

LA VIVIENDA SOCIAL PROMOVIDA EN VENEZUELA POR EL GOBIERNO BOLIVARIANO (1999-2013). LA PERSPECTIVA DE LOS GESTORES PÚBLICOS HABITACIONALES¹

René Antonio Romero Álvarez

Ingeniero Civil Venezolano egresado de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (DIC-UCLA). Doctor en Administración y Política Pública (FCS-UNC) y Magíster en Gestión y Desarrollo Habitacional (FAUD-UNC). Profesional en ejercicio libre de la Ingeniería. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2693-746X>
Mail: zreneromero@gmail.com

Resumen

Este artículo aborda desde un enfoque analítico interpretativo con propósito comprensivo, las políticas de vivienda promovidas en Venezuela por el gobierno nacional, en el período 1999-2013. Los hallazgos permiten identificar una política nacional con base a un marco normativo avanzado y financiamiento relevante de fondos públicos, con acciones programáticas diversas. 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 y omisiones que tienen que ver a la gestión y la implementación de las mismas. Esto es, corta vida de las políticas, de correspondencia en relación con la estructura del déficit habitacional, de integralidad de las respuestas e integración urbana, que apuntan al desconocimiento de la cualificación del entorno construido de las ciudades. La importancia de este trabajo radica en la articulación interdisciplinaria de saberes presentando un enfoque de análisis de políticas públicas alternativo, integrando ejes de análisis que comúnmente no son abordados en las bibliografías existentes, y donde se releva la perspectiva de quienes participaron de las políticas, los gestores públicos habitacionales, como avance del conocimiento.

Palabras clave: Políticas de vivienda; políticas públicas; gestor habitacional; vivienda social; gobierno nacional

Fecha recepción: 23 de agosto de 2021

¹ Este Artículo se corresponde con una elaboración realizada sobre la base de la investigación final de la carrera de Doctorado en Administración y Política Pública dirigida por la Dra. Ana Laura Elorza.

SOCIAL HOUSING PROMOTED IN VENEZUELA BY THE BOLIVARIAN GOVERNMENT (1999-2013). THE PERSPECTIVE OF PUBLIC HOUSING MANAGERS

Abstract

This article addresses from an analytical interpretive approach with a comprehensive purpose, the housing policies promoted in Venezuela by the national government, in the period 1999-2013. The findings allow the identification of a national policy based on an advanced regulatory framework and relevant financing of public funds, with diverse programmatic actions. Beyond the achievements in the production of housing solutions, the development of primary infrastructure, interventions on elements of the housing market and, even, the recognition of the target subjects, there are also weaknesses and omissions that have to do with their management and implementation. That is, a short life of the policies, of correspondence in relation to the structure of the housing deficit, of integrality of the responses and urban integration, which point to the ignorance of the qualification of the built environment of the cities. The importance of this work lies in the interdisciplinary articulation of knowledge presenting an alternative approach to analysis of public policies, integrating axes of analysis that are not commonly addressed in the existing bibliographies, and where the perspective of those who participated in the policies, the public housing managers, as an advancement of knowledge.

Keywords: Housing policies; public policies; housing manager; social housing; national government

Fecha aceptación: 28 de octubre de 2021

Introducción

Durante las últimas dos décadas del Siglo XXI en Venezuela se implementaron políticas de corte neoliberal que tuvieron como resultado altos niveles de desigualdades, descontento y frustración en la sociedad, por la imposibilidad de alcanzar mejores condiciones de vida². Esto impulsó levantamientos populares que posteriormente dieron lugar a insurgencias militares fallidas, situaciones que sumergieron al país en una crisis política, económica y social (Díaz Polanco, 2003).

En 1998, agotada y deteriorada la gobernabilidad del país por años de dominio de los partidos tradicionales³, se inició un procedimiento destitutorio del presidente Carlos Andrés Pérez y la convocatoria a elecciones generales (Díaz Polanco y Feo, 2001). De este evento electoral presidencialista es electo Hugo Chávez Frías, con la propuesta de campaña de convocar un proceso constituyente que buscara la refundación y reconstrucción del país, que pasaba por producir cambios institucionales en el Estado y su relación con la sociedad venezolana. Este proceso es denominado por el líder político como Revolución bolivariana⁴, fundada en las bases ideológicas del Libertador Simón Bolívar, de allí su denominación.

En efecto, una nueva relación Estado-sociedad son impulsados por el gobierno Bolivariano a lo largo de 14 años a través de la gestión presidencial de Hugo Chávez (1999-2013)⁵. En el desarrollo de este proyecto político se realizan numerosos cambios, entre los que encontramos la sanción de una nueva Constitución Nacional (1999)⁶ 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, sobre la cuestión habitacional, se incorpora en la Constitución el derecho a la vivienda⁷, se aumenta progresivamente el presupuesto social en vivienda y servicios básicos, se crean y suprimen instituciones con competencia nacional habitacional⁸. Además, se implementan al menos diez programas nacionales de vivienda (Inversión del subsistema de vivienda, regularización de tierras, misión hábitat, transformación del hábitat, sustitución de viviendas, atención habitacional para familias damnificadas, proyectos comunitarios, misión Villanueva, intervenciones sobre elementos del mercado de la vivienda y gran misión vivienda Venezuela) que observadas en conjunto desde las disposiciones legales que las contienen, intentaban garantizar el acceso a la vivienda establecidos en la Carta Magna con medidas dirigidas a atender distintas situaciones urbanas-habitacionales (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).

Más allá de estos cambios institucionales y programáticos de políticas públicas, se advierte de un agravamiento de la situación habitacional de la población con el registro de aumento del déficit habitacional y el avance de asentamiento informales, que muestran que el acceso, las condiciones y la calidad habitacional, continúan siendo una problemática importante en el país. Además, la información relevada sobre el conjunto de las políticas públicas de vivienda (1999-2013) es insuficiente, lo cual no permite valorar los procesos sociales hilvanados alrededor de estas, y su impacto en la población.

Este trabajo busca aportar al análisis de la formulación, gestión y resultados de las políticas públicas de vivienda desarrollada en Venezuela, en el período 1999 al 2013, reconociendo los avances que implican en la interpretación y abordaje del problema de vivienda en este país, como así también, sus limitaciones y/o dificultades. En especial, este estudio plantea un análisis interpretativo general de tales política (a partir de la

² En los años 90¹ la pobreza había alcanzado 48,4% de la población y la indigencia 22,6%, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre base de tabulaciones de Encuestas Nacionales de Hogares.

³ Acción Democrática (AD), el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) conocido también como Partido Socialcristiano, y más tarde en los noventa, Convergencia Nacional (CONVERGENCIA).

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 movimiento político-civil por la vía democrática electoral (Díaz Polanco, 2003).

⁵ El líder político, gobernó el país en cuatro mandatos presidenciales continuos. Primero de 1999-2000, segundo de 2001-2006, tercero de 2007-2012 y cuarto de 2013-2019, período último que no puede desempeñar en plenitud por su fallecimiento el 5 de marzo de 2013.

⁶ Aprobada en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela N° 36.860 de fecha 30/12/1999.

⁷ Concede responsabilidad al Estado en su provisión, y establece “toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada (...). El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas” (Artículo 82, Constitución Nacional, 1999).

⁸ Se 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).

consideración de los diez principales programas nacionales de vivienda implementados) desde la perspectiva de uno de los actores que participan del proceso social de la política pública habitacional: los gestores públicos habitacionales (GPH), quienes avanzan desde las instituciones con competencia en vivienda, los procesos de formulación, gestión y ejecución de las políticas en los distintos niveles gubernamentales (nacional, provincial y municipal). En otras palabras, siguiendo a Fraser (1991), son actores intermediarios entre los destinatarios y el Estado, que traducen y posicionan administrativamente las necesidades transformadas en forma de políticas públicas.

Por lo general, los estudios de problemática de políticas de vivienda se han enfocado en el análisis de: los impactos de estas políticas en la configuración de las ciudades (Abramo, 2012; Ferreira, 2012; Pirez, 2013; Pradilla, 2014) propias políticas como objeto central de preocupación, especialmente de la cuestión que intenta resolver (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006; Coulomb, 2012; Olejarczyk, 2015; Cohen, Carrizosa y Gutman, 2016; Oszlak, 2017, entre otros), o en el papel que juegan actores sociales que intervienen en el proceso social de la vivienda con énfasis en los destinatarios (Montoya, 2008; Elorza, 2014; Pelli, M.B y De Manuel, 2017). Se evidencian pocos aportes en la consideración de los GPH como actores relevantes de la política, mientras son sujetos que en base a sus experiencias, vivencias y prácticas en instituciones con competencia en vivienda y hábitat, aportan indicios, sugerencias, consistencias e inconsistencias, sobre los procesos de formación, los estilos de gestión, y el desempeño 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; 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 ha aplicado 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.

Así, se consideró como base de análisis información documental. También, información 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). 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 se 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 la perspectiva de los gestores públicos habitacionales de tres instituciones públicas de los niveles municipales y provinciales de Lara en Venezuela. El estado de Lara se encuentra ubicado en la Región Centroccidental del país, cuenta con una población de dos millones habitantes. La población posee con un alto componente urbano, donde ha tenido lugar en los últimos años, un crecimiento y expansión de las periferias metropolitanas constituida por la ciudad capital de Barquisimeto y áreas aledañas de otras como Cabudare, Duaca y Quibor. El sistema de ciudades de Lara, ha sido foco tanto de las desigualdades socio-espaciales como de las distintas políticas nacionales que han procurado atenderlas -en el período analizado- desde la provisión de la administración estatal, centro de interés en el presente trabajo.

Políticas públicas de vivienda y los gestores públicos habitacionales

En principio, podemos relacionar el concepto de políticas públicas a decisiones y acciones (Salamanca, 1994; Oszlak y O'Donnell, 1995) omisiones (O'Donnell, 2008) de Estado (Oszlak y O'Donnell, 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 y O'Donnell, 1995), y contenido decisional obedece a elementos técnicos, políticos, ideológicos, económicos u otros (Salamanca, 2003).

La noción de «políticas públicas» asumida y desde las que nos posicionamos queda contenida a la perspectiva de Oszlak y O'Donnell (1995), de decisiones, acciones y omisiones estatales promovidas para encarar problemas de la sociedad, 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 o gobierno- a toma de posiciones que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión.

La noción de «vivienda» como elemento central de las políticas públicas es sin duda un aspecto importante al intentar promover el acceso, inclusión y disfrute de bienes y servicios habitacionales, y más concretamente a la ciudad, entre las personas. El término de vivienda es ante todo polisémico: techo, cobijo, lugar, mercancía, patrimonio, inversión económica, inclusive, un derecho humano fundamental para el disfrute de una vida digna y adecuada (Cortés Alcalá, 1995; 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 y Navarrete, 2004, p. 127).

A efectos de este trabajo cuando hablamos de «vivienda», nos referimos a la concepción “conjunto estructurado de bienes, servicios y situaciones (...) cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, 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” (Pelli, 2007, p. 171). Esta definición, observamos 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 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, p. 15).

La recuperación de esta noción, permite dimensionar 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. Tener presente estas claves puede alejar las equivocaciones de los planes públicos que dan por predefinidas las necesidades a través del relevamiento de información demográfica-habitacional de censos, encuestas y entrevistas, desestimando así que, estas provienen de controvertidas redes de relaciones condicionantes (Fraser, 1991). También que, la necesidad habitacional responde a un patrón único e indiferenciado para todos los grupos sociales, del que se da por supuesto que puede satisfacer todas las necesidades habitacionales de cualquier familia, y que suele confundirse y tomar, indebidamente, el lugar de la vivienda digna (Pelli, 2007).

Los GPH, en este particular siguiendo a Fraser (1991), intervienen como interlocutores entre discursos de los 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, 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.

En términos generales, al promover el acceso, inclusión y disfrute de servicios habitacionales existe un amplio abanico de prestaciones -del que la vivienda propiamente dicha tan solo es una dimensión- que considerar en las políticas de vivienda.

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 decisiones acerca de qué dimensiones han de ser consideradas como necesidades y cuáles no, así como, determinar con qué satisfacerla adecuadamente, es decir, momentos de estrecha relación con los procesos de formación de la política, gestión y desempeño que son objetos de análisis de este trabajo.

Dicho esto, queda en relevancia la necesidad de reconocer la perspectiva de los gestores en el proceso de transformaciones normativas y políticas en Venezuela en la dimensión de vivienda, que arroje luz para comprender el fenómeno de políticas promovidas en Venezuela.

El contexto de las políticas de vivienda en Venezuela (1999-2013)

Este conjunto de políticas en Venezuela, 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 habían generado y reproducido enormes brechas socio-espaciales en forma de pobreza y precariedad urbana. En el contexto, se reconoce en la periodización del marco de la Revolución bolivariana⁹ tres etapas de avance sobre materia habitacional en el país: auge, consolidación y debilitamiento.

La primera etapa, de auge (1999-2003), reconoce la formulación de un marco jurídico administrativo amplio y avanzado socialmente. La incorporación del derecho a la vivienda en la carta magna (Constitución Nacional, 1999), 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. También tiene lugar, el 24 de enero de 2002, tiene lugar una de las primeras sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que previo a constatar que la Banca Privada cometía delitos de usura, prohíbe la aplicación de los créditos indexados.

En este marco de auge de la Revolución bolivariana, tienen lugar dos programas nacionales de vivienda. El Programa de Inversión del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional¹⁰, implementado a partir del 21 de junio del año 2000, 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. Y, el Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares¹¹, con vigencia desde el 04 de febrero del año 2002, 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 (CTI) se previeron con competencia técnica y gestión administrativa de este programa.

En la segunda etapa, de consolidación (2004-2009), se observa la magnitud de la respuesta implementada ante la luz de la bonanza petrolera, los presupuestos públicos y las reformas administrativas y legales¹² impulsadas. En este sentido, recuperada la gobernabilidad -tras un fallido golpe militar de 2002- y el control de la industria petrolera estatal (PDVSA), el gobierno nacional avanzó en una serie de estrategias político-económicas: estabilidad presupuestaria, supresión de Entes públicos -y fusión de otros-, manejo 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 y Zerpa, 2016). Así, los ingresos extraordinarios percibidos de la exportación petrolera, especialmente a partir de 2004, permitieron pasar del ciclo de reformas normativas a la materialización de políticas sociales que adquirieron la denominación de «misiones sociales»¹³ identificadas por su carácter masivo y multidimensionalidad dirigidos a resolver necesidades rezagadas de la población.

En esta etapa, tienen lugar el grueso de programas habitacionales del gobierno Bolivariano entre ellos:

⁹ Véase, por ejemplo, la descripción del proceso en López Maya (2008).

¹⁰ Aprobada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.977 de fecha 21/06/2000.

¹¹ Aprobada en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela N° 37.378 de fecha 04/02/2002.

¹² Entra en vigencia diferentes leyes de contenido habitacional, en la que se destacan la ley de régimen prestacional de vivienda y hábitat (LRPVH) y el Decreto de ley de establecimiento de nuevos parámetros de vivienda adecuada (físico-calidad) de interés social a construir por el Estado.

¹³ 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).

- La Misión Hábitat¹⁴, denominada también Misión Vivienda, con vigencia desde el 21 de septiembre de 2004, estaba orientada a crear soluciones habitacionales de manera inmediata, de forma articulada con los gobiernos locales y las instituciones que venían trabajando en el sector.
- Transformación del Hábitat¹⁵, establecido desde el 09 de mayo de 2005, concebido como espacios para el ejercicio del poder de la comunidad en la transformación y evolución integral del hábitat, para contar con asesoría, asistencia técnica y formación permanente para el desarrollo de planes y programas de hábitat y vivienda.
- Sustitución de Viviendas (SUVD)¹⁶, iniciado el 01 de noviembre del año 2005, orientado a sustituir ranchos (viviendas precarias) en áreas urbanas como rurales de todo el país, por viviendas adecuadas. Se consideraron tres sub-programas para la vivienda: sustitución progresiva y mejoras en sitio; sustitución total cerca de la vivienda; el concepto de Nuevos Pueblos en la periferia de la ciudad. Intervenciones sobre Elementos del Mercado de Vivienda¹⁷ adelantado progresivamente a partir del año 2005, con regulaciones en torno a la prohibición de aplicación de créditos habitacionales indexados y el establecimiento de cuotas acorde al ingreso familiar. Posteriormente en 2007, extendido a estatizaciones de tierras (urbanas y rurales), de inmuebles existentes y de empresas de producción de materiales de construcción y transporte, mediante procedimientos administrativos breves con fines de desarrollar proyectos habitacionales e infraestructura urbana.
- Programa de Atención Habitacional para Familias Damnificadas y en Situación de Riesgo Inminente¹⁸, de vigencia el 11 de noviembre del año 2005, cuyo objeto tuvo la adquisición y construcción de viviendas unifamiliares y/o multifamiliares, así como el alquiler de viviendas para ser adjudicadas a familias damnificadas por eventos naturales y otros tipos de siniestro. Consideró también brindar apoyo a las familias que se encontraban en una situación de riesgo inminente que pueda ocasionar la pérdida total o parcial de sus viviendas.
- Proyectos Comunitarios en Barrios¹⁹, adelantado desde el 10 de abril de 2006, 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). - - Y, por último, la Misión Villanueva²⁰, establecida desde el 19 de marzo de 2007, con el propósito de crear ciudades sustentables y socialmente equitativas, así como también, a transformar el hábitat rural e indígena y, rehabilitar centros históricos y las urbanizaciones populares en las ciudades a nivel nacional.

La tercera etapa, de debilitamiento (2010-2013), se caracterizó por la reducción de los presupuestos, la preeminencia de los factores políticos²¹ y la merma de las respuestas estatales. Efectivamente, a partir de 2010, comienzan a disminuir los precios de las materias primas como el petróleo en el mercado internacional y a conformarse una crisis financiera mundial. Esta situación, en el caso venezolano, llevó a la reducción progresiva del Producto Interno Bruto (PIB), a una creciente inflación y una escasez de reservas públicas, que obligaron 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

¹⁴ Aprobada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 38.027 de fecha 21/09/2004 y modificada según Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09/05/2005.

¹⁵ Aprobado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 38.182 de fecha 09/05/2005.

¹⁶ Aprobado en según Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 38.304 de fecha 01/11/2005.

¹⁷ Aprobado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 38.100 de fecha 03/01/2005; Gaceta Oficial N° 38.756 de fecha 28/08/2007; Gaceta Oficial Extraordinaria 5.933 de fecha 21/10/2009; Gaceta Oficial N° 5.886 de fecha 18/06/2008; Gaceta Oficial N° 39.220 de fecha 14/07/2009; entre otras.

¹⁸ Aprobado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 38.104 de fecha 11/11/2005.

¹⁹ Aprobada en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela N° 5.806 de fecha 10/04/2006 y modificada en Gaceta Oficial N° 39.335 de fecha 28/12/2009.

²⁰ Aprobado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 38.647 de fecha 19/03/2007.

²¹ Después de la victoria electoral de diciembre de 2006, Chávez lanzó una nueva fase del proceso de cambios (incluida de la nueva Constitución de 1999), siendo objeto de cuestionamiento por los distintos actores sociales, 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. También, tiene lugar el tránsito de enfermedad del presidente Chávez hasta su fallecimiento en marzo de 2013.

(Hurtado y Zerpa, 2016). En lo sucesivo, condiciona la gestión de las políticas sociales del gobierno Bolivariano, 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 de Instituciones-Sociedad.

En este marco, continuó la inversión social con la ejecución de la Misión Villanueva (que se suprime en 2012) y Acciones de Intervención sobre Elementos del Mercado de Vivienda (sobre el suelo urbano, arrendamiento y desalojo) que pretendían regular y reglamentar. Acá se concentra la acción de la política estatal en la Gran Misión Vivienda Venezuela²², ambicioso programa aprobado el 28 de marzo del año 2012, cuya meta era construir 3 millones de viviendas en los sucesivos nueve años.

Todos estos programas nacionales de vivienda, aunque es poca la información oficial desagregadas por regiones, consideramos que tuvieron un alcance significativo de implementación en todo el territorio nacional, inclusive en el sistema de ciudades que constituyen el estado de Lara.

A partir del recorrido programático y normativo de estas políticas, se buscan abordar las condiciones de vivienda y hábitat de la población desde diversas iniciativas (heterogéneas) de atención del déficit cuantitativo como cualitativo.

Simultáneamente, se puede advertir el sostenimiento de la problemática en el marco estudiado, con el incremento del déficit total habitacional y el avance de crecimiento de asentamientos informales a nivel nacional. Por un lado, el déficit habitacional se vio incrementado de 1,2 millones en 1999 (Jaramillo, 2001) a 2,7 millones hogares al 2013 (Martini, 2013). Por otro lado, entre 1998 al 2012, se registró la ocurrencia de más de 25 mil ocupaciones espontáneas urbanas -o invasiones- y la construcción de al menos 1.6 millones de viviendas precarias por los propios pobladores, que pasaron a engrosar la dimensión del déficit antes citado. Las principales ocupaciones ocurrieron en Ciudades como Caracas, Puerto La Cruz-Barcelona, Valencia, Maracay, Barquisimeto, Maracaibo, Mérida, Maturín, entre otras. (UPLA-VEN Opinión 2012 en Pulido, 2014) con un correlato de crecimiento en zonas de riesgo, limitadas de servicios públicos y/o alejadas equipamientos colectivos y espacios públicos.

El financiamiento estatal en vivienda y servicios básicos de 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.

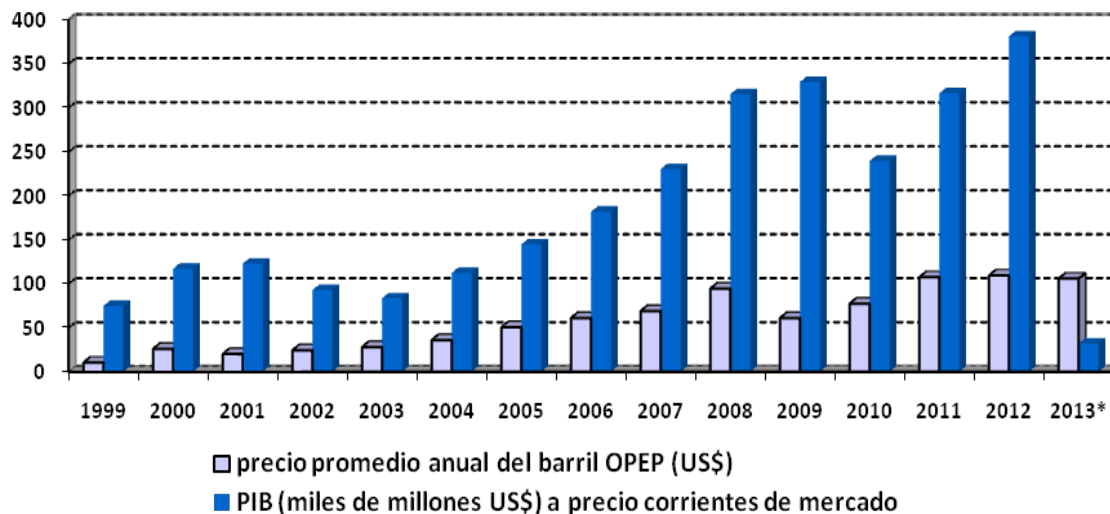
En el año 1998, el precio del petróleo venezolano se hallaba en US\$11 por barril, situación que cambiaría en los años sucesivos tras un «ciclo al alza»²³ a nivel internacional de los precios del petróleo, y que en 2004 había llevado a duplicar su costo en US\$32 (Álvarez, 2014). Los precios seguirán 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. Este escenario de bonanza petrolera, permitió al país obtener un crecimiento económico extraordinario por concepto de bienes y servicios finales producidos.

Es así como, entre 1999-2013, Venezuela recibió US\$960.589 millones por renta petrolera, un promedio de US\$6.500 millones anuales en este período (Álvarez, 2014). En total el producto interno bruto (PIB) acumulado en estos 14 años, se estima, en más de US\$2,6 billones (Ver Gráfico 1) una cifra relevante en la región para dicho período.

²² Aprobado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela N° 39.643 de fecha 28/03/2012.

²³ El aumento progresivo de los precios a nivel internacional, aun cuando no existe consenso (Arroyo y Cossio, 2015) son vinculado: 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.

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



Fuente: Elaboración propia 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 estimaciones periódicas (Enero - marzo de 2013).

Específicamente el financiamiento público social en el rubro de vivienda y otros servicios básicos²⁴ para este informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que moviliza proporcionalmente menor cantidad de recursos, también se ve incrementado -como promedio simple- del PIB de 0,9% en 1998-1999 hasta 1,6% en 2012-2013 [con un máximo de 3,4% en 2006-2007]. Este escenario situó a Venezuela, entre los países de la región que más recursos asignaron respecto del porcentaje del PIB en este rubro, esto es, una cifra total invertida de US\$60 mil millones entre 1999 al 2013.

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

Proceso social tejido alrededor de las políticas de vivienda en Venezuela (1999-2013)

A continuación se presentan los principales hallazgos producto del análisis de conversaciones con veinticinco «gestores públicos habitacionales de Lara»²⁵ que a efectos de este trabajo aportaron información valiosa, que complementada con información estadística o documental, permitieron caracterizar los procesos de formación, estilo de gestión y desempeño del conjunto de políticas a saber: programa de inversión del subsistema de vivienda y política habitacional, regularización de tenencia de tierra en asentamientos urbanos, misión hábitat, transformación del hábitat, sustitución de vivienda, intervenciones sobre elementos del mercado de vivienda, proyectos comunitarios en barrios, misión Villanueva, y gran misión vivienda Venezuela.

a) La formación de las políticas públicas de vivienda

Se puede advertir en base a las conversaciones realizadas con los GPH de Lara, desde una mirada general, que esta etapa 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

²⁴ Este rubro, además de vivienda propiamente dicha, incluye el financiamiento público en agua potable, saneamiento, equipamiento comunitario, y el medio ambiente.

²⁵ Participaron del estudio veinticinco GPH de Lara, en entrevistas individuales, quienes intervinieron desde las instituciones públicas con competencia municipal y provincial de dichas políticas nacionales de viviendas, en funciones de directivos, gerentes, coordinadores y supervisores.

reconocimiento y el ejercicio de fuerzas por reclamar, traducir y posicionar las políticas de sus necesidades. A continuación, presentamos los principales hallazgos:

- Cierta apertura a la participación de distintos actores en la estructuración, validación y diseño de las políticas, donde se hicieron presente diversidades de representaciones, intereses y propósitos.
- Definición de la problemática de vivienda como estructural y compleja. Es relacionada con aspectos multicausales que tienen que ver a interacciones de lógicas de acción social (mercado, Estado y de las propias personas) y ambiental (eventos extremos de la naturaleza). También, se vincula su constitución por componente de carencias y especialmente de precariedad.
- La problemática es argumentada desde una perspectiva local.
- La problemática es considerada acuciante. Es relacionada con afectación de la calidad de vida de la población.
- Observan diferentes motivaciones validadoras de la política, sociales, políticos e ideológicos (no necesariamente excluyentes).
- Ponen en evidencia un entramado complejo de actores e intereses en la validación y diseño.
- Ponen en observancia, diversidad de decisiones y programas que parecen corresponder con un abordaje integral del hábitat.
- 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.

A partir de los relatos, se considera 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, señalaba para el momento, la necesidad de un cambio de atención pública de la problemática de la población frente al contexto neoliberal que venía implementando con la facilitación de gobiernos anteriores. 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) los actores mejor 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 participan, se constata el hecho que el diseño de las políticas no siguió -o no estuvo contenido- en una agenda explícita de medidas resolutorias, las que, observadas desde la administración pública, tienen que ver con la previsibilidad, la planificación y el direccionamiento estratégico, como guía que permitiera establecer prioridades de acción. Esta situación se vincula a lo señalado en trabajos por Sepúlveda (2008) respecto a una tendencia en el campo de la vivienda en los países de la región de diseñar “políticas de gobierno” en vez de “políticas de Estado”, es decir, políticas de vivienda diseñadas y planificadas a mediano y largo plazo que trascienden el tiempo en que el gobierno está 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 resolutoria de la problemática, desprendiéndose y desactivando en casi todos los casos, la promovida por la gestión anterior.

b) El estilo de gestión de las políticas públicas de vivienda

A partir del análisis de los relatos de los GPH de Lara, advertimos desde una mirada general del conjunto de políticas objeto de estudio, 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 poco maduro o desarrollado y, un nivel bajo de articulación de agentes y actores sobre la producción del hábitat. A continuación, presentamos los principales hallazgos:

- 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 continuos 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, y/o empresas mal administradas (post-intervención). Destacan casos de expropiaciones, donde hubo ocupaciones sin los pagos correspondientes, por parte de Instituciones del Estado.
- 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 especialista universitarios, colegio de ingenieros, colegio de 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.
- Los gestores públicos habitacionales en esta etapa 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 propiamente de las políticas.

En esta etapa, a partir de los relatos, 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, 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 y los burócratas, una moneda de cambio en el juego electoral y/o en la adquisición de ventajas personales (Subirats et al., 2008).

Atendiendo a las tipologías de estilos de gestión de políticas de vivienda en América Latina definidas por Sepúlveda y 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.

c) El desempeño de las políticas públicas de vivienda

Del análisis de los relatos de los GPH de Lara, advertimos desde una mirada general del conjunto de políticas, un desempeño de resultados con un balance dispar. A continuación, presentamos los principales hallazgos:

- Respecto a la orientación hacia los problemas realizan tanto valoraciones positivas como negativas. Un grupo de GPH valoran positivamente aspectos como el incremento en la producción de nuevas

soluciones habitacionales (más de un millón²⁶ en 14 años); construcción de viviendas adecuadas referida a las dimensiones de las habitaciones de 64 m²; acabados y materiales utilizados, el desarrollo de infraestructura (sobre todo ambulatoria-hospitalarias, alimentarias y educativas); la modesta ampliación de servicios básicos y mejoramiento barrial; e inclusive, de intervenciones sobre diferentes elementos del mercado (suelo, créditos inmobiliario, alquiler, materiales de construcción, entre otros). Para otro grupo de GPH, las valoraciones negativas argumentan la falta de relación de las acciones respecto de las dimensiones del déficit habitacional²⁷; la falta de integralidad de las respuestas, pues se concentran en la producción masiva de nuevas viviendas; la integración urbano-social, debido a que no todas las viviendas asignadas contaban con garantías de localización, movilidad, conexión a servicios básicos, equipamiento colectivo y acceso a empleos; y hasta de eficacia, por cuanto muchos de los proyectos y programas habitacionales tardan largos años en materializarse en el territorio, siendo objeto de reducción de metas físicas especialmente por el tema inflacionario.

- Respecto al reconocimiento de los destinatarios también se hacen presente valoraciones positivas como negativas. Para un grupo de GPH, se valoró como positivo el hecho que los pagos de las viviendas asignadas a través de créditos habitacionales se ajustaban a cuotas razonables atadas al ingreso familiar, así como también, razonabilidad de aspectos como costos (viviendas otorgadas), elegibilidad y equidad de los programas promovidos por el gobierno. Para otro grupo de GPH, las valoraciones negativas remiten a la consideración de elegibilidad, condicionada a la afiliación política partidaria de los destinatarios.
- 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 desde lo institucional. Esta evaluación entendida como mediciones y registros de los resultados e impacto social de los proyectos desarrollados (asociados a indicadores como 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 al Ministerio de Vivienda y Hábitat (MINVIH), Gobernaciones, Alcaldías y Parlamentos Legislativos, como formas de rendición de cuenta institucional, y también, para uso interno de las propias organizaciones (provinciales y municipales) que, en ciertos casos, suelen justificar las correcciones y/o re-direccionamiento de las mismas.

Existió entonces en las políticas públicas de vivienda (1999-2013), un desfase entre la etapa de diseño que parecía contener una cierta integralidad de acciones, y de implementación de políticas erradas (especialmente de corta vida y vivendista) que se entienden en relación dialéctica con las debilidades advertidas sobre el estilo de gestión. La implementación de este tipo de políticas se inserta en una tendencia de producción urbano-habitacional común en los países de América Latina, que para Sepúlveda y 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.

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 que 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 permeados ante las múltiples presiones actorales (de poder) o condicionantes (de entorno), al intentar traducir y repositonar las necesidades en políticas de necesidades.

²⁶ La cifra de 1 millón de soluciones habitacionales es coincidente al cuantificar los registros comunicados gubernamentales en informes de Memorias y Cuenta del MINVIH (1979-2013) y MPcomunas (2011-2013) que reflejan, por ejemplo, que en la gestión de Hugo Chávez (1999-2013) se desarrollaron cerca de 1.094.742 soluciones conjuntas público-privado, frente a otras gestiones: 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.

²⁷ Se estima, en base a consulta a expertos de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela que más del 70% de soluciones habitacionales generadas por la gestión presidencial de Hugo Chávez (1999-2013) se dirigieron a atender el componente cuantitativo (o de carencia) del déficit habitacional total en el país.

Reflexiones finales

El presente trabajo ha permitido realizar un recorrido comprensivo (general) por las políticas públicas de vivienda promovidas en Venezuela por el gobierno Bolivariano (1999-2013) a partir de la caracterización del contexto -donde se insertan- como del proceso social tejido alrededor de la formación, estilo de gestión y desempeño de las políticas de la cuestión, recuperando información documental e información proporcionada por gestores públicos habitacionales del estado de Lara (provinciales y municipales) que participaron.

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 acciones consistente con un diagnóstico estructural y complejo de la problemática y un diseño resolutivo de integralidad del hábitat. Estos avances aunados a una gestión de estilo compensatoria llevaron al incremento de producción de soluciones habitacionales, el desarrollo de infraestructura primaria, la modesta ampliación de servicios básicos y mejoramiento barrial, 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 de Lara, también advierte la otra cara de la política, que da cuenta de algunas debilidades y omisiones. Un entorno institucional poco maduro y un nivel bajo de articulación de actores alrededor de la gestión que restan efectividad en 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 la cualificación del entorno construido de las ciudades.

Así comprendido, los hallazgos revelan que la principal debilidad que atravesó la política pública nacional de vivienda (1999-2013) pareció no encontrarse en las etapas procesuales tempranas de la política, esto es el marco jurídico-normativo construido o en la etapa de formación (estructuración, validación y diseño), sino, en etapas tardías de la gestión y la -falta de- implementación donde terminan desdibujándose en políticas erráticas (especialmente vivendista y de corta vida). El Estado-gobierno venezolano en el período analizado, como quedó evidenciado, ha incidido en la determinación de importantes políticas públicas de vivienda, a diferencia de otros países de la región en el mismo período, donde el determinante ha sido el mercado y el Estado actuando como facilitador.

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 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 deberían 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 resolutiva de largo plazo; esto es, una política que incorpore calidad técnica, favorezca la integración urbana social, considere los múltiples satisfactores del amplio alcance de la prestación habitacional y, que esté 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), interdisciplinaria y multisectorial como forma de agregar valor y sumar habilidades-capacidades inventivas e innovación.

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 hacerla efectivas. Si bien, las

condiciones normativas-legales han experimentado un significativo avance en los últimos años, las demás, están a la orden del día, como un segundo desafío de la política de vivienda en Venezuela, y 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 las condiciones 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. Las estrategias 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 lo actuado, son actores claves para realizar aportes al (re)interpretar y (re)posicionar las necesidades de vivienda. 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 desde la administración institucional en forma de políticas públicas.

La complejidad de la problemática 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.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). La ciudad confusa. La mano inoxidable del mercado y la producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis. *EURE*, 381 (114).
- Alguacil, J. (1995). Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública. En Cortés Alcalá, L. (comp.). *Pensar la Vivienda* (pp. 70-90). Agora Talasa Ediciones.
- Bermúdez, A. (25 de febrero de 2016). *Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica*. BBC News Mundo.
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab
- Arroyo, A. y Cossio, F. (2015). *Impacto fiscal de la utilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe*. CEPAL-AECID. Publicación de las Naciones Unidas.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. (4a. ed.). Ediciones Manantial.
- Cohen, M., Carrizosa, M. y Gutman, M. (2016). *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina* (1a. ed.). Café de las Ciudades.
- Cortés Alcalá, L. (1995). *La cuestión residencial. Bases para una sociología del hábitat* (1a. ed.). Fundamentos.
- Cortés Alcalá, L., Menéndez, V. y Navarrete, J. (2004). La vivienda como factor social de integración de los inmigrantes. *Documentación Social*, (132), 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.
- Denche, C. (1995). La vivienda pública: aciertos, errores y retos. En Cortés Alcalá, L. (comp.). *Pensar la Vivienda* (pp. 91-99). Agora Talasa Ediciones.

- Díaz Polanco, J. (2003). La política de salud en la quinta república: ¿Una política de Estad? En Mascareño, C. (coord.). *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano* (pp. 119-132). CENDES.
- Díaz Polanco, J. y Feo, O. (2001). La relación investigación diseño de políticas-toma de 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.
- Elorza, A. (2014). *Segregación residencial en la ciudad de Córdoba. Dinámica y efectos en la calidad de vida de la población pobre segregada*. [Trabajo Especial de Doctorado, Universidad Nacional de Cuyo].
- Fernández Wagner, R. (2004). La construcción y desconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. *Revista INVI*, 19, (50), 13-22.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, (Marzo).
- Graglia, E. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas: Hacia un modelo relacional*. (1a. ed). EDUCC.
- Hurtado, A. y Zerpa, S. (2016). Misiones Sociales en Venezuela: Concepto y Contextualización. *Sapienza Organizacional*, 3, (6), 37-64.
- Jaramillo, C. (2001). La política habitacional en Venezuela: A la búsqueda de un nuevo Contrato Social. *Fermentum.*, 11, (31), 222-241.
- Martini, A. (2013). *La década en la que menos se construyó. El ritmo de construcción de la Misión Vivienda bajo 38% para el primer semestre del 2013*. Dinero Digital. <http://www.dinero.com.ve/din/inicio-destacados/la-d%C3%A9cada-en-la-que-menos-se-construy%C3%B3>
- Montoya, O. (2008). *Ciudad de mis Sueños: Vida en la periferia de Córdoba, Argentina*. [Proyecto de investigación de maestría, Universidad de San Buenaventura Cali, Colombia y la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina].
- López Maya, M. (2008). Venezuela: Hugo Chávez y el Bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14 (3), 55-82.
- O'Donnell, G. (4-7 de noviembre de 2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. [Ponencia]. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Olejarczyk, R. (2015). *Tiempos y lugares de la política de construcción de viviendas sociales*. [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires].
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *REDES*, II (4), 99-128.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano* (2a. ed. ampl.). Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Pelli, M.B y De Manuel, E. (2017). Universidad y producción social del hábitat: investigación, formación y acción. *Hábitat y Sociedad*, (10), 5-12.
- Pelli, V. (2007). *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda – incluirse en la sociedad*. Nobuko.
- Pírez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*. 10 (22), 45-67.

- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metr p le, São Paulo*, 16 (31), 37-60.
- Pulido, N. (2014). Bordes urbanos metropolitanos en Venezuela entre nuevas leyes y proyecto inmobiliarios. *Cuaderno de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 23 (1), 15-38.
- 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. *Politeia*, (17), 223-259.
- (2003). Prologo de Políticas Públicas. En Mascareño (coord.). *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano. Serie temas de docencia* (1a. ed.). CENDES.
- Sepúlveda, R. (2008). Limitaciones y desafíos de una política habitacional integral. En Aravena, S. y Sandoval, A. (ed.). *Política habitacional y actores urbanos*.(pp. 15-42. Ediciones Sur.
- Sepúlveda, R. y Fernández Wagner, R., (2006). *Revisión crítica de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. (1a. ed.). Centro Cooperativo Sueco.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.