación de las ciudades de América Latina y la profundización de la problemática urbana-habitacional sucedida -y que sigue sucediendo- en la región por su carácter de economía periférica. Estas posiciones de los GPH sobre la problemática de vivienda en el país, se vinculan con los expuesto por autores de la región como una problemática histórica estructural (Pradilla Cobos, 2009, 2014; Jaramillo, 2009; Pirez, 2013). Esta preposición establece una relación de la problemática urbana-habitacional vinculada principalmente a cómo fueron produciéndose las ciudades en América Latina en las distintas etapas del capitalismo de estas, conducentes a la inserción y reproducción del excedente de capital global.

Particularmente, en la etapa actual del capitalismo, la profundización de la problemática en términos de Abramo (2012) se relaciona tanto a la incorporación de elementos de la vivienda -el suelo, servicios básicos, servicios colectivos, infraestructura, insumos de construcción, entre otros- al proceso de mercantilización, así como también, la entrada del capital financiero e inmobiliario -nacional e internacional- como financiador y proveedor de soluciones habitacionales de las diferentes categorías sociales y, que llevaron a distorsiones -muchas de ellas especulativas- del sistema de la vivienda.

En este sentido, se puede observar que el momento de discusión y definición de la problemática de vivienda en Venezuela, su estructuración, corresponde con un diagnóstico integral y delimitado de interpretación del hábitat donde quedan definidas tanto las dimensiones que constituyeron históricamente el déficit como las particularidades nacionales con que se presentan en la afectación.

Finalmente, la estructuración de una política pública integra desde la complejidad de situaciones y condiciones propias de Venezuela, sin dejar al margen, el contexto regional Latinoamericano donde están presentes dinámicas históricas de inserción el capitalismo como las desigualdades socio-espaciales generadas como consecuencia de las mismas.

4.2.2 La validación de la cuestión de vivienda

Esta etapa de formación de la política procura dar cuenta de las respuestas asumidas por los actores en el ámbito de la arena pública para atender las distintas dimensiones de la problemática definido en la etapa de estructuración. En esta fase se dirimen las respuestas habitacionales de acuerdo a posiciones de actores con fuerzas¹¹¹ diferenciales, donde previsiblemente terminen registrándose las mejores ubicadas en dicha esfera pública (Bourdieu, 2001).

Luego de un período de cambios normativos materializados en la nueva constitución nacional que ampliaron derechos sociales, y después de recuperar el control de industria petrolera¹¹² que aseguraba la financiación de las futuras políticas -entre ellas de vivienda- promovidas por el Estado, los relatos de los GPH municipales y provinciales coinciden en que a partir de 2004 se incorpora la problemática en la agenda pública nacional de problemas sociales:

El presidente Chávez fue quien incorporó el problema de vivienda junto a otros, como la salud, la educación y la alimentación en la agenda de problemas sociales. Esto ocurrió alrededor de 2003-2004.

Milagros (Directivo). Nivel Municipal Público

Recuerdo que la problemática tomó visibilidad pública a partir de 2004. Hubo presentaciones en televisión, radio y prensa escrita de políticos, funcionarios del CONAVI, familias afectadas y especialmente del mismo presidente de la república exponiendo sobre el tema.

Miriam (Gerente). Nivel Municipal Público

Para los GPH, las primeras discusiones de la problemática nacional de vivienda tuvieron lugar en los medios de comunicación -TV, prensa escrita y radiodifusión- dando visibilidad mediática a la pluralidad de voces de actores sociales, entre ellos políticos, funcionarios públicos, académicos, cámara privada del sector construcción, personas y familias afectadas, movimientos sociales y hasta del propio presidente del gobierno. No obstante, los GPH hacen referencia a que paralelamente se llevaban otros encuentros

¹¹¹ Para Bourdieu (2001) estas corresponden al tipo dialéctica, mediática y de presión.

¹¹² La recuperación se da tras un fallido golpe de estado de militares activo en 2002, y meses después por la paralización total de la industria petrolera, como coerción ante los cambios promovido por el entonces presidente Hugo Chávez.

puertas adentro de las instituciones del Estado, una de ellas en sede del Ministerio de la Vivienda localizada en ciudad capital de Caracas.

Estos encuentros institucionales de validación, para los GPH entrevistados, se constituía a un conjunto más reducido de los actores sociales: funcionarios del gobierno nacional, teniendo especialmente al presidente Chávez como su principal impulsor o articulador; gobernadores, alcaldes, diputados, militares y expertos académicos alineados al proceso político de cambio que impulsaba Chávez; también personas y familias afectadas por la problemática, líderes sociales y movimientos sociales-políticos.

Las decisiones de las acciones literalmente ya venían elaboradas y acordadas por el Ministerio de vivienda (...) después se le presentaba a los actores buscando una especie de legitimación.

Juan Carlos (Coordinador). Nivel Municipal Público

Se realizaron reuniones a puertas cerradas donde invitaban a actores que le interesaba al gobierno nacional para acompañar decisiones que habían tomado con anterioridad (...) algunos de ellos políticos, personas afectadas y movimientos afectos.

Pedro (Coordinador). Nivel Provincial Público

Los ausentes de este proceso fueron los grandes empresarios [de la construcción] y sus representantes.

Mariana (Gerente). Nivel Provincial Público

De acuerdo a los GPH, estos actores participaron y se constituyeron en adelante en los reales validadores de las políticas públicas de vivienda. Otros actores excluidos de esta mesa de discusión reducida fueron los representantes cámaras empresariales de la construcción (Cámara Venezolana de la Construcción, Cámara Inmobiliaria, entre otras), representantes de las grandes empresas de producción y distribución de materiales de construcción (cemento, aluminio, cabillas, entre otros), empresas constructoras, bancos privados, entre otras. En otras palabras, quedaron excluidos representantes asociados tradicionalmente al capital inmobiliario, financiero y económico nacional.

De igual manera, la participación de los GPH municipales y provinciales en los procesos de validación de las políticas de vivienda es limitada y se resume en esta etapa procesual a un rol de espectador, como se advierte a continuación:

No participé, y no ubico a ningún directivo que hayan participado de la validación de tales decisiones.

Jorge (Directivo). Nivel Municipal Público

(...) la visión de las autoridades del Ministerio de Vivienda siempre se impuso porque tenían los profesionales, los recursos y el verdadero poder de qué y cuándo hacer.

Laura (Coordinador). Nivel Municipal Público

Nunca se nos invitó a participar de la formulación y validación de todas estas políticas, aun cuando estamos próximos al problema y los afectados.

José (Gerente). Nivel Provincial Público

Se observa de los relatos, que otros ausentes de la etapa de validación han sido los gestores públicos municipales y provinciales, quienes han venido implementando tales políticas en las regiones en los últimos años. Si bien inicialmente se dio lugar a una multiplicidad de actores afectados o interesados por la problemática, los GPH señalan críticamente, no haber participado de las decisiones finales sobre la validación de la política, debido que para ellos “bajaban” ya resueltas por el gobierno nacional desde ámbitos cerrados a la pluralidad inicial. La legitimación de la política es cuestionada entonces por estos actores respecto a la participación y las formas de validación, lo que no implica que la política no haya sido discutida y validada por un conjunto amplio de actores.

Respecto a los propósitos que llevaron a la validación, entre los entrevistados se diferencian al menos tres posiciones o interpretaciones sobre la incorporación en la agenda pública la problemática de la vivienda: atender las necesidades de vivienda de la población rezagada en el tiempo; instrumentalizar con políticas sociales los cambios normativos adelantados en la Constitución y otras normativas; y fortalecer el proceso de la Revolución bolivariana en la población:

El [Chávez] buscaba hacer operativo los derechos incorporados a la Constitución y también creo que utilizó el abordaje de problemas sociales de la población para reimpulsar la revolución (bolivariana) tras el golpe de Estado y paralización de PDVSA.

Antonio (Gerente). Nivel Municipal Público

El principal propósito fue social. Era mejorar progresivamente la calidad de vida y bienestar de las familias

Miriam (Gerente). Nivel Municipal Público

(...) Me parece además de intentar resolver las necesidades de vivienda de la población, fue una estrategia del gobierno nacional para obtener apoyo y fortalecer la imagen política de Chávez.

Miguel (Gerente). Nivel Provincial Público

En estas expresiones, además de advertir diferentes posiciones de los gestores también podemos identificar aspectos sociales, políticas y hasta ideológicas, consideramos no necesariamente excluyentes, como determinantes en el proceso de validación de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013), lo que complejiza aun más la lectura de la situación.

Aunado a lo anterior, quedan identificados también elementos concretos de la arena pública en referencia a: momentos (a partir de 2004), lugares (sedes de medios de comunicación y sedes de instituciones públicas), actores sociales (funcionarios del gobierno nacional, expertos académicos, personas y familias afectadas, líderes sociales y movimientos sociales), intereses (públicos y privados) y propósitos diversos (sociales, políticos y ideológicos) no excluyentes entre unas y otras.

La discusión pública de la acción estatal de vivienda en este sentido, se insertó en lo que algunos teóricos críticos denominan lucha por las necesidades (Young, 1990; Fraser, 1991; Honneth, 1997; Foucault, 2002). En términos de Bourdieu (2001), atendiendo a la información aportada por los GPH, del proceso de validación de la problemática participaron un conjunto actores con posiciones diferenciales, donde consideramos prevaleció la posición de los destinatarios y del gobierno nacional que intentaban establecer una nueva relación Estado-sociedad por el contenido de las acciones (como observaremos en la sección siguiente de diseño), en contra dirección a los intereses de actores privados generalmente asociados al sistema de capital, quienes quedaron excluidos de las decisiones finales de tal proceso de validación.

4.2.3 El diseño de medidas resolutivas de la cuestión de vivienda

Esta etapa de formación de la política refiere al grado de inclusión y participación de las personas y sus familias en el entramado socio-institucional del área territorial que los

aloja y que opera como soporte relacional y de ingresos para la reproducción social (Rodríguez & Taborda, 2008). También refiere al conjunto de decisiones y acciones habitacionales, resultante del trabajo político post estructuración y validación de la problemática, como medidas resolutiveas de la problemática considerada (Ver Capítulo II, sección 2.3.3).

Los relatos de los GPH municipales y provinciales sobre esta etapa, discrepan acerca de si verdaderamente los actores sociales -especialmente los destinatarios- decidían o solo acompañaban las decisiones de diseño de las medidas resolutiveas. También, señalan que las medidas no estuvieron contenidas en un plan de acción explícito (o agenda explícita) resolutivea de la problemática de vivienda, sino que consistieron, en sumatorias de sucesivas iniciativas políticas (programas, intervenciones, proyectos, entre otros) articuladas especialmente por el Gobierno Nacional bajo la asesoría de expertos habitacionales nacionales y extranjeros.

(...) la sociedad no ha sido partícipe del diseño de las políticas públicas, para nada, aun cuando lo digan desde el gobierno nacional.

Mariana (Gerente). Nivel Provincial Público

Las políticas adelantadas en su gran mayoría no fueron consensuadas, se encargaba su diseño técnico-legal fuera del Ministerio a empresas especializadas y a expertos, y luego lo que se hacía era darles el visto bueno o no.

Rosario (Gerente). Nivel Municipal Público

No hubo un plan explícito a largo plazo de la política para abordar la problemática (...) eran programas y decisiones que se iban estableciendo en el tiempo por el gobierno que en casos terminaban superponiéndose.

Luis (Directivo). Nivel Provincial Público

Los relatos anteriores también aportan dos aspectos particulares del proceso de discusión de la política. Por un lado, lo complejo de articular las diversas posiciones de los actores sobre una problemática y generar acuerdos programáticos. Por el otro, la existencia de críticas, fundadas o no, sobre la transparencia del proceso social de convalidación y diseño de las políticas adelantadas, más allá de que prospectivamente se interesan, o parecen interesarse, por una resolución de la problemática.

Desde los relatos de los GPH de ambos niveles se desprende que las acciones públicas de vivienda implementadas en este período como medidas resolutorias de la cuestión de la vivienda fueron: 1) Ejecución progresiva de variados programas nacionales de vivienda; 2) Cambios en el entorno institucional: creación de un Ministerio y un Banco Nacional con competencia exclusiva en vivienda y hábitat, supresión instituciones como CONAVI y continuidad de creación de instituciones provinciales y municipales de vivienda; 3) Inversión social sostenida para financiar programas sociales; 4) Intervenciones sobre el mercado -suelo urbano, parque de viviendas existentes, materiales y componentes de construcción, alquiler, entre otros- de la vivienda que intentaron regularizar, reglamentar y promover aspectos asociados.

Algunos de los relatos que contienen tales acciones públicas de vivienda son:

Se creó un Ministerio, un Banco Nacional e Instituciones Locales de vivienda en los estados y Municipios que no la tenían, y se suprimieron otras como el antiguo CONAVI e INAVI.

Rosario (Gerente). Nivel Municipal Público

(...) se crearon muchos programas y proyectos nacionales de vivienda como: misión hábitat, sustitución de ranchos por vivienda, misión Villanueva y proyectos comunitarios con consejos comunales en todo el país. Además se expropiaron tierras y edificios en algunas ciudades que no estaban siendo utilizados y se nacionalizó empresas del cemento y acero.

José (Gerente). Nivel Provincial Público

En estas expresiones podemos identificar el conjunto de medidas resolutorias referenciadas por los GPH que, al menos desde el diseño de las políticas, parecen intentar abordar integralmente la problemática de vivienda en referencia a la orientación de la atención tanto del componente cuantitativo como cualitativo del déficit habitacional. Esto se interpreta en el presente trabajo como un abordaje congruente con la naturaleza de la problemática de vivienda, ya que incluye: reconocimiento de las condiciones -económicas, sociales y ambientales- de las personas interpretado como una acción de inclusión y reconocimiento de derechos; financiamiento público sostenido, interpretado como acción social de redistribución de riqueza nacional; intervenciones sobre elementos del mercado de la vivienda, entendida como una acción destinada a corregir las distorsiones sobre el sistema de la vivienda generadas por agentes del

mercado; entre otros. Particularmente, el conjunto de programas nacionales de vivienda implementados entre 1999-2013, desde lo establecido en los decretos oficiales, incorporan diversas dimensiones de las necesidades y satisfactores de vivienda de la población urbana a nivel nacional con prestaciones como: producción de nuevas urbanizaciones y viviendas; mejoramiento/ampliación de viviendas; ampliación y mejoramiento de servicios básicos; construcción de equipamientos colectivos; rehabilitación de centros históricos; rehabilitación en zonas de barrios y urbanizaciones; adjudicación de titularidad de tierras a poseedores de viviendas; generación de bancos de tierra urbana; atención de población en situación de calle, damnificada o en situación de riesgo inminente; entre otros.

4.2.4 Síntesis y reflexiones sobre el proceso de formación de las políticas públicas de vivienda

A manera de síntesis de lo abordado en el presente apartado, se puede sostener en base a las conversaciones realizadas con los GPH, que a la etapa procesual de formación de las políticas públicas de vivienda (1999-2013) siguió un proceso de discusión pública secuencial de estructuración, validación y diseño de la problemática orientada a su resolución. En este proceso participaron distintos actores sociales con posiciones diversas, en términos de Fraser (1991) luchas por el reconocimiento y el ejercicio de fuerzas por reclamar, retraducir y reposicionar las políticas de necesidades.

Consideramos que dicho proceso de formación de la cuestión, siguiendo a Fraser (1991) comprendió tres momentos de discusión o lucha por las necesidades. El primer momento, es la discusión por establecer o negar el estatuto político de una necesidad dada, la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarlo como un tema no político. El segundo momento, es la lucha sobre la interpretación de la necesidad, la lucha por el poder de definirla y así determinar con que satisfacerla. El tercer momento, es la lucha por la satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente.

Consideramos que la política de vivienda (1999-2013) guardó estrecha relación al momento espacio-socio-temporal del país, lo que Bourdieu (2001) denomina encuesta sociológica, elemento que permite que la política pública registre el resultado de la misma, un trabajo político al que los mismos miembros de la alta función pública

contribuyeron y cuyos efectos, como reacción, pueden ejercer sobre ellos (2001, p.110). La encuesta social, puede interpretarse, señalaba para el momento la necesidad de un cambio social de atención pública de la problemática de la población frente al contexto neoliberal que venía implementándose con la facilitación de gobierno anteriores, y encontraban en sujetos constituidos desde abajo (afectados, líderes vecinales y sociales, movimientos sociales, sindicatos, entre otros) y funcionarios de gobierno (Presidente de la República, Gobernadores, Ministro de Vivienda, Alcaldes, Legisladores) como los actores mejores ubicados con relaciones de fuerza (dialéctica, mediática y de presión).

Sobre los rasgos de formación de la política, más allá del cuestionamiento de algunos actores que en torno a ella participan, ocupa un principal foco de interés para el presente estudio, el hecho de que el diseño de las políticas no siguió -o no estuvo contenido- en un agenda explícita de medidas resolutivas, las que, observadas desde la administración pública, tienen que ver con la previsibilidad, la planificación y el direccionamiento estratégico como guía clara que permitiera establecer prioridades de acción. Esta situación se vincula a lo señalado en distintos trabajos por Sepúlveda (2006, 2008) respecto a una tendencia en el campo de la vivienda en los países de la región de diseñar “políticas gobierno” en vez de “políticas de Estado”, es decir, políticas de vivienda diseñadas y planificadas a mediano y largo plazo que trasciendan el tiempo en que el gobierno este en el poder. En el caso particular estudiado, esta situación es evidenciada a partir de que cada nueva autoridad designada en el Ministerio para la Vivienda y Hábitat (que constituye, ciertamente, una cartera altamente rotativa) intenta imponer su propia visión resolutiva de la problemática, desprendiéndose y desactivando en casi todos los casos, la promovida por la gestión anterior.

Por otro lado, la participación de los GPH municipales y provinciales, en este momento procesual de formación de las políticas, es limitada y con poca capacidad de influir sobre las mismas. Este hecho no es solo reconocido en las conversaciones de los propios sujetos, sino además en sus frecuentes conversaciones en “tercera persona” del proceso de estructuración de las políticas. La situación descrita pone de manifiesto que las políticas nacionales de vivienda (1999-2013) cuando llegan a las instituciones públicas con competencia en vivienda y hábitat, al menos en los niveles provinciales y municipales, ya vienen dadas o elaboradas para su implementación.

Esta particularidad aleja la posibilidad al GPH de contribuir en la formulación de las políticas públicas, ya sea en la discusión de la problemática o aportación de medidas

resolutivas, por citar algunos casos, sin considerar el contacto permanente con la problemática, con los actores que entorno a la política participan, de la formación profesional y de las experiencias institucionales en materia de vivienda y hábitat.

A continuación se presenta la siguiente tabla donde se refleja los principales resultados del análisis del proceso de formación de las políticas públicas de vivienda del gobierno de Hugo Chávez (1999-2013), aportadas desde la mirada de los gestores habitacionales de Lara.

Tabla 9.

Resultados del análisis de proceso de Formación de la Política de Vivienda en Venezuela (1999-2013) desde la mirada de los gestores públicos habitacionales del estado Lara

Dimensión de Análisis	Hallazgos desde la mirada de los gestores habitacionales	Vinculación teórica	Participación del GPH	Rol del GPH
Estructuración de la cuestión (vinculada al proceso de definición del problema)	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de la problemática de vivienda como estructural y compleja. - Constituida por componente de carencias y especialmente por precariedad. - Una problemática multifactorial que interactúan bajo lógicas de acción social y ambiental. - La problemática es argumentada desde una perspectiva local. - problema acuciante que afecta la calidad de vida de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contexto de transformación urbana regional que dan cuenta de desigualdades socio-espaciales en América Latina (Abramo, 2012; Pradilla Cobo, 2009; 2014; Pirez, 2103). 	<ul style="list-style-type: none"> -Participan de discusiones en medios de comunicación local 	Limitada
Validación (vinculada al proceso de dirimir el tipo de respuesta)	<ul style="list-style-type: none"> - Observan una cierta apertura de actores sociales. - Observan diferentes motivaciones validadoras de la política, sociales, políticos e ideológicos (consideramos no necesariamente excluyentes). -Ponen en evidencia un entramado complejo actores e intereses en la validación. - Cuestionan los actores, lugares e intereses que se vincularon a la validación de las políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Luchas y momentos de discusión por necesidades (Fraser, 1991). 	<ul style="list-style-type: none"> -Manifiestan no participar de estos momentos procesuales 	
Diseño de la cuestión (vinculada al proceso de diseño propiamente de la respuesta)	<ul style="list-style-type: none"> - Ponen en observancia, diversidad de decisiones y programas que parecen corresponder con abordaje integral del hábitat. - Continúan cuestionando a los actores que diseñan tales políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crónica de la génesis de una política (Bourdieu, 2001) 		

Fuente: Elaboración propia (2020) a partir del análisis de la información aportada por los GPH de Lara

4.3 Procesos de estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda

El estilo de gestión de las políticas, como quedó señalado en el marco teórico (Capítulo II, sección 2.3.3), se asocia al modo de actuación y articulación, especialmente del Estado, para atender la cuestión a resolver (Rodríguez & Taborda, 2008). El análisis de esta categoría consistió en reconocer el nivel de institucionalidad de la política, y la articulación de agentes y actores sobre la producción del hábitat, esto es, dar cuenta del entorno construido como marco o anclaje de las actuaciones, el modo como la política interviene sobre los mercados y la lógica como los actores se articulan alrededor de la política.

En este sentido, el nivel de entorno institucional queda vinculado a la manera en la que estos sujetos operan la gestión gubernamental; si cuentan con bases normativas; o si despliegan instrumentos de intervención sobre el mercado debidamente coordinados. Por otra parte, el nivel de articulación de actores y agentes queda relacionado con el grado de distribución de poder de los actores sociales en la toma de decisiones en la gestión de la política. La caracterización de estas categorías nos llevó a dar cuenta de la tipología de estilos de gestión política trabajada por Sepúlveda & Fernández Wagner (2006): lobbista-clientelar, compensatoria y redistributiva.

A continuación, presentamos el análisis descriptivo-interpretativo de las dimensiones antes señaladas a partir de las conversaciones de los GPH que aportaron en esta temática.

4.3.1 Nivel de Institucionalidad de las políticas públicas de vivienda

Los distintos relatos de los GPH identifican con claridad el modo de organización y la operatividad de la gestión gubernamental de la política de vivienda en el período 1999-2013:

Las instituciones con competencia en vivienda y hábitat nos encontramos organizados en tres niveles: nacional, estatal y municipal. Todos tenemos corresponsabilidad de gestionar el hábitat en los ámbitos territoriales gubernamentales, y también de colaboración interinstitucional, de acuerdo a las leyes vigentes de República.

Jorge (Gerente). Nivel Municipal Público

Desde el año 2005, se creó un Ministerio de Vivienda y Hábitat con competencia amplia para planificar, diseñar y ejecutar programas y proyectos habitacionales a nivel nacional, que apuntan a la centralización de la gestión. Estas coexisten con instituciones gubernamentales con cierta autonomía y competencia urbana-habitacional en los estados y municipios que se han venido creando a partir de los años 90' con las aún vigentes leyes de régimen municipal, que apuntan a la descentralización.

Nancy (Coordinador). Nivel Provincial Público

Más allá de la coexistencia de diferentes instituciones con competencia en vivienda y hábitat en el país, las políticas de viviendas tendieron a una recentralización del modo de gestionar la planeación, presupuestación y evaluación, apoyada por el fuerte control y poder de distribución de los recursos de la renta petrolera por parte del gobierno nacional.

Andrés (Gerente). Nivel Provincial Público

Estas precisiones refirman la existencia de un entorno institucional anclado en bases normativas, si bien establecido en una cierta apertura y coexistencia institucional gubernamental para gestionar los procesos de hábitat y vivienda por los distintos niveles de gobierno, experimentó una tendencia a la recentralización de planificación, presupuestación y evaluación del gobierno nacional. Dicho proceso, se apoyó y reforzó en los controles y el poder de distribución de la renta petrolera del gobierno sobre los estados y municipios del país.

Al profundizar el estudio de los relatos de los GPH provinciales y municipales en cuanto al modo de operar de estas instituciones de la administración pública con competencia en vivienda y hábitat, se obtiene información respecto a: las formas de trabajo al interior de las instituciones y en sus articulaciones; las decisiones; la definición de los destinatarios; y los modos de intervención de elementos del mercado.

Respecto a las formas de trabajo al interior de las instituciones y en sus articulaciones, los GPH advierten que, si bien se circunscriben a un marco de normas legales (administración pública, contratación, manuales internos, entre otros) los procesos y acciones institucionales se vieron influidas por los procedimientos, cambios y vacíos normativos (competencias, funcionamiento y articulaciones), desarticulación entre instituciones, debilidades de integración de sistemas de información, debilidades de políticas de personal, entre otros. Así, por ejemplo, debilidades de sistematización

terminaron incrementando los procesos (burocratización) o la desarticulación entre las instituciones públicas -algunas sin competencia en vivienda y hábitat como Petroleros de Venezuela S. A (PDVSA), Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y Ministerio del Ambiente- actuando como financiadores, y en otros casos como ejecutores de las políticas públicas de vivienda terminando por redundar -y hasta autoexcluirse en la responsabilidad o competencia- por la falta de claridad (por vacío legal o continuas modificaciones) en el alcance de las competencias de unas y otras instituciones. Algunos de los relatos que aportan en tal sentido describen:

(...) para mi gusto existían muchas instituciones públicas, algunas de ellas sin competencia en vivienda y hábitat como PDVSA, CVG y Ministerio del Ambiente. Esto provocaba tanto sobreactuación o autoexclusión dada la falta de claridad de competencia.

Miriam (Gerente). Nivel Municipal Público

Hay funcionarios que ni siquiera son profesionales o ninguna experiencia en torno al tema de la vivienda y hábitat, pues son asignados y/o removidos por la autoridad municipal (Alcalde).

Rosario (Gerente). Nivel Municipal Público

Me comentó un colega que estuvo años después, que el dinero que asignó [el gobierno] comenzó a ser insuficiente, por lo cual, solo se limitaban a ofrecer créditos o donar combos de materiales de construcción, para que ellos mismos intentaran hacer algo, y así optimizar los pocos recursos.

Milagros (Directivo). Nivel Municipal Público

(...) contábamos con planificación anual de metas que nunca se cumplían porque los recursos no llegaban a tiempo, por la inflación o por los lapsos de contratación eran largos y tediosos, retrasando todo lo adelantado institucionalmente.

Carlos (Coordinador). Nivel Municipal Público

(...) estábamos rindiendo cuenta de los avances de programas habitacionales y de los recursos que nos asignaban desde Caracas. Casi todas presencialmente y soportada por largos informes.

Andrés (Gerente). Nivel Provincial Público

No había un registro transparente de quiénes son los destinatarios de los programas (...) existen fallas de información y comunicación a lo interno de las instituciones y entre instituciones.

Miguel (Gerente). Nivel Provincial Público

Los proyectos a veces tenían errores técnicos que requerían una mayor inversión a la planificada o debían ser ajustados por inflación, que para corregirlos debían seguirse un proceso que implicaba la paralización de los proyectos.

Javier (Coordinador). Nivel Provincial Público

Frecuentemente faltaban personal técnico especializado como ingenieros, arquitectos, sociólogos y urbanistas, porque no éramos capaces de ofrecerles sueldos acorde a las responsabilidades, por lo cual, recurriamos a personal con poca formación de la institución para realizar algunas actividades de diseño, control y seguimiento, y que nosotros los directivos firmábamos aun sin poder cotejar que el trabajo se había realizado correctamente.

Laura (Directivo). Nivel Provincial Público

Existen casos que se han beneficiados a familias y al poco tiempo la venden, apoyándose en el vacío legal o en la falta de control respecto a la propiedad del inmueble construido por el Estado.

Andrés (Gerente). Nivel Provincial Público

Los GPH municipales y provinciales, coinciden también en sus relatos en que las instituciones de vivienda, aun cuando cuentan con normativas internas de funciones y responsabilidades, de unidades técnicas y operativas de análisis y consultas, las decisiones institucionales en numerosos casos, continúan tomándose desafortunadamente, como quedaron expresadas en los siguientes diálogos:

Una vez en una cadena de radio y televisión del presidente Chávez, alguien le llevó una carpeta con un proyecto de vivienda que probablemente no había pasado por una revisión técnica y de factibilidad y el dijo: aquí me llevo un proyecto, y yo digo aprobado. Y entonces te preguntas cual fue el criterio empleado para aprobarlo?

Ariel (Gerente). Nivel Municipal Público

Te parecerá cómico, pero en la institución no se tomaba ninguna decisión que no tuviera el visto bueno del Alcalde o su esposa.

Milagros (Directivo). Nivel Municipal Público

El presidente de la institución era algo terco cuando se trataba de las decisiones, desoía nuestras recomendaciones por más que estaban sustentadas por datos o informes técnicos.

Pedro (Gerente). Nivel Provincial Público

Los distintos relatos de los GPH dan cuenta sobre cómo la toma de decisiones institucionales sigue realizándose de manera discrecional en el ámbito de la administración pública venezolana, particularmente en la Lara, con competencia en vivienda y hábitat.

Otros relatos de los GPH en este marco de debilidades institucionales, describen deficiencias en el modo de definición de los destinatarios. En este sentido, los GPH señalaron:

Hubo casos de personas que asistieron a la institución para solicitar alguna ayuda social a sus necesidades de vivienda, cuando logramos sacar el beneficio para su familia tras el proceso, nos conseguimos que el destinatario había fallecido o mudado. Es bastante duro pasar por esta situación, lamentablemente a consecuencia en muchos casos por el trámite burocrático que se debe seguir y que no ayudamos oportunamente a quien verdaderamente lo necesita.

Marcos (Coordinador). Nivel Municipal Público de la Vivienda

(...) el gobierno ha sido muy contradictorio en términos discursivo cómo manejar el acceso a la vivienda. Un día dicen son gratis, otro día hay que pagarlas, otro día advierten que las paga el que puede, entonces termina generando desorientación en la población y hasta en las propias instituciones.

Alejandro (Coordinador). Nivel Municipal Público

(...) hay casos de corrupción, hay gente dentro y fuera de la institución que vendieron cupos que acreditaron el acceso a programas habitacionales.

Rosario (Gerente). Nivel Municipal Público

(...) las solicitudes de las familias entraban en una espiral de procesos y procedimientos institucionales, sin la certeza que serían beneficiados con un programa social, debido a la enorme cantidad de solicitudes que sobrepasaban la capacidad de la institución.

Javier (Coordinador). Nivel Provincial Público

Cualquier familia podía solicitar apoyo habitacional en las instituciones de vivienda, pero atravesaban un largo proceso de verificación, análisis, evaluación y adjudicación que tomaba meses, y en algunos casos años.

Florencia (Coordinador). Nivel Provincial Público

Este conjunto de relatos da cuenta de cómo la definición de los destinatarios desde lo institucional, se encuentra influida en casos, por factores tales como procedimientos, el poder [sobre todo de las autoridades políticas de gobierno], corrupción, entre otros.

Acerca de los modos de intervención de elementos del mercado (suelo urbano, parque de viviendas existentes, materiales y componentes de construcción, financiero-inmobiliario, entre otros) que tuvieron que ver con regularizaciones, estatizaciones y expropiaciones vía decreto oficial del gobierno nacional, desde la perspectiva de los GPH, fueron adelantados con errores legales o mal administrados por funcionarios públicos:

(...) muchas de las estatizaciones que se hicieron en ese entonces, que para mí eran justificadas para sumarlas a los grandes planes habitacionales, terminaron mal porque la gente que se puso al frente de esas empresas eran militares que conocían poco de administración.

Jorge (Directivo). Nivel Municipal Público

(...) se expropiaron todas las empresas del cemento y acero del país porque supuestamente en manos del Estado se iba a producir más insumos y más barato, pero terminó ocurriendo lo contrario. Nos terminó perjudicando como no sabes, en los tiempos y costos de los proyectos que ejecutamos.

Pedro (Gerente). Nivel Provincial Público

Estas declaraciones se dan en el marco de un mercado de producción y distribución de materiales construcción, entre 2008 y 2009, luego de la estatización de las filiales de industrias cementeras (CEMEX, LAFARGE y HOLCIM) que controlaban cerca del 98% de la producción nacional, y de industrias del acero (VENPRECAR, MATESE y TAVSA). La totalidad de estas empresas estatizadas -si bien comenzaron a abastecer de materiales a las proyectos promovidos por Estado venezolano- progresivamente fueron mermando su capacidad técnica operativa debido a debilidades de planificación, baja inversión (o desinversión) para la actualización y mantenimiento de equipos y sistemas

de las plantas, hasta generar distorsiones en el mercado nacional de insumos de construcción provocando la falta de materiales y elevados costes de los existentes.

Otros casos de intervenciones deficientes pueden contemplarse en la regulación del mercado de adquisición de inmuebles existentes y suelos urbanos, establecida en 2009, en la que se dispuso la expropiación de inmuebles -por ejemplo en el área Metropolitana de Caracas- y de lotes de tierras urbanas -por ejemplo en Valles del Turbio y zona industrial I en Barquisimeto (Lara). Parte de estas intervenciones fueron suspendidas y revertidas vía judicial tras el incumplimiento de la indemnización por parte del Estado hacia los propietarios. Esta falta de coordinación de la intervención estatal generó desconfianza en agentes privados -salvo casos excepcionales- para vender tierras e inmuebles al Estado, como también estimuló, en el contexto de crisis habitacional e incertidumbre, continuos procesos de invasiones de tierras e inmuebles desocupados en diferentes ciudades del país.

Tras lo anteriormente expuesto, considerando la diversidad de correlatos de los GPH de los niveles municipales y provinciales, las políticas públicas en el período analizado operaron -y continúan operando- bajo un entorno que creemos corresponden a niveles “poco maduros” de institucionalidad, vinculados a: los modos de ejercicio del poder, al grado de burocratización de las organizaciones, y a las intervenciones sobre el mercado promovidas descoordinadamente.

4.3.2 Nivel de articulación de actores alrededor de la gestión de política pública de vivienda

Los GPH municipales y provinciales señalan en las entrevistas una cierta apertura a la participación de actores (como destinatarios, funcionarios gubernamentales, GPH, universidades, empresas y asociaciones privadas, profesionales particulares, entre otros) en la gestión de las políticas públicas, fundamentalmente en la articulación de proyectos habitacionales desde las instituciones de vivienda. No obstante, advierten de una diferencialidad en cuanto al papel y la capacidad de influir en las decisiones institucionales. Algunos correlatos que sostienen estas formas de articulación actuarial alrededor de gestión de la política son:

Las familias y comunidades beneficiadas fueron siempre receptoras de las viviendas y servicios, solo en el caso en que se trabajó con el programa de los

consejos comunales, se les tuvo en cuenta del diagnóstico, decisiones y construcción en mesas técnicas organizadas por nuestro personal profesional.

Milagros (Directivo). Nivel Municipal Público

Las universidades, empresas privadas y colegio de ingenieros frecuentemente suelen hacer sugerencias técnicas [previa consulta] sobre proyectos habitacionales que pretendemos desarrollar o que ya están en fase de construcción.

Laura (Coordinador). Nivel Municipal Público

El político de turno, llámense Presidente, Ministros, Gobernadores, Alcaldes y Diputados son los grandes decisores de la política en el país. Tú puedes tener una estadística [un registro de destinatarios] grandísimo pero son generalmente ellos quienes deciden sobre la base política del momento. Por ejemplo, se beneficiaban a personas o consejos comunales que apoyasen su gestión.

Rosalba (Gerente). Nivel Municipal Público

(...) los destinatarios generalmente participaban del proceso cuando realizan la solicitud de ayuda social para mostrar su situación (...) expectativas y preferencias, y al final del proceso cuando se le entrega las viviendas para mostrar su conformidad y corregir detalles de ser necesario.

José (Directivo). Nivel Provincial Público

Nosotros los gestores desempeñamos roles muy diversos en la gestión de los programas y proyectos habitacionales como analizar y registrar solicitudes de personas y familias, y también diseñar, presupuestar, contratar y pagar obras a cargo de la institución (...) en el programa con los consejos comunales organizamos las mesas técnicas con las comunidades y lo guiábamos en todo el proceso hasta que lograran ejecutar sus proyectos que generalmente se trataban de obras sencillas de construir o mejorar como casas, aceras y alumbrados.

Pedro (Gerente). Nivel Provincial Público

En estas expresiones, podemos observar que las familias y comunidades organizadas (destinatarios) se constituyeron en posiciones de receptores pasivos de programas habitacionales, exceptuando el caso del proyecto comunitario en barrios o consejos comunales, promovidos entre 2006 a 2007, donde participaron más activamente en mesas técnicas de las etapas de diagnóstico, decisiones y hasta de construcción popular. Por su parte, los constructores privados legalmente constituidos participaron

especialmente en posiciones de ejecutores de proyectos habitacionales (viviendas colectivas, servicios públicos, obras de infraestructura, entre otros), donde desde lo institucional se preveía tomarlos en cuenta -para el caso de las contrataciones por adjudicación directa-, o invitarlos a participar del proceso -en contrataciones por licitación. Los expertos de las universidades, profesionales o gremiales del ramo construcción (investigadores o especialistas universitarios, colegio de ingeniero, colegio arquitectos, cámara de la construcción, cámara inmobiliaria, entre otros) participaban del proceso en posiciones de consulta expertas y profesionales, acerca de aspectos como: factibilidad de proyectos, métodos constructivos, diseños estructurales o arquitectónicos complejos, etc. Mientras los funcionarios gubernamentales (gobernador, alcalde, diputados, concejales, entre otros) y agentes políticos partidarios (directores o coordinadores de partidos políticos) participaban en posiciones decisivas sobre destinatarios o comunidades organizadas a incorporar en los proyectos habitacionales, qué monto asignar a los proyectos, cuándo llamar a proceso de contrataciones y, en ciertos casos, hasta que empresas contratar, entre otros.

También, de acuerdo a las expresiones de los GPH, su propio papel se centró principalmente en posiciones de intermediación técnico-administrativa en actividades de análisis y registro de solicitudes de destinatarios, formulación y diseño de proyectos, presupuestación, contratista y emisión de pagos de obras, interlocutor técnico, entre otras. Estas tareas llegaron a extenderse en ciertos casos a posiciones de intermediación política y social a través de la organización de mesas técnicas para promover programas de producción popular del hábitat (proyectos comunitarios en barrios), desempeñando papeles de interlocutor de las voces de los actores y reinterpretaor de las necesidades y satisfactores de los destinatarios. En este sentido, los GPH suelen fungir como el articulador institucional de los programas habitacionales contenidos en las políticas considerando en este trabajo la información provista por los destinatarios y expertos, y las decisiones provenientes de funcionarios de gobierno y agentes políticos partidarios con intereses en casos contrapuestos.

Los testimonios de los GPH permiten conocer un amplio arco de roles asumidos por los distintos actores sociales que participan en torno a la articulación de la política pública de vivienda en el caso estudiado.

4.3.3 Síntesis y reflexiones sobre los procesos de estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda

Los resultados de esta etapa procesual, a partir de las entrevistas con los GPH, apuntan a que aun cuando la administración pública cuenta con estructuras institucionales de competencias en vivienda y hábitat (nacional, provincial y municipal), estas poseen un nivel de institucionalidad de la política poco maduro o desarrollado y, un nivel bajo de articulación de agentes y actores sobre la producción del hábitat.

La institucionalidad construida, si bien cuenta con bases normativas para operar en una dirección de centralización-descentralización y desplegar algunos instrumentos de intervención de los mercados, se encuentra influida por la incertidumbre, la burocracia, el poder. Esto demuestra la variedad de condicionantes a los que está sometida dicha institucionalidad, resultando desorganizadas sus intervenciones sobre el mercado.

En aquellos casos en que se presenta una gestión que deja participar a los diferentes actores sociales, esta se desarrolla bajo una forma desigual (o diferencial), observando la manera en la que se distribuye el poder: los actores sociales mejores ubicados se encuentran en la esfera del poder estatal (especialmente autoridades gubernamentales de los distintos niveles del Estado) concentrando posiciones decisionales; los actores ubicados en posiciones intermedias son aquellos que se encuentran en posiciones de consultas (investigadores o especialistas universitarios, colegio de ingeniero, colegio arquitectos, cámara de la construcción, cámara inmobiliaria, entre otros) y las posiciones débiles se constituyen en receptores pasivos (destinatarios, comunidades organizadas, entre otros) y excepcionalmente en receptores activos con implicación en el proceso.

Particularmente los gestores públicos habitacionales en esta etapa de gestión se insertan en el rol de intermediador u operador, principalmente técnico-administrativo. En estas actividades los GPH utilizan sus conocimientos y experiencias profesionales para el control de los procesos de gestión (articular, usar, coordinar, planificar, presupuestar, publicitar) y para la implementación de la política entendida como puesta en práctica o de ejecución, tras la fase de formación de la política de procesos (contratación, inspección y seguimiento) que tiende a la realización concreta de los objetivos de una política pública.

En esta etapa, a partir de los relatos, también emergieron y se hicieron presentes elementos de lucha o disputa, condicionantes y ejercicios de poder. Estas formas de gestionar las políticas parecen encontrar explicación en teorías burócratas, donde actores burocráticos (gubernamentales y políticos), aprovechándose de la inercia de ciertas estructuras y reglas administrativas, tratan de obtener rédito de la situación en detrimento del contenido de las políticas públicas cuya responsabilidad le corresponde, y/o en teorías de juego, que postulan que las políticas públicas constituyen para los partidos políticos y los burócratas, una moneda de cambio en el juego electoral y/o en la adquisición de ventajas personales (Subirats et al., 2008).

Finalmente, atendiendo a las tipologías de “estilos de gestión” de políticas de vivienda adelantada en América Latina definidas por Sepúlveda & Fernández Wagner (2006) podemos decir que, las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013) corresponden al tipo compensatorio, ya que, si bien cuentan con un marco jurídico-normativo avanzado y niveles de cierta llegada a la población, son poco maduras desde lo institucional de la administración pública que intenta hacerlas efectivas; y de un nivel bajo de articulación con el entorno en que participan, lo que le impide corregir aspectos estructurales de relaciones de mercado. En otras palabras, no logran corregir las imperfecciones sistemáticas del cuerpo social en relación al mercado.

A continuación se presenta la siguiente tabla donde se refleja los principales resultados del análisis del proceso de estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda del gobierno de Hugo Chávez (1999-2013), aportadas desde la mirada de los gestores habitacionales de Lara.

Tabla 10.

Resultados del análisis de proceso de Estilo de gestión de la Política de Vivienda en Venezuela (1999-2013) desde la mirada de los gestores públicos habitacionales del estado Lara

Dimensión de Análisis	Hallazgos desde la mirada de los gestores habitacionales	Vinculación teórica	Participación del GPH	Rol del GPH
Nivel de institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones ancladas en bases normativas (se circunscriben a marcos legales) - Tendencia a la recentralización de la planificación, presupuestación y evaluación gubernamental nacional. - Las instituciones se ven afectadas por los procesos de burocratización y continuo cambios de autoridades. - Toma de decisiones discrecionales. - Deficiencias en el modo de definición de los destinatarios (influidas por los procedimientos, el poder, corrupción, entre otras. - Intervenciones sobre elementos del mercado con errores legales o mal administrados. 	<p>-Teorías burócratas (Subirats et al., 2008)...donde se ponen en juego elementos de disputas, condicionantes y ejercicios de poder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -En el análisis y registro de solicitudes de destinatarios, -En la formulación y diseño de proyectos habitacionales. 	Activa en roles de intermediario técnico-administrativo
Nivel de articulación de actores alrededor de la gestión pública de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Cierta apertura a la apertura de actores sociales. -Diferencialidad en cuanto al papel y la capacidad de influir en toma de decisiones. - Los destinatarios suelen ocupar posiciones de receptores pasivos de la asistencia social, constructores privados en posiciones de ejecutores de los proyectos; los expertos universitarios y gremios de profesionales en posiciones de consultores. Mientras los funcionarios gubernamentales (gobernador, alcaldes, concejales) y agentes políticos partidarios en posiciones decisionales. 	<p>- Caracterización de los estilos de gestión de las políticas de vivienda en América Latina (Sepúlveda & Fernández Wagner, 2006)...Estilo Compensatoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contratista y emisor de pagos por el Estado. -Organizador de mesas técnicas con comunidades 	

Fuente: Elaboración propia (2020) a partir del análisis de la información aportada por los GPH de Lara

4.4 Procesos de desempeño de las políticas públicas de vivienda

Como señalamos en el desarrollo teórico conceptual respecto del análisis de políticas públicas de vivienda y perspectiva del gestor público habitacional (Capítulo II, sesión 2.3.3), el desempeño de las políticas se relaciona con la capacidad para cumplir con los propósitos o motivaciones que dieron lugar a la formación de las mismas (Rodríguez & Taborda, 2008).

Pensando desde la administración pública, la preocupación gubernamental de la evaluación de la política y sus efectos reales sobre el terreno social son específicas (Subirats et al., 2008). Por una parte, trata de identificar si los grupos-objetivo seleccionados modificaron efectivamente el problema objeto de consideración; y si gracias a ello la situación de los destinatarios finales, que en un principio se consideró problemática, mejoró realmente en términos de calidad de vida. Por otra parte, las evaluaciones de desempeño pueden tener como objetivo, o como consecuencia, la reforma o modificación de una acción pública (dimensión prospectiva), acompañar y mejorar la implementación de las mismas, o bien, realizar un informe sobre las mismas como una forma de rendición de cuentas (Subirats, 1992; Busmann 1995; Subirats et al., 2008).

El análisis de esta temática consistió en reconocer el desempeño de las políticas públicas de vivienda en cuanto a la orientación hacia los problemas partir de sub-dimensiones como capacidad de resolución de la problemática, calidad técnica e integralidad de las respuestas, integración urbana-social y eficacia. También, en cuanto al reconocimiento de los sujetos destinatarios, desde sub-dimensiones como elegibilidad, costos personales y equidad.

Recordemos que el conjunto políticas públicas de vivienda analizadas (misión hábitat, sustitución de rancho por vivienda, proyecto comunitarios en barrios, entre otras), observadas desde las disposiciones legales que las contienen, intentaban garantizar progresivamente el acceso y derecho a la vivienda establecidos en la nueva constitución (art. 82) con medidas dirigidas a atender distintas situaciones urbanas-habitacionales como hogares sin viviendas, hogares con viviendas deterioradas, infraestructura primarias, equipamiento urbano, mejoramiento barrial, hogares damnificados y en situación de riesgo por localización, distorsiones del mercado especialmente del suelo urbano e inmobiliario, entre otros.

A continuación, presentamos los resultados analítico-interpretativos de las dimensiones consideradas a partir de las conversaciones con los GPH, complementada en algunas de las secciones de información documental, como una manera de precisar fechas, incorporar cifras que aumenten el acervo de las acciones de actores y averiguar afirmaciones o negaciones.

4.4.1 Desempeño respecto a la orientación hacia los problemas

Los relatos de los GPH municipales y provinciales contienen una variedad de posiciones, entre ambos ámbitos y dentro del mismo, sobre el desempeño de las políticas públicas de vivienda en relación a la orientación hacia los problemas. A rasgos generales, pueden observarse un grupo de GPH con valoración positiva y un segundo grupo, con una valoración negativa. Algunos pasajes, que permiten aportar sugerencias sobre las valoraciones de desempeño, quedan señalados así:

a) Respecto a la capacidad de resolución de la problemática

Los argumentos de los GPH con **valoración positiva** resaltan, como un logro de la política el incremento en la *producción de soluciones habitacionales* a nivel nacional en el período de 1999-2013, comparada a gestiones gubernamentales -presidenciales- anteriores.

En casi 14 años de Revolución, produjimos a nivel nacional casi un millón de soluciones habitacionales para la población venezolana.

Rosalba (Gerente). Nivel Municipal Público

Incrementamos la producción de viviendas nuevas, bajo modalidades de contratación de licitación y adjudicación directa de constructoras privadas y cooperativas. En los últimos años también se incorporó financiación y apoyo técnico directo a las comunidades y familias para la autoconstrucción.

José (Directivo). Nivel Provincial Público

Activamos el sector construcción como nunca antes en el país, esto llevó a generar muchos empleos directos e indirectos.

Laura (Directivo). Nivel Provincial Público

Para este grupo de GPH, el progreso además de mejorar la situación habitacional de un segmento importante de la población -sin vivienda propia o con una vivienda precaria- permitió generar empleos dada la activación del sector construcción. La afirmación de incremento de producción habitacional es coincidente con las comunicadas por instituciones gubernamentales en informes de Memorias y Cuenta del MINVIH (1979-2013) y MPcomunales (2011-2013) que reflejan, por ejemplo, que en la gestión de Hugo Chávez (1999-2013) se produjeron cerca de 1.094.742 soluciones conjuntas público-privado, frente a otras gestiones que produjeron: L. Herrera (1979-1983) 393.893 soluciones; J. Lusinchi (1984-1988) 367.739 soluciones; C.A. Pérez (1989-1993) 314.033; R. Caldera (1994-1998) 341.666 soluciones. Véase a continuación el Grafico 4 que ilustra tal situación:

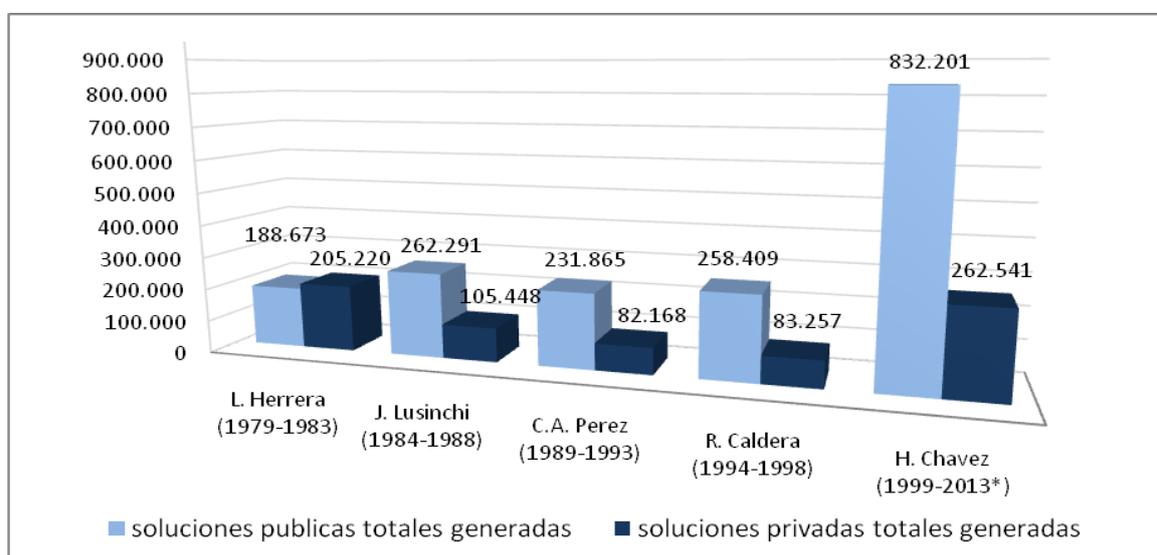


Gráfico 4. Soluciones habitacionales producidas (miles) por gestiones presidenciales en Venezuela, desde 1979 a 2013.

Fuente: Elaboración a partir de Memoria y Cuenta MINVIH (1979-2013) y Memoria y Cuenta MPMunicipales (2011-2013).

Cabe destacar que este proceso no fue constante, se aprecian discontinuidades en los volúmenes de soluciones habitacionales producidas anualmente (Ver Gráfico 5); destacándose la menor cantidad de viviendas construidas en 2003, 8.811 en total, y la mayor en 2012, de 200.080. Particularmente las cifras relevadas, para Martini Pietri (2016) se encuentran constituidas tanto por viviendas nuevas como de mejoramiento de ya existentes.

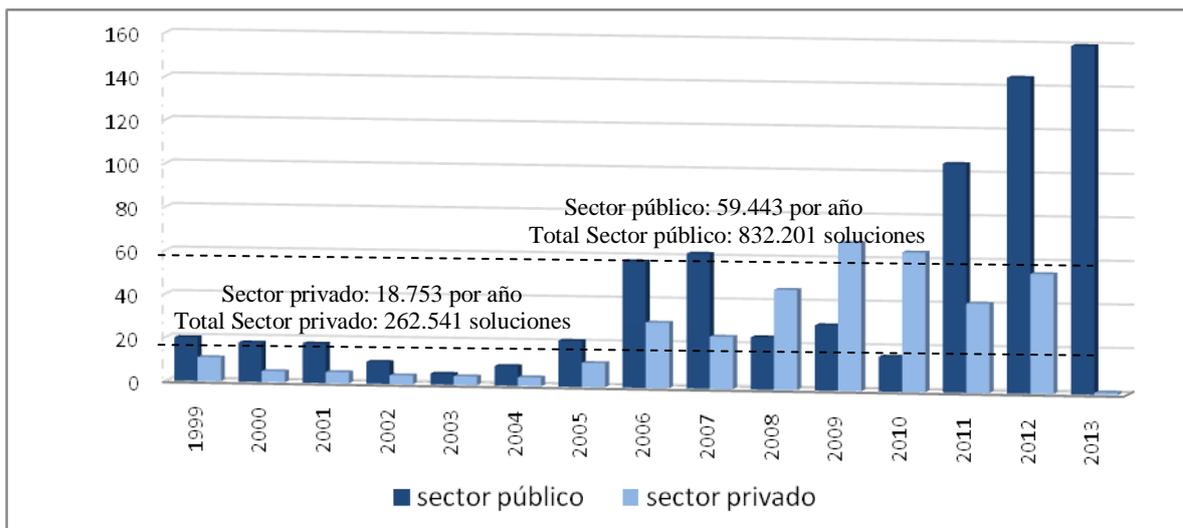


Gráfico 5. Soluciones habitacionales producidas (miles) por los sectores público y privado en Venezuela, desde 1999 a 2013

Fuente: Elaboración a partir de Memoria y Cuenta MINVIH (1979-2013) y Memoria y Cuenta MPComunas (2011-2013).

Otro aspecto **valorado como positivo**, es haber avanzado en el *desarrollo de infraestructura primaria* sobre todo del tipo ambulatoria-hospitalaria, alimentaria y educativa.

Construimos en casi todos los rincones del país ambulatorios, mercados para vender alimentos a bajo costo, canchas deportivas (...) al mismo tiempo, reparamos y dotamos de lo necesario a escuelas, hospitales, casas de la cultura y espacios deportivos.

Rosalba (Gerente). Nivel Municipal Público

Construimos y reparamos muchos ambulatorios, escuelas, mercados comunitarios y locales deportivos.

Luis (Directivo). Nivel Provincial Público

Los avances en desarrollo de infraestructura, si se coteja desde los distintos informes de Memorias y Cuenta del MINVIH (1999-2013) y MPcomunas (2011-2013), tuvieron que ver a la construcción, adaptación y mejoramiento de 8.500 consultorios ambulatorios (de 96 m2 c/u), 19.000 espacios de almacenaje y distribución de alimentos y, más de 7.500 instalaciones de equipamiento colectivo (escuela, parques deportivos, hospitales, espacios culturales-recreativos, entre otros) que alcanzo el 100% de municipios del país.

Un avance más modesto, señalan en cuanto a *ampliación de obras de servicios básicos* (agua, electrificación y cloacas), *mejoramiento barrial* (construcción de aceras, brocales, calles, impermeabilización de techos, reposición de alumbrado, acondicionamientos de parques y plazas públicas, entre otras) y *regularización de predios* a favor de ocupantes populares.

Si bien, trabajamos en la ampliación y mejoramiento de barrios, servicios básicos y regulación de predios, creo nos faltó trabajar más en este sentido.

Ariel (Gerente). Nivel Municipal Público

Fue modesto lo que produjimos en cuanto a nuevas urbanizaciones y ampliación de servicios públicos como el agua, electrificación y cloacas en los barrios.

Mariana (Gerente). Nivel Provincial Público

Este modesto avance, si se consideran los distintos informes de Memorias y Cuesta del MINVIH (1999-2012) y MPcomunas (2011-2012), no reflejan cifras precisas en cuanto a estos aspectos. Señalan, la construcción progresiva de ciudades satélites cercanas a aglomeraciones urbanas metropolitanas (Ejemplo, Ciudad Belén en el estado Miranda; ciudad Caribia cerca de la autopista la Guaira-El Junquito; ciudad Alba, en Maracaibo estado Zulia; entre otras), y de al menos, una centena de proyectos de obras de electrificación, acueductos y cloacas ejecutas a nivel nacional, así como, la regularización de decenas de miles de predios urbanos que beneficio sobre todo a pobladores de sectores informales del país.

La **valoración positiva**, también alcanza las distintas intervenciones sobre elementos del mercado de la vivienda como el suelo, créditos inmobiliarios, materiales de construcción, entre otros) por parte del Estado.

Me pareció correcto, el hecho que el Estado se involucrara en estatizaciones de tierras, edificaciones existentes, empresas de producción de materiales de construcción y hasta regulara lo de los créditos inmobiliarios (...) siempre han sido elementos con los que el empresarios especula.

Milagros (Directivo). Nivel Municipal Público

Todas las estatizaciones, no han facilitado nuestra tarea institucional, tenemos tierras y materiales de construcción económico que permitió desarrollar los distintos programas habitacionales.

José (Directivo). Nivel Provincial Público

El proceso de expropiaciones de suelo, con auge entre 2006 a 2012, significó la recuperación de 590 fincas -especialmente rurales- que suman cerca de 2.3 millones de hectáreas (Localizadas en los estados Barinas, Apure, Zulia, Guárico, Cojedes y Yaracuy) y más de 1.600 predios urbanos (edificaciones sin uso, estacionamientos, terrenos industriales, terrenos comerciales, entre otros) de diferentes superficies a nivel nacional, que llegan a sumar unas 45 mil hectáreas, para armar una especie de stock de suelo estatal donde se fueron desarrollando progresivamente proyectos habitacionales y socio-productivos. Mientras, las principales empresas de producción, distribución y transporte de materiales de construcción se centraron en elementos como el cemento (cementeras CEMEX, HOLCIN y LAFARGE, en Venezuela) y en elementos como hierro briquetado, aluminio y transporte de materias primas (Venezolana de Pre-reducidos del Caroní, Complejo Siderúrgico de Guayana S.A, Orinoco Iron, Materiales Siderúrgicos SA y Tubos de Acero Venezuela).

En contraste, el grupo de GPH con una **valoración negativa** advierten de la falta de relación de las acciones de la política respecto de las dimensiones déficit habitacional. Particularmente, en cuanto al volumen de soluciones requeridas y las producidas, como también, la preeminencia de producción focalizada en el componente de carencias (hogares sin viviendas, ranchos que necesitan ser sustituidos y viviendas localizadas en espacios de riesgo) obviando el componente de precariedad, que constituye también al déficit.

Nos dedicamos mas a resolver los casos de familias sin vivienda propia intentando construir unas nuevas, que trabajar en el mejoramiento de las existentes, que también formaban parte de la demanda.

Marcial (Coordinador). Nivel Municipal Público

El esfuerzo institucional estuvo dirigido principalmente a resolver el problema de los sin vivienda (...) quizás fue un error.

Andrés (Gerente). Nivel Provincial Público

En este sentido, si se cotejan los datos de producción de soluciones habitacionales público-privado en todo este período, no se condice con los requerimientos de vivienda alcanzados por crecimiento vegetativo de la población (Ver Gráfico 6).

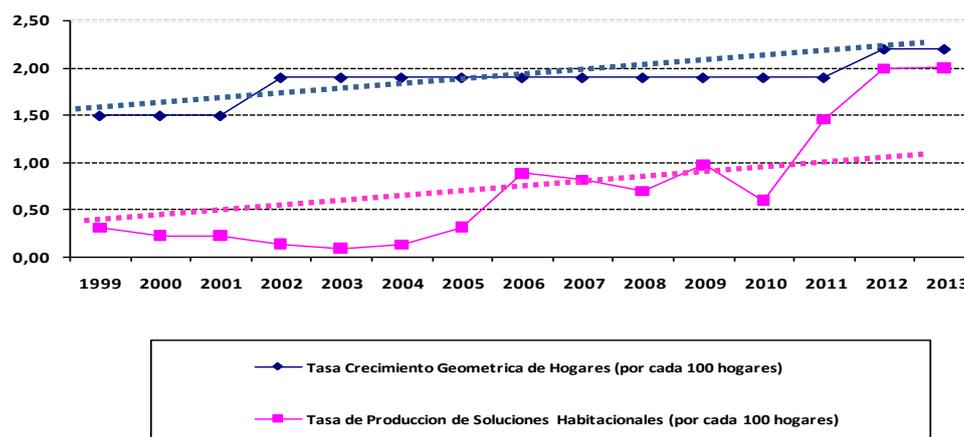


Gráfico 6. Tasa de crecimiento de hogares (por cada 100 hogares) Vs. Tasa de producción de soluciones habitacionales público-privado (por cada 100 hogares), en Venezuela desde 1999 a 2013.

Fuente: Elaboración a partir de cifras de población de los anuarios estadísticos de la CEPAL y de producción de vivienda de Memoria y Cuenta MINVIH (2011-2013) y Memoria y Cuenta MPComunas (2011-2013).

Del gráfico se observa el crecimiento geométrico de hogares por año entre 1999 a 2013 osciló entre 1,50 a 2,10 (por cada 100 hogares) mientras la producción geométrica habitacional por año se situó siempre por debajo de esta línea entre 0,10 a 2,01 (por cada 100 hogares). Interpretado de otra manera significa que, en promedio, la producción habitacional en el país solo pudo satisfacer una tercera parte de la demanda de vivienda de la población. En estas tasas de necesidades y demandas habitacionales, no se contabiliza las causadas por daños por eventos extremos de la naturaleza y a la dinámica del proceso de posesión de tierras e inmuebles a través de invasiones, lo que hace que esta cifra sea aun mayor.

Todo ello, aunado al hecho de que una alta proporción de las soluciones habitacionales generadas -alrededor de 30% en promedio, según estimaciones de Martini Pietri, 2016- se dirigieron a atender el componente de precariedad en la totalidad del período analizado. Observada así, corrobora la preeminencia de atención del componente de carencia frente al componente de precariedad del déficit de vivienda total, que consideramos apuntan a un desconocimiento de la cualificación del entorno construido de las ciudades.

La falta de correspondencia entre la política propuesta respecto al déficit habitacional puede explicar, en parte, por qué la problemática de vivienda en el país en el marco histórico estudiado no ha sido resuelta, o al menos contenida, en el tiempo.

b) Respecto a calidad técnica e integralidad de las respuestas

El grupo de GPH que **valoran positivamente** la calidad técnica de las acciones estatales, la fundamentan en que las nuevas viviendas producidas cuentan con habitaciones más amplias, con buenos acabados de albañilería y construidas con materiales de buena calidad. Al intentar ahondar en este mismo grupo sobre la integralidad de las respuestas, señalan que con el tiempo irán llegando los servicios básicos, la vialidad, la titularidad de la tierra, entre otros, de lo que podría deducirse que forma parte de un reconocimiento explícito de la existencia de debilidades de este tipo.

Las viviendas que construíamos tenían de 2 a 3 habitaciones amplias, 1 baño con sus piezas sanitarias y acabado cerámico, 1 sala-comedor y cocina. Los techos eran de madera, pisos de concreto y con puertas en todos los ambientes.

Carlos (Gerente). Nivel Municipal Público

Nunca observé disconformidad de los destinatarios respecto a la vivienda que le entregábamos, se notaba su alegría, eran viviendas amplias y dignas.

Marcos (Coordinador). Nivel Provincial Público

Le construimos las casitas que querían (...) después seguro irán llegando los servicios, la vialidad, la titularidad -de la tierra- y las canchas deportivas.

Florencia (Coordinador). Nivel Provincial Público

Por otra parte, los argumentos que muestran **valoraciones negativas** respecto de calidad técnica e integralidad de las respuestas, se relacionan principalmente a debilidades técnicas de los proyectos respecto a planificación, diseño, falta de control y seguimiento, entre otros. Señalaron GPH sobre de esto:

(...) la calidad de las viviendas y los tiempos de entrega de las mismas en casos era un problema. La deficiencia de calidad se debió a la baja capacidad de garantizar la incorporación de servicios básicos a las viviendas por la localización generalmente en la periferia (...) por los costos y, los acabados constructivos de las viviendas al no poder realizar las cantidad de inspecciones y

controles técnicos que deseamos (...) repercutía en casos en la baja calidad de estas.

Nancy (Coordinador). Nivel Provincial Público

También las **valoraciones negativas**, realizan una crítica a la calidad de los servicios básicos (agua y luz) tanto producido como ya existen:

Nos gustaría, garantizarle a todos los hogares que le construimos y/o mejoramos sus viviendas sobre todo en la periferia, que los servicios de agua y luz, tuvieran la continuidad de suministro y la pureza -en caso del agua-. Los recursos son limitados en este sentido.

Nancy (Coordinador). Nivel Provincial Público

Me comentó un colega que estuvo años después, que el dinero que asignó [el gobierno] comenzó a ser insuficiente a partir de 2010, por lo cual, solo se limitaban a ofrecer créditos o donar combos de materiales de construcción, para que ellos mismos intentaran hacer algo, y así optimizar los pocos recursos.

Antonio (Directivo). Nivel Municipal Público

c) Respecto a la integración urbana-social

Las **valoraciones positivas** sobre integración urbana-social, se relacionan a casos concretos dirigidos a privilegiar y mantener los vínculos sociales y laborales existentes de familias beneficiadas con los programas sociales.

Yo siempre procure que se incluyeran personas con carencias de viviendas de los mismos barrios u barrios cercanos (...) así al menos, aprovechabas que se conocían y no se sintieran aislados e inseguros.

Miriam (Gerente). Nivel Municipal Público

Si las familias poseen terrenos propios, priorizamos en construirles su vivienda en el mismo sitio, así ellos [las familias] mantenían sus vínculos familiares, amigos, de trabajo y otros.

Javier (Coordinador). Nivel Provincial Público

Por otra parte, las **valoraciones negativas** se relacionan a situaciones que alteraban o rompían la vinculación social de las familias, respecto al uso y disfrute del entramado

de servicios socio-institucionales, soporte relacional y de generación de ingresos. En este sentido, señalaron:

al contar con recursos limitados priorizábamos en construir las viviendas (...) pero había otras cosas que siempre faltaba acercar a los barrios que requerían mayor inversión como el ambulatorio, la cancha deportiva, los espacios públicos, la escuela, el liceo, la iglesia, la seguridad y otros. Por lo general, tenía que usar los de barrios vecinos o trasladarse al centro de la ciudad.

Nancy (Coordinador). Nivel Provincial Público

Las familias beneficiadas con los proyectos siempre se nos quejaban, por la falta o calidad de los servicios e espacios colectivos, son unos malagradecidos, antes ni casas tenían y ahora tienen al menos una muy linda.

Rosalba (Gerente). Nivel Municipal Público

Se aprecia de en estos relatos, que si bien las familias pudieron presentar afectaciones de acceso a integración urbana-social previa a la acción del Estado con los proyectos implementados, con recurrencia, tampoco eran objeto de atención por parte de la política, aludiendo entre otras, razones economicistas, al que consideramos podría sumarse aspectos como la localización y el desconocimiento de cualificación del entorno construido de las ciudades.

d) Respetto a la eficacia

Las **valoraciones positivas** sobre la eficacia de la política, se le relaciona principalmente a tener una mayor llegada a la población a través de las variadas acciones habitacionales. Algunos relatos de los GPH señalan:

Esta es la gestión de gobierno -de Chávez- que más ha trabajado en la vida república por la vivienda en el país, y la cantidad de vivienda y demás obras construidas los demuestran.

Florencia (Coordinador). Nivel Provincial Público

Hemos demostrado con cifras, que es posible en periodo de tiempo corto, generar soluciones masivas, rápidas, de vivienda y a un costo razonable, especialmente si se compara a la gestión de los años noventa.

Laura (Coordinador). Nivel Municipal Público

Los distintos programas habitacionales fijaban metas muy ambiciosas que en casos terminábamos incumpliendo porque no se ajustaban nuestras capacidades operativas o las condiciones previas, como por ejemplo, recursos para contratar o disponibilidad de suelo no estaban dadas.

Miguel (Gerente). Nivel Provincial Público

Por otra parte, las **valoraciones negativas** sobre la eficacia de las políticas se le relacionan a las discontinuidades de programas y proyectos, que implicaron paralizaciones o ceses de programas. Estos se le relacionan a cambios institucionales de autoridades, oportunidad de asignación de recursos, procesos burocráticos, inflación, entre otros. En este sentido, señalaron:

(...) tardaban meses para enviarnos los recursos. Ese dinero generalmente lo fraccionaban, por lo que los tiempos nunca correspondían a los planificados, y terminábamos paralizando los proyectos o reduciendo meta física.

Marcial (Coordinador). Nivel Municipal Público

(...) el retraso de los tiempos ejecución de los proyectos habitacionales tenía que ver con errores proyectuales (...) los largos procesos institucionales (financiación, contratación, inspección, control y seguimiento), el tema de la inflación y los frecuentes cambios de autoridades del Ministerio [de Vivienda] que todo lo paralizaba.

Nancy (Coordinador). Nivel Provincial Público

El programa (...) se desarrolló con una desorganización muy grande, porque los combos no se armaban con la real necesidad de las familias, o no se le prestaba el asesoramiento técnico necesario, o la institución en muchos casos no realizaba el seguimiento al programa, en consecuencia algunas familias terminaban vendiendo los materiales o terminaba dañándose.

Antonio (Directivo). Nivel Municipal Público

A partir del análisis, la perspectiva de los GPH respecto a la orientación hacia los problemas con valoración positiva, reconocen logros en la producción de soluciones habitacionales, el desarrollo de infraestructura (sobre todo ambulatoria-hospitalaria, alimentaria y educativa), la -modesta- ampliación de servicios públicos, e intervención sobre elementos del mercado (suelo, créditos inmobiliarios, materiales de construcción, entre otros). Por otro lado, la perspectiva de los GPH con valoración negativa basan sus argumentos en las debilidades de las políticas implementadas respecto a su capacidad de

resolución del déficit habitacional, la falta de integralidad de las respuestas, de integración urbano-social y de eficacia.

4.4.2 Desempeño respecto al reconocimiento de los sujetos destinatarios

Los relatos de los GPH municipales y provinciales sobre el reconocimiento de los sujetos contienen, al igual que en la categoría anterior, valoraciones que se dividen entre “positivas” y “negativas” de desempeño de la política pública de vivienda, entre ambos ámbitos y dentro de cada uno de ellos.

Los argumentos de los GPH con **valoración positiva** señalan el carácter de elegibilidad de los programas públicos de vivienda a partir de su financiamiento, garantizando universalidad del acceso habitacional a toda la población. En este sentido, aducen que las soluciones habitacionales, en su totalidad, se ajustaron a los costos personales de los hogares destinatarios. Así, se consideran el financiamiento a 30 años con cobertura hasta del 100% del costo del inmueble, los subsidios de hasta 30% del monto del inmueble en función del ingreso familiar, e inclusive la condonación del pago a familias en condición de pobreza extrema.

Las familias recibieron una vivienda por encima de los costos personales y en condiciones de financiamiento muy flexible, consistentes en subsidios, amplias coberturas de hasta el 100% de valor del inmueble y casos especiales de pobreza extrema no se les cobro ni un bolívar.

Carlos (Gerente). Nivel Municipal Público

Cualquier familia se podía inscribir como potenciales destinatarios en los programas de vivienda, no se discriminó a nadie.

Javier (Coordinador). Nivel Provincial Público

La equidad en relación al acceso es otra condición de la política valorada de manera **positiva**. Los fundamentos destacan el reconocimiento a distintos niveles de pobreza, la prioridad de atención del Estado a las condiciones económicas, sociales y medio-ambientales de los hogares.

Generalmente son familia constituida por madres solteras con muchos hijos, sin recursos económicos y necesidades de viviendas (...) Otro grupo que asisten a la institución son familias bien consolidadas (parejas con o sin hijos/ trabajadoras con empleos formal/informal) que presentan necesidades de viviendas y

restricciones económicas para solventarla. También asistían familias con algún miembro con discapacidad (física o mental) o familias en condición de damnificadas.

Alejandro (Coordinador). Nivel Municipal Público

Las personas que vienen a solicitar beneficios eran generalmente familias de bajos recursos. Casos de familias jóvenes, madre solteras (...) en situación de alquiler, arrimados y hacinados.

Florencia (Coordinador). Nivel Provincial Público

De las expresiones antes señaladas de los GPH, podemos identificar los grupos de hogares atendidos institucionalmente con las políticas de vivienda promovidas en función de su condicionamiento (económico, social y medio-ambiental):

- Condición económica: familias indigentes; familias sostenidas por un solo jefe de hogar; familias con ingresos menores a 2,5 sueldos mínimos, entre otros.
- Condición social: familias multipersonas (mayor a 4 miembros); familias sostenidas por un solo jefe de hogar; familias damnificadas; familias con algún miembro discapacitado; familias de grupos indígenas; familias con algún jefe de familia privado de libertad; entre otros.
- Condición medio-ambiental: familias localizadas en lugares riesgos (cerca de quebradas, pendientes de ladera), familias con viviendas muy deterioradas tipo ranchos, entre otro.

Por su parte, el grupo de GPH con **valoración negativa** respecto a esta categoría critican la categoría de elegibilidad, ya que, si bien las políticas se postulan como soluciones de acceso abiertas a toda la población, en ciertos casos, si la petición no era acompañada de alguna recomendación de actores político-gubernamentales de turno - Gobernador, alcalde, diputados, concejales, entre otros- o un soporte de afiliación de base comunitaria, social o partidario afines al gobierno, no era considerada como beneficiaria de los programas sociales de vivienda del Estado.

Me da pena, pero a veces la necesidad de las personas no es tan importante como la afiliación partidista o el activismo político que se hace en las comunidades a favor del proceso de Revolución bolivariana.

Marcial (Coordinador). Nivel Municipal Público

Existen casos de familias que asistieron a la institución con avales llámese certificados, cartas, llamadas telefónicas, de actores políticos (gobernador, diputados, directivos de otras instituciones, entre otros) que refrendaban la necesidad y recomendaban fueran incluidos con prioridad en los programas habitacionales

Andrés (Gerente). Nivel Provincial Público

En estos testimonios, podemos identificar una cierta discrecionalidad en torno a la adjudicación de las viviendas, que consideramos tiende a invisibilizar la necesidad de las personas (interés colectivo) frente al interés partidista-clientelar o privado de funcionarios gubernamentales de turno.

A partir del análisis, los relatos de los GPH respecto al reconocimiento de los sujetos con valoración positiva, se cimientan en mejoras de condiciones como elegibilidad, costos personales y equidad. Por su parte, las valoraciones negativas se centran especialmente en el cuestionamiento de la elegibilidad.

4.4.3 Síntesis y reflexiones sobre el proceso de desempeño de las políticas públicas de vivienda

En términos generales, a partir del análisis de los relatos de los GPH podemos decir que la etapa procesual de desempeño de las políticas públicas de vivienda (1999-2013) analizadas en conjunto, parecen registrar desde los resultados un balance dispar.

Los testimonios advierten del incremento significativo de la producción pública-privada de soluciones habitacionales comparada a la de gestiones gubernamentales anteriores, de la mejora de calidad de la vivienda propiamente dicha -referida a las dimensiones de las habitaciones, acabados y materiales utilizados-, el desarrollo de infraestructura (sobre todo ambulatoria-hospitalaria, alimentaria y educativa), la -modesta- ampliación de servicios básicos y mejoramiento barrial, intervenciones sobre diferentes elementos del mercado (suelo, créditos inmobiliario, materiales de construcción, entre otros), e, inclusive, de reconocimiento de los sujetos (elegibilidad, costos personales y equidad). No obstante, las políticas son consideradas desacertadas en su orientación para la resolución de la problemática estructural de la vivienda en el país pues son insuficientes para abordar el déficit habitacional, especialmente del déficit cualitativo.

También se muestran inadecuadas respecto a la integralidad de las respuestas, pues se concentran en la producción masiva de nuevas viviendas; la integración urbano-social, pues no todas las viviendas cuentan con garantías de localización, movilidad, conexión a servicios básicos, equipamiento colectivo y acceso a empleos, lo que terminan afectando más que mejorando la vida de las familias destinatarias; y hasta de eficacia por cuanto muchos de los proyectos y programas habitacionales tardan largos años en materializarse sobre el territorio, siendo objeto de reducción de metas físicas.

La implementación de este tipo de políticas de vivienda se insertan en lo que teóricamente se conoce como políticas erradas, una tendencia de producción urbano-habitacional común en los países de América Latina, las que para Sepúlveda & Fernández Wagner (2006) consisten en programas centrados en el objeto vivienda, de corta vida, sectoriales o que responden a formatos determinados por el financiamiento internacional. Esta visión, desde lo conceptual, se apoya en una concepción tradicional donde los Estados tienden a intervenir promoviendo la construcción de habitación más que construyendo ciudad (Jáuregui, 2012). Dicha visión se considera equivocada por cuanto interpreta que la ciudad es una consecuencia final de la construcción de casas, contrariamente a considerar que la ciudad se construye desde una concepción de lo urbano -entendido como la articulación de la ciudad, la urbanidad y el espacio público- que debe pensarse previamente a la materialización física de las unidades habitacionales.

Existe entonces, en las políticas públicas de vivienda (1999-2013), una especie de desviación -o desfase- entre la etapa de diseño, que parecía contener una cierta integralidad de acciones, y de implementación de políticas erradas (focalizadas, de corta vida y sectoriales) que se entienden en relación dialéctica con el estilo de gestión. Este estilo, tal como quedó evidenciado en el análisis anterior, se encuentra altamente influenciado por conflictos, poder y redes de condicionantes especialmente relacionadas a los entornos institucionales construidos, poco maduros y de baja articulación desde las instituciones del Estado donde son ejecutadas.

Este hallazgo nos lleva a pensar que las etapas procesuales de gestión e implementación de la política se encuentran en una nueva arena de disputa, donde actores con intereses contrarios alejan la resolución cooperativa de la situación y, que recuperando a Fraser (1991), terminan naturalizando desviaciones. Estas situaciones consideramos contribuyen a la falta de eficiencia de la administración pública en la resolución de las

problemáticas sociales. Frente a estas desviaciones, los GPH -quienes gestionan e implementan tales políticas- probablemente terminen colaborando o cediendo ante las múltiples presiones actorales (de poder) o condicionantes (de entorno), al intentar traducir y reposicionar las necesidades en políticas de necesidades.

Estos sujetos administrativos, los GPH, en sus roles de traducción -o reinterpretación- y reposicionamiento de las necesidades sociales, potencian principalmente en los destinatarios de las políticas públicas dos tipos de luchas, adicionales a las ya surgidas de la discusión en la arena pública, donde cada actor intenta posicionar sus intereses interpretados discursivamente (Fraser, 1991). Por un lado, tienen que pelear contra poderosos intereses organizados, dedicados a formular interpretaciones hegemónicas - que generalmente apuntan al involucramiento del Estado- para sus propios fines. Por el otro, se topan con los discursos de los expertos en y alrededor del Estado que llevan a dos ejes adicionales de lucha por las necesidades en las sociedades del capitalismo tardío. Son luchas muy complejas, ya que por lo general, los movimientos sociales buscan medidas estatales para resolver sus necesidades fugitivas, al mismo tiempo que se oponen a las interpretaciones terapéuticas y administrativas. Así, estos ejes significan conflictos entre interpretaciones rivales de las necesidades sociales y construcciones rivales de identidad social.

Los resultados de los desempeños de las políticas a los que se ha arribado en este trabajo interpelan el modo de funcionamiento del sistema público de vivienda en Venezuela promovido por el Estado, que sugieren una necesidad de cambio de la estructura de producción habitacional. Especialmente, desde los saberes alcanzados, se sugiere como trabajo ineludible revisar y repensar las políticas de vivienda, pues la continuidad de implementación de este tipo de políticas erradas y GPH colaborando en tal sentido, tendería, más allá de resolver la problemática, a profundizarla, como probablemente esté ocurriendo en el momento actual.

La participación de los GPH municipales y provinciales en el proceso de desempeño de las políticas se suscribe al rol, esencialmente técnico, de evaluador de los programas habitacionales públicos desde las instituciones públicas de la vivienda (nacional, provincial y municipales). Esta evaluación, entendida como mediciones y registros de los resultados e impacto social de los proyectos implementados institucionalmente, asociados en muchos casos a indicadores de gestión (cantidad de población destinataria beneficiada, recursos ejecutados, lapsos de ejecución, cantidad y tipo de inspecciones y

controles, entre otros) suelen incorporarse a informes técnicos-administrativos que son remitidos a las sedes del Ministerio de Vivienda y Hábitat (MINVIH) -u otras instituciones del Estado como Gobernaciones, Alcaldías y Parlamentos Legislativos- como formas de rendición de cuenta institucional, y también para reevaluar los resultados de la gestión que, en ciertos casos, suelen justificar las correcciones y/o re-direccionamiento de los mismos.

A continuación se presenta la siguiente tabla donde se refleja los principales resultados del análisis del proceso de estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda del gobierno de Hugo Chávez (1999-2013), aportadas desde la mirada de los gestores habitacionales de Lara.

Tabla 11.

Resultados del análisis de proceso de Desempeño de la Política de Vivienda en Venezuela (1999-2013) desde la mirada de los gestores públicos habitacionales del estado Lara

Dimensión de Análisis	Hallazgos desde la mirada de los gestores habitacionales	Vinculación teórica o documental	Participación del GPH	Rol del GPH
Desempeño respecto a la orientación hacia los problemas	<p>VALORACIONES POSITIVAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incremento en la producción de nuevas soluciones habitacionales (más de un millón en 14 años). - Soluciones de viviendas más adecuadas con dimensiones mínimas de 64 m2. - Desarrollo de infraestructura primaria. - Masivas intervenciones sobre elementos del mercado de la vivienda (suelo, créditos inmobiliarios, materiales de construcción, alquiler). - Mayor llegada a la población más empobrecida. <p>VALORACIONES NEGATIVAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de relación de las acciones respecto de las dimensiones del déficit habitacional. - Falta de integralidad e integración de las acciones (calidad de los servicios, localización, movilidad). - Programas y proyectos de corta vida. 	Cifras oficiales del Ministerio de Vivienda y Hábitat, en sus distintos informes anuales, 2005 al 2013)	<ul style="list-style-type: none"> - En inspecciones de obras. - En supervisión y evaluación de proyectos. 	Activa en roles de intermediario técnico-administrativo
Desempeño respecto al reconocimiento de los destinatarios	<p>VALORACIONES POSITIVAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de los sujetos destinatarios (elegibilidad, costos personales y equidad) - modos de pagos de acuerdo al ingreso familiar. <p>VALORACIONES NEGATIVAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elegibilidad condicionada a afiliación política partidista. 	Cifras oficiales del Ministerio de Vivienda y Hábitat, en sus distintos informes anuales, 2005 al 2013)	<ul style="list-style-type: none"> - En auditorias técnicas y financieras de proyectos. 	

Fuente: Elaboración propia (2020) a partir del análisis de la información aportada por los GPH de Lara

CONCLUSIONES

El desarrollo del presente trabajo ha implicado, después de un largo y riguroso esfuerzo analítico investigativo -de revisión, recolección, análisis, interpretación, articulación y redacción de información-, un importante acercamiento y profundización de la comprensión de la problemática de vivienda en Venezuela que constituye una temática vigente y de gran urgencia social. El centro de análisis ha sido las políticas públicas de vivienda implementada para atender su resolución, presentando como avance del conocimiento la interacción en dicho proceso social, las perspectivas de unos de los actores claves que intervienen desde el saber profesional entre destinatarios y el Estado: los gestores públicos de vivienda (GPH).

Se ha procurado aportar elementos para la comprensión de las políticas públicas de vivienda promovidas por gestión presidencial de Hugo Chávez desde 1999 al 2013, desde las miradas generales (procesuales, multiescalares, teóricas y prácticas) de los gestores públicos habitacionales del estado Lara. Estos actores participaron de las mencionadas políticas nacionales (programa de inversión del subsistema de vivienda, misión hábitat, sustitución de rancho por vivienda, proyecto comunitario en barrios, misión Villanueva, entre otras) actuando dentro de las instituciones públicas de vivienda de los niveles municipales y provincial. La investigación ha analizado las políticas públicas a través de categorías temáticas teóricas-empíricas provenientes de trabajos con preocupación por la administración pública en América Latina que, tal como fue mencionado en los capítulos precedentes, entienden no deben dejar de analizarse el contexto donde se insertan las políticas públicas y el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión problemática a atender: esto es, la formación, estilo de gestión y desempeño de las políticas públicas en materia de vivienda y hábitat en el períodos determinado.

A continuación, se exponen los principales resultados y conclusiones de este análisis, fruto de la consideración del contexto socio-histórico, las herramientas teórico-metodológicas, y las categorías temáticas analizadas de las políticas públicas, provenientes, principalmente, de entrevistas con los GPH de los niveles municipales y provincial de Lara, en base a sus prácticas y experiencias profesionales, complementada algunas secciones con información a nivel bibliográfico o documental; también, se

presentan reflexiones generales, importancia de los resultados/Aportes para el campo habitacional y futuras líneas de investigación que pueden seguirse a posteridad.

El recorrido realizado ha permitido el alcance de diversos saberes. En primer lugar, de la revisión histórica de las transformaciones urbanas-habitacionales de las ciudades modernas en América Latina (como quedó señalado en el Capítulo I), experimentaron una configuración histórica tardía en comparación a ciudades de otras regiones del mundo (Europa, Asia y Norteamérica). Esta configuración responde a las determinaciones que le impusieron los distintos y sucesivos patrones de acumulación de capital, especialmente, el de economía periférica del sistema global (Pradilla Cobos, 2014). La estructuración y el funcionamiento de las ciudades se encuentran interrelacionados a múltiples factores, que responden principalmente a las lógicas de acción social: del mercado, del Estado y de las necesidades de la población (Abramo, 2003a, 2003b, 2012; Pirez, 2013; Elorza, 2014b). Como resultado de estos procesos, se han configurado en ciudades inequitativas y desiguales respecto a bienes, servicios y equipamientos urbanos, dispositivos indispensables para la vida individual, familiar y social de las personas.

Las ciudades de Venezuela, y Lara en particular, se han configurado desde estas lógicas de acción social a través de estrategias de extensión, densificación y consolidación de urbanización. Especialmente, en los últimos años se ha acompañado de una especial tendencia de urbanización caracterizada por la ralentización del crecimiento de las ciudades centrales, y en paralelo, una ampliación de las áreas metropolitanas explicadas a partir de las ventajas que estas fueron acumulando con el pasar del tiempo (Negrón, 2001; Pulido, 1999, 2014).

En segundo lugar, de la revisión teórica conceptual sobre análisis de políticas públicas y la perspectiva del gestor público habitacional (Capítulo II), podemos advertir que los estudios en problemáticas de vivienda resulta un tema ampliamente abordado desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales, convirtiendo a la vivienda como un objeto específico de investigación. Especialmente, han cobrado relevancia en países donde las políticas han estado promovidas desde el Estado, intentando cumplir propósitos no necesariamente excluyente, «académicos» que procura aumentar el acervo del conocimiento y «técnicos-administrativos» que procuran racionalizar dicho proceso (Güendell, 1989). No obstante, se observa vacancia de abordaje de la perspectiva de los

GPH alrededor de la política como objeto de estudio, y como se desarrolla en este trabajo.

En tercer lugar, de la revisión bibliográfica y documental del contexto las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013) se observa que, se desarrolló en un contexto de profundos cambios del modelo de Estado y una nueva relación con la sociedad, en un intento por transformar el país frente al avance del capitalismo en su etapa neoliberal que generaron y reprodujeron enormes brechas socio-espaciales en forma de pobreza y precariedad urbana. En el contexto, se reconoce en la periodización del marco de la revolución bolivariana, tres etapas de avance sobre materia habitacional en el país: la primera (auge) reconoce la formulación de un marco jurídico administrativo avanzado socialmente. En la segunda (consolidación) la magnitud de la respuesta implementada ante la luz de la bonanza petrolera, los presupuestos públicos y las reformas administrativas y legales impulsadas. La tercera (debilitamiento), con la reducción de los presupuestos y la preeminencia de los factores políticos, una merma de las respuestas estatal.

En cuarto lugar, del análisis de información suministrada por los gestores públicos habitacionales de Lara han permitido relevar particularidades sobre los procesos de formación, estilo de gestión y desempeño de las políticas públicas de vivienda avanzadas por el presidente Hugo Chávez, entre 1999 al 2013. A continuación se presentan los hallazgos más relevantes:

a) Sobre los procesos de formación de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013)

En los relatos de los GPH podemos observar que, históricamente, la problemática de vivienda en el país ha sido -y sigue siendo- una problemática estructural no resuelta, relacionada a múltiples factores -por ejemplo demográficos, urbanos, económicos, políticos, ambientales, entre otros- que se vincularon al modelo de desarrollo que siguieron las distintas etapas del capitalismo (Pradilla, 2009, 2014; Jaramillo, 2009; Pirez, 2013). En el mismo sentido, es advertida en su estructura la complejidad resultante del volumen y dimensiones de las necesidades habitacionales, tendencias que evidencian profundizarse y que pueden identificarse como expresión del déficit habitacional.

La incorporación de la problemática de vivienda en la agenda de discusión pública, tal como se desprende de los relatos de los GPH, cobro relevancia en 2004 con la etapa de consolidación del proyecto bolivariano, teniendo en la figura presidencial su principal impulsor y validador. Los propósitos de validación de las políticas estuvieron influenciadas por determinantes sociales, políticas e ideológicas: atender las necesidades de vivienda de la población rezagada en el tiempo; instrumentalizar con políticas sociales los cambios normativos adelantados en la constitución y otras normativas; y fortalecer la imagen de líder del presidente Chávez en la población.

Por otra parte, las medidas resolutivas de la problemática de la vivienda, para los GPH, no se materializó en un plan de acción explícito de medidas resolutivas, sino que consistieron en sumatorias de sucesivas iniciativas políticas que tuvieron como orientaciones: a) establecimiento progresivo de diversos programa habitacionales nacionales; b) transformaciones en el entorno institucional; c) establecimiento de normativas dirigidas a reglamentar el régimen prestacional de la vivienda; d) intervenciones sobre el mercado de la vivienda. Las políticas diseñadas, más allá de algunas argumentaciones de los GPH que cuestionan el modo como se llevaron adelante las políticas, son reconocidas por su contenido, el cual considera distintas dimensiones de las necesidades y satisfactores de vivienda, apuntando -al menos desde las aspiraciones y diseño- un abordaje integral de la problemática.

Tal como reconocen los propios sujetos en las entrevistas, los GPH municipales y provinciales no participaron del proceso de formación de las políticas nacionales de vivienda. La situación descrita lleva a pensar que las políticas públicas de vivienda llegan como dadas -o formuladas- a las instituciones con competencia en vivienda y hábitat para la gestión, implementación y evaluación, por lo que la capacidad de influir en esta etapa procesual para estos actores es totalmente limitada.

b) Sobre los procesos de estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013)

Los testimonios de los GPH, siguiendo los planteos de Sepúlveda y Fernández Wagner (2006) sobre estilos de gestión de vivienda en América Latina, dan cuenta que las políticas públicas de vivienda avanzadas por el Estado-gobierno venezolano en el período 1999-2013 corresponden al tipo compensatoria. Una política avanzada socialmente en términos jurídicos-normativos (que focaliza, que asigna fondos, con

algún de integralidad desde el diseño y con llegada a la población), pero que desde lo institucional de la administración pública, que intenta hacerlas efectivas, se opera en entornos institucionales “poco maduros” y con un “nivel bajo” de articulación de actores alrededor de la gestión de la política.

El entorno institucional poco maduro se debe a la influencia del poder, la burocracia, la variedad de condicionantes a las que está expuesto (procedimientos, cambios recurrentes de autoridades y normativas, inflación, discrecionalidad, corrupción, entre otras), así como a experiencias de gestión estatal deficiente (especialmente de descoordinación) frente a intervenciones sobre los mercados. Por otra parte, el nivel bajo de articulación se relaciona con la manera diferencial y desigual de distribución del poder entre actores de la política pública, donde los mejores ubicados en la esfera pública (especialmente gobernantes de los distintos niveles del Estado) concentran posiciones decisionales; las posiciones intermedias en roles de consultas (investigadores, especialistas universitarios, colegio de ingeniero, colegio arquitectos, cámara de la construcción, cámara inmobiliaria, entre otros); encontrando a los destinatarios como receptores pasivos, y excepcionalmente en receptores activos con implicación en el proceso.

El papel de los GPH en esta etapa procesual de la política es la intermediador u operador, principalmente técnico-administrativo, llegando a desempeñar roles diversos como: análisis y registro de solicitudes de destinatarios, formulación y diseño de proyectos, presupuestación, contratista y emisión de pagos de obras, interlocutor técnico, formulación y diseño de proyectos, contrataciones de obras, y en ciertos casos, puede extenderse a organizador de mesas técnicas con las comunidades, guía técnico, re-interpretador de las necesidades y sus satisfactores, entre otras.

c) Sobre los procesos de desempeño de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013)

En los relatos de los GPH podemos identificar, un balance un tanto dispar del desempeño del conjunto de las políticas. Advierten de un progreso en el incremento de la producción pública-privada de soluciones (comparada a gestiones presidenciales anteriores a Chávez), el desarrollo de infraestructura primaria (ambulatoria-hospitalaria, alimentaria y educativa), de intervenciones sobre diferentes elementos del mercado (suelo, créditos inmobiliarios, materiales de construcción, entre otros), la mejora de

calidad de la vivienda propiamente dicha respecto a dimensiones de las habitaciones, acabados y materiales utilizados, así como, de reconocimiento de los sujetos destinatarios (elegibilidad, costos personales y equidad). No obstante, las críticas de los GPH apuntan a la desacertada orientación para la resolución de la problemática estructural de vivienda en el país, considerando que son insuficientes para abordar el déficit habitacional, especialmente de las dimensiones que lo constituyen del que la vivienda es tan solo una de ellas.

En este sentido, a juzgar por los testimonios de los GPH, las políticas públicas habitacionales se muestran desacertadas respecto a la integralidad de las respuestas, debido a que se concentran sobre todo en la producción masiva de nuevas viviendas; de la integración urbano-social, pues no todas las viviendas cuentan con garantías de localización, movilidad, conexión de servicios básicos, equipamiento colectivo y acceso a empleos, lo que lleva a que no en todos los casos atendidos terminen por mejorar la vida de las familias destinatarias; y hasta de eficacia, por cuanto con frecuencia los proyectos y programas habitacionales demoran largos años en materializarse sobre el territorio -y hasta objeto de reducción de metas físicas- colocando a las personas en una situación de espera para la ocupación -del inmueble- u aprovechamiento de los servicios básicos y equipamientos colectivo.

La implementación de este tipo de políticas de viviendas se insertan teóricamente en lo que se denomina políticas erradas, una tendencia de producción urbana-habitacional en los países de América Latina que, para Sepúlveda & Fernández Wagner (2006), se presentan en forma de programas centrados en el objeto vivienda, de corta vida, sectoriales o que responden a formatos determinados por el financiamiento internacional. Esta visión, desde lo conceptual, se apoya en una concepción tradicional donde los Estados tienden a intervenir promoviendo la construcción de vivienda más que construyendo ciudad (Jáuregui, 2012), Dicha visión se considera equivocada por cuanto interpreta que la ciudad es una consecuencia final de la construcción de casas, contrariamente a considerar que la ciudad se construye desde una concepción de lo urbano -entendido como la articulación de la ciudad, la urbanidad y el espacio público- que debe pensarse previamente a la materialización física de las unidades habitacionales.

La participación de los GPH municipales y provinciales en el proceso de desempeño de las políticas es activa, orientándose a posiciones técnicas de implementador y evaluador

de los programas habitacionales públicos desde las instituciones públicas de la vivienda (nacional, provincial y municipales).

A partir de este recorrido analítico, **en términos generales**, es posible identificar una política pública de vivienda con base a un marco normativo avanzado en cuanto a reconocimiento del derecho a la vivienda y financiamiento relevante de fondos públicos proveniente principalmente de la bonanza petrolera, desde donde se impulsa un conjunto de decisiones, acciones y omisiones consistente con un diagnóstico estructural-complejo de la problemática y un diseño resolutivo de integralidad del hábitat. Estos avances aunados a una gestión de estilo compensatoria llevó al incremento de producción de soluciones habitacionales, el desarrollo de infraestructura primaria, de intervención sobre elementos del mercado e, inclusive, de reconocimiento de los destinatarios en términos de elegibilidad, costos personales y equidad.

Sin restarle mérito a la importancia de ese logro, el conocimiento y experiencias brindada por los GPH también advierte la otra cara de la política, que da cuenta de algunas debilidades. Un entorno institucional poco maduro y un nivel bajo de articulación de actores alrededor de la gestión de la política que restan efectividad de los objetivos programados y lo realmente alcanzados, así como, falta de correspondencia en relación con la estructura del problema (especialmente del déficit cualitativo), la falta de integralidad de las respuestas e integración urbano-habitacional, que apuntan al desconocimiento de cualificación del entorno construido de las ciudades. Las responsabilidades de los gestores públicos habitacionales desde las instituciones públicas de vivienda que adelantan estas políticas, son limitadas en la etapa de formación, y más activa en roles técnicos-administrativos en los procesos de gestión, implementación y evaluación.

Así comprendido, los hallazgos revelan que la principal debilidad -o dificultad- que atravesó la política pública nacional de vivienda (1999-2013) parece no encontrarse en las etapas procesuales temprana de la política, esto es el marco jurídico-normativo construido o en la etapa de formación (estructuración, validación y diseño), sino, en etapas tardías como la gestión y la -falta de- implementación de la política donde terminan desdibujándose en políticas erráticas (viviendista, corta vida y sectoriales). El Estado-gobierno venezolano, en el período analizado, ha incidido -como quedó evidenciado en los distintos capítulos de este trabajo- en la determinación de importantes políticas públicas de vivienda -a diferencia de otros países de la región en el

mismo periodo donde el determinante ha sido el mercado y un Estado actuando como facilitador. En consecuencia, sin dejar de desconocer avances concretos en materia habitacional guarda una cierta co-responsabilidad en la reproducción y profundización de la problemática de vivienda en el país.

Los resultados obtenidos a lo largo del trabajo permiten confirmar la validez de los supuestos de partida, en donde se postuló que las políticas públicas de vivienda promovidas por el gobierno venezolano durante el período 1999-2013 no han logrado abordar la problemática de vivienda desde una perspectiva integral resolutive; y también que los GPH poseen información, en base a sus prácticas y experiencias profesionales en instituciones con competencia en vivienda y hábitat, que pueden aportar indicios, sugerencias, consistencias e inconsistencias, sobre procesos de formación, estilo, desempeño y desafíos de las políticas públicas de vivienda.

Este panorama, obliga a (re)pensar las acciones públicas de vivienda promovidas hasta el presente en el país y a buscar alternativas que pudieran proporcionar tratamientos más adecuados y trascendentes. La acuciante situación urbana-habitacional de la población venezolana, que si bien es histórica, estructural y compleja, no puede ya dejar de actuar al margen de las reflexiones teóricas y los aprendizajes obtenidos de acierto como de los desaciertos de las políticas implementadas.

Esta reflexión se amplía a partir de las preguntas sobre ¿qué caminos deberían tomarse para resolver la problemática de vivienda? ¿cuáles serían los modos de construir esas soluciones? ¿qué participación debería tener los GPH desde el ámbito estatal en tal proceso social? ¿qué otras decisiones y acciones se están empleando en otros países desde lo público para atender y resolver la problemática de vivienda?.

En este sentido, consideramos que las políticas públicas de vivienda no tienen un camino inmediato, unidireccional y normalizador. Lo que sostenemos -el primer desafío de la política- es que, las acciones públicas promovidas deben ser parte de una política nacional integral resolutive de largo plazo; esto es, una política que incorpore calidad técnica, favorezca la integración urbana social, considere las múltiples satisfactores del amplio alcance de la prestación habitacional y, que este acorde con el reconocimiento de los derechos de las personas. Desde luego, abordada de manera planificada (situada y relacionada al contexto económico, social y cultural del país), interdisciplinar y

multisectorial como forma de agregar valor y sumar habilidades-capacidades inventivas e innovación a la política.

Todo ese esfuerzo será insuficiente, si faltan condiciones normativas-legales, de financiamiento suficiente, de políticas -de los actores y entre los actores sociales- y organizacionales de la administración pública en cuanto a la razonabilidad de funcionamiento y articulación, por citar algunas, que permitan hacer efectiva dichas políticas. Si bien, las condiciones normativas-legales han experimentado un significativo en los últimos años, las demás, están a la orden del día, como un segundo desafío de la política de vivienda en Venezuela, y seguro en gran parte de los países de la región.

Las políticas públicas, asumiendo que constituyen un proceso de construcción social, debieran emerger de mecanismos de participación, diálogo y concertación interactoral de afectados e interesados en la resolución de esas condiciones definidas como problemáticas, sin dejar a un lado la inequívoca voluntad política de los actores sobre todo gubernamentales para promover y garantizar las condiciones orientadas a hacerlas efectivas. Esta estrategia de formación y gestión de la política, aportan tanto a la inclusión de las distintas voces alrededor de la problemática como a la democratización de las decisiones y la generación de acuerdos.

La responsabilidad institucional de los GPH, como vimos en este trabajo, se encuentra limitada a actividades técnicas y administrativas desde los distintos niveles institucionales públicos de vivienda. Consideramos, que en este proceso de (re)pensar de las políticas son actores claves para realizar aportes en posiciones políticas de (re)interpretador y (re)posicionador de las necesidades y de las políticas de necesidades de vivienda (Fraser, 1991). En esta tarea, no sólo pueden aportar sus conocimientos y experiencia técnica profesional respecto de la problemática urbano-habitacional, sino también, su capacidad política para gestionar las discusiones propias y naturales que surgieran de dicho proceso, hasta generar acuerdos resolutivos colectivos que luego reinterpretarán y reposicionarán en forma de políticas públicas. En esta tarea política los GPH deberán tener presente las siguientes consideraciones teóricas-empíricas:

- Equilibrar consideraciones de intereses, procedimientos y consecuencias, pues eventualmente se tiende normalizar posiciones dominantes o de poder, como por

ejemplo, actores del mercado o del Estado-gobierno, que tienden a reformar o estigmatizar desviaciones (Fraser, 1991).

- Considerar que no existe un patrón único de solución habitacional que satisfaga todas las necesidades de vivienda de cualquier familia, pues son diversos, relativos y cambiantes entre personas -y sus familias- de un mismo grupo social, y mucho más entre distintos grupos sociales (Pelli, 2008). Las necesidades se encuentran atadas a exigencias como materiales (carencia o precariedad), aspiracionales, simbólicas, económicas, de integración social, etc.
- Valorar la versión de necesidad de cada habitante y grupo social y, el grado de prioridad de la acción pública de vivienda en referencia a la escala (cantidad de familias atendidas), focalización (cuales familias son prioritarias de incluir), dimensión (tamaño de los ambientes), integración urbana-social, y calidad materiales e integralidad de las respuestas (Pelli, 2008).
- Otorgar solución habitacional, no solo a fin de proporcionarle al habitante un espacio o lugar para vivir, sino también espacios y servicios públicos, espacios colectivos (educativos, salud, cultura, deporte, recreación, generación de ingresos, entre otros), integración a la ciudad, apostar por el mejoramiento de condiciones, capacidades y oportunidades en la población que propenda al mejoramiento de la calidad vida de las personas. (Nussbaum & Sen, 1998)
- Garantizar que la solución habitacional reúna condiciones de vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.

La complejidad de la problemática de vivienda en el país evidentemente requiera de GPH formados en las distintas disciplinas que sumen a la comprensión y reinterpretación del proceso social de la vivienda, que desplieguen la capacidad de interactuar con otros actores sociales y/o profesionales en los distintos procesos de abordaje, tratamiento y eventual resolución de la problemática, y gestionen la política de vivienda acorde a su magnitud, heterogeneidad e integralidad de dimensiones que la componen.

Importancia de los resultados/Aportes para el campo habitacional

- ❑ Aporta una caracterización del contexto de urbanización Latinoamericana. Se desarrolla temas actuales como las transformaciones urbanas y territoriales en las ciudades de América Latina e integra antecedentes sobre las políticas públicas con los hallazgos para el caso que se analiza.
- ❑ Presenta un enfoque de análisis de políticas públicas alternativo e innovador, integrando ejes (dimensiones de análisis) que comúnmente no son abordados en las bibliografías existentes, y relevando la mirada de quienes la ejecutan a nivel provincial o local, los gestores públicos habitacionales, como avance del conocimiento.
- ❑ Permite mostrar un análisis comprensivo de las políticas públicas de vivienda en Venezuela (1999-2013) a la luz de los profundos cambios en el contexto y en los recursos extraordinarios derivados de los precios del petróleo y el crecimiento del PIB, que impulsaron cambios en la relación Estado-sociedad.
- ❑ Releva la importancia de las voces de los actores locales en torno a los procesos sociales de la política de vivienda.
- ❑ Confirma el supuesto que los GPH poseen información, que pueden aportar indicios, sugerencias, consistencias e inconsistencias, sobre procesos de formación, estilo, desempeño y desafíos de las políticas públicas de vivienda.
- ❑ Aporta en una primera aproximación en la discusión y reflexión de las políticas públicas de vivienda en Venezuela y el rol desempeñado por los gestores públicos habitacionales alrededor de las mismas.

Propuesta de líneas de investigación

Por último, la realización del presente trabajo ha permitido identificar algunos elementos disparadores que consideramos merecen ser objeto de estudios complementarios y/o profundización, en búsqueda de ampliar el campo del conocimiento respecto al tema de la política de vivienda en Venezuela. Estos aspectos son sugeridos como propuesta para ser desarrolladas académicamente en el futuro:

- Profundizar en la comprensión de la política de vivienda en Venezuela (1999-2013) desde la perspectiva de otros actores sociales que participaron de dicho proceso, como de otros abordajes disciplinares o temáticos (ejemplo: estudios de procesos de participación; caracterización de los GPH que den cuenta sobre diversidades y desigualdades socioculturales; ética y responsabilidad de los GPH en la función pública). Este abordaje podría enriquecer la mirada de los GPH relevada.
- Profundizar en el análisis de los diferentes programas nacionales de vivienda implementados en Venezuela (1999-2013) para entender la dinámica en la fase operativa de la política habitacional implementada, sus variaciones, así como el rol de la participación de los GPH en tales procesos de la política.
- Profundizar en las experiencias de producción social del hábitat como estrategia alternativa de abordaje urbano-habitacional. Se evidencia en este trabajo, su potencial de organización popular, el desarrollo de metodologías participativas, la gran implicación de los pobladores en sus problemas y eficiencia en la utilización de los recursos asignados.
- Profundizar en el análisis del programa de financiación pública nacional de estudios en temáticas urbanas-habitacionales en el país, especialmente, del contenido normativo vigente, la gestión y desempeño. Esta propuesta se basa en la observada falta de apoyo institucional en promover investigación de este tipo -y otras-, establecida en la normativa vigente.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, P. (2003a).** *La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal.* Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales. N° 136-137, Año 2003, pp. 273-294.
- **(2003b).** *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas.* Río de Janeiro: Ed. Sette Letras.
- **(2012).** *La ciudad confusa. La mano inoxidable del mercado y la producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis.* EURE, Vol. 381, N° 114. Santiago de Chile, Mayo 2012.
- Adrenacci, L. (2000).** *Miseria de la política social. Algunas reflexiones en torno a la asistencialización de la intervención social del Estado en Argentina.* En Adrenacci, L. (org.) (2000). *Cuestión social y política social en la Argentina contemporánea.* San Miguel. Documentos de trabajo del ICO/UNGS (En preparación).
- Aguayo, A. (2016).** *Nuevo Polanco: renovación urbana, segregación y gentrificación en la ciudad de México.* Iztapalapa. Ciencias Sociales y Humanidad. N° 8, Año 37, pp. 101-123. Enero-Junio, 2016.
- Alguacil, J. (1995).** *Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública.* En: Cortés Alcalá, L. (Comp.) (1995). *Pensar la Vivienda.* pp. 70-90. España, Madrid: Agora Talasa Ediciones.
- Almansí, F. (2005).** *Política de Vivienda en Argentina: El Micro-Financiamiento dirigido al Mejoramiento Habitacional.* Trabajo Especial de Grado de la Maestría de Diseño y Gestión de Políticas Sociales. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Alonso, W. (1964).** *Location and Land Use.* USA, Cambridge: Harvard University Press.
- Alvarado, H. & Muggah, R. (2018).** *Crimen y Violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe.* Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre, 2018.
- Álvarez, A. (comp.) (2007).** *Investigación Cualitativa.* Cuba, La Habana: Ed. Ciencias Médicas.
- Aranguren, F. (2007).** *Propuesta Metodológica para la gestión de la calidad en la construcción de viviendas en el estado Lara.* Trabajo Especial para optar al Grado de Doctor en Seguridad, Calidad y Optimización de Recursos en Infraestructura y su Relación Medio-Ambiental en la Universidad de Granada. España, Granada.
- Aristizabal, C. A. (2008).** *Teoría y Metodología de la Investigación.* Guía didáctica y Modulo. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Colombia: Fundación Universitaria Luis Amigo.

- Arroyo, A. & Cossio, F. (2015).** *Impacto fiscal de la utilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe*. CEPAL-AECID. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Bassett, K. & Short, J. (1980).** *Housing and Residential Structure. Alternative approaches*. Routledge & Kegan Paul, London, Boston and Henley.
- Bazaga, I. (2015).** *Opinión pública y políticas públicas de vivienda: la actitud de los españoles sobre la política de vivienda*. Tesis Doctoral. Programa de Doctorado: Gobierno y Administración Pública. Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. España, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Benito Gil, V. (2017).** *Las Políticas Públicas de Educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir*. Tesis Doctoral. España: Universidad de Alicante.
- Blasco, J. & Pérez, J. (2007).** *Metodología de investigación en las ciencias de la actividad física y el deporte: Ampliando horizontes*. España: Editorial Club Universitaria.
- Bolívar, T. (1998).** *Contribución al análisis de los territorios autoproducidos en la metrópoli capital venezolana y la fragmentación urbana*. Urbana, N° 23, pp. 53-74. Julio-Diciembre, 1998.
- Bolívar, T., Torres, H. & Rosas, I. (2012).** *El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano*. En Erazo, J. (coord.) (2012). Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica. pp. 25-46. Ecuador, Quito: Instituto de la Ciudad/FLACSO/CLACSO.
- Bourdieu, P. (2001).** *Las estructuras sociales de la economía*. Primera edición. Argentina, Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Burgess, E. (1974).** *El crecimiento de la ciudad: introducción a un proyecto de investigación*. En Theodorson, G.A (1974). Estudios de Ecología Humana. Tomo 1. pp. 69-82. España, Barcelona: Biblioteca Universitaria Labor.
- Burgess, R. (1978).** *Autoalojamiento. ¿Nueva estrategia imperialista?*. CAU, N° 51, pp. 41-52. Septiembre-Octubre, 1978.
- Bussmann, W. (1995).** *Accompagner et mettre á profit avec success les evaluations des mesures étatiques*. Geneve: Georg.
- Bussmann, W., Klöti, U. & Knoepfel, P. (eds.) (1998).** *Politiques publiques: Evaluation*, Paris: Ed. Económica.
- Caicedo, J. (2006).** *Configuración y evolución del modelo de gestión habitacional en Chile y Colombia*. Revista Bitácora, N° 19. (Chile).
- Camou, A. & Soprano, G. (2007).** *Entrevista a Oscar Oszlak: Reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas*. Cuestiones de Sociología, N° 4, pp. 187-210.

- Cano, W. & Pacheco, C. (1991).** *El proceso de urbanización del Estado de Sao Paulo y sus implicancias para la dinámica demográfica regional.* EURE, Vol. XVII, N° 51, pp. 43-57. Santiago de Chile, 1991.
- Cantamutto, F. & Wainer, A. (2013).** *Economía política de la convertibilidad: disputa de intereses y cambio de régimen.* 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Calderón, J. (2012).** *Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009).* En Erazo, J. (coord.) (2012). *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica.* pp. 95-115. Ecuador, Quito: Instituto de la Ciudad/FLACSO/CLACSO.
- (2015). *Programa de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú.* EURE. Vol. 41, N° 122, pp. 27-47. Santiago de Chile, Enero 2015.
- Castells, M. (2004).** *La cuestión urbana.* México DF: Siglo XXI (Versión Original 1972).
- Casey, R. (2005).** *Re-Thinking the Concept of Professionalism: the Case of Housing Management.* Submitted in Partial Filfilment for the Degree of Doctor of Philosophy. Research Institute for the Built and Human Environment (BuHu). School of Environment and Life Sciences. University of Salford.
- Cefai, D. & Terzi, C. (2012).** *L' experience des problèmes publics. Présentation.* pp. 9-47. Francia, Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Centeno, F. (2006).** *Estrategias Gerenciales para el déficit habitacional en Venezuela.* Trabajo Especial para Optar al grado de Magister en Administración Empresarial. Universidad Central de Venezuela. Caracas (Venezuela).
- Cerillo, J. (2009).** *El Intermediario Imposible. Algunas reflexiones en torno a la Epistemología y Ética en la Investigación Cualitativa.* Nómadas, N° 24. Revista Critica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Publicación Electrónica de la Universidad Complutense.
- Chartered Institute of Housing (1993).** *Housing Management Standards Manual.* Coventry: CIH.
- Chaves Palacio, J. (2004).** *Desarrollo tecnológico en la primera revolución industrial.* Revista de Historia, N°17.
- Chioda, L. (2016).** *Fin a la violencia mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta.* Grupo Banco Mundial.
- Clastres, P. (2003).** *A Sociedade Contra o Estado.* Brasil, São Paulo: Cosac Naify.
- (2004). *Arqueologia da Violência.* São Paulo: Cosac Naify.
- Clichevsky, N. (2000).** *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación.* División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

- Coalición Internacional para el Hábitat- Oficina Regional para América Latina, HIC-AL (2008).** *Derecho a la Ciudad en el Mundo: compilación de documentos relevantes para el debate.* Ciudad de México, Septiembre 2008.
- Cohen, M., Carrizosa, M. & Gutman, M. (edit.) (2016).** *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina.* 1ª ed., Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Cordova, M. (2015).** *Transformación de las políticas de vivienda social. El sistema de incentivos para la vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador.* Iconos. Ciencias Sociales, N° 53, pp. 127-149. Quito, Septiembre 2015.
- Cortés Alcalá, L. (1995a).** *La vivienda como objeto de comprensión.* En: Cortés Alcalá, Luis (comp.) (1995). *Pensar la Vivienda.* pp. 07-16. España, Madrid: Agora Talasa Ediciones.
- **(1995b).** *La cuestión residencial. Bases para una sociología del hábitat.* Primera Edición. España, Madrid: Fundamentos Editorial.
- **(2009).** *Reflexiones críticas sobre la cuestión residencial.* Temas para el Debate. N° 174, pp. 49-51. Mayo, 2009.
- Cortés Alcalá, L. & Antón, F. (2007).** *La exclusión residencial.* Gitanos Pensamiento y Cultura. Revista Bimestral de la FSG. N° 40-41, pp. 62-68. Junio-Octubre, 2007.
- Cortés Alcalá, L., Menéndez, V. & Navarrete, J. (2004).** *La vivienda como factor social de integración de los inmigrantes.* Documentación Social, N° 132, pp. 121-155.
- Coulomb, R. (2012).** *Las políticas habitacionales de los estados Latinoamericanos.* Seminario Taller Internacional Teorías sobre la ciudad. Buenos Aires: Universidad Nacional de Sarmiento.
- Cuervo, N. & Jaramillo, S. (2010).** *Dos décadas de políticas de vivienda en Bogotá apostando por el mercado.* En Jaramillo, S. (edit.) (2010). *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades.* pp. 249-292. Quito: OLACCHI.
- Daolio, A. (1977).** *Utopía y conservadurismo del enfoque sociológico al problema de la vivienda.* En Indovina, F. (ed.) (1977). *El despilfarro inmobiliario.* pp. 277-299. España, Barcelona: Gustavo Gili.
- Dávila, M. & Soto, X. (2011).** *¿De Qué se Habla Cuándo se Habla de Políticas Públicas? Estado de la Discusión y Actores en el Chile del Bicentenario.* Revista Chilena de Administración Pública, N° 17, pp. 5-33.
- Denche, C. (1995).** *La vivienda pública: aciertos, errores y retos.* En: Cortés Alcalá, L. (comp.) (1995). *Pensar la Vivienda.* pp. 91-99. España, Madrid: Agora Talasa Ediciones.
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (eds.) (2005).** *The Sage Handbook of Qualitative Research* (3ª ed.). Londres: Sage.
- Departament of The Environment, DoE (1992).** *Competing for Quality Housing.* London: DoE.

- Di Virgilio, M. & Vio, M. (2009).** *La geografía del proceso de formación de la región metropolitana de Buenos Aires*. Recuperado el 31 de Marzo de 2018, de <http://www.lahn.utexas.org/case%20Study%20Cities/Innerburb/BA/UrbanizacionAMB A.pdf>
- Díaz Polanco, J. (2003).** *La política de salud en la quinta república: ¿Una política de Estad.* En Mascareño, C. (coord.) (2003). *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*. pp. 119-132. Venezuela, Caracas: CENDES.
- Díaz Polanco, J. & Feo, O. (2001).** La relación investigación diseño de políticas-toma de decisiones en la reforma del sector salud en Venezuela. En Díaz Polanco, J. (coord.). *La reforma de la salud en Venezuela*. Cendes/IESA/CIID/MSDS/Corposalud. Ediciones de la Fundación Polar.
- Díaz Ruiz, A. (2016).** *Creación y Fortalecimiento de capacidades-libertades en el diseño de políticas públicas para la discapacidad vigente en Chile en el año 2015. Tesis para optar al grado de Doctor en Administración y Políticas Públicas*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Argentina, Córdoba.
- Díaz Ruiz, A. (2017).** *Las políticas públicas como creación y fortalecimiento de capacidades. Método para un análisis interpretativo de las políticas públicas*. Beau Bassin: Editorial académica española.
- Dieterich S., H. (2006).** *El Socialismo del siglo XXI*. Berlin: Gegenstandpunkt [En línea], Recuperado el 29 de Noviembre de 2019, de http://libertatsolidaria.pangea.org/El_Socialismo_del_Siglo_XXI.pdf
- Dikdan, M. Y. (2005).** *Propuesta de mejora de la vivienda popular en Barquisimeto – Cabudare, Estado Lara (Venezuela)*. Trabajo Especial para optar al Grado de Doctor en Seguridad, Calidad y Optimización de Recursos en Infraestructura y su Relación Medio-Ambiental en la Universidad de Granada. España, Granada.
- Duncan, O. D. & Duncan, B. (1974).** *Distribución residencial y estratificación ocupacional*. En Theodorson, G. A. *Estudios de Ecología Humana*. Tomo 1, pp. 261-278. España, Barcelona: Biblioteca Universitaria Labor.
- Engel, F. (1975).** *Contribución al problema de la vivienda*. En Marx, C. & Engel, F., *Obras Escogidas*. Tomo I. pp. 572-667. España, Madrid: Akal (Versión Original 1872-1873).
- Elizalde, A., Martí, M. & Martínez, F. (2006).** *Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el enfoque centrado en las personas*. Polis [En línea], 15/2006. Recuperado el 30 de Septiembre de 2016, de <http://polis.revues.org/4887>
- Elizalde, L. & Riorda, M. (2013).** *Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: Realismo o Innovación*. *Revista Perspectivas sobre el Estado*. Año 2013. N° 2, pp.8- 35. Mayo-Agosto, 2013.

- Elorza, A. (2009).** *Políticas de erradicación de villas: impactos en la calidad de vida de las familias relocalizadas. Estudio de caso: ciudad de los niños.* En Suarez, M., y Ferreyra, P. (coords.) (2009): *Prácticas de trabajo social.* pp. 129-168. Colegio de profesionales de servicio social de la provincia de Córdoba y Jorge Sarmiento Editor/Universitas.
- **(2012a).** *Alcances y limitaciones para la superación de la pobreza a través de programas de mejoramiento barrial.* En Di Virgilio, B., Boniolo, P. & Otero, M. (comps) (2012). *Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza. Diseños del Norte y alternativas del sur.* pp. 271-300. Buenos Aires, Argentina: Colección Clacso-Crop.
- **(2012b).** *Evaluación de la política social habitacional desde la perspectiva de calidad de vida.* En Revista Regional de trabajo social, Año 26, N° 55. Editorial EPPAL. Montevideo, Uruguay.
- **(2014a).** *La dimensión subjetiva de la segregación residencial socioeconómica: las representaciones sociales sobre el territorio.* Revista Vivienda y Ciudad. N° 1. Año 2014. Córdoba, Argentina. Recuperado el 22 de Enero de 2018, de <http://www.invihab.com.ar/p/revista.html>
- **(2014b).** *Segregación residencial en la ciudad de Córdoba. Dinámica y efectos en la calidad de vida de la población pobre segregada.* Trabajo Especial para optar al Grado de Doctor en Ciencias Sociales Mención Trabajo Social. Argentina, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Erazo, J. (comp.) (2012).** *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica.* Ecuador, Quito: Instituto de la Ciudad/FLACSO/CLACSO.
- Evans, P. (2007).** *El Estado como problema y como solución.* En Acuña, C. (comp.) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado.* pp. 17-54. Argentina, Buenos Aire: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Falú, A. & Marengo, C. (2004).** *Las políticas Urbanas: desafíos y contradicciones.* En Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2004). *El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da América Latina.* pp. 211-226. Argentina, Buenos Aires: CLACSO.
- Fernandes, E. (2007).** *Presentación del trabajo Regularización de Asentamientos Informales en América Latina.* En Larangeira, A. (comp.) (2007). *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina.* pp. 11-24. USA, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, R. (2004).** *La construcción y desconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat.* INVI, Vol. 19, N° 050, pp. 13-22.

- (2008). *Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina*. En Asentamientos informales e Moradia Popular: subsidios para políticas habitacionais mais inclusivas. Brasília: IPEA.
- Ferreira, J. S. (coord.) (2012).** *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano*. São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Form, W. H. (1954).** *The place of social structure in the determination of land use*. Social Forces, N° 32, pp. 317-323.
- Foucault, M. (1979).** *Microfísica del poder, 9. Curso del 14 de enero de 1976*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- (2002). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prision*. 1era Edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A
- Fourquet, F. & Murard, L. (1979).** *Los equipamientos del poder*. España, Barcelona: Gustavo Gili.
- Fraser, N. (1991).** *La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura del capitalismo tardío*. En Debate Feminista. Marzo 1991.
- (2008). *Transnacionalización de la esfera pública: sobre la legitimidad y la eficacia de la opinión pública en un mundo post- westfaliano*. pp. 145-184. En Fraser, N. (2008). Escalas de Justicia. Barcelona: Herder Editorial.
- Gadamer, H. (2001).** *Verdad y Método I*. Salamanca: Sígueme.
- Garay, A. (1996).** *Gestión ambiental de infraestructura y servicios urbanos*. Texto correspondiente a materia de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Ambientales, FAUD-UNMDP.
- (2007). *El resultado de los 90 en términos de desarrollo del hábitat popular fue catastrófico*. En Informe Digital Metropolitano N° 34, Enero 2007. Buenos Aires: Fundación Metropolitana.
- Gargantini, D. (2005).** *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Colección Thesys 7. EDUCC. Argentina, Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- (2008). *Gestión del Hábitat desde los ámbitos locales: Nuevos marcos organizacionales e Institucionales*. En: Peyloubet, P. & De Salvo, L. (comps.) (2009). Compilación de Ciencia y Tecnología para el Habitar Popular: articulación de Políticas Intersectoriales - Científico Tecnológicas y de Inclusión. (1ª ed.). Argentina, Buenos Aires: Editorial Nobuko.
- (2010a). *Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios*. Tesis doctoral en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, planeamiento y diseño de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Mimeo no publicada.

- (2010b). *Estrategias organizacionales y articulaciones virtuosas para la generación socialmente útil de conocimiento en torno a la gestión y producción social del hábitat en el contexto de la educación superior*. Trabajo presentado como ponencia en el IV Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Argentina, Córdoba.
- Gargantini, D., Formento, A., Díaz, N. & Cufre, P. (2006).** *Gestión Interactoral del hábitat a nivel barrial. Prácticas Profesionales en Barrio Santa Isabel – Córdoba*. INVI, N° 56, pp. 55-71. Santiago de Chile.
- Gatini, M. (2003).** *El contexto, la vivienda y las adopciones tecnológicas*. En: Gatini, M. y Fernández, E. (2004). *Compilación de Primeras Jornadas Técnicas Científicas Interdisciplinarias del año 2003 “Proceso de Adopción tecnológica para Vivienda*. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Córdoba (Argentina).
- González del Castillo, L. (2016).** *Problemática de vivienda en Venezuela: un reto a las políticas de gobierno y administración del Estado*. Tesis Doctoral. Programa de Doctorado: Gobierno y Administración Pública. Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. España, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Graglia, E. (2004).** *Diseño y gestión de políticas públicas: Hacia un modelo relacional*. Primera Edición. Argentina, Córdoba: EDUCC.
- Guedez, Y. (2009).** *Misión Barrio Adentro I: cinco años del modelo de atención primaria en salud de la República Bolivariana de Venezuela*. *Revista de Salud Pública*. Vol. XIII, N° 1, pp. 49-59. Junio, 2009.
- Güendell, L. (1989).** *Enfoques sobre análisis de políticas públicas*. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 17, pp. 27-53. Julio-Diciembre, 1989.
- Guevara, E. & Cartaya, H. (s/f).** *Origen y consecuencias ambientales de la catástrofe de diciembre de 1999 en el litoral central de Venezuela*. Universidad de Carabobo. *Revista de la Facultad de Ingeniería*. Disponible en www.servicio.bc.uc.edu.ve/ingenieria/revista [Consulta: 2018, Agosto 10]
- Habermas, J. (1983).** *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus } Editores.
- Harvey, D. (1977).** *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, España: Siglo XXI.
- (2004). *Mundos Urbanos Posibles*. En Ramos Ángel Martín (Editor) *Lo Urbano*. (1ª ed.). pp. 177-198. Abril 2004. España, Barcelona: Ediciones Universidad Politécnica de Catalunya.
- (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

- (2009). *El derecho a la ciudad*. Revista digital del Programa de Gestión de la Ciudad. Recuperado el 24 de septiembre de 2011, de http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/1_art5.htm
- Hawley, A. H (1982).** *Ecología Humana*. España, Madrid: Tecnos.
- Hecló, H. (1972).** *Review article: policy Analysis*. En *British Journal of Political Science*, N° 2, pp. 83-108.
- Hernández Bello, A. (2015).** *Política sanitaria y cuidado de la salud en los hogares en Colombia: acumulación e inequidad de género*. Tesis Doctoral. Colombia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, R.; Fernández, C. & Baptista, P. (1991).** *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana de México.
- Herrera, C. (2013).** *Crecimiento y transformación de la metrópoli de Caracas entre 1936 y 2010: la disolución de la centralidad urbana en tres tiempos*. *Revista Ciudades*, Vol. 16, N° 1. pp. 167-185.
- Herzer, H. & Pirez, P. (1994).** *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en las ciudades medias de América Latina*. CEPAL/CNUAH.
- (1999). *La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. En: Maestría en Hábitat y Vivienda - Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. 128 p. Modulo 4. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Houtart, F. (2007).** *El sentido de la "lucha contra la pobreza" para el neoliberalismo*. Argentina. Recuperado el 15 de Marzo de 2016, de www.rcci.net/globalización/2005/fg566.htm
- Hurtado, A. & Zerpa, S. (2016).** *Misiones Sociales en Venezuela: Concepto y Contextualización*. En *Revista Sapienza Organizacional*. Año 3, N° 6, pp. 37-64. Julio-Diciembre, 2016.
- Hurtado, J. (2000).** *El Proyecto de Investigación*. Venezuela, Caraca: Ediciones Sypal.
- Husserl, E. (2012).** *Las Conferencias de Londres: Método y filosofía fenomenológicas*. España, Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Ibem, E. (2011).** *Evaluations of public housing in Ogun State*. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Architecture. Nigeria: the School of Postgraduate Studies the Covenant University
- Isuani, E. (1984).** *Tres enfoques sobre o Concepto de Estado*. En *Revista de Ciencia Política*, Fundação Getúlio Vargas. Río de Janeiro, 1984.
- Jaramillo, S. (1988).** *Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico*. En L. M. Cuervo, S. Jaramillo, J. I. González & F. Rojas (comps.) (1998). *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. (pp. 15-37). Colombia, Bogotá: CINEP.

- (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jáuregui, J. (2003).** *Entrevista: Políticas para construir ciudad, no para hacer casitas*. Entrevista: Jorge Jáuregui y el programa Favela Barrio, de Rio de Janeiro. Revista digital Café de las Ciudades, Año 2, N° 12. Octubre 2003.
- (2012). *Estrategia de articulación urbana*. 1era ed. Argentina, Buenos Aires: Nobuko.
- Jordán, R. & Simioni, D. (comp.) (1998).** *Ciudades Intermedias de América Latina y El Caribe: Propuestas para la Prestación Urbana*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Jordán, R. & Martínez, R. (2009).** *Pobreza y Precariedad Urbana en América Latina y el Caribe: Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. En el Marco del Proyecto CEPAL – Corporación Andina de Fomento. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Jordana, J. (2007).** *El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?* En Acuña, C. (comp.) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. pp. 505-525. Argentina, Buenos Aire: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Mann, M. (2007).** *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*. En Acuña, C. (comp.) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. pp. 55-77. Argentina, Buenos Aire: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Manoochehri, J. (2009).** *Social Policy and Housing: Refleitions of social values*. Thesis for the degree of Doctor. London: Development Planning Unit of the University College London.
- Maldonado, M. (2012).** *Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá*. En Salazar, C. (coord.) (2012). *I-regular: suelo y mercado en América Latina*. (pp. 159-212). México, DF: El Colegio de Mexico.
- Malpass, P. (2005).** *Housing and the welfare State: The Development of housing policy in Britain*. Houndmills, Basingstoke.
- Marston, G. (2004).** *Managerialism and public Housing Reform*. Housing Studies, Vol. 19, N° 1, pp. 5-20.
- Marengo, C & Elorza, A. (2009).** *Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes*. Revista Cuaderno Urbano, N°8, pp. 7-33. Octubre 2009.

- (2010). *Calidad de vida y Políticas de Hábitat. Programa de mejoramiento barrial en Córdoba – Argentina. Caso de estudio Malvinas Argentinas.* En Revista Bitácora Urbano territorial, Vol. 2, N° 17 (2010): Calidad de Vida: Realidad y percepción. pp. 79-93. Universidad Nacional de Colombia.
- (2016). *Vivienda social en Córdoba: efectos en segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008).* Revista INVI, Vol. 31, N° 82, pp. 119-144. Mayo 2016.
- Marques López, L. & Cobos, E. P. (2008).** *Desindustrialización, tercerización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario.* Cuadernos del CENDES, N° 69. Venezuela, Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDE).
- Mascareño, C. (2003).** *Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del Estado Social hasta su crisis.* En Mascareño, C. (coord.) (2003). *Políticas públicas siglo XXI: Caso Venezolano.* pp. 01-24. Serie Temas de Docencia. (1ª ed.). Reimpresión, 2006. Venezuela, Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDE).
- Maslow, A. (1975).** *Motivación y Personalidad.* España, Barcelona: Sagitario.
- (1989). *El hombre autorrealizado. Hacia una psicología del ser.* Argentina, Buenos Aires: Troquel.
- Mota, P. (1985).** *La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: inferencias sobre la realidad de América Latina.* En Seminario: *Formulación y gestión de políticas públicas.* San José, ICAP.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. & Hopenhayn, M. (1986).** *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro.* CEP-AUR-Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala.
- MacDonald, J. & Simioni, D. (1999).** *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos.* Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL
- Mckenzie, R. D. (1974).** *El ámbito de la Ecología Humana.* En Theodorson, G.A; estudios de Ecología Humana. Tomo 1. pp. 57-68. España, Barcelona: Biblioteca Universitaria Labor.
- Medellín Torres, P. (2004).** *La política de las políticas públicas propuestas: Teoría y metodología para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.* Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Mejía, J. (2004).** *Sobre la Investigación Cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo.* Investigaciones Sociales. Año VIII, N° 13. UNMSM/ IIHS. Lima (Perú).
- Méndez Cegarra, A. (2003).** *La seguridad social en Venezuela: una política pública inconclusa.* En Mascareño, C. (coord.) (2003). *Políticas públicas siglo XXI: Caso*

- Venezolano. (pp. 01-24). Serie Temas de Docencia. 1ª ed. Reimpresión, 2006. Venezuela, Caracas: Centro de Estudios del desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. (CENDE).
- Méndez, A. C., Salgado, M. & Vásquez, L. (coords.) (2016).** Formación Universitaria en Hábitat. 20 años de experiencia de la Red ULACAV. 1era ed. REDULACAV
- Mendizábal, N. (2006).** *Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa.* En Vasilachis, I. (Coord.) (2008). Estrategias de Investigación Cualitativa. (pp. 65-106). 1ª ed. España, Barcelona: Gedisa Editorial.
- Mény, Y. & Thoenig, J. C (1989).** *Politiques publiques.* Paris: PUF.
- Mesa Lago, C. (2000).** *Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI.* Centro económico para América Latina y El Caribe. Serie Políticas Sociales N° 36. Santiago de Chile: CEPAL
- Montaner, J. M. (2015).** *La arquitectura de la vivienda colectiva: Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea.* 1ª ed. Serie Estudios Universitarios de Arquitectura N° 26. España, Barcelona: Reverté
- Montero, L. & García, J. (comps.) (2017).** *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe.* Documentos de Proyectos. (LC/TS.2017/67), Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- Montoya, O. (2008).** *Ciudad de mis Sueños: Vida en la periferia de Córdoba, Argentina.* Universidad de San Buenaventura Cali, Colombia y la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Primera Edición. Proyecto de Investigación en el marco de la Maestría en Gestión y Desarrollo Urbano, 2004-2006. (Argentina).
- Morin, E. (2004).** *¿Podemos reformar la administración pública?.* Presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España.
- Morales, A. (2013).** *La producción y el abastecimiento alimentario durante el gobierno de Hugo Chávez.* Revista Venezolana del análisis de Coyuntura. Vol XIX, N° 2, pp. 45-72. Julio-Diciembre, 2013.
- Moure, S. & Castrillo, J. G. (2003).** *La política pública de seguridad social en Venezuela con énfasis en el subsistema de pensiones.* En Mascareño, C. (coord.) (2003). Políticas públicas siglo XXI: Caso Venezolano. pp. 01-24. Serie Temas de Docencia. 1ª ed.- Reimpresión, 2006. Venezuela, Caracas: Centro de Estudios del desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. (CENDE).
- Münzenmayer, J. (2017).** *La expansión urbana y la segregación socio-espacial en Santiago.* *Dimensiones del fenómeno contemporáneo.* Revista de Geografía Espacios. Vol. 7, N° 14, pp. 4-21.

- Muller, P. (2000).** *Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas.* Revista de ciencias administrativas y sociales. N° 16, pp. 49-54. Julio – Diciembre de 2000.
- Nef, J. (s.f).** *Formación social, regímenes políticos y políticas públicas: algunas aproximaciones metodológicas.* San José: ICAP.
- Negrón, M. (2001).** *Ciudad y modernidad: el rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela, 1936-2000.* Caracas: Instituto de Urbanismo, Comisión de Estudios de Postgrado y Universidad Central de Venezuela.
- Nussbaum, M. & Sen, A. K. (comp.) (1998).** *La calidad de vida.* World Institute for Development Economic Research (WIDER) de la United Nations University, UNU. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1987).** *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia.* México: Siglo XXI editores.
- La Serna, C. (1999).** *Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar.* Montreal: Cahier de du CETAJ
- (2003). *Frente a la Exclusión Social qué caminos?.* Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. Argentina, Córdoba: Edición IIFAP
- Latorre, A., Del Rincón, D. & Arnal, J. (1998).** *Bases metodológicas de la investigación educativa.* España, Barcelona: GR92.
- Larangeira, A. (comp.) (2007).** *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina.* USA, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy Cambridge.
- Leal, J. (1976).** *La vivienda social en Madrid.* Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Filosofía y Letras. Octubre de 1976. (Tesis Doctoral no publicada)
- (1978). *Vivienda y sociedad. El análisis sociológico del problema de la vivienda.* En revista Española de Investigaciones Sociológicas, N°8, Octubre-Noviembre. pp. 89-102.
- (1988). *Infravivienda y marginación en Madrid.* En Alfoz. Territorio, Economía y Sociedad, N° 52, pp. 55-58.
- (1995). *La cuestión de la vivienda o la vivienda como problema social.* En: Cortés Alcalá, L. (comp.) (1995). *Pensar la Vivienda.* pp. 17-30. España, Madrid: Talasa Ediciones S.L.
- Leal, J. & Cortés Alcalá, L. (1995).** *La dimensión de la ciudad.* España, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lefebvre, H. (1972).** *La revolución Urbana.* España: Madrid: Alianza Editorial.
- (1998). *De lo rural a lo urbano.* Cuarta Edición. España, Barcelona: Península.
- Lentini, M. (2008).** *Transformación de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericana.* Universidad

Nacional de Cuyo. Revista Economía, Sociedad y Territorio, Vol. VIII, N° 27, pp. 661-692.

López Maya, M. (2008). *Venezuela: Hugo Chávez y el Bolivarianismo*. Revista Venezolana de economía y Ciencias Sociales, Vol. 14, N° 3, pp. 55-82. Septiembre-Diciembre, 2008.

López, N. & Sandoval, I. (2005). *Métodos y técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas*. Documento de trabajo. Sistema de Universidad Virtual. Universidad de Guadalajara.

Losada, J. L. & López, R. (2003). *Métodos de Investigación en Ciencias Humanas y Sociales*. España, Madrid: Thompson.

Lovera, A. (2007). *El trípode de la política de vivienda y hábitat: política económica, social y ambiental*. Universidad Central de Venezuela. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. XIII, N° 2, pp. 181-198. Julio-diciembre, 2007.

Luccas, C. (2009). *Proceso de estructuración de problemas como insumos. En la formulación de políticas urbanas de vivienda y hábitat*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VII Jornada de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires.

----- (2010). *Material de Estudio de Planificación Estratégicas de Metas Proyectos*. Seminario de la Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional. Escuela de Graduados de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Argentina, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

O'Donnell, G. (2007). *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*. En Acuña, C. (comp.) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. pp. 55-77. Argentina, Buenos Aire: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

----- (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de Noviembre de 2008.

Olejarczyk, R. (2015). *Tiempos y lugares de la política de construcción de viviendas sociales*. Tesis Doctoral para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales. Argentina, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Oszlak, O. (2007). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. En Acuña, C. (comp.) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. pp. 55-77. Argentina, Buenos Aire: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- (2012). *Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico, 25 de Abril de 2012.
- (2017). *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. 2ª ed. Ampliada. Argentina, Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero. (Versión Original 1991).
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1984).** *Estado y políticas estatales en América Latina – Hacia una estrategia de investigación*, p. 385 En: Gilberto Flores y Jorge Nef (ed.) (1984). Administración pública: perspectivas críticas. San José: ICAP
- (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. REDES, Vol. II, N° 4, pp. 99-128.
- Pahl, R. E. (1975).** *Whose city?*. Penguin: Harmondsworth.
- Park, R. E. (1974).** *Ecología Humana*. En Theodorson, G.A; Estudios de Ecología Humana. Tomo 1. pp. 43-56. España, Barcelona: Biblioteca Universitaria Labor.
- Parsons, W. (2007).** *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. 1ª ed. 816 p. México: FLACSO.
- Pearl, M. (1997).** *Social Housing Management. A critical Appraisal of Housing Practice*. London: Macmillan.
- Pelli, M.B & De Manuel, E. (2017).** *Universidad y producción social del hábitat: investigación, formación y acción*. Hábitat y Sociedad, N°10, pp. 5-12.
- Pelli, M. B., Scornik, C. & Nuñez, A. (2003).** *La importancia del Diseño participativo en la gestión Urbana*. Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVI). Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Noreste. Resistencia-Chaco. Argentina.
- Pelli, V. (2007).** *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda – incluirse en la sociedad*. Argentina, Buenos Aires: Nobuko.
- Pérez de Murzi, T. (2008).** *Política de vivienda en Venezuela (1999-2007). Balance de una gestión en la habilitación física de barrios*. En X Coloquio Internacional de Geocrítica. España, Barcelona; Universidad de Barcelona
- Pérez Serrano, G. (2004).** *Investigación Cualitativa. Retos e Interrogantes*. Vol. I y II. Madrid: La Muralla.
- Pérez, P. (2013).** *La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina*. Revista Andamios. Vol. 10, N° 22, pp. 45-67. Mayo-Agosto, 2013.
- Pitkin, H. (1984).** *Asociación Pertenencia a una comunidad y La acción y el problema de la ciencia social*. En Pitkin, H.(1984). Wittgenstein: El lenguaje, la política y la justicia. España, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Porta, L. & Silva, M. (s/f).** *La Investigación Cualitativa: El análisis de contenido en la investigación educativa.* Ponencia académica en torno al diseño metodológico de la investigación en marcha en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, sede Caleta Olivia (Argentina).
- Pradilla Cobos, E. (1981).** *Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina.* Revista Interamericana de Planificación, Vol. XV, N° 57. México, Sociedad Interamericana de Planificación.
- **(1987).** *Capital, Estado y Vivienda en América Latina.* DF, México: Fontamara.
- **(1997).** *Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el Estado de la teoría regional urbana.* EURE, Vol. 22, N° 68. Santiago de Chile, 1997.
- **(2009).** *La mundialización, la globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas.* Revista Bitácora, N° 15, pp. 13- 36.
- **(2010).** *Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina.* Cadernos Metrópole, São Paulo, N° 24. Educ.
- **(2014).** *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina.* Cadernos Metrópole., São Paulo, Vol. 16, N° 31, pp. 37-60. Junio 2014.
- Pradilla Cobos, E., Galván, F. M & López, L. (2012).** *Cambios económicos y morfológicos en las zonas metropolitanas del valle de México.* In Duhau, E. (ed.). *Ciudad de México: la construcción permanente de la metrópoli.* Quito, Olacchi.
- Pulido, N. (1999).** *Les tendances récentes de l'urbanisation au Venezuela: Le rôle des villes moyennes.* Tesis de Doctorado en Geografía y Ordenamiento, Universidad de Toulouse Le Mirail, Francia.
- **(2014).** *Bordes urbanos metropolitanos en Venezuela entre nuevas leyes y proyecto inmobiliarios.* Cuaderno de Geografía. Revista Colombiana de Geografía. Volumen 23, N° 1, pp. 15-38, 2014.
- Quinn, J. A (1974).** *La Naturaleza de la Ecología Humana: reexamen y redefinición.* En Theodorson, G. A. (1974). *Estudios de la Ecología Humana.* Tomo I. pp. 227-238. España, Barcelona: Biblioteca Labor.
- Rocha, V. & De Sárraga, R. (2016).** *Introducción al Capítulo 2. Hábitat socialmente construido. Procesos participativos de gestión del hábitat y su aplicación en la enseñanza universitaria.* En Méndez, A. C., Salgado, M. & Vásquez, L. (coords.) (2016). *Formación Universitaria en Hábitat. 20 años de experiencia de la Red ULACAV.* 1ª ed. pp. 24-91. RED ULACAV.

- Rodríguez, P. G. (2014).** Propuesta para un análisis cualitativo de políticas públicas desde una orientación cognitiva. VIII Jornada de Sociología de la UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata. Argentina
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A (2005).** *Los con techos: Un desafío para la política de vivienda social.* Chile, Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Rodríguez, D. & Valdeoriola, J. (2009).** *Metodología de la Investigación.* España, Barcelona: Universidad Oberta de Catalunya.
- Rodríguez, G., Gil, J. & García, E. (1999).** *Metodología de la Investigación Cualitativa.* 2da Edición. España, Málaga: Aljive Arrollo
- Rodríguez, J. & Villa, M. (1998).** *Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: Hechos en su contexto.* En Jordán, R. & Simioni, D. (comps.) (1998). *Ciudades Intermedias de América Latina y El Caribe: Propuestas para la Prestación Urbana.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, M. & Taborda, A. (2008).** *Análisis de políticas públicas. Formación, estilos y desempeño: Políticas de vivienda. Córdoba 1991-2007.* 1ª ed. Argentina, Córdoba: Brujas
- Romero, R. (2011).** *Modelo de Gerencia Estratégica como elemento de mejora de gestión habitacional en el Estado Lara – Venezuela.* Trabajo Especial para optar al Grado de Magíster en Gestión y Desarrollo Habitacional. Escuela de Graduados de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Argentina, Córdoba: UNC-FAUD.
- Sabatini, F. (2003).** *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina.* USA, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001).** *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción.* Revista EURE, Vol. 27 N° 82: s/d. Santiago de Chile
- Sabatini, F. & Cáceres, G. (2004).** *Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile.* En Cáceres, F. & Sabatini, G. (edits.) (2004). *Barrios Cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial.* Santiago, Chile: Lincoln Institute of Land Policy/ Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sánchez, F. & Vargas, A. (2005).** *La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina.* Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Programa de la CEPAL. Chile, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Sánchez, W. (2013).** *¿Derecho a la vivienda, o derecho al crédito para la vivienda?.* Alegatos, N° 83, pp. 153-168. México, Enero-Abril, 2013.

- Sandoval, C. (2002).** *Investigación Cualitativa*. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. Colombia: ICFES.
- Santos Guerra, M. (1990).** *Hacer visible lo cotidiano*. España, Madrid: Akal.
- Salama, P. (2012).** *Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia*. Comercio Exterior, Vol. 62, N° 6. México, Bancomext.
- Salamanca, L. (1994).** *La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura*. Revista Politeia, N° 17, pp. 223-259, Caracas, UCV.
- **(2003).** *Prologo de Políticas Públicas*. En Mascareño (coord.) (2003). Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano. Serie temas de docencia. 1ª ed. Reimpresión, 2006. Caracas: CENDES.
- Sassen, S. (1999).** *La ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokio*. 458 pp. Buenos Aires: Eudeba. (Versión Original 1991).
- **(2007).** Territorio, autoridad, derechos. Buenos Aires-Madrid: Katz Editores.
- **(2009).** *La ciudad Global: Una introducción al concepto*. En Broecker, W., Canals J., Dicken, P., Foa, R., Ghemmawat, P., Gonzalez, F., ... Singer, P. (2009). *Las múltiples caras de la globalización*. pp. 50-62. España: BBVA.
- **(2015).** *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid: Katz Editores.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. & Elbert, R. (2005).** *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Colección Campus virtual. Argentina, Buenos Aires: CLACSO.
- Secchi, B. (2015).** *La ciudad de los Ricos y La ciudad de los Pobres*. España, Madrid: Catarata
- Sen, A. K. (1980).** *Equality of What*. En McMurrin, T.. *Lectures on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **(1985).** *Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984*. En Journal of Philosophy. USA, New York: Columbia University.
- **(1998).** *Capacidad y bienestar*. Cap. II. En: Nussbaum, M. & Sen, A. K. (comp.) (1998). *La calidad de vida*. World Institute for Development Economic Research (WIDER) de la United Nations University, UNU. pp. 54-83. México, D.F: Fondo de Cultura Económica
- **(Reimpresión, 2000).** *Desarrollo y Libertad*. Argentina, Buenos Aires: Planeta.
- Sepúlveda, R. (2008).** *Limitaciones y desafíos de una política habitacional integral*. En Aravena, S. & Sandoval, A. (edits.) (2008). *Política habitacional y actores urbanos*. Seminario del Observatorio de vivienda y ciudad. pp. 15-42. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

- Sepúlveda, R. & Fernández Wagner R., (2006).** *Revisión crítica de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. Primera Edición. San José de Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- Smolka, M. (2002).** *Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema*. Documento docente presentado en el curso de desarrollo profesional.. Mercados informales: Regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, Noviembre 2003.
- Smolka, M. & Mullahy, L. (eds.) (2007).** *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Massachusetts, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Steinmetz, G. (1999).** *Introduction. Culture and the State*. En Steinmetz, G. (Ed.), *State/Culture. State Formation after the cultural Turn*. pp.1-49. London: Cornell University Press.
- Sturzaker, J. (2008).** *Planning and affordable rural housing: the limits to rational policy*. Thesis for the degree of Doctor in Architecture. Faculty of Humanities and Social Sciences. School of Architecture, Planning and Landscape Newcastle: Newcastle University
- Subirats, J. (1992).** *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Colección Estudios. Serie Administración General. (1ª reimpresión). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008).** *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Szalachman, R. (2000).** *Perfil de déficit y políticas de viviendas de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventas*. CEPAL – Serie de financiamiento del desarrollo, N° 103. Centro Económico para América Latina y El Caribe (CEPAL). Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Chile, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Tamayo, M. (1997).** *El Análisis de la política pública*. Cap. 09. Universidad complutense de Madrid. Instituto universitario Ortega y Gasset. En: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Torres, J. & Torres, A. (2009).** *El Contexto Económico, Social y Tecnológico de la Producción de Vivienda Social en América*. Promovido por el Centro de Estudios de la Construcción y Desarrollo Urbano y Regional (CENAC), Colombia. Presentado en el III Encuentro Latinoamericano de Gestión y Economía de la Construcción, 2009. Colombia, Bogotá.
- Treber, S. (2004).** *La Distribución del Ingreso y El Déficit de Vivienda*. En: Gatini, M. & Fernández, E. (comps.) (2004). *Compilación de Primeras Jornadas Técnicas Científicas*

Interdisciplinarios del año 2003. Proceso de Adopción Tecnológica para Vivienda. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Argentina, Córdoba: FAUD-UNC.

UN-Hábitat (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana.* Agosto, 2012.

----- (2015). *Documento Temático sobre Asentamientos Informales.* Temas Hábitat III, N° 22, Nueva York, 29 de Mayo 2015.

Uzcátegui, R. (2008). *Situación Actual y Desafíos del Derecho a la Vivienda en Venezuela.* Serie de Dialogo Político. Venezuela, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Van Manen, M. (2003). *Investigación educativa y experiencia vivida.* Barcelona: Idea Books.

Valdez Cotera, R. (2012). *Análisis de políticas públicas en educación básica de personas jóvenes y adultas. Un caso comparativo entre México y Brasil.* Tesis doctoral, Doctorado Interinstitucional en Educación. México, Puebla: UIA Puebla.

Valles, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional.* Madrid: Síntesis Sociológica.

----- (2002). *Entrevistas Cualitativas.* CIS, Cuadernos Metodológicos, N° 32. España, Madrid.

----- (2003). *Técnicas cualitativas de Investigación Social.* Madrid: Síntesis Sociológicas.

Vasilachis, I. (2008). *Los fundamentos epistemológicos de la investigación cualitativa.* En Cohen, N. & Piovani, J. I (comps.) (2008). *La metodología de la investigación en debate.* pp. 197-213. Argentina, Buenos Aires: Eudeba.

Vergara, L. M. (2016). *Gestión de la vivienda social. Hechos, desafíos y campos de acción.* Revista Ciudad y Arquitectura, C/A 152, N° 05/2016. Colegio de Arquitectos de Chile.

Villar, A. (2007). *Políticas de Vivienda en México: De la constitución de 1917 a la globalización.* Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid. Tesis Doctoral. España, Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

Wagenaar, H. (2007). *Interpretation and Intention in Policy Analysis.* En Fischer, F., Miller, G. J & Sidney, M. S. (eds.) (2007): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods.* Florida: CRC Press.

Walker, R. M (1998). *New public management and housing association: from comfort to competition.* Policy and Politics, Vol. 22, N° 1, pp. 71-87.

----- (2000). *The changing management of social housing: The impact of Externalisation and Managerialisation.* Housing Studies, Vol. 15, N° 2, pp. 281-299.

Weber, M. (Reimpresión, 1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva.* México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

----- (1991). *Escritos políticos*. Madrid: Alianza.

Winchester, L. (2011). *Políticas públicas: formulación y evaluación*. ILPES/CEPAL. En Curso Internacional “Planificación Estratégica y Políticas Públicas”. AECID La Antigua, Guatemala 3 al 13 de Mayo de 2011.

Young, J. H. (2009). *Understanding performance measurement in the social housing sector in England: The case of housing associations*. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy. Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies The University of Birmingham.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955/1981*. Argentina, Buenos Aires: GEL.

FUENTES DOCUMENTALES

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2007 (LC/G.2356-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2008.

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2013 (LC/G.2582-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2014.

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2015 (LC/G.2656-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2016.

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2018/2-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2018.

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018 (LC/PUB.2019/2-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2019.

Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, 2001, 2011. Instituto Nacional de Estadística, INE. Caracas: Instituto Nacional de Estadística (INE). Recuperado de <http://www.ine.gob.ve>

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 10/12/1948.

Declaración sobre Asentamiento Humanos de Hábitat I. Vancouver, 1976.

Declaración sobre Asentamiento Humanos de Hábitat II. Estambul, 1996.

Informes Anuales de Vivienda, 1990-1998. Comisión Nacional para la Vivienda (CONAVI). Caracas – Venezuela.

Informe El Venezolano. Su situación de social, su conducta y expectativas. Cámara Venezolano Americana de Comercio e Industria (VENAMCHAM). Año 2006 (Venezuela).

Informe Estudio de Percepción Social. Centro de investigación y acción social de los Jesuitas en Venezuela (CENTRO GUMILLAS). Año 2011 (Venezuela).

Informe Encuesta de Hogares para la Misión Gran Vivienda Venezuela. Ministerio de para la Vivienda y Hábitat (MINVIH). Año 2013 (Venezuela).

Informe Manifestaciones Públicas en Venezuela 2012. Observatorio Venezolano de Espacio Público (OVEP). Año 2013 (Venezuela).

Informe Memoria y Cuenta MINVIH (2011-2013). Venezuela

Informe Memoria y Cuenta MPComunas (2011-2013). Venezuela

Informe Necesidades Básicas del Venezolano, están insatisfechas. Asociación Integral de Políticas Públicas (AIPOP). Boletín Informativo N° 20. Del Mes Noviembre de 2010. (Venezuela).

Informe de Resultado del Censo Nacional de Población de 2011. Instituto Nacional de Vivienda (INE). Año 2013 (Venezuela).

Informe Social. Diagnóstico Social Permanente (DIASPER). Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). 1986.

Informe Venezuela 2014. Protestas y Derechos Humanos. Trabajo conjunto de distintas ONG de Derechos Humanos en Venezuela. Febrero-Mayo, Año 2014 (Venezuela).

Inventario de Viviendas 2000-2005. Cámara Venezolana de la Construcción (CVC). (Venezuela).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas según Resolución N° 2200 de fecha 16/12/1966.

Reporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Crimen y Violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe.* Noviembre, 2018.

República de Venezuela (1987). *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística* según gaceta oficial N°33.868 de fecha 16/12/1987. Caracas: Imprenta Nacional.

República de Venezuela (1989a). *Ley Orgánica del Régimen Municipal* según gaceta oficial extraordinaria N° 4.109 de fecha 16/06/1989. Caracas: Imprenta Nacional.

República de Venezuela (1989b). *Ley de Política Habitacional* según gaceta oficial extraordinaria N° 4.154 de fecha 14/09/1989 y modificada en gaceta oficial extraordinaria N° 4.659 de fecha 15/12/1993. Caracas: Imprenta Nacional.

República de Venezuela (1994). *Ley de creación de la Fundación Regional para la Vivienda del Estado Lara (FUNREVI)* según gaceta oficial extraordinaria del estado Lara N° 222 de fecha 27/01/1994. Barquisimeto: Imprenta Estatal.

República Bolivariana de Venezuela (1999a). *Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela* según gaceta oficial extraordinaria N° 36.860 de fecha 30/12/1999. Caracas: Imprenta Nacional.

República Bolivariana de Venezuela (1999b). *Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional* según gaceta oficial extraordinaria N° 5.392 de fecha 22/10/1999

- y modificada gaceta oficial N° 37.066 de fecha 30/10/2000. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2000). *Ley de creación del programa de Inversión del Subsistema de vivienda y política habitacional* según gaceta oficial N° 36.977 de fecha 21/06/2000 según decreto N° 863. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2002a). *El caso de los Créditos Indexados*. Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 24 de enero de 2002, expediente N° 01-1274, N° 85.
- República Bolivariana de Venezuela (2002b). *Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamiento urbanos populares* según gaceta oficial N°37.378 de fecha 04/02/2002 y modificado en gaceta oficial N° 38.480 de fecha 17/07/2006 y gaceta oficial N° 8.198 de fecha 05/05/2011. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2004). *Ley de creación de la Misión Hábitat* según gaceta oficial N° 38.027 de fecha 21/09/2004 y modificada según gaceta oficial N° 38.182 de fecha 09/05/2005. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2005a). *Ley Especial de Protección al deudor Hipotecario de Vivienda* según gaceta oficial N° 38.100 de fecha 03/01/2005 y modificada en gaceta oficial N° 38.756 de fecha 28/08/2007. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2005b). *Ley de creación de Programa de Atención Habitacional para Familias Damnificadas y en Situación de Riesgo Inminente* según gaceta oficial N° 38.104 de fecha 11/01/2005. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2005c). *Misión Hábitat* según gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09/05/2005. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2005d). *Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH)* según gaceta oficial N° 38.182 de fecha 09/05/2005 y modificada por el Decreto N° 6.072, con Rango, Valor y Fuerza de Ley según gaceta oficial extraordinaria N° 5.889 de fecha 31/07/2008. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2005e). *Decreto de creación de Centros de Participación para la Transformación del Hábitat* según gaceta oficial N° 38.182 de fecha 09/05/2005. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2005f). *Ley de creación de Sustitución de Viviendas (SUVI)* según gaceta oficial N° 38.304 de fecha 01/11/2005 y gaceta oficial N° 38.309 de fecha 08/11/2005. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de Consejos Comunales* según gaceta oficial extraordinaria N° 5.806 de fecha 10/04/2006 y modificada en gaceta oficial N° 39.335 de fecha 28/12/2009. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2007a). *Ley de creación de Misión Villanueva* según gaceta oficial N° 38.647 de fecha 19/03/2007. Caracas: Imprenta Nacional.

- República Bolivariana de Venezuela (2007b). *Decreto la Expropiación forzada de Inmuebles existente en el área Metropolitana* según decreto N° 000594 de fecha 17/08/2007 según gaceta oficial del Distrito Metropolitano de Caracas Extraordinaria N° 00214.
- República Bolivariana de Venezuela (2007c). *Decreto de ley de establecimiento de nuevos parámetros de vivienda adecuada (físico-calidad) de interés social a construir por el Estado* según decreto oficial N° 38.750 del 20 de Agosto de 2007. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2008). *Decreto de ley orgánica de ordenación (nacionalización) de empresas productora del cemento* según gaceta oficial extraordinaria N° 5.886 de fecha 18/06/2008. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2009a). *Decreto de expropiación forzada de un grupo de empresas productoras de hierro briquetado, aluminio y de transporte de materias primas* según gaceta oficial N° 39.220 de fecha 14/07/2009. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2009b). *Decreto de Ley de tierras urbanas* según gaceta oficial extraordinaria N° 5.933 de fecha 21/10/2009. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2011a). *Ley orgánica de emergencia para terrenos urbanos y vivienda* según gaceta oficial extraordinaria N° 6.018 de fecha 29/01/ 2011. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2011b). *Ley contra el desalojo y desocupación arbitraria de viviendas* según gaceta oficial N° 39.668 de fecha 06/05/2011. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2011c). *Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos y periurbanos* según gaceta oficial N° 39.668 de fecha 06/05/2011 y gaceta oficial N° 6.053 de fecha 12/11/2011. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2011d). *Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda* según gaceta oficial extraordinaria N° 6.053 de fecha 12/11/2011 y modificada según gaceta oficial N° 40.054 de fecha 20/11/2012 y gaceta oficial N° 39.799 de fecha 14/11/2014. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2011e). *Ley de creación de la Gran Misión Hijas e Hijos de Venezuela* según gaceta oficial N° 39.818 de fecha 12/12/2011. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2012a). *Ley de creación de Corporación de Desarrollo Jacinto Lara (CORPOLARA)* según gaceta oficial N° 39.874 de fecha 01/03/2012. Caracas: Imprenta Nacional.

- República Bolivariana de Venezuela (2012b). *Ley de creación de la Gran Misión Saber y Trabajo Venezuela* según gaceta oficial N° 39.945 de fecha 15/06/2012. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2012c). *Resolución del Ministerio de Participación Popular para Vivienda y Hábitat mediante la cual se establece la Tabla de Valor de Construcción (Bs./m²) por tipologías de viviendas* según gaceta oficial N° 40.054 de fecha 20/11/2012 Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2012d). *Misión Vivienda Venezuela* según gaceta oficial extraordinaria N° 39.643 de fecha 28/03/2012. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2012e). *Ley de creación de Misión A Toda Vida Venezuela* según gaceta oficial N° 9.086 de fecha 20/06/2012. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2012f). *Ley de creación de la Gran Misión Agro Venezuela* según gaceta oficial N° 39.923 de fecha 17/05/2012 y gaceta oficial N° 6.151 de fecha 18/11/2014. Caracas: Imprenta Nacional.

FUENTES PERIODÍSTICAS

- Amelia, H. (2015).** *Catástrofe social para los mas precarizados: A cinco años del terremoto de Chile y a diez meses del norte grande.* LA IZQUIERDA Diario 16/12/2014. (Chile). Disponible en <http://www.laizquierda.co/A-cinco-años-del-27F-y-a-10-meses-del-terremoto-en-el-norte-grande-la-catastrofe-social-que-golpea/> [Consulta: 2018, Agosto 12]
- Alonso, J. F. (2013).** *En 2012 se registraron en Venezuela 15 protestas diarias.* Diario EL UNIVERSAL (Digital) 18/01/2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-política/130118/en-2012-se-registraron-en-venezuela-15-protestas-diarias> [Consulta: 2019, Enero 15]
- Álvarez, Miguel C. (2014).** *Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica.* BBC News (Digital) 25/02/2016. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab [Consulta: 2019, Febrero 15]
- Azpúrua, F. (2008).** *80% del déficit de viviendas se concentra entre los más pobres.* Diario EL NACIONAL 26/05/2008. Caracas (Venezuela).
- Banco Mundial (2008).** *La inestabilidad del precio del petróleo es tema de un foro.* 10 de Marzo de 2008. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/new/feature/2008/03/10/volatide-oil-prices-subject-of-forum> [Consulta: 2019, Mayo 30]

- Barrera, J. (2016).** *Problema de la basura y espacios públicos son prioridad en el 2016 para Barreras.* EL DIARIO DE LARA 27/12/2016. Barquisimeto (Venezuela).
- Barreno, Y. (2004).** *Cinco causas provocan alza del precio del crudo.* Diario EL UNIVERSO 17/05/2004. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2004/05/17/0001/9/86B806A9084F48639404BB2A699655CA5.htm> [Consulta: 2018, Septiembre 12]
- Bittan, M. (2011).** *El déficit habitacional de Venezuela.* Diario El MUNDO 17/12/2010. (Venezuela).
- Cámara Inmobiliaria de Venezuela (2011).** *Déficit de viviendas en 2 millones, según Cámara Inmobiliaria de Venezuela.* UNIÓN RADIO DIGITAL 23/08/2011. Caracas (Venezuela).
- Cámara Venezolana de la Construcción (2009).** *Empresa privada registra déficit habitacional en los últimos diez.* Diario EL UNIVERSAL 13/04/2009. Caracas (Venezuela).
- Cámara Venezolana de la Construcción (2011).** *Construcción de Viviendas requiere quintuplicarse.* Diario PANORAMA 12/02/2011. (Venezuela).
- Centro Gumillas (2011).** *Jóvenes señalan falta de vivienda y desempleo como principales problemas.* Diario El Impulso 14/10/2011. Barquisimeto (Venezuela).
- Chávez, H. (2011).** *Chávez: Se acabaran los ranchos en Venezuela.* Diario ÚLTIMAS NOTICIAS 17/03/2011. Caracas (Venezuela).
- Diario La Prensa (2016).** Reportes de Denuncias en Lara. Diario LA PRENSA 27/12/2016. Barquisimeto (Venezuela).
- Duran, G. (2016).** *La cañada protesta por escuela y asfaltado.* Diario EL IMPULSO 27/12/2016. Barquisimeto (Venezuela).
- El Impulso (2011).** *Jóvenes señalan falta de vivienda y desempleo como principales problemas.* Diario EL IMPULSO 14/10/2011. (Venezuela).
- El Impulso (2014).** *El sector vivienda afronta una severa crisis.* Diario EL IMPULSO (Digital) 19/05/2014. Disponible: <http://www.elimpulso.com/noticias/economia/el-sector-vivienda-afronta-una-severa-crisis> [Consulta: 2019, Enero 15]
- El Nacional (2012).** *Gobierno acelera construcción de vivienda sin garantizar calidad.* Diario EL NACIONAL 28/12/2012. (Venezuela).
- El Nacional (2014).** *El mercado de vivienda está paralizado.* Diario EL NACIONAL 27/08/2014 (Venezuela).
- Estrada, L. (2016).** *El declive del petróleo parte I: la caída de los precios.* ANIMAL POLÍTICO. 11/02/2016. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-inteligencia-publica/2016/02/11/el-declive-del-petroleo-parte-i-la-caida-de-los-precios/> [Consulta: 2018, Septiembre 12]

- García, Á. (2014).** *El sector vivienda afronta una severa crisis.* El Impulso 19/05/2014. Barquisimeto (Venezuela).
- Martini Pietri, A. (2011).** *Cámara Inmobiliaria preocupada por caída en la construcción.* EL DIARIO DE LARA 26/08/2011. Barquisimeto (Venezuela).
- Martini Pietri, A. (2016).** *Déficit habitacional llega a casi 3.000.000 en Venezuela.* VERSION FINAL (DIGITAL) 01/02/2016. Disponible en <http://www.versionfinal.com.ve/politica-dinero/martini-el-venezolano-debe-ser-propietario-de-su-vivienda/> [Consulta: 2018, Septiembre 12]
- Montes, S. (2018).** *La construcción de viviendas en Venezuela se encuentra paralizada en 95%.* Diario LA REPUBLICA 05/07/2018. Disponible en <http://www.larepublica.co/especiales/venezuela-en-picada/la-constuccion-de-vivvienda-en-venezuela-se-encuentra-paralizada-en-95-2745976> [Consulta: 2019, Enero 15]
- Lafuente, M. (2004).** *La vivienda y el estado en Venezuela: ¿solución de problemas o construcción de desastre?.* VOLTAIRENET 10/05/2004. (Venezuela).
- Observatorio de Conflictividad Social (2013).** *En 2012 se registraron en Venezuela 15 protestas diarias.* Diario EL UNIVERSAL. 18/01/2013. (Venezuela). Disponible en <http://www.lossinluzenlaprensa.com/en-2012-se-registraron-en-Venezuela-15-protestas-diarias/> [Consulta: 2016, Enero 10]
- Olivares, K. (2016).** *Déficit habitacional llega a casi 3.000.000 en Venezuela.* Diario VERSION FINAL 01/02/2016. (Venezuela). Disponible en <http://versionfinal.com.ve/politica-dinero/martini-el-venezolano-debe-ser-propietario-de-su-vivienda/> [Consulta: 2019, Enero 15]
- Orta, R. (2011).** *Alertan sobre mercado de negro inmobiliario.* Diario EL NACIONAL 11/01/2011. Caracas (Venezuela).
- Pujadas, E. (2012).** *Tragedia de Vargas: El día que la montaña arrasó hasta al mar.* Diario LA VOZ 16/12/2012. Disponible en <http://www.diariolavoz.net/2012/12/16/edda-pujadas-el-dia-que-la-montaña-arrazo-hasta-el-mar/> [Consulta: 2018, Agosto 12]
- Reyes Flores, L. (2011).** *En Lara existe un déficit de 200 mil casas.* EL DIARIO DE LARA 04/05/2011. Barquisimeto (Venezuela).
- Reuters (2011).** *Datos-situación de la vivienda en Venezuela.* REUTERS 20/05/2011.
- Sáez, A. (2011).** *Alcaldía de Iribarren proyecta entregar 1.280 viviendas.* Diario EL IMPULSO 17/03/2011. Barquisimeto (Venezuela).
- Sassen, S. (2019).** *Saskia Sassen: Las ciudades nunca van a ser un entorno perfecto en el plano ambiental.* El Espectador 04/01/2019. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/salud/saskia-sassen-las-ciudades-nunca-van-ser-un-entorno-perfecto-en-el-plano-ambiental-articulo-847987> [Consulta: 2019, Septiembre 15].

Sesto, F. (2010). *Hay 13725 Proyectos de Viviendas en Lara.* Diario EL IMPULSO 25/03/2010. Barquisimeto (Venezuela).

----- **(2016).** *Déficit habitacional llega a casi 3.000.000 en Venezuela.* Diario VERSIÓN FINAL 01/02/2016. Maracaibo (Venezuela).

Terán, E. (2012). *David Harvey y la Geografía del Capitalismo: Urbanismo, Modernidad y Desigualdad.* Publicación del 30 de Abril de 2012. Disponible en <http://www.forajidosdelanetwar.wordpress.com> [Consulta: 2019, Agosto 28].

UPLA-VEN Opinión (2012). *En Venezuela se han construido más de un millón seiscientos mil ranchos en aproximadamente 25.000 terrenos urbanos en los 14 años de este gobierno.* Artículos de Opinión, 24 de agosto de 2012. Disponible en http://español.proups.yahoo.com/group/UPLA-VEN_Opinion/message/79140 [Consulta: 2018, Septiembre 12]

Vecinos del Municipio Palavecino (2011). *Son deficientes los servicios públicos en Palavecino.* Diario EL IMPULSO 04/10/2011. (Venezuela).

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Instituto Nacional de Estadística (INE). Web Institucional: <http://www.ine.gov.ve>

Coalición Internacional para el Hábitat- Oficina Regional para América Latina (HIC-AL). Web Institucional: <http://www.hic-al.org>

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Web Institucional: <http://www.cepal.org>

Ministerio para Vivienda y Hábitat (MINVIH). Web Institucional: <http://www.minhvi.gov.ve>

Ministerio de las Comunas (MPCOMUNAS). Web Institucional: <http://www.mpcomunas.gov.ve>

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT). Web Institucional: <http://www.unhabitat.org>

**ANEXO 1: ARTÍCULOS DE DIARIOS QUE ADVIERTEN EN EL TIEMPO
DE LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA EN VENEZUELA**

Fecha	10 de Mayo de 2.004
Diario	Voltairenet
Noticia	LA VIVIENDA Y EL ESTADO EN VENEZUELA: ¿SOLUCIÓN DE PROBLEMAS O CONSTRUCCIÓN DE DESASTRES?

LA VIVIENDA Y EL ESTADO EN VENEZUELA: ¿SOLUCIÓN DE PROBLEMAS O CONSTRUCCIÓN DE DESASTRES?

por Marianela Lafuente

Ingeniero y licenciado en filosofía, profesor de la Universidad central de Venezuela, con doctorado en Insa, Francia.

Archivos | Caracas (Venezuela) | 10 de mayo de 2004



Con el lamentable saldo de eventos como el de Vargas, de sismos como los de Caracas y Cariaco, se hace patente el alto grado de vulnerabilidad del país. Pero también con eventos no tan excepcionales. Anualmente, con las lluvias, nos acostumbramos fatídicamente a esperar víctimas, damnificados y destrucción.

Las amenazas naturales pueden ser equivalentes en otras regiones, pero el riesgo de catástrofes es muy alto en América Latina, donde la vulnerabilidad aumenta día a día, como aumentan las brechas con los países desarrollados, acompañadas por la pobreza, el proceso acelerado de concentración urbana, la ocupación no planificada e irracional del territorio, el crecimiento de la población, las carencias en dotación adecuada de viviendas e infraestructura, la degradación ambiental, deforestación y erosión de los suelos, y las debilidades institucionales de los sectores públicos, con la ausencia de mecanismos adecuados de control y regulación.

Un factor importante de vulnerabilidad se asocia con el problema de la vivienda, la proliferación de la construcción informal y el crecimiento espontáneo de los barrios en las grandes ciudades, sin ningún control o seguimiento técnico. Los ranchos son estructuras de mampostería, de bloques de concreto o de arcilla, que, en Caracas, alcanzan hasta 7 u 8 pisos, y se ubican en zonas de alto riesgo de sismos, derrumbes o crecimiento de quebradas. El riesgo en los barrios es muy alto, no sólo por la vulnerabilidad de las edificaciones, sino por las difíciles condiciones para el manejo de emergencias en estas zonas, donde las vías de acceso, los servicios de asistencia, las condiciones sanitarias, la infraestructura y el equipamiento en general, son precarios.

Otro factor de vulnerabilidad, no menos preocupante pero tal vez más fácil de atacar a corto plazo, se relaciona con la vivienda «formal». Aquí, la vulnerabilidad sísmica se asocia con la inexistencia de normas técnicas adaptadas a las prácticas locales, y

a deficiencias en el diseño conceptual de las estructuras, seguimiento, y control de las construcciones. Anualmente se construyen grandes desarrollos de viviendas repetitivas, promovidos por el Estado para la solución económica del problema habitacional. Muchas de estas estructuras son de mampostería, y se proyectan y diseñan siguiendo criterios erróneos.

No existen en Venezuela normas vigentes para el análisis, diseño y construcción de estructuras de mampostería. Esto hace que se utilicen normas del extranjero, sin evaluar si son apropiadas para los materiales y métodos constructivos nacionales. En otros casos, se utilizan normas que no son aplicables a este tipo de estructuras, con un comportamiento diferente a las de concreto o acero.

En América Latina, numerosos países disponen de normas para estructuras de mampostería. Colombia, Chile, Argentina, México, por ejemplo. En Venezuela nos hemos quedado atrás. Las últimas normas con recomendaciones para la utilización estructural de la mampostería datan de 1955, y no incluían requerimientos sísmicos. Actualizar las normativas es una necesidad prioritaria. Esto es una responsabilidad a asumir por el recién creado Sencamer. Tenemos las capacidades y conocimientos técnicos necesarios para lograrlo a corto plazo, ya que existe una amplia experiencia en el área, y esfuerzos liderados por el Instituto de Materiales y Modelos Estructurales de la UCV.

Pero también, el Estado debe encarar urgentemente la tarea de evaluar y reforzar las estructuras existentes, y crear mecanismos de control adecuados que garanticen la seguridad de nuevas viviendas. Si no, con la entrega anual de cincuenta mil o más viviendas económicas, en lugar de solucionar un problema, cada vez que construimos una vivienda que no cumple con estrictos criterios de seguridad ante sismos, estamos, irresponsablemente, construyendo la amenaza de otro problema, tal vez mayor.

Caracas, Alia2

Disponible en <http://www.votairenet.org/article120859.html>

Fecha	17 de Diciembre de 2.010
Diario	El Mundo
Noticia	EL DÉFICIT HABITACIONAL DE VENEZUELA

EL DÉFICIT HABITACIONAL DE VENEZUELA

Moisés Bittán

Consultor internacional, Magíster en Ciencias Económicas, presidente de la Cámara de Comercio e Industria Venezolana Peruana (CAVEPERÚ), y presidente de la comisión de Cámaras Binacionales de Fedecámaras.

17 de Diciembre de 2010, 12:59

El déficit de viviendas en Venezuela es muy preocupante y supera las 2,5 millones de unidades, a lo que hay que añadir la necesidad de construir cada año un número cercano a 160.000 viviendas basado en una población de 28 millones de habitantes y un crecimiento interanual de la población de 3%.

Se lograron construir unas 74 mil viviendas en 2009, entre las que se hicieron a través de organismos públicos y las construidas por parte de empresas privadas. Ya finalizando el año 2010 las cifras están bajando a 45 mil viviendas, lo que indica una disminución de casi 30 mil soluciones habitacionales. El déficit habitacional es un problema de vieja data, pero en vez de revertirse esta situación lo que ha hecho es agravarse.

Los insumos de construcción

La escasez de insumos de construcción ha sido un problema mayor: problemas para la obtención oportuna de materias primas como, arena, piedra, cabillas y demás materiales auxiliares de hierro y acero derivados de los problemas en las siderúrgicas ubicadas en el estado Bolívar, restricciones al consumo de electricidad por tiempos prolongados, problemas de abastecimiento por parte de las cementeras en años recientes, dificultades para la obtención de divisas para adquirir componentes eléctricos, materiales para los acabados finales y demás insumos necesarios en toda la cadena de construcción.

Construir tres millones de viviendas, urbanizando y con el justo beneficio al promotor, puede requerir de unos US\$140.000 millones, lo que revertiría significativamente el problema de vivienda.

Se evidencia el constante aumento de la presión social por falta de viviendas, tanto en los sectores populares como en la clase media han estado demandando el mercado inmobiliario, cuyos precios se han elevado en algunos casos por encima de la tasa de inflación.

Permisos de factibilidad, cédula de habitabilidad y consumo de energía.

Antes de iniciar nuevos desarrollos habitacionales surgen problemas con el servicio eléctrico. Las empresas constructoras requieren que las compañías eléctricas les autoricen la factibilidad (uso de la energía) para poder utilizar la maquinaria en los proyectos habitacionales, pero dichos permisos están retrasados.

Los promotores inmobiliarios han hecho solicitudes y generalmente deben esperar más de tres meses para poder recibir las notificaciones de algunas de dichas autorizaciones.

Muchos proyectos no comienzan a falta de las acometidas de servicios pertinentes en la zona donde se tiene estimado construir.

A lo anterior hay que añadir que una vez concluidas las viviendas haya que esperar que las alcaldías otorguen la cédula de habitabilidad de los referidos inmuebles.

Los controles de precios, inflación

Aunado a la crisis, el gobierno ha establecido un control de los precios de los alquileres desde hace más de ocho años. La inflación para este año superará el 25%, el salario mínimo sigue insuficiente y todos los costos relacionados con el mantenimiento de los inmuebles alquilados han venido aumentando.

Lamentablemente no se ha llegado a acuerdos trascendentes entre el gobierno y el sector privado para poner en marcha un gran proyecto que revierta la tendencia de esta compleja situación.

Sustitución de casitas precarias por viviendas dignas

Según los expertos, se puede edificar en una superficie más de seis apartamentos por cada casita inestable preexistente, sustituyendo así progresivamente las casitas inestables por nuevas viviendas acompañadas de áreas urbanísticas y un reordenamiento del asentamiento poblacional.

Construir tres millones de viviendas, urbanizando y con el justo beneficio al promotor, puede requerir de unos US\$140.000 millones, lo que revertiría significativamente el problema de vivienda. El núcleo familiar podría asumir a treinta años un crédito hipotecario a una tasa de interés fuertemente subsidiada, con plazos exonerados, incentivos financieros por pronto pago de cuotas, etcétera.

Es posible llevar a cabo esta inversión en las próximas dos décadas a un costo final para el Estado de US\$50.000 millones, logrando un gran impacto positivo para la economía con la creación de miles de empleos y el fomento de un círculo virtuoso expansionista de la actividad económica y la inversión.

La experiencia de China: Caso Hong Kong

En Hong Kong existe un conjunto de programas para el fomento de viviendas populares a través del cual el gobierno proporciona viviendas asequibles para los residentes de bajos ingresos. Es un componente importante del universo de viviendas en Hong Kong, con casi la mitad de la población que actualmente reside en alguna forma en estas viviendas populares.

Son principalmente construidas por la Autoridad de Vivienda de Hong Kong y la agencia de Vivienda y Sociedad. Los alquileres y los precios son significativamente inferiores a los de la vivienda privada y están fuertemente subsidiados por el gobierno.

Polígonos de vivienda pública se construyen típicamente en zonas remotas o menos accesibles del territorio. Estas viviendas se encuentran en cada distrito de Hong Kong. La gran mayoría de los proyectos consisten en edificios de gran altura, y los edificios recientes suelen contener 40 o más pisos, todo esto dada la escasez de espacios para la construcción de soluciones intensivas horizontales y la gran masa poblacional carente de viviendas.

Volviendo al caso venezolano

Considerando lo anteriormente expuesto y sumando a los más de ciento treinta mil damnificados que sus viviendas se han visto afectadas, nos llevan al clamor que todas las voluntades y los recursos disponibles sumen esfuerzos -a la luz que estos no serán vulnerados - en la corrección de esta patología social. De allí el llamado a que bajo la autoridad y el liderazgo de los organismos públicos competentes se generen espacios inclusivos para las planeaciones que en las próximas décadas se traduzcan en viviendas dignas que cobijen hogares con valores y que al propio tiempo nos encaminen al anhelado crecimiento económico con justicia social.

Disponible en <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/el-deficit-habitacional-de-venezuela>

Fecha	20 de Mayo de 2.011
Diario	Reuters
Noticia	DATOS-Situación de la vivienda en Venezuela

DATOS-SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN VENEZUELA

CARACAS (Reuters) - La falta de vivienda es uno de los principales problemas que aqueja a los venezolanos y, en algunos casos, varias generaciones de familiares viven bajo un mismo techo o en improvisadas construcciones en terrenos vulnerables.

Representantes del Gobierno del presidente Hugo Chávez así como sus críticos coinciden en que el déficit habitacional es de unos 2 millones de viviendas, en un país de unos 29 millones de habitantes.

Pero, discrepan sobre quién tiene la culpa.

El Gobierno acusa a sus antecesores del problema y la oposición alega que es una muestra del fracaso de la gestión del socialista Chávez, quien lleva 12 años al mando del país miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

En este escenario, el militar retirado lanzó a inicios de mayo la "Misión Vivienda Venezuela" (MVV) como una iniciativa para cubrir el déficit habitacional, poner en movimiento a la economía y generar empleo mientras el Producto Interno Bruto (PIB) comienza a recuperarse de una fase recesiva.

La oposición duda de la efectividad del plan y acusa a Chávez de hacerlo con miras a los comicios presidenciales del 2012, en los que ha dicho que buscará la reelección para continuar con un mandato que comenzó en febrero de 1999.

A continuación algunos datos sobre la situación de la vivienda en Venezuela:

* Amparado en el impacto causado por unas torrenciales lluvias en diciembre, que dejaron a más de 130.000 personas sin hogar, Chávez obtuvo poderes especiales para legislar hasta el final de su período presidencial en el 2012.

Gracias a esos poderes, promulgó la Ley de Emergencia de Terrenos y Vivienda que facilita la "ocupación" de terrenos privados o públicos que se consideren subutilizados o abandonados, en casos de emergencia. Ese aspecto ha creado gran nerviosismo entre empresarios y propietarios.

* Durante su gestión, Chávez ha presentado al menos ocho planes para acabar con la crisis habitacional del país petrolero, la mayoría de ellos con pobres resultados.

El primer intento por disminuir los extensos cinturones de pobreza que rodean a las ciudades se dio en el 2002, cuando procuró ejecutar un plan para asegurar a los ocupantes de los barrios la tenencia de la tierra y su sucesiva organización.

Esta iniciativa apenas tomó cuerpo hace pocas semanas cuando el presidente firmó una ley para regular la tenencia de los asentamientos urbanos populares.

Al menos un 50 por ciento de la población de la capital Caracas vive en barrios pobres, situación que puede extrapolarse al resto del país, cuyas cifras de pobreza son parte de la disyuntiva y polarización entre el Gobierno y la oposición.

El Gobierno sostiene que la pobreza total ha disminuido a menos del 30 por ciento, desde los niveles del 70 por ciento en el 2006. Pero la oposición no cree en esas cifras y sostiene que la mayoría en Venezuela no tiene para cubrir sus necesidades básicas.

Entre los variopintos planes presentados por el "Comandante" destacan las "Petrocasas", hechas de un material plástico derivado del petróleo (PVC); la sustitución de casas de zinc por viviendas mejor construida y otras dos misiones que antecieron a la presente: Misión Villanueva en el 2007 y Misión Vivienda y Hábitat en el 2004.

* En 12 años de gestión, el Gobierno ha construido 284.000 viviendas, un gran déficit si se toman como base estudios privados que señalan que para cubrirlo y solucionar el problema se deben edificar 120.000 soluciones habitacionales por año.

* La MVV tiene como meta construir 2 millones de viviendas hasta el 2017. El plan de acción contempla edificar 150.000 unidades en el 2011, 200.000 en el 2012 y 300.000 anuales desde el 2013 hasta el 2017.

* Desde el sector público la iniciativa será financiada por los altos precios del crudo y un nuevo impuesto petrolero. El ministro de

Energía, Rafael Ramírez, dijo que la primera etapa de la MVV costará 60.000 millones de bolívares (unos 14.000 millones de dólares).

* El plan de Chávez busca reverdecer alianzas con empresas de China, Irán o Bielorrusia. Críticos del proyecto aseguran que en iniciativas similares los aliados del Gobierno incumplieron las metas de construcción o las edificaciones presentaron problemas estructurales.

* Existe un divorcio entre el Gobierno y algunos constructores, a los que ha acusado de estafar a los compradores.

A finales del 2010, Chávez ordenó la expropiación de varios proyectos de vivienda que habían incumplido los plazos de entrega o inflaron sus precios originales de venta.

Muchos constructores y representantes de firmas inmobiliarias abandonaron el país, otros fueron detenidos.

En su defensa dicen que las demoras y los reajustes de precio fueron causados por la falta de materiales de construcción en el mercado, a causa de la estatización de cementeras y productoras de cabillas.

* Según datos de la Cámara de la Construcción de Venezuela, la actividad en el sector decayó hasta en un 30 por ciento en el primer trimestre del 2011.

El gremio que agrupa a parte de los contratistas que planean trabajar para el Estado en el marco de la MVV dijo que el año pasado se construyeron unas 61.000 casas, de las cuales 16.000 fueron promovidas por el sector público.

* La MVV comenzó con un censo para conocer el número de familias sin casa o que viven en zonas con riesgo de desastre. El primer fin de semana fueron registradas 102.000 familias, mientras que a mediados de mayo la cantidad llegó a alcanzar unas 500.000.

* Ante la masiva respuesta al censo, el Gobierno aclaró que priorizará la entrega de viviendas a las personas calificadas como las más necesitadas y no por orden de inscripción.

* El Gobierno vinculó a las instituciones financieras públicas y privadas en su plan al tomar medidas como la baja en el encaje bancario y la ampliación de un porcentaje de cartera propia que deben destinar a los créditos hipotecarios.

Analistas consideran que no está claro el mecanismo para repartir la liquidez que generan estas decisiones, por lo que es prematuro saber si eso llevará a una baja de las tasas de interés para créditos hipotecarios, reguladas por el Gobierno, y que promedian actualmente un 11 por ciento, una de las más altas de Latinoamérica para viviendas.

* El precio promedio de los apartamentos que serán vendidos dentro de la Misión fue fijado en 270.000 bolívares (unos 60.000 dólares) para una vivienda de unos 70 metros cuadrados, un valor sustancialmente bajo comparado con los del mercado, donde unidades similares promedian los 600.000 bolívares.

El Estado ha insistido en que no regalará las viviendas y que sólo facilitará los mecanismos de crédito con planes de pago de hasta 25 años.

* El mercado inmobiliario se ha visto golpeado debido a que la demanda de compra de viviendas supera con creces a la oferta, lo que dispara los precios y hace casi imposible fijar un precio por metro cuadrado de construcción.

* La falta de vivienda desencadena problemas en el arriendo de inmuebles, mercado enrevesado por leyes y reformas que benefician al inquilino en desmedro del propietario. El Gobierno ha dicho que los desalojos no están prohibidos, pero que trabaja para proteger los derechos de los propietarios.

* En el censo del 2001, el último realizado, fueron estimadas unas 600.000 viviendas en alquiler pero, según la Cámara Inmobiliaria, en el 2010 esa cantidad disminuyó a entre un 5 y un 6 por ciento de las viviendas totales, es decir, a unas 250.000 unidades. Para el 2011 se calcula que la oferta de viviendas en alquiler bajó a un 2 por ciento del total.

* Según datos de la Red Metropolitana de Inquilinos, hay unos 5.000 edificios enteramente destinados a alquiler.

Editado por Silene Ramírez

Nuestros Estándares: Los principios Thomson Reuters

Disponble en: <https://lta.reuters.com/articulo/latinoamerica-venezuela-vivienda-idLTASIE74J0UC20110520>

Fecha	23 de Agosto de 2.011
Diario	Unión Radio (Digital)
Noticia	Déficit de viviendas en 2 millones, según Cámara Inmobiliaria de Venezuela

Otras noticias de: Aquiles Martini Pietri Cámara Inmobiliaria de Venezuela Economía

❖ Déficit de viviendas en 2 millones, según Cámara Inmobiliaria de Venezuela

Según datos de la Cámara Inmobiliaria, el primer trimestre de este año el Gobierno entregó 2.500 viviendas y el sector privado cerca de 7 mil, lo que representa un déficit de 2 millones. El promedio anual de viviendas otorgadas por el Estado lo ubica en 32 mil; con la consecuente presión de la demanda. Aquiles Martini Pietri, presidente de la Cámara Inmobiliaria, criticó que se quiera aprobar una Ley de Inquilinatos sin estimular la construcción privada y pública, y sin tomar en cuenta el déficit habitacional. Eso, dijo, "empieza a generar una cantidad de presiones en el ámbito del alquiler porque el alquiler es la solución que consigue cualquier persona para poder vivir dignamente".



Por Unión Radio en Agosto 23, 2010

Tu puntuación: Ninguna

Send this Versión para impresión

Compartir |



Explicó que "al haber pocas alternativa de alquiler se presentan varias situaciones cuando el propietario le solicita la desocupación por el motivo que sea. El inquilino no consigue donde mudarse y si llega a conseguir el precio que va a pagar es mucho mas alto a lo que el paga por una condición específica; que el arrendamiento viene congelado desde hace ocho años por decretos presidenciales".

Señaló que esos congelamientos no han permitido a los propietarios ajustarse a los cánones de inflación. "Si el inquilino paga 100, hace ocho años, después de una inflación acumulada de 30 o 40 por ciento, pagará alrededor de 350 y si desocupa tendría que pagar en un nuevo año 400 o 500 bolívares. Obviamente su salario no ha aumentado en esa proporción. Es decir; este señor no consigue y si consigue le cuesta cinco veces más caro".

Ahí comienza el problema porque le dirá a su arrendador que no se puede mudar con su familia "bajo un puente y el propietario está en su derecho de hacer uso de su bien. Es decir; le estamos tratando de trasladar el problema de ineficiencia del Estado a los propietarios que han querido ahorrar o tener un patrimonio para dárselo a sus hijos".

Por ello recomienda buscar las maneras de generar unas políticas de Estado para construir de manera masiva. Para generar una 100 mil viviendas cada año y así se logre reducir ese déficit y esa inflación.

También deplora que se cambien las reglas de juego a los propietarios. "Un día eliminamos el IPC, porque a alguien se le ocurrió abusar del mismo, luego vienen las expropiaciones, luego esta ley (de arrendamiento) que pretende confiscar el patrimonio de todos. Estas leyes son pañitos de agua caliente.

Martini Pietri recordó que en el año 2005 "cuando se pusieron reglas claras, el sector inmobiliario se estimuló y logramos producir casi 100 viviendas para el año 2008 / 2009 y hoy otra vez estamos en una crisis terrible. Estas leyes hacen que el sector se desestime. En el primer trimestre de este año el gobierno ha entregado 2.500 viviendas y el privado 7 mil viviendas".

Fuente: <http://www.unionradio.net/ActualidadUR/nota/visornota.aspx?id=51884&tpCo...> 4

Fecha	14 de Octubre de 2.011
Diario	El Impulso (Barquisimeto – Venezuela)
Noticia	Jóvenes señalan falta de vivienda y desempleo como principales problemas

Jóvenes señalan falta de vivienda y desempleo como principales problemas

El desempleo y la falta de acceso a la adquisición de una vivienda están entre las preocupaciones más sentidas entre la población joven del país, reveló un estudio de percepción realizado por el Centro Gumilla.

La profesora Margarita López Maya, investigadora de esta institución y doctora en Ciencias Sociales, advirtió sobre la incidencia de un “grave” problema social.



Foto: Archivo

“Si usted combina esos dos indicadores, se da cuenta que aquí hay un problema social grave, que los jóvenes están indicando que hay un gran descontento porque no tienen acceso a una vida digna que les pueda dar empleo y les permita salir de la casa de sus padres y hacer una vida independiente. Yo creo que eso es muy importante”, manifestó en el marco de una rueda de prensa.

De acuerdo con este informe, basado en encuestas realizadas en todo el territorio nacional, el tema de la inseguridad quedó en segundo lugar, después del trabajo. Pero las preocupaciones varían dependiendo de la edad y estrato social de los consultados.

“No es que la inseguridad haya sido atendida y a ellos no les importa tanto la inseguridad, el problema es que antecede a este factor la falta de oportunidades de trabajo (...) Mientras más pobres, la prioridad más clara es trabajo”, señaló López Maya.

Esto se diferencia de los sectores C menos, según precisó la investigadora, para quienes la violencia permanece en primer lugar en el orden de preocupaciones. En tercer lugar, quedó la salud o la vivienda.

“Para la mayor parte de los grupos el problema de la salud entra en tercer lugar, pero para los jóvenes ellos dan su respuesta por encima de la media cuando se refieren al problema de la vivienda, y es lógico”, precisó López.

Entre las conclusiones del estudio del Centro Gumilla, se señala que los estratos más bajos de la población “necesitan inmediata atención en la mejora de sus derechos y servicios públicos”.

En este sentido, recomendaron a los representantes de todos los niveles del Gobierno “tratar de forma prioritaria y coordinadamente las necesidades que van de detrimento de la calidad de vida de todos aquellos ciudadanos que se ven más necesitados de ayuda”.

MAMG

Fecha	28 de Diciembre de 2.012
Diario	El Nacional
Noticia	Gobierno acelera construcción de viviendas sin garantizar calidad

GOBIERNO ACELERA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SIN GARANTIZAR CALIDAD

28 de diciembre de 2012 12:01 AM | Actualizado el 13 de abril de 2017 00:51 AM

<-[CDATA[Se acerca el cierre del año y hasta el 27 de diciembre la meta que se trazó el Gobierno para la Gran Misión Vivienda de construir 350.000 apartamentos entre 2011 y 2012 se ha cumplido 99%. El 22 de noviembre, la directora de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Vivienda y Hábitat, Luz Amario, informó a la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional que habían construido 143.000 viviendas. El 14 de diciembre el informe de la misión señaló que en 2012 se levantaron 165.274 unidades, lo que implica que en menos de un mes se edificaron más de 22.000 viviendas. Los resultados forman parte de la ejecución del llamado Plan Remate, cuyo objetivo era acelerar la entrega de viviendas para cumplir con los objetivos establecidos. El Gobierno incluye en esta cuenta las unidades construidas por el sector público, las del programa Transformación Integral del Hábitat también conocido como sustitución de rancho por casa y ejecutado por el poder popular, y las aportadas por el sector privado. De acuerdo con el balance oficial, difundido por la Agencia Venezolana de Noticias, 124.857 fueron edificadas por el sector público (76%) y 40.417 por el sector privado (24%). Una nota de prensa de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela señala que de las 293.000 viviendas levantadas en la misión cifra correspondiente al 22 de noviembre de 2012 131.000 eran sustitución de rancho por casa, lo cual, según representantes del sector, no puede ser considerado como unidades nuevas. Los consejos comunales han edificado 45% de las unidades de la Gran Misión Vivienda. Las viviendas nuevas se construyen en parte mediante convenios internacionales. Venezuela ha firmado acuerdos con Bielorrusia, China, Irán, Rusia, Portugal, Turquía, España, Brasil y Uruguay, que aportarán a la meta casi 50.000 unidades. Denuncias. La premura del Gobierno por cumplir la promesa de solucionar el problema de habitabilidad ha mostrado sus costuras. Durante el año se han realizado denuncias de grietas y fallas en las estructuras de las viviendas recién estrenadas. El caso de Ciudad Caribia, en junio pasado, es uno de los más significativos. Fuertes vientos derrumbaron la pared externa de uno de los apartamentos del conjunto a un año de su entrega. En septiembre, casas enteras sin adjudicar se desplomaron en los Valles del Tuy; en octubre, las severas grietas y filtraciones en paredes internas y los techos de los edificios de Nueva Caracas, en Catia, obligaron a sus propietarios a denunciar las irregularidades ante la prensa. En Ciudad Mariche, en la carretera Petare-Santa Lucía, las grietas y filtraciones motivaron a más de 70 familias a exigir al ministro de Vivienda y Hábitat, Ricardo Molina, su reubicación a otro urbanismo. En las tres etapas construidas hay fallas, pero la más afectada es la tercera. Allí todos sus habitantes pidieron ser cambiados de lugar. Tenemos una planta de tratamiento de agua que no funciona y genera malos olores. Los niños se han enfermado debido a los botes de aguas negras y, presumimos, por el polvillo que desprenden los materiales con los cuales fueron construidos los apartamentos, explicaron residentes del complejo residencial. El Colegio de Ingenieros, profesores de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela y otros especialistas consideran que la premura en la construcción y la baja calidad de algunos materiales son los causantes de las fallas en las viviendas nuevas. Aseguran que la situación evidencia que el mayor interés del Gobierno es demostrar a toda costa que cumple con las metas anunciadas. Felix Ojeda, directivo del Colegio de Ingenieros, no cuestiona los materiales de construcción, sino su uso: El fibrocemento (utilizado en las viviendas elaboradas por empresas turcas, especialmente en Vargas), por ejemplo, no es malo, pero tiene limitaciones. El problema es adaptarlo al sistema constructivo de nuestro país. Otra dificultad está en la falta de supervisión de estos proyectos que son desconocidos.

Fecha	18 de Enero de 2.013
Diario	El Universal (Digital)
Noticia	En 2012 se registraron en Venezuela 15 protestas diarias

EN 2012 SE REGISTRARON EN VENEZUELA 15 PROTESTAS DIARIAS

El Observatorio de Conflictividad Social alerta que la cifra bate otro récord



Esta escena se repitió en 5.483 veces a lo largo de 2012, de acuerdo con el informe anual del Observatorio de Conflictividad Social LUIS PARADA/CORTESÍA

JUAN FRANCISCO ALONSO | EL UNIVERSAL
viernes 18 de enero de 2013 12:00 AM

Venezuela es un país de contradicciones. Así lo deja en claro el informe anual sobre la situación de la protesta que elaboró el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social y en el cual se afirma que el número de manifestaciones marcó un nuevo récord, al llegar a 5.483 el año pasado, más sin embargo ese mismo año el Gobierno contra el que fueron dirigidas el grueso de esas acciones de calle fue reelegido con 55% de los votos en las elecciones del 7 de octubre pasado.

En el reporte difundido ayer se alerta que en promedio se produjeron en el país 15 marchas, concentraciones de personas o cierre de vías diariamente, lo cual equivale a un incremento de 3% en comparación con el año previo, cuando la organización pro Derechos Humanos contabilizó 5.338.

El Observatorio también resaltó que el número de protestas registrado el año pasado equivale al total de lo contabilizado en los primeros cuatro años de la gestión de Hugo Chávez (1999-2002).

Trabajo, casa y educación

Ocho de cada diez venezolanos que decidieron salir a la calle a manifestar a lo largo de 2012 lo hicieron para denunciar la violación de sus derechos laborales o para conseguir nuevas reivindicaciones (41,15%), para demandar que se le permitiera acceder a una vivienda digna (34,17%) o para reclamar su derecho fundamental a la educación (4%).

El Observatorio, en su informe, informó que las protestas de trabajadores pasaron de 2.093 en 2011 a 2.256 en 2012, lo cual

supone un aumento de 8%, pero en particular destacó que esta alza se produjo justo el mismo año que el Gobierno dictó la nueva Ley Orgánica del Trabajo y los Trabajadores.

Las autoridades vendieron el texto como un instrumento para garantizar la paz laboral. Sin embargo, la organización aseveró que desde que fue aprobada por el presidente Chávez, vía Ley Habilitante, se ha producido "un repunte" en la frecuencia de las protestas de los trabajadores.

"A los primeros 100 días de la LOTT se registraron al menos 626 protestas. Un promedio de seis diarias", se lee en el documento.

El reclamo de un techo propio fue el segundo motivo que provocó que los venezolanos se lanzaran a las calles para interrumpir el tráfico o para realizar concentraciones; mientras que la lucha contra el crimen, los derechos de los presos y una justicia expedita fueron la tercera causa por la que los ciudadanos protestaron.

Caen las huelgas de hambre

El informe concluye con un dato positivo y es que en 2012 la cifra de huelgas de hambre se redujo en poco más de 10%, al pasar de 164 en 2011 a 148 el año pasado.

En sus reportes mensuales el Observatorio ha exigido a las autoridades prestarle atención a los ayunos, porque los mismos son una forma "radical para exigir derechos" que demuestran "la desesperación de la población para obtener respuesta".

Disponible: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130118/en-2012-se-registraron-en-venezuela-15-protestas-diarias>

Fecha	19 de Mayo de 2.014
Diario	El Impulso (Digital)
Noticia	El sector vivienda afronta una severa crisis

EL SECTOR VIVIENDA AFRONTA UNA SEVERA CRISIS

Mayo 19, 2014

Para el ciudadano común, adquirir una vivienda digna parece ser una utopía, más cuando existe una crisis económica que golpea duramente su poder adquisitivo y no se ofertan oportunas soluciones habitacionales que puedan garantizar su correcta calidad de vida. Problemas como la escasez de materiales, inflación, inseguridad jurídica y exiguas alianzas con la empresa privada se presentan como un escabroso trayecto que debe enfrentar el Estado para acortar las distancias entre oferta y demanda en el sector inmobiliario.

Según el arquitecto y urbanista Ángel García, quien cuenta con 36 años de experiencia en planes de desarrollo urbanístico en el país, en los últimos 15 años el déficit de vivienda a nivel nacional se ha incrementado de 2.3 a 3.2 millones. A partir de estas cifras, se puede desprender el siguiente análisis:

En tres años de la Gran Misión Vivienda Venezuela (2011 – 2014), según información aportada por el organismo, el Gobierno Nacional ha construido 558 mil unidades habitacionales, lo cual promedia un balance anual de 186 mil. Sin embargo, teniendo en cuenta el ritmo emprendido por el Estado, el déficit de 3.2 millones de hogares ameritaría 18 años de trabajo continuo para erradicar la demanda existente en la Nación.

A su vez, las citadas cuentas distan considerablemente de la promesa anunciada por el presidente Nicolás Maduro, quien aseguró que su gestión se encargaría de construir 3 millones de domicilios antes de la culminación de su periodo presidencial, en el año 2019.

Por tanto, para llegar a cumplir esa meta, el ejecutivo requeriría gestionar un promedio anual de 500 mil viviendas en un lapso no menor de seis años.

García señaló que una de las principales fallas en la crisis del sector vivienda se debe a la escasez de materiales para la construcción, cuya causa proviene a raíz de las expropiaciones generadas en los últimos años contra las instalaciones cementeras y siderúrgicas, que hoy en día, bajo la responsabilidad del Estado, generan una producción inferior a la acostumbrada durante la administración privada.

“Desde hace tres años, la producción de cemento y acero en Venezuela ha disminuido radicalmente. Hace cuatro años y medio se manejaban en Lara 24 proyectos habitacionales, en tres años se recortaron a 18, luego a 12 y actualmente se realizan cuatro obras de vivienda. Estamos prácticamente paralizados, no estamos consiguiendo los insumos y eso conlleva a que se detenga la mano de obra, por tal sentido también se está creando un problema social gravísimo”, argumentó.

Todo este conjunto de situaciones -prosigue- coloca a constructoras privadas dentro de una situación insostenible, ya que el mercado venezolano no genera sustentabilidad propia. También porque dada la exclusión del Gobierno y la anestesiada seguridad jurídica, se ha creado un ambiente de desconfianza en el empresario que teme por el futuro de su propiedad.

“La empresa privada no puede invertir. Una cosa es decir que un saco de cemento vale 22 bolívares cuando en la calle cuesta 400 bolívares; al igual que una cabilla, que tiene un precio regulado de 24 bolívares y la consigues por 260 bolívares. Y además con todos estos inconvenientes deben construir una vivienda en precio regulado que está por el orden de los 600 mil bolívares. Por eso se paralizan las obras, y el sector laboral de la construcción entra en crisis y por tanto la gente no tiene acceso a la vivienda”.

En cuanto a las soluciones, el sector vivienda debe funcionar en una tríada compuesta entre Estado, empresa privada y banca pública. Asimismo, explicó que el eje metropolitano integrado por Iribarren y Palavecino debe adecuarse a modelo de crecimiento vertical, mediante edificios de apartamentos que permitan una mejor relación económica y social.

“Barquisimeto tiene la misma extensión de París, pero la ciudad francesa se sustenta y nosotros no. Estos problemas suceden porque en Venezuela seguimos empeñados en hacer viviendas unifamiliares, y resulta que este modelo es mucho más costoso y arropa mayor cantidad de terreno. Desde tiempos inmemorables, el Banco Obrero demostró que la mejor relación económica, social y de costo eran los edificios de cuatro, cinco y ocho pisos”, puntualizó.

Torres de El Sisal

El pasado 14 de mayo, la rehabilitación de las Torres de El Sisal cumplió un año de labores paralizadas tras protestas de trabajadores que denunciaban irregularidades administrativas en la obra. Cerca de 200 familias de los sectores populares de la parroquia Juan de Villegas, están a la espera de la culminación de la primera fase del proyecto que quedó estancado en un 54% de ejecución. Según la opinión de García, esta edificación no puede ser dirigida a un concepto de vivienda de interés social, puesto que una estructura de 24 pisos depende de sistemas técnicos muy avanzados y su mantenimiento es sumamente oneroso para personas de bajos recursos. La solución que plantea, es la reducción de ocho pisos en cada torre, a fin de que sean menores los gastos, se puedan distribuir de mejor manera los servicios y los edificios tengan una estabilidad suficiente para soportar las cualidades sísmicas de la ciudad.

Disponible: <http://www.elimpulso.com/noticias/economia/el-sector-vivienda-afronta-una-severa-crisis>

Fecha	27 de Agosto de 2.014
Diario	El Nacional
Noticia	El mercado de vivienda está paralizado

EL MERCADO DE VIVIENDA ESTÁ PARALIZADO

27 de agosto de 2014 12:01 AM | Actualizado el 11 de abril de 2017 05:01 AM

El objetivo de conseguir una vivienda, propia o alquilada, resulta cada vez más difícil para la población venezolana. El mercado inmobiliario se encuentra prácticamente paralizado por factores como la oferta escasa, la distorsión de precios y las regulaciones legales. El presidente de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, Aquiles Martini, aseguró que las operaciones de compra-venta se han reducido de manera significativa durante 2014, en el mercado primario (viviendas nuevas) y en el secundario. Entre las razones de la caída está la distorsión de precios generada por la inflación alta y la devaluación del bolívar. ¿El valor de los inmuebles ha subido a un nivel inaccesible para la capacidad de compra del venezolano, que cada vez es menor?, dijo Martini. Otro motivo es que los montos de los créditos hipotecarios están rezagados con respecto a los precios de las viviendas, lo cual dificulta que las personas puedan comprar, agregó el presidente de la Asociación de Propietarios de Inmuebles Urbanos, Roberto Orta. Los financiamientos con subsidio, dirigidos a quienes ganan hasta 5 salarios mínimos al mes (21.000 bolívares), tienen un tope de 500.000 bolívares, que resultan insuficientes para adquirir inmuebles en las principales ciudades del país. Martini recordó, además, que la oferta cada vez es más reducida. Este año la Gran Misión Vivienda Venezuela ha construido poco más de 50.000 unidades, según cifras oficiales, y el sector privado ni siquiera llegará a 15.000. La falta de insumos básicos, como el cemento y la cabilla, es uno de los obstáculos que afrontan los constructores privados para desarrollar sus proyectos y una de las causas de que el sector haya retrocedido durante 17 trimestres consecutivos. Regulación negativa. En cuanto al mercado de alquiler, Orta indicó que la oferta es ínfima desde la aprobación de la ley de arrendamiento de viviendas en 2011, por la inseguridad jurídica que ofrece la norma y los procesos complicados que establece. La abogada Cora Farías, especialista en Derecho Inmobiliario, precisó que cada día es más complicado arrendar una vivienda porque los trámites, en vez de agilizarse, se han vuelto más burocráticos y lentos. Recordó que la desocupación de un inmueble requiere un procedimiento previo en la Superintendencia de Alquiler de Vivienda, un proceso judicial y un trámite final ante el Ministerio de Vivienda para conseguir el oficio sobre la reubicación del inquilino. Martini agregó que la imposibilidad de que los propietarios recuperen sus viviendas hasta que el gobierno otorgue un refugio temporal o una vivienda nueva a los inquilinos ha tenido como consecuencia que la oferta de arrendamiento sea nula. ¿Nadie quiere alquilar vivienda. Nadie quiere correr ese riesgo. La ley fue consecuencia de una visión equivocada del problema y resultó totalmente desequilibrada?, concluyó el presidente de la Cámara Inmobiliaria. EL DATO ¿Reforma legal? El ministro de Vivienda y Hábitat, Ricardo Molina, declaró en mayo que el gobierno consideraba necesario modificar la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas, promulgada en 2011, para impulsar la construcción. La medida fue rechazada de inmediato por las organizaciones de inquilinos, que participaron activamente en la discusión de la legislación en la Asamblea Nacional, y creen que no se puede plantear una reforma sin antes haber aplicado el marco legal en su totalidad.

Fecha	01 de Febrero de 2.016
Diario	Versión Final
Noticia	Déficit habitacional llega a casi 3.000.000 en Venezuela

DÉFICIT HABITACIONAL LLEGA A CASI 3.000.000 EN VENEZUELA

lunes 01/02/2016 (7:20 AM)

Karina Olivares-@kolivares17/Captura

@versionfinal

El presidente de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, **Aquiles Martini Pietri**, precisó que la escasez de viviendas es un problema nacional, cuyo **déficit habitacional llega a casi 3.000.000 en el país**.

Durante una entrevista en el *Noticiero Televen*, desmintió que el Gobierno nacional a través de la Gran Misión Vivienda Venezuela (**GMVV**) se hayan construido el **millón de viviendas**, al tiempo que cuestionó sobre el destino de los recursos que serían empleados para tal fin.

Por otra parte, Martini Pietri, manifestó su apoyo ante la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la (GMVV), impulsada por el diputado opositor a la **Asamblea Nacional (AN)**, **Julio Borges**.

Tildó de insólito que después que el presidente, **Nicolás Maduro**, dijera que debían «derrocarlo» antes de aprobar esa ley y ahora «quiera darle titularidad de vivienda a la gente», a través de una figura llamada propiedad familiar.

Preguntado por la negativa del Gobierno a que se le otorgue la propiedad de vivienda a los venezolanos, respondió que a su parecer se debe a que perderá el control político, «ese chantaje» que tiene sobre la gente que si no votan por él les quita el apoyo. **«La Misión Vivienda es un plan loable, pero está mal ejecutado e implementado»**.

«Se están haciendo viviendas, pero hay planes del Gobierno que son importantes que son la consecuencia del fracaso de todas las políticas. Al final del camino el venezolano debe ser propietario de su vivienda, que es el bien más importante del patrimonio familiar del venezolano».

El titular de la **Cámara Inmobiliaria de Venezuela**, enfatizó que los venezolanos no deben estar amarrados a una ideología para ser propietario de su vivienda. Desestimó que este instrumento legal sera para estafar a la población. **«La gran estafa es la que tiene el Gobierno con la Misión Vivienda»**.

Aclaró que los precios de las viviendas los pone «la oferta y demanda». Repudió que el Gobierno quiera imponer precios en la vivienda, pues no es rentable y obstaculiza el deseo de superación de los venezolanos.

«Eso de querer imponer antes de un diálogo o consenso en los que tiene al país fracasado, que el ciudadano de a pie no pueda ver su futuro... **La Ley de Política Habitacional está tan desfasada**, que no alcanza ni para comprar una nevera. **No te alcanza para nada**».

Disponible en <http://versionfinal.com.ve/politica-dinero/martini-el-venezolano-debe-ser-propietario-de-su-vivienda/>

Fecha	05 de Julio de 2.018
Diario	La República
Noticia	La construcción de viviendas en Venezuela se encuentra paralizada en 95%

LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN VENEZUELA SE ENCUENTRA PARALIZADA EN 95%

Jueves, 5 de julio de 2018

Los precios de las casas están bajos, pero no hay poder adquisitivo para comprar
 Sebastián Montes - smontes@larepublica.com.co

La inactividad de la economía venezolana ha llegado a todos los sectores, incluyendo al de vivienda. Para 2017, la construcción de casas en Venezuela se detuvo en 95%, tanto en el sector público como en el privado. La prueba más clara del parón que vive el sector inmobiliario es que el año pasado solo se construyeron 5.000 viviendas, según estimaciones de la Comisión de Infraestructura, Vivienda y Hábitat (Civh).

El panorama adquiere dimensión cuando la institución revela que, entre 2008 y 2009, Venezuela registró la construcción de 85.000 viviendas nuevas. Además, las 5.000 casas que solo lograron construirse para 2017 eran proyectos que estaban en proceso de culminación, mas no planes que comenzaban desde cero, agregó la comisión.

Sin embargo, dichas cifras contrastan con las que entregó el régimen chavista para retratar el desempeño del plan “Gran Misión Vivienda”, que según el presidente Nicolás Maduro entregó 1,5 millones de casas entre 2011 y 2017. Dicha iniciativa, creada durante el gobierno de Hugo Chávez, tiene como propósito dotar de casas a personas de escasos recursos.

El presidente de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, Carlos González, aclaró que “Gran Misión Vivienda otorga derechos de uso a las familias, más no títulos de propiedad, entonces se dice que se han hecho millones de viviendas pero no es así”.

Uno de los principales problemas que tiene la construcción de viviendas en Venezuela tiene que ver con la falta de materiales disponibles para dicha tarea. Según estimaciones de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela, industrias clave como la que produce láminas de hierro trabajan a 5% de su capacidad instalada, misma situación que atraviesa el cemento a raíz de las expropiaciones de las fábricas productoras por parte del gobierno.

El directivo también agregó que el mercado inmobiliario en Venezuela se sostiene actualmente con la vivienda usada a raíz de la elevada tasa de migración de venezolanos. Dicho factor también ha generado problemas en el mercado, pues la oferta se ha incrementado pero la demanda decrece, a causa de la pobreza generalizada en el país, pues ninguna familia tiene el dinero suficiente para comprar una casa.

Basta con mostrar un ejemplo para ilustrar la magnitud del problema. El crédito bancario más alto al que puede aspirar una familia que devengue 20 salarios mínimos es de 81,7 millones de bolívares (US\$714, a la tasa de cambio oficial) y las viviendas más económicas de Venezuela en el mercado actual se ubican entre US\$3.000 y US\$5.000, según afirmó González. Sin embargo, una familia con ingresos similares aspira a una vivienda de “no menos de US\$12.000”.

Las viviendas más económicas a las que se puede acceder en Venezuela actualmente son aquellas conocidas como “viviendas populares”, casas a las que anteriormente podía acceder una familia que ganara alrededor de cinco salarios básicos, aunque eso desapareció con “Gran Misión Vivienda”. “Este programa eliminó las políticas de subsidio vigentes hace seis o siete años que ayudaban a estos sectores para que estas familias pudieran acceder a créditos de vivienda”, aseguró González.

LOS CONTRASTES

Carlos González
 Presidente de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela

“Gran Misión Vivienda otorga derechos de uso a las familias, mas no títulos de propiedad, entonces se dice que se han hecho millones de viviendas pero no es así”.

Las ahora conocidas “viviendas populares” manejan costos más exorbitantes según el balance realizado por la Cámara Inmobiliaria de Carabobo en el mes de marzo. En dicha evaluación, se reveló que una familia venezolana necesitaba 2.500 salarios mínimos para acceder a una de estas casas.

En aquel entonces, el salario mínimo en Venezuela rondaba los 392.646 bolívares, por lo que el monto necesario para acceder a estas viviendas llegaba a 981,6 millones de bolívares, cifra que asciende a US\$8.579, según la tasa Dicom de dolartoday.

En su balance, la Cámara Inmobiliaria de Carabobo agregó que el costo de los inmuebles pasó de US\$50.000 en 2015 a US\$10.000 en 2018, llegando así a los precios más bajos de la historia del mercado inmobiliario en Venezuela. Sin embargo, la paradoja es que son inaccesibles por el bajo poder adquisitivo. La Cámara Venezolana de la Construcción estima que las ganancias del sector construcción en Venezuela cayeron 93% en los últimos 10 años, lo que llevó a que su aporte al PIB cayera a 7%. Entre las principales causas de ese descenso se cuentan derrumbe de la producción y el sector industrial.

Disponible en

<http://www.larepublica.co/especiales/venezuela-en-palizada/la-construccion-de-vivvienda-en-venezuela-se-encuentra-paralizada-en-95-2745976>

**ANEXO 2: PRINCIPALES PROGRAMAS DE VIVIENDA PROMOVIDOS
EN VENEZUELA POR EL GOBIERNO DE HUGO CHAVEZ (1999-2013)**

Principales programas de vivienda promovidos en Venezuela
por el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013)

Programas	Año	Descripción
Programas de Inversión del Subsistema de vivienda y política habitacional (SVPH) (Gaceta Oficial N° 36.977 de fecha 21/06/2000 según decreto N° 863)	2000	Surge como un plan integral para atender el déficit habitacional de la población. Los sub-programas gestionados fueron: (1) atención a los pobladores de la calle; (2) habilitación física de zonas de barrios; (3) mejoramiento/ampliaciones de casas en zonas de barrios y urbanizaciones populares; (4) Rehabilitación de urbanizaciones populares; (5) Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo; (6) urbanizaciones y viviendas regulares.
Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares y creación de Comités de Tierra Urbana (CTI) (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 37.778 de fecha 04/02/2002 según decreto N° 1.666)	2002	Su principal objetivo era la de producir la documentación catastral y cartográfica requerida, para cumplir los procedimientos legales y administrativos necesarios para adjudicación de la titularidad de la tierra a los poseedores de inmuebles en barrios y urbanizaciones populares en el ámbito territorial de los municipios. Los comités de tierra urbana (CTI) se previeron como motores fundamentales de estos procesos, contando con atribuciones: promover la creación del registro de los asentamientos urbanos populares; procesos de consulta pública para la regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares; estudiar la situación de los barrios y brindar asesoría y asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales de la materia de su competencia.
Misión Hábitat (anteriormente denominada misión vivienda) (Gaceta Oficial N° 38.027 de fecha 21/09/2004) y modificada según Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09/05/2005)	2004/ 2005	Misión destinada a crear soluciones habitacionales de manera inmediata, de forma articulada con los gobiernos locales y las instituciones que venían trabajando en el sector. Conto con recursos del fondo especial petrolero, y trabajó en pro de la organización y la participación ciudadana para el logro de la meta, el hábitat integral. Su principal objetivo era batir record en la construcción de viviendas en ese año y comenzar a levantar urbanismos integrales.
Transformación del Hábitat y creación de Centros de Participación para la Transformación del Hábitat	2004	Espacios para el ejercicio del poder de la comunidad en la transformación y evolución integral del hábitat. Contar con asesoría, asistencia técnica y formación permanente para el desarrollo de planes y programas de hábitat y vivienda.
Sustitución de Viviendas (SUVI) (Gaceta Oficial N° 38.304 de fecha 01/11/2005 y Gaceta Oficial N° 38.309 de fecha 08/11/2005)	2004	Programa masivo orientado a sustituir los ranchos (villas) tanto en áreas urbanas como rurales de todo el país, por viviendas adecuadas. El programa se articuló entre Ministerio de Vivienda y Hábitat (MINVIH) y Ministerio para la Economía Popular (MINEP). Se consideraron tres programas para la vivienda: Sustitución progresiva y mejoras in situ; sustitución total cerca de la vivienda; el concepto de Nuevos Pueblos en la periferia de la ciudad.
Intervenciones sobre elementos del mercado de vivienda (Gaceta Oficial N° 38.100 de fecha 03/01/2005 y modificada en Gaceta Oficial N° 38.756 de fecha 28/08/2007; Gaceta Oficial Extraordinaria 5.933 de fecha 21/10/2009 y Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.018 de fecha 29/01/2011; Gaceta Oficial N° 5.886 de fecha 18/06/2008; GO N° 39.220 de fecha 14/07/2009; entre otras).	2005/ 2011	Adelantado progresivamente a partir de 2005, con regulaciones entorno a la prohibición de aplicación de créditos habitacionales indexados y el establecimiento de cuotas acorde al ingreso familiar que condice con una protección del deudor inmobiliario. Extendido posteriormente en 2007, con estatizaciones de tierras urbanas y rurales mediante procedimientos administrativos breves con fines de desarrollar proyectos habitacionales e infraestructura urbana y expropiaciones de inmuebles existentes. Así como también, la estatizaciones de empresas de producción de materiales de construcción como del cemento y hierro briquetado, aluminio y de transporte de materias primas.
Programa de Atención Habitacional para Familias Damnificadas y en Situación de Riesgo Inminente (Gaceta Oficial N° 38.104 de fecha 11/01/2005)	2005	Este programa tuvo como objeto la adquisición y construcción de viviendas unifamiliares y/o multifamiliares, así como el alquiler de viviendas para ser adjudicadas a familias damnificadas consideradas como sujeto de atención especial, eventos naturales y otros tipos de siniestro, cuyas consecuencias sobrepasan las posibilidades socio-económicas de éstas para recuperar las pérdidas, así como también brindar apoyo a las familias que se encuentren en una situación de riesgo inminente que pueda ocasionar la pérdida total o parcial de sus viviendas.
Proyectos Comunitarios en Barrios (Consejos Comunales) (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806 de fecha 10/04/2006)	2006	Instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias y grupos sociales en todo el país, para ejercer la gestión de las políticas públicas y proyectos en respuesta a las necesidades y aspiraciones de las comunidades. El órgano principal de coordinación y supervisión de este programa, estuvo a cargo de la Fundación para el desarrollo de la comunidad y fomento municipal (FUNDACOMUN).
Misión Villanueva (Gaceta Oficial N° 38.647 de fecha 19/03/2007)	2007	Su propósito era crear ciudades sustentables y socialmente equitativas para lo cual se propusieron tres tipologías urbanas, las ciudades satélites, las gemelas y las macrogemelas esta misión arranco con 1,5 billones de bolívares. Pretendió también transformar el hábitat rural e indígena y, rehabilitar centros históricos y las urbanizaciones populares en las ciudades a nivel nacional. Una tarea importante es la creación de un banco de tierras, y así ubicar los terrenos urbanos que puedan utilizarse para la construcción de viviendas.
Gran Misión Vivienda Venezuela (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 39.643 de fecha 28/03/2012)	2011	Surge como una política de Estado para hacer frente a la necesidad habitacional de la población, cuya meta era construir 3 millones de vivienda en nueve años (2011-2019). Actúa bajo la figura de vértices o ejes de acción (pueblo organizado, materiales e insumos de la construcción, ejecutoras y financiamiento) concebidas para funcionar como engranaje.

Fuente: A partir de información de las Gacetas Oficiales de la República Bolivariana de Venezuela.

**ANEXO 3: GUIA DE ENTREVISTA ORIENTADA A RECABAR
INFORMACION SOBRE LA POLITICA PUBLICA DE VIVIENDA
EN VENEZUELA**

**GUIA DE ENTREVISTA/CUESTIONARIO SEMI-ESTRUCTURADA
DIRIGIDO A RECABAR INFORMACION SOBRE LAS POLITICAS
PUBLICAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA**

DATOS GENERALES

Código de Identificación asignado al entrevistado:

Competencia institucional en el área de la vivienda: Municipal () Provincial () Nacional ()

Rol Institucional: Directivo () Gerente () Coordinador y/o Supervisor ()

Lugar y Fecha:

TEMÁTICA PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS

¿Qué valoración tenían al respecto de la problemática de vivienda en el país?

Recuerdas ¿cómo? ¿cuándo? y ¿por quién(es)? la problemática de vivienda se incorporó en la agenda pública durante el gobierno de Chávez

¿Hubo un plan formal entre los actores de medidas resolutivas de la problemática?

¿Qué políticas se implementaron al respecto?

¿Qué rol cumplieron ustedes en esta etapa de formación de las políticas?

¿Recuerdas alguna anécdota que quisieras contarnos sobre esta etapa de la política?

TEMÁTICA ESTILO DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS

A partir de tu experiencia y práctica profesional podrías hablarnos como era: a) la forma de trabajo y articulación institucional; b) las decisiones institucionales; c) definición de los destinatarios; d) modos de intervención de elementos del mercado.

¿Cuál era la participación de los actores sociales en la articulación de las políticas?

¿Qué rol cumplieron ustedes en esta etapa de gestión de las políticas?

¿Recuerdas alguna anécdota que quisieras contarnos sobre esta etapa de la política?

TEMÁTICA DESEMPEÑO DE LAS POLÍTICAS

¿Qué modalidades de prestación habitacional fueron atendidas principalmente desde la institución en que trabajaste?

¿A partir de tu experiencia y práctica profesional podrías realizar una valoración de desempeño de las políticas pública de vivienda en cuanto a: a) orientación hacia la problemática; b) al reconocimiento de los sujetos.

¿Qué rol cumplieron ustedes en esta etapa de desempeño de las políticas?

¿Recuerdas alguna anécdota que quisieras contarnos sobre esta etapa de la política?

TEMÁTICA DESAFÍOS SE PRESENTAN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

¿Cuál(es) factores o aspectos representan un desafío para las políticas públicas de vivienda orientado a mejorar la atención de necesidades y demandas de vivienda en el país?

**ANEXO 4: MODELO DE CORRESPONDENCIA DIRIGIDA A LAS
INTITUCIONES PÚBLICAS DE LA VIVIENDA DEL ESTADO LARA PARA
ACORDAR SU PARTICIPACIÓN EN LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO**

Barquisimeto, XXXX de XXXX

Estimado (a) Señor (es):

Presente.-

Como base de investigación para el desarrollo de un trabajo que se efectúa acerca de las políticas públicas de vivienda en Venezuela, en el periodo 1999-2013, se solicita su colaboración para que participe en una entrevista (individual) dirigido a quienes ocuparon funciones de directivos, gerentes, coordinadores y supervisores en Instituciones con competencia en vivienda y hábitat de los ámbitos provinciales y municipales, y que tiene como objeto contribuir a comprender las políticas públicas de vivienda promovida por el Estado nacional desde la mirada de los gestores públicos habitacionales (GPH) del estado Lara.

Las políticas públicas son decisiones, acciones -y omisiones- estatales promovidas para encarar problemas de la sociedad, y que son redefinidas como *cuestiones*, refiriéndolas a necesidades y demandas socialmente problematizadas, que mueven a distintos actores afectados o no por la cuestión -incluidos el propio Estado- a toma de posiciones que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión (Oszlak & O'Donnell, 1995).

Siendo su posición de actor social objeto de estudio, es para esta investigación *muy* importante su opinión sobre una serie de planteamientos que nos gustaría conversar a partir de sus experiencias, vivencias y prácticas institucionales.

La información que se obtenga es confidencial y sólo será empleada con fines académicos, y no serán reportados a ninguna persona resultados individuales.

Agradeciendo la colaboración que pueda prestar para el desarrollo de esta investigación, reciba mis mayores deseos de consideración y respeto,

Atentamente,

Mgter. Ing. René Romero

Investigador