

**POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA  
UNA MIRADA RETROSPECTIVA  
A LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA (2011-2023)**  
(segunda parte)

HOUSING POLICIES AND PROGRAMMES  
A RETROSPECTIVE APPROACH TO THE  
GREAT MISSION HOUSING VENEZUELA (2011-2023)  
(part two)

XAVIER VALENTE\*  
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
<https://orcid.org/0000-0002-9616-5920>

Fecha de recepción: 13/06/2023– Fecha de aceptación 27/11/2023  
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.1.02>

---

\* Sociólogo. Mag. Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV). Especialista en Gobierno y Política Pública (UCV) y Análisis Demográfico para el Desarrollo (UCAB). Doctorando en Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Profesor-Investigador de Faces-UCV.  
Correo-e: [xaviervalente@gmail.com](mailto:xaviervalente@gmail.com).



**Resumen:**

Este artículo –cuya primera parte de publicó en el vol. XXIX, n° 2 de 2023– tiene como propósito describir las principales características del proceso de diseño e implementación de la *Gran Misión Vivienda Venezuela* (GMVV) como uno de los programas sociales de mayor relevancia de los últimos años en materia de vivienda y hábitat en el país. En casi un siglo desde el inicio de la intervención estatal en el sector, este programa se ha plantado las más ambiciosas metas de construcción y ha contado con el mayor volumen de recursos financieros asignados a una acción gubernamental de esta naturaleza. A través de una aproximación al análisis retrospectivo sistematizado por autores como Richard Elmore (1996), en esta segunda parte se aporta una aproximación al complejo e incierto proceso de asignación de viviendas, se describen los seis vértices o ejes de acción que componen el programa y se presentan de forma sucinta los principales resultados cuantitativos, de acuerdo con la información oficial disponible. De manera transversal se identifican algunos de los principales riesgos que enfrenta la GMVV en su objetivo de contribuir a garantizar el derecho a la vivienda adecuada. Se concluye que la orientación de este programa ha otorgado un mayor énfasis a la construcción masiva de viviendas que al desarrollo integral de las ciudades.

**Palabras clave:** Política social / Programas sociales / Vivienda adecuada / Vivienda y hábitat / Gran Misión Vivienda Venezuela / Venezuela

**Abstract**

This article, which is published in two parts, aims to describe the main characteristics of the design and implementation process of the *Great Housing Mission Venezuela* (GMHV) as one of the most relevant social programs in recent years in terms of housing and habitat in the country. In almost a century since the beginning of state intervention in the sector, this program has set the most ambitious construction goals and has had the largest volume of financial resources allocated to government action of this nature. Through an approach to the retrospective analysis systematized by authors such as Richard Elmore (1996), this second part provides an approach to the complex and uncertain process of housing allocation, describes the six vertices or axes of action that make up the program and succinctly presents the main quantitative results. according to the official information available. In a transversal way, some of the main risks faced by the GMHV in its objective of contributing to guaranteeing the right to adequate housing are identified. It is concluded that the orientation of this program has given greater emphasis to the massive construction of housing than to the integral development of cities.

**Keywords:** Social policy / Social programs / Adequate housing / Housing and habitat / Great Housing Mission Venezuela / Venezuela

**JEL:** P25, R21, R31

## I. POBLACIÓN OBJETIVO DE LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA (GMVV)

En sus inicios, la *Gran Misión Vivienda Venezuela* (GMVV) se concentró en la reubicación de la población afectada por los desastres naturales<sup>1</sup> ocurridos durante los años 2010 y 2011 en los denominados «refugios dignos», definidos por la *Ley Especial de Refugios Dignos* (Presidencia de la República, 2011a: art. 2) como:

... espacios (...) para la vida y la convivencia en comunidad (...) hasta tanto cese la situación de emergencia o desastre, y mientras el Gobierno (...) garantiza el regreso seguro de las familias a sus viviendas y comunidades de origen, o les procura una nueva vivienda, en caso de riesgo vital o pérdida irreparable de la misma.<sup>2</sup>

Con el tiempo, esta población objetivo se fue ampliando para incluir otras familias en situación de pobreza o pobreza extrema que poseían viviendas en zonas de alto riesgo, es decir, vulnerables a fenómenos climáticos, en suelos con tendencia a deslizamientos, con materiales no adecuados o ubicadas en zonas no aptas para vivir (Transparencia Venezuela, 2013: 4). También incluyó a familias sin vivienda propia y con ingresos mensuales de uno o dos salarios mínimos a los que se les ofrecían subsidios de entre 60% y 80% del valor de los inmuebles (Transparencia Venezuela, 2013:4). Y, desde 2012, a través del subprograma 0-800MIHOGAR –que se abordará con detenimiento en un apartado posterior– se incluyeron, en principio, a las familias con ingresos mensuales entre tres y quince salarios mínimos. En todos los casos, las personas que integran las familias adjudicatarias son identificadas como «viviendo-venezolano».

Igualmente se han anunciado otros subprogramas dirigidos a grupos poblacionales específicos, tal como ocurrió en 2013 con la *Gran Misión Vivienda Obrera*. Para la activación de esta modalidad, los trabajadores, con más de un año de antigüedad en las instituciones o empresas que estén cotizando en el Fondo de Ahorro Obligatorio de Vivienda (FAOV), pueden conformar «colectivos de trabajadores» (Defensoría del Pueblo, DdP, 2014:180). Posteriormente, deben recolectar la información socioeconómica de las familias, organizarse en un grupo de máximo 200 familias para conformar la Asamblea Viviendo-venezolano (AVV) e identificar o proponer terrenos disponibles para ser evaluados por el Instituto

---

<sup>1</sup> Esta práctica se ha mantenido hasta hoy. La más reciente experiencia fue en el marco de la tragedia de Las Tejerías (estado Aragua) ocurrida en octubre de 2022. Se trató de un conjunto de deslaves e inundaciones provocadas por el Huracán Julia y que dejaron como consecuencia 54 muertos, 8 desaparecidos y 765 viviendas destruidas, según los datos de Protección Civil.

<sup>2</sup> Este primer grupo contó con un subsidio del 100% del valor de la vivienda adjudicada.

Nacional de Tierras Urbanas (INTU). Finalmente, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (MINHVI) evalúa la propuesta y el financiamiento (DdP, 2014:180). Se estima que el 20% de las viviendas construidas sean destinadas a trabajadores del sector público (MINHVI, 2016c).

Más adelante, en 2017, el presidente Maduro creó la *Gran Misión Vivienda Juvenil*, que contempla «un millón de viviendas adicionales exclusivas» para parejas jóvenes de entre 21 y 30 años (VTV, 13/10/17). Sin embargo, desde 2016, ya se tenía previsto que el 40% de las viviendas construidas serían destinadas a los jóvenes (MINHVI, 2016c). El subprograma incluye cinco líneas de acción: a) Plan terreno propio: para el acceso a materiales y recursos para que construyan su vivienda; b) entrega de créditos para la ampliación y mejoras; c) activación de las AVV Juveniles; y d) participación de jóvenes con experiencia en el área de la construcción para la culminación de edificaciones, a través de la *Gran Misión Chamba Juvenil* (MINHVI, 16/06/2021).

Más recientemente, algunos expertos señalan que la GMVV es «la Misión más alejada de la focalización» (España, 2015: 13) y esto se debe a que existe una diversidad de poblaciones objetivo con distintas demandas y características socioeconómicas que están siendo abordadas desde un mismo programa social (Transparencia Venezuela, 2013: 5), lo que sin duda tiene efectos, no solo sobre las metas planteadas, sino también, en los criterios de selección de los adjudicatarios.

### **Proceso de asignación de las viviendas**

Cariola (2015) señala que la asignación es un proceso «conflictivo», no solo por el cuantioso número de familias que requieren viviendas, sino también por su impacto en la conformación e integración socioterritorial de las nuevas comunidades. Esto ocurre también porque, como se ha explicado antes, desde el inicio del programa se ha ido ampliando la población objetivo, desde las familias damnificadas por las lluvias de 2010 y 2011, hasta otros sectores, estipulando una meta de alrededor de 5.000.000 de viviendas para 2025.

En la práctica, la *Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat* (LRPVH) establece que el MINHVI será el encargado de regular los requisitos y prioridades para el acceso de los usuarios a programas del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (SNVH), tales como la GMVV. Entre los parámetros que la ley sugiere considerar dentro de los «niveles de atención» destacan los siguientes:

1. nivel del ingreso; 2. personas que integran el grupo familiar según su número, filiación y condiciones socioeconómicas; 3. condición laboral de las o los integrantes mayores de edad del grupo familiar y tipo de empleo

según su carácter formal o informal; [y] 4. tipo de necesidad del grupo familiar en materia de vivienda y hábitat (Presidencia de la República, 2012: art. 57).

Del mismo modo, la LRPVH establece como sujetos de protección especial a:

1. las comunidades indígenas; 2. las damnificadas o los damnificados; 3. las personas que tengan disminuidas sus capacidades físicas o psíquicas; 4. las personas mayores de sesenta años de edad; 4. las mujeres solas o los hombres solos, que ejerzan la jefatura de familia, con ingreso mensual de hasta un máximo de tres salarios mínimos urbanos; 5. las personas y las familias con ingreso promedio mensual menor a dos salarios mínimos urbanos; [y] 6. cualquier otra persona o grupo que así sea declarado por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de vivienda y hábitat Presidencia de la República, 2012: art. 56).

En ese sentido,

La primera prioridad para la asignación de viviendas construidas a través de la GMVV la tienen los grupos familiares con mayor necesidad y vulnerabilidad de sus integrantes: refugiados, familias sin vivienda inscritas en el Registro Nacional de Vivienda (RNV) ponderadas según un baremo y/o propuestas por los Consejos Comunales de las zonas respectivas donde se construyen los urbanismos (Cariola, 2015: 34).

Respecto a la asignación de viviendas, el exministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, Ricardo Molina, explicó lo siguiente (Colmenares, 2013: 5):

...el 70% de las asignaciones se hace mediante el Registro Nacional de Viviendas, un 15% lo determina el Gobierno del Distrito Capital, región donde se concentra la más alta demanda, y un 15% le corresponde al Órgano Superior de Vivienda, para atender emergencias de nuevos damnificados o casos extraordinarios, tales como aquellas familias que tengan miembros con enfermedades terminales o condición de discapacidad.

Una distribución de la asignación de viviendas bajo tales criterios constituye un riesgo de discrecionalidad para los funcionarios y autoridades vinculadas al programa, y no permite al resto de los aspirantes conocer ni su ubicación real respecto al proceso de asignación ni cuáles grupos familiares ya han sido seleccionados. Los criterios establecidos en el baremo antes señalado se nutrieron tanto de lo establecido en la LRPVH (Farías, 2015: 87), como por los datos arrojados por el RNV (Cariola, 2015: 34). Dicho baremo está conformado por las siguientes categorías (Farías, 2015: 87-88):

- a) Nivel de riesgo vital en el sitio actual de habitación: «con el cual se busca evaluar el entorno de la vivienda, es decir, estudiando la ubicación de ésta en el momento del registro del solicitante...».
- b) Integrantes de la familia con problemas severos de salud o discapacidad: «...se busca conocer si en el grupo familiar (...) se encuentran casos especiales, bien sea de salud o discapacidad».
- c) Características de la jefa o jefe de la familia: «el objetivo en esta ocasión es el acercamiento a la realidad de la mujer o del hombre que encabezan al grupo familiar...».
- d) Nivel educativo de la jefa o jefe de familia: «...grado de instrucción que posea la mujer o el hombre que encabece al grupo familiar...».
- e) Cantidad de integrantes del núcleo familiar: «...número de personas que conforman el núcleo familiar que buscan ser beneficiados por la GMVV».
- f) Edad del jefe o jefa de familia: «...tomando en cuenta los años cumplidos».
- g) Condición socioeconómica del núcleo familiar: «...se persigue el acceso a la información de los ingresos económicos del grupo familiar».

El objetivo principal del baremo (ver cuadro n° 1) es jerarquizar y priorizar a las familias registradas a través de una evaluación que contempla la suma de los valores ponderados que resulten en cada «aspecto», es decir, los siete elementos antes mencionados. Y si bien se desconoce el nivel de utilización y el alcance de esta metodología en la actualidad, no es menos cierto que los componentes del baremo presentado están en sintonía con la priorización de los sectores de más bajos ingresos, es decir, uno de los focos de atención de la GMVV.

Tampoco se conoce de qué forma se vincula este baremo con el RNV o el antiguo Registro Único de Postulantes del MINHVI o si existen procesos de verificación y validación posterior de la información suministrada a fin de evitar distorsiones u omisiones en las declaraciones de los potenciales beneficiarios. Cabe señalar además que el RNV, cuyo proceso de implementación se reseña más adelante, no ha sido publicado.

De igual manera, la escasa difusión sobre los criterios establecidos para la asignación de viviendas «crea la posibilidad de que (...) se asigne a personas o familias que no sean prioritarias o no sean objeto del programa» (Transparencia Venezuela, 2013: 5). En ese particular, cabe destacar que «mientras más definido y segmentado sea el grupo receptor del programa se obtendrá mejores resultados» (Transparencia Venezuela, 2013: 3). Otro problema adicional es que no se publican listados con los nombres de los adjudicatarios de la GMVV ni la ubicación de las viviendas (Provea, 2013a: 14-15). En consecuencia, estos elementos constituyen un riesgo de transparencia que pueden derivar en un uso discrecional del programa.

**Cuadro N° 1. Baremo para la asignación de viviendas en el marco de la GMVV**

#	Aspecto	Condición	Peso	Valora- ción	Valoración ponderada
1	Nivel de riesgo vital en el sitio actual de habitación	Alto	20	3	<b>10,00</b>
		Medio		2	<b>6,67</b>
		Bajo		1	<b>3,33</b>
2	Integrantes de la familia con problemas severos de salud o discapacidad	Ninguno	25	0	-
		1		1	<b>4,17</b>
		2		2	<b>8,33</b>
		3 o más		3	<b>12,50</b>
3	Características de la jefa o jefe de familia	Mujer menor de edad, con hijos, sin pareja	15	4	<b>6,00</b>
		Mujer mayor de edad, con hijos, sin pareja		3	<b>4,50</b>
		Mujer menor de edad, con hijos y pareja		1	<b>1,50</b>
		Mujer mayor de edad, con hijos y pareja		0	-
		Hombre menor de edad, con hijos, sin pareja		3	<b>4,50</b>
		Hombre mayor de edad, con hijos, sin pareja		2	<b>3,00</b>
		Hombre menor de edad, con hijos y pareja		1	<b>1,50</b>
		Hombre mayor de edad, con hijos y pareja		0	-
4	Nivel educativo de jefa o jefe de familia	Ninguno	5	6	<b>1,43</b>
		Inicial		5	<b>1,19</b>
		Primaria		4	<b>0,95</b>
		Secundaria		3	<b>0,71</b>
		Técnico Superior		2	<b>0,48</b>
		Universitario		1	<b>0,24</b>
5	Cantidad de integrantes del núcleo familiar	1	15	0	-
		2		1	<b>0,42</b>
		3		2	<b>0,83</b>
		4		3	<b>1,25</b>
		5		4	<b>1,67</b>
		6		5	<b>2,08</b>
		7		6	<b>2,50</b>
		8		7	<b>2,92</b>
		9 o más		8	<b>3,33</b>

#	Aspecto	Condición	Peso	Valoración	Valoración ponderada
6	Edad del jefe de familia	Menos de 18 años	10	6	<b>3,33</b>
		19 a 30 años		5	<b>2,78</b>
		31 a 40 años		4	<b>2,22</b>
		41 a 55 años		3	<b>1,67</b>
		56 a 65 años		4	<b>2,22</b>
		66 a 74 años		5	<b>2,78</b>
		75 años o más		6	<b>3,33</b>
7	Condición socio-económica del núcleo familiar	Menos de 1 salario mínimo	10	5	<b>3,33</b>
		1 a 2 salarios mínimos		4	<b>2,67</b>
		2 a 3 salarios mínimos		3	<b>2,00</b>
		3 a 4 salarios mínimos		2	<b>1,33</b>
		Más de 4 salarios mínimos		1	<b>0,67</b>

Fuente: Farías (2015: 91,92)

## El programa 0800-MIHOGAR

Como se ha explicado previamente, con el paso del tiempo la GMVV ha ido ampliando su población objetivo. Uno de los subprogramas creados con esa finalidad ha sido el denominado 0800-MIHOGAR, el cual funciona desde agosto de 2012 y está dirigido a la «clase media» (grupos familiares con ingresos superiores a 3 y hasta 20 salarios mínimos). Sus primeros lineamientos fueron publicados en 2014 y establecían ingresos superiores a 3 y hasta 15 salarios mínimos (Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, MINVIH, 2014). En 2016, se publican tanto los lineamientos para su aplicación (Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, MINHVI, 2016a) como el método de selección de los participantes que actualmente están vigentes (MINHVI, 2016b). No obstante, desconocemos si en la actualidad esos criterios siguen siendo válidos, por cuanto el salario mínimo ha perdido toda relevancia como marcador de niveles de ingreso.<sup>3</sup>

Para poder optar a esta modalidad, el solicitante debe ser cotizante activo del FAOV o del Fondo de Ahorro Voluntario para la Vivienda (FAVV), no debe poseer vivienda principal y debe realizar un registro electrónico en la plataforma dispuesta por el MINHVI para tal fin (<http://sigevih.minhvi.gob.ve>) (MINHVI, 2016a: art. 2).

<sup>3</sup> En junio de 2023, el salario mínimo nacional se ubica en Bs. 130, es decir, USD 4,81 a la tasa oficial.

La Inmobiliaria Nacional S.A. (Presidencia de la República, 2011c), adscrita y bajo el control accionario del Órgano Superior de Vivienda y Hábitat (OSVH), es la encargada de la gestión de venta y promoción de las viviendas construidas en el marco de este subprograma (MINVIH, 2014: art. 4). Las empresas públicas o privadas que deseen participar en el programa deben inscribirse en el «Registro Nacional de Constructoras» del MINHVI. Luego podrán postular proyectos a ser financiados con recursos propios de las constructoras, del Estado o de la cartera hipotecaria obligatoria.

Una vez seleccionado el proyecto, se suscribe un convenio con la Inmobiliaria Nacional S.A. que establezca las condiciones e incentivos (MINHVI, 2016a: art. 3). Una vez que la obra alcance un 90% de ejecución física será posible iniciar el proceso de preasignación (MINHVI, 2016a: art. 6), para lo cual el sistema web emite un certificado a los seleccionados, el cual contiene los derechos y obligaciones que supone este proceso (MINHVI, 2016a: art. 7), y se envía un mensaje de texto al teléfono móvil registrado en el sistema (MINHVI, 2006b: art. 4).

El listado de preasignación también se remite al banco financista y a la empresa constructora. A partir de ese momento las personas preasignadas cuentan con un lapso no prorrogable de treinta días continuos para entregar ante el constructor los requisitos exigidos por el banco (MINHVI, 2016a: art. 7). Una vez que se genera una precalificación financiera positiva (MINHVI, 2016a: art. 8) y se aprueba «el crédito para la adquisición de vivienda principal se procederá a la emisión del documento de propiedad familiar...» (MINHVI, 2016a: art. 10). Los créditos otorgados en el marco de esta modalidad pueden ser hasta por el 100% del valor de los inmuebles y no requerirán avalúos (MINHVI, 2016a: art. 14). Y también existe la modalidad de pago de contado (MINHVI, 2016b: art. 7).

Entre los mecanismos previstos para reducir los costos de las obras y garantizar precios más accesibles se incluyen los siguientes: a) «exoneración del impuesto al valor agregado a los constructores»; b) «exoneración del pago de impuesto sobre la renta a los constructores»; c) «financiamiento a tasas preferenciales para la construcción y adquisición de viviendas, a través de la cartera obligatoria para vivienda de la banca pública y privada»; y d) «proveeduría de materiales e insumos a través de Construpatria S.A.» (MINHVI, s/f).

En cuanto al proceso de selección o preasignación, éste se realiza en correspondencia a lo señalado en el «Método de selección de beneficiarios y beneficiarias» (MINHVI, 2016b: art. 1). El trámite es totalmente gratuito, por lo que se sanciona el uso de gestores (MINHVI, 2016b: art. 7). Los criterios establecidos para la preasignación son los siguientes (MINHVI, 2016b: art. 3):

- a) Factor geográfico: «ubicación del optante, respecto al desarrollo urbanístico».
- b) Factor social: «carga familiar (familias extendidas, pareja sin hijos, pareja con hijos, solteros o solteras, etc.)».
- c) Factor económico: «ingresos del solicitante ubicados entre los tres y los veinte salarios mínimos».
- d) Otros factores:
  - «Condición de vivienda actual».
  - Condición de salud: «el 5% de asignación corresponderá a personas con alguna discapacidad».
  - «Selección de grupos de forma proporcional y aleatoria, en función a segmentos o rangos de ingresos».
  - «Selección de forma proporcional y aleatoria, en función a grupos etarios».
  - «Programas especiales de vivienda».

La resolución respectiva no indica mayores detalles del proceso de calificación y ponderación de cada factor. Simplemente se limita a explicar que:

el 70% de la muestra seleccionada se hará aleatoriamente o conforme a los criterios que [se] aplique[n] basados en los principios de razonabilidad, eficiencia y oportunidad que rigen la actividad administrativa, y el 30% restante estará disponible para la atención de casos especiales y/o urgentes que se encuentren inscritos y seleccionados por el OSVH (MINHVI, 2016b: art. 3).

A pesar de que en el instructivo se especifica que el método «es un sistema automatizado de calificación y selección (...), conforme a criterios incluyentes, objetivos y transparentes» (MINHVI, 2016b: art. 2), en la práctica, sus parámetros poco claros constituyen un riesgo para el surgimiento de mecanismos discrecionales en la asignación.

## II. COMPONENTES DE LA GMVV: VÉRTICES

En 2011, se plantearon cinco vértices o ejes de acción de la GMVV y, a partir de enero de 2016, el presidente Nicolás Maduro incorporó un componente adicional relacionado con otro programa social denominado «Mi casa bien equipada» (MINHVI, 2016d). Este esquema de vértices fue empleado por primera vez con la GMVV y en la actualidad es un estándar en el diseño de nuevos programas. Así, por ejemplo, las *Grandes Misiones: A Toda Vida Venezuela* (2012), *Hogares de la Patria* (2014), *Abastecimiento Soberano* (2016) y *Venezuela Bella* (2019), así como

las Misiones *Eléctrica Venezuela* y *Transporte*, se estructuran bajo el esquema de vértices. Los seis vértices de la GMVV se describen a continuación:

Figura N° 1. Los seis vértices de la GMVV



Fuente: MINHVI (2011).

### Vértice 1°: Pueblo organizado

Su propósito inicial fue realizar un RNV a fin de calcular la demanda habitacional. El RNV tuvo como objetivo «identificar con precisión a las familias que en Venezuela no tienen vivienda propia o residen en situación de riesgo» (MINCI, 2014: 81). Según el MINVIH, se trataba de un «estudio científico», que permitió precisar y caracterizar el déficit de viviendas, en términos, no sólo de cuántas y de qué tipo de viviendas se necesitan, sino también del lugar donde se requieren (MINVIH, 2012: 16). Cabe destacar que este proceso se realizó casi en paralelo con el levantamiento del *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda* de 2011 (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2012). Tradicionalmente, el Censo había sido la fuente de datos utilizada para estimar el déficit habitacional y las características estructurales de las viviendas.

El RNV se desarrolló en 3 fases u «oleadas» para abarcar todas las entidades federales del país, a saber:

Figura N° 2. Venezuela. Oleadas de la GMVV por entidad federal, 2011



Fuente: MINHVI (2011).

- Fase I (mayo, 2011): el Distrito Capital y los estados Falcón, Miranda, Vargas y Zulia, es decir, las entidades más afectadas por las lluvias. Se registraron 1.302.721 familias aproximadamente.<sup>4</sup>
- Fase II (julio, 2011): los estados Aragua, Carabobo, Lara, Mérida, Táchira, Trujillo y Yaracuy. Se registraron 1.163.168 familias aproximadamente.
- Fase III (septiembre, 2011): los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Barinas, Bolívar, Cojedes, Delta Amacuro, Guárico, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa y Sucre. Se registraron 1.210.450 familias aproximadamente.

Para participar se debía acudir al «punto de registro» en el municipio respectivo, de 8:00 am a 6:00 pm, el día que le correspondiera al representante o jefe del grupo familiar de acuerdo con el último número de su cédula de identidad (lunes: 1 y 6; martes: 2 y 7; miércoles: 3 y 8; jueves: 4 y 9; viernes: 5 y 0; y sábado y domingo: todos los terminales).

<sup>4</sup> Estos datos parciales por oleadas se desprenden de declaraciones de voceros gubernamentales.

Primeramente, la persona se debía identificar colocando su dedo pulgar en las máquinas capta-huellas. Luego, se solicitaban datos que abarcaban desde información sobre el grupo familiar (números de cédula, nombres, apellidos, nivel de instrucción, ocupación y fechas de nacimiento de todos los miembros) hasta datos de la vivienda (dirección y materiales de construcción predominantes en el techo, las paredes y el piso). Y finalmente, se le entregaba un comprobante de registro.

Figura N° 3. Ficha del RNV

**REGISTRO NACIONAL de VIVIENDA**

Lleva tu "chuleta" con todos los datos del grupo familiar anotados, para que el proceso sea más fácil y rápido.

Número de Cédula	Nombre y Apellidos (del grupo familiar)	Nivel de Instrucción (inicial, primaria, secundaria, técnico, universitario)	Ocupación	Fecha de Nacimiento
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /

Dirección: \_\_\_\_\_ Sector: \_\_\_\_\_  
 Estado: \_\_\_\_\_ Municipio: \_\_\_\_\_ Parroquia: \_\_\_\_\_  
 Materiales predominantes: TECHO: \_\_\_\_\_ PAREDES: \_\_\_\_\_ PISO: \_\_\_\_\_

Gobierno Bolivariano de Venezuela BNC

Fuente: MINHVI (2011).

El RNV alcanzó un total de 3.676.339 familias inscritas, lo que corresponde a 10.860.913 personas, según datos ofrecidos por el entonces ministro del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, Ricardo Menéndez (*Tal Cual*, 01/11/11). La base de datos construida fue cruzada con los registros del Servicio Autónomo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), teniendo como resultado que 99,03% de los datos fueron validados satisfactoriamente (*Tal Cual*, 01/11/11). La cifra de personas inscritas en el RNV revela que alrededor del 40% de la población<sup>5</sup> ha manifestado tener algún problema relacionado a su vivienda (requiere remplazo, mejora o ampliación). No obstante, Lovera (2011: 21) alerta que estos resultados pudieran estar influenciados por las expectativas de la población ante este nuevo programa social.

Más tarde, en el denominado *Libro Rojo de la GMVV* (MINHVI, 2015b) se publicó que el número de familias inscritas había sido un poco mayor, alcanzando la cifra

<sup>5</sup> Tomando como referencia la población (sin omisión) presentada en 2012 por el INE, 27.150.095 habitantes.

de 3.742.226 (MINHVI, 2015a: 25). De ese total, 2.753.159 requerían una vivienda nueva; 643.596 solicitaron una reparación; 311.631 requerían una ampliación; y 33.840 requerían la regulación de la propiedad de su vivienda (*Noticias 24*, 29/04/15). De acuerdo con este documento, fueron los resultados del RNV, lo que permitió modificar la meta inicial de 2 a 3 millones de viviendas nuevas y 1 millón de viviendas rehabilitadas (mejoradas o ampliadas). Como se indicó previamente, a la fecha, los datos del RNV no han sido publicados oficialmente, ni es posible su consulta por medios electrónicos o físicos.

Al finalizar cada oleada de registro se dio paso a un proceso de análisis, verificación y ampliación de los datos suministrados. Con el apoyo de 13.131 brigadistas se desplegaron las visitas casa por casa. Cada brigada estuvo conformada por un integrante de la Milicia, un registrador, un representante del poder popular y un miembro del Frente Francisco de Miranda (FFM)<sup>6</sup> (MINVIH, 2011).

Durante la implementación de la GMVV, este vértice no solo ha estado «...dirigido a precisar la demanda habitacional que existe en el país, a través del registro...» sino también para promover la organización comunitaria «...como elemento central del proceso de producción de la vivienda y el hábitat, aprovechando las potencialidades históricamente comprobadas del pueblo venezolano para construir su hábitat de manera autogestionaria» (MPPP, 2019: 75-76). En ese sentido, las organizaciones de base comunitarias participan en las siguientes actividades (MPPP, 2019: 75-76):

- a) Ejecución directa de obras por parte de las comunidades organizadas: «los Consejos Comunales (...) representan el principal ejecutor directo (...), recibiendo asignaciones directas de recursos financieros, maquinaria, formación y supervisión técnica [y] materiales».
- b) Apoyo en el diagnóstico específico de la situación de vivienda: «las actualizaciones programadas del Registro Nacional de Vivienda, la conformación del estudio de los casos especiales (...) [y] los mecanismos de confirmación de las condiciones habitacionales de las familias inscritas, se establece como una responsabilidad principal de los Consejos Comunales».
- c) Conformación y consolidación de las AVV: «...se conciben como forma organizativa básica de las familias con necesidad de vivienda, que puedan agruparse de acuerdo con sus particularidades (...). Se conforma desde el inicio de cualquier proyecto de viviendas, tiene por finalidad asumir la fase de organización preliminar del grupo de familias participantes (...). La Asamblea

---

<sup>6</sup> Organización creada el 29 de junio de 2003 por Fidel Castro Ruz (Cuba) y Hugo Chávez (Venezuela) en La Habana.

asume la contraloría social de la ejecución de las obras y la representación de las familias ante las instancias públicas...».

- d) Promoción de alternativas de autogestión: «la aplicación y experimentación de nuevas alternativas que fomenten los procesos de autogestión en la producción del hábitat...».
- e) Conformación y consolidación de los Comités Multifamiliares de Gestión (CMG): «...son las instancias de organización popular encargadas en primera instancia del mantenimiento de los nuevos espacios residenciales».

## **Vértice 2°: Terrenos**

Se estimaba que serían necesarias 58.000 ha. de terreno para el cumplimiento de las metas de la GMVV (*Noticias 24*, 29/04/15). En ese sentido, este vértice contempla el levantamiento de un registro de los terrenos disponibles para la construcción de viviendas. Para ello se procedió a la identificación de potenciales terrenos para construir las viviendas, estudiar la factibilidad de uso y propiedad de la tierra y, en los casos en que se requería, se iniciaba un proceso expropiatorio. Inicialmente, se dio prioridad a terrenos dentro de las ciudades, que estuvieran subutilizados o en uso no justificado; en zonas de expansión de las ciudades existentes; y en zonas de crecimiento de nuevos centros poblados, sobre todo en aquellas en las cuales se ejecutaran vías de comunicación y transporte, complejos industriales, agroindustriales y petroleros, entre otros (Muró y Rosales, 2015: 57).

Posteriormente, los terrenos considerados son evaluados a partir de un conjunto de criterios topográficos, entre los que se encuentran los siguientes (MINVIH, 2011):

- a) Distancia a centros poblados: «se seleccionaron aquellos terrenos que se encuentren dentro o en la zona periurbana (radio de 5 Km) de centros poblados distribuidos en los diferentes estados del país»;
- b) Accesibilidad: «presencia de vías de comunicación terrestre»;
- c) Pendiente general: «a través de la descripción de la topografía general de las unidades del paisaje presentes en esa área de influencia. Los terrenos planos a ligeramente ondulados y ondulados se presentan como aptos para la construcción de viviendas»;
- d) Capacidad de uso de la tierra: «referida a la capacidad y su vocación. Aquellos con capacidad agrícola son excluidos de la selección»;
- e) Riesgo sísmico: «basado en el mapa nacional de riesgos de la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS)»;

f) Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE): «presencia de áreas con alguna condición de conservación de ecosistemas particulares».

Posteriormente, se han consolidado tres «criterios para la selección de terrenos para la construcción de urbanismos en la GMVV» (OSVH, 2022: 187):

a) Asociados a proyectos estratégicos nacionales:

- «Que contribuyan a consolidar los objetivos en el Plan de la Patria 2019-2025, el Sistema Territorial Nacional, el Sistema de Planes de Desarrollo Territoriales, entre otros»
- «Consolidación del espacio territorial, mediante un desarrollo organizado, construcción de equipamientos urbanos sostenibles y acordes con el medio ambiente».

b) De tenencia pública o que cuenten con la medida jurídica AVIVIR: «proponer terrenos con viabilidad jurídica y tenencia pública, para dinamizar el proceso y satisfacer la necesidad de vivienda al pueblo de Venezuela a corto y mediano plano».

c) Que sean factibles de desarrollo: «factibilidad garantizada por el ente responsable, los terrenos deben contar con los servicios básicos de agua potable, aguas servidas, electricidad, gas directo, telecomunicaciones y vialidad».

Obviamente la construcción de 5 millones de viviendas requiere de ingentes cantidades de terrenos urbanizables. Por ello, sólo en el primer año de ejecución de la GMVV se decretaron como AVIVIR el equivalente a «11.719 hectáreas, distribuidas en 19 estados del país» (Provea, 2013a: 4). La búsqueda y ubicación de terrenos aptos para la construcción de viviendas ha sido considerada «como una responsabilidad conjunta entre pueblo y gobierno» (Cariola, 2015: 37). En ese sentido, este proceso ha implicado la expropiación de algunos terrenos. El artículo 5 de la *Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda* (LOETV) (Presidencia de la República, 2011b), declara de utilidad pública e interés social a «los terrenos urbanos o rurales que se encuentren abandonados, ociosos, subutilizados o sobre los que exista un uso inadecuado». De igual modo, el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (Asamblea Nacional Constituyente, ANC, 1999) establece el pago oportuno de una justa indemnización, en los términos siguientes: «sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes». Sin embargo, hay denuncias de incumplimiento o retrasos con los pagos a los afectados (Provea, 2013a: 5).

### **Vértice 3°: Insumos de construcción**

Consistió en la elaboración de un inventario de materiales y equipos, con la intención de «consolidar la producción, importación y suministro oportuno de todos los materiales necesarios para la construcción de las viviendas» (MINVIH, 2011), así como el control de materiales estratégicos como el cemento o las cabillas. Este vértice contempla dos objetivos fundamentales: a) «fortalecer la capacidad productiva de componentes y materiales en el país»; y b) «fortalecer las capacidades de distribución propias del Estado, con el fin de controlar este componente altamente especulativo que tiene una incidencia enorme en el costo final de las viviendas» (MINVIH, 2012: 17). En términos de acción se estipularon las siguientes líneas (MINVIH, 2011):

- a) Implementación de un esquema de planificación centralizada: «en la que la producción y la distribución son controladas y centradas con base en las necesidades de la población, con especial atención a obras y proyectos contemplados en la GMVV».
- b) Despliegue de una estrategia de industrialización a gran escala: «destinada a la producción de insumos y materiales, tomando en consideración la capacidad nacional disponible de diversos rubros para cubrir la demanda del sector vivienda».
- c) Importación de insumos y maquinarias: «para la adquisición de rubros deficitarios identificados...».
- d) Creación de centros de acopio a escala nacional: en el marco de «un plan de suministro de insumos y materiales controlado por el Estado».
- e) Incorporación de unidades de servicio en materia de transporte: para movilización de cargas.

La red de centros de acopio alcanzó la cifra de 54 a nivel nacional (Cariola, 2015: 28). La distribución de los materiales es competencia de la empresa estatal Construpatria S.A., que «centraliza las compras a los proveedores según la planificación anual de obras de la GMVV, almacena los materiales y asegura la distribución a todos los ejecutores» (Cariola, 2015: 28).

La alta demanda de insumos y materiales que genera la cuantía de las metas trazadas por la GMVV, requieren necesariamente de un proceso de industrialización del sector, ya que por lo pronto «...los insumos y materiales de construcción siguen siendo un cuello de botella que demora el cumplimiento de las obras programadas...» (Cariola, 2015: 28). Y en efecto, desde las etapas iniciales del programa se identificó como uno de sus principales obstáculos los «retrasos (...)

para la entrega parcial o simplemente la no entrega del suministro de materiales, por demoras en la disponibilidad...» (MINVIH, 2012: 105).

Además de la entrega tardía, también se han generado problemas de abastecimiento de algunos materiales e insumos de construcción, tales como el cemento (Provea, 2013a: 7), algo que confirma el propio MINVIH en su *Memoria y Cuenta* 2014, al señalar entre los obstáculos que ha enfrentado la gestión la «escases (sic) en algunos rubros de materiales para la construcción en algunas zonas del país tales como cemento, cabillas, cerámica, piezas sanitarias, techo, (...) en otros, ocasiona[ndo] retrasos considerables en la ejecución de la[s] obra[s]». (MINHVI, 2015a: 72). En el año 2013, una Resolución del MINVIH (2013) prohibió, a quienes ejecuten obras para la GMVV, la venta, cesión, donación o intercambio de materiales de construcción a terceras personas. Asimismo, se estableció que cualquier excedente debe ser devuelto a la empresa estatal Construpatria S.A.

#### **Vértice 4°: Ejecutores**

Dada la diversidad de potenciales actores involucrados, se levantó un registro de las empresas constructoras (nacionales, internacionales y comunales). Adicionalmente, el Estado «ha desplegado al máximo su capacidad ejecutora» incorporando no sólo al MINHVI y sus entes adscritos, sino también a Petróleos de Venezuela (PDVSA) y sus filiales, la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (OPPPE), las Compañías de Metro (Caracas, Maracaibo), Gobernaciones, Alcaldías (Cariola, 2015: 29) y las Corporaciones de Desarrollo (Corporación Venezolana de Guayana). Este vértice evidencia una de las características más relevantes de la GMVV: la incorporación de un amplio conjunto de instituciones públicas participando en la construcción de viviendas bajo la exclusiva coordinación del OSVH. No obstante, «la gran cantidad de actores dentro de la GMVV hace muy compleja su comprensión, evaluación y mucho más la supervisión y el control» (Transparencia Venezuela, 2013: 4).

Además, en ese complejo entramado, ocurre que: a) «no queda claro cuáles organismos están encargados del monitoreo ni cuáles son los criterios a considerar»; b) «los organismos hacen de ejecutores, planificadores y supervisores al mismo tiempo»; y c) «una parte de la administración pública se ha volcado hacia este programa dejando de lado otras responsabilidades primordiales para el país» (Transparencia Venezuela, 2013: 3). Asimismo, entre tanta diversidad de actores pueden ocurrir situaciones que muestren que «no existe buena coordinación entre los diferentes organismos de vivienda y hábitat» (Transparencia Venezuela, 2013: 5). Tal es el caso del «cumplimiento parcial de la permisología local (gobernaciones

y alcaldías)» (MINHVI, 2015a: 72) o la publicación de cifras dispares entre distintos organismos ejecutores (Provea, 2013a).

Las organizaciones del «poder popular» han sido incorporadas como ejecutoras, fundamentados «en el reconocimiento a la capacidad desplegada históricamente por los pobladores de los barrios para autoproducir su propio hábitat» (Cariola, 2015: 30). Y, hasta ahora, han cumplido un papel relevante, tal como se desprende de las declaraciones del exministro Manuel Quevedo, quien señaló que el «pueblo organizado» se ha encargado de levantar el 40% de los urbanismos<sup>7</sup> (AVN, 08/05/16).

Este valor constantemente cambia, según la fuente que se considere y el periodo de referencia. Por ejemplo, en la *Memoria y Cuenta 2011* del MINVIH (2012: 18), se señala que las comunidades organizadas «...han podido ejecutar en el marco del Programa Transformación Integral del Hábitat (TIH) y el Programa Sustitución de Rancho por Vivienda (SUVI) más del 35% del total de las viviendas construidas...» (MINVIH, 2012: 18). La *Memoria y Cuenta 2012* (MINVIH, 2013: 17) reportó que «...el 40% del total de viviendas a nivel nacional han sido ejecutadas directamente a través (...) del Poder Popular» (MINVIH, 2013:17). Por su parte, Cariola (2015) señala que entre 2011 y 2012 representaron el 39% del total de viviendas construidas. Por último, en 2017, se estimó que las viviendas construidas por el Poder Popular, es decir, por organizaciones de base comunitaria representaban el 35,64% del total (Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás Organismos Internacionales con sede en Ginebra, 2017: 3).

Es importante señalar que las comunidades organizadas como ejecutores de la GMVV han participado bajo dos modalidades:

- a) Cogestión: «...es la más extendida y está centrada en la participación de los Consejos Comunales a través del Plan de TIH y del programa SUVI, en sectores libres de riesgos, con asignación directa de financiamiento y materiales de construcción a los proyectos» (Cariola, 2015: 31). Está «caracterizada por la incorporación a programas institucionales dentro de cuyos términos las comunidades definen los proyectos de vivienda que luego serán financiados por el Estado e implementados por brigadas de la construcción surgidas de dichas comunidades».

---

<sup>7</sup> Antes de la GMVV, tradicionalmente, las estadísticas de construcción de viviendas solo incluían a los sectores público y privado.

b) Autogestión: «...se lleva adelante con la participación del Movimiento de Pobladores a través de los Campamentos de Pioneros y de los Ocupantes de Edificios (MOEOV), con una significativa presencia en Caracas» (Cariola, 2015: 32). Consiste en «...la transferencia que hace el Estado de medios de producción (financiamiento, maquinarias e insumos de la construcción) a las comunidades, quienes aportan el trabajo y ejecutan proyectos habitacionales que responden a una política surgida desde el propio movimiento popular, ‘desde abajo’, con un esquema de mayor autonomía y de mayor responsabilidad comunitaria en la gestión». No obstante, la existencia de experiencias exitosas, algunas de las obras adelantadas por comunidades organizadas han tenido fallas en la supervisión y el acompañamiento técnico (Provea, 2013a: 10).

Además de las comunidades locales, se incorpora otro actor en el proceso de ejecución de obras: las empresas conformadas a partir de convenios internacionales. Desde el inicio de la GMVV se firmaron convenios con la Federación Rusa, la República Federativa de Brasil, la República Islámica de Irán, la República Popular China, la República Portuguesa, la República de Belarús y la República de Turquía (OSVH, 2022) para la construcción de urbanismos a nivel nacional.

De acuerdo con Farías (2015: 74), todas estas estrategias buscaron «romper (...) la lógica de la contratación de empresas constructoras, por medio de la ejecución directa de las mismas a través de Gerencias Técnicas Integrales (...), [y] el apoyo de los Consejos Comunales, con lo cual el Estado disminuye los costos de la construcción...». No obstante, la poca transparencia en la contratación de estas obras ha constituido un riesgo tomando en cuenta que «el sector construcción es uno de los más sensibles a la corrupción a nivel mundial, mientras las contrataciones públicas sean de mayor escala, mayor será la posibilidad de que se produzcan hechos de corrupción» (Transparencia Venezuela, 2013: 4).

Al respecto, Transparencia Venezuela (2013: 3) afirma que «en cuanto a las contrataciones, los procedimientos no están claros, menos los relacionados a las empresas extranjeras, que además son adjudicaciones directas y sin concurso». En general, la contratación se realiza de manera discrecional tanto a empresas nacionales como internacionales, «apoyándose en cláusulas de exclusión y excepción de la Ley de Contrataciones Públicas» (Transparencia Venezuela, 2013: 11; Presidencia de la República, 2014: art. 101).

Desde el punto de vista logístico, estos Convenios Internacionales no han estado exentos de dificultades. Todo lo contrario; por ejemplo, algunos terrenos seleccionados no tenían «la capacidad para albergar todas las viviendas previstas» y, en otros casos, ha sido necesario adecuar los terrenos para iniciar los trabajos, «sin que

estos conceptos estuviesen previstos ni en el presupuesto ni en los cronogramas» (MINVIH, 2012: 105). Asimismo, se reportan demoras en la «homologación de tecnologías extranjeras dentro de las normativas venezolanas» (MINHVI, 2015a: 72).

Las dificultades en el acceso público a los contratos y términos que especifican la ubicación de los proyectos, sus costos, metas y cronograma de ejecución; así como la información básica sobre las empresas contratadas (sus dueños, accionistas, sucursales o filiales, proyectos ejecutados anteriormente, cotizaciones en la bolsa, sitio web, etc.), dificultan la posibilidad de ejercer la contraloría social (Transparencia Venezuela, 2013), definida como «...una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos (...) para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales» (Asamblea Nacional, 2010: art. 2).

### **Vértice 5°: Financiamiento**

Así como se requieren gran cantidad de terrenos, materiales e insumos, los recursos financieros son también indispensables para alcanzar las metas previstas. Por ello, este vértice tiene como objetivo «la asignación y administración de recursos, el pago de obras ejecutadas, la recuperación de recursos no ejecutados, la determinación de costos de los inmuebles, las condiciones de crédito y el reintegro de recursos a fondos de las viviendas» (MINVIH, 2011). La primera acción en ese sentido fue la creación del Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción (FSB), para concentrar los recursos provenientes de la banca comercial, el sector público, el FAOV y el FAVV, «con el fin de distribuirlos a los entes responsables de proyectos específicos garantizando un flujo continuo que asegure su desarrollo» (Cariola, 2015: 33).

La sistemática revisión realizada por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) a las leyes de presupuesto les permite afirmar que «a pesar de ser calificado como un ‘problema de Estado’ por el presidente Chávez, la jerarquización del sector vivienda dentro de los recursos erogados por la Ley de Presupuesto (...) contradice esta voluntad gubernamental» (Provea, 2013a: 13). No obstante, es importante aclarar que ese análisis se concentra en la asignación presupuestaria del Ministerio con competencia en vivienda, lo que resulta una perspectiva parcial de los recursos destinados a la GMVV.

Existen distintos mecanismos extrapresupuestarios que permiten al Ejecutivo Nacional el manejo de otros recursos financieros, tales como, la cartera hipotecaria obligatoria (pública y privada), el FAVV, el FAOV, el Fondo Binacional

Rusia-Venezuela, el Fondo Conjunto Chino-venezolano (MINVIH, 2011), las *Leyes Especiales de Endeudamiento Complementario* aprobadas por la AN en cada ejercicio fiscal y los aportes de la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) a través del FSB, principal fuente de recursos del programa.

Según datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), en 2011, año en que inicia la GMVV, la inversión pública en vivienda (expresada en miles de bolívares) fue de Bs. 36.673.786, mientras que, al año siguiente, la inversión fue de Bs. 24.682.766 (MPPP, 2015). En el año 2022, la inversión alcanzó la cantidad de Bs. 187.510.000 y en 2023, Bs. 694.074.000 (Transparencia Venezuela, 2023: 36). Estos montos (expresados en valores nominales, es decir, sin ajuste por inflación) muestran una asignación presupuestaria irregular o que, posiblemente, no incluya todos los recursos invertidos.

En un esfuerzo de recopilación de información Transparencia Venezuela (2015: 9), señala que al menos Bs. 289.097 millones, fueron invertidos entre 2011 y 2015, en la implementación de la GMVV.

Cuadro N° 2. **Inversión en la GMVV (millones de Bs.), 2011-2015**

Fuentes	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto y créditos adicionales	19.737,0	14.126,0	37.132,0	32.496,0	28.351,0
Fondo Simón Bolívar	40.000,0	41.088,0	76.167,0	n/d	n/d
<b>Total</b>	<b>59.737,0</b>	<b>55.214,0</b>	<b>113.299,0</b>	<b>32.496,0</b>	<b>28.351,0</b>

Fuente: Transparencia Venezuela (2015).

Nota: n/d: No disponible.

Manuel Quevedo, exministro del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, afirmó en una entrevista televisiva que en los primeros cinco años de ejecución de la GMVV (2011-2015), el Estado había invertido 73.000 millones de dólares (US\$) para la construcción de 1.022.829 viviendas. Este monto sería equivalente a Bs. 461.000 millones<sup>8</sup> (AVN, 08/05/16). Con el tipo de cambio promedio utilizado para la conversión en moneda local, se observa una diferencia de Bs. 170 millones respecto a la estimación del cuadro N° 2. Al respecto de esta subestimación, habría que considerar dos aspectos: primero, que la recopilación de la ONG no incluye el año 2016 y, segundo, que para los años 2014 y 2015, no se dispone de los montos de los aportes del FSB. En otra fuente se señala que «para junio de 2016 se habían

<sup>8</sup> En ese caso, el tipo de cambio oficial estaría alrededor de 6,32 Bs./US\$.

construido 1.030.000 viviendas, con una inversión total entre 2011 y 2015, de 73.312.166.833 US\$» (CDH, 2016: 66).

Empero, a partir de los datos aportados es posible calcular un costo unitario promedio, que alcanza US\$ 71.370,68; un valor muy por encima de los US\$ 50.000 que el presidente Maduro afirmó era el costo de las viviendas de la GMVV (*La Razón*, 30/04/15) y de las estimaciones que maneja la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC). Según el gremio de la construcción el precio de venta promedio a nivel internacional de una vivienda de interés social es de aproximadamente US\$ 45.000 (ver figura N° 4).

**Figura N° 4. Distribución del costo de producción de viviendas sociales**

%			%	
Terreno (*)	7,0		Terreno	7,0
Impuestos (-)	5,0		Impuestos	5,0
Financiamiento	10,5		Financiamiento	10,5
Utilidad del promotor	15,0		Utilidad del promotor	15,0
Promoción de venta	3,0		Promoción de venta	3,0
Urbanismo	22,0		Urbanismo (+)	11,0
Costo de construcción	37,5		Total	51,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>			

<b>US\$ 45.000</b>	*	<b>48,5%</b>	=	<b>US\$ 21.825</b>
--------------------	---	--------------	---	--------------------

**51,5 % no es  
costo para la  
GMVV**

**Precio de venta  
internacional**

**% del costo real  
GMVV**

Fuente: Avendaño (2017).

Notas: (\*) Entre 7 y 10%.

(-) Incluye impuestos municipales, de industria y patente, de derecho de frente del terreno, permiso de construcción e inspección de la Alcaldía, habitabilidad.

(+) Estimando que aproximadamente el 50% de los desarrollos de la GMVV no requirieron urbanismo.

Adicionalmente, la CVC ha explicado respecto a los costos de las viviendas de interés social, que un privado:

...debe considerar los terrenos, impuestos (...), financiamiento, utilidad del promotor, promoción-venta, urbanismo y costos de construcción. Sin embargo, en el caso de la Misión Vivienda, el Estado (...) se libera del pago por los terrenos, impuestos, financiamiento, utilidad del promotor, promoción-venta y [en algunos casos el] urbanismo; con lo que el costo se le reduce a la mitad (Avendaño, 2017).

Esto da como resultado que el costo de las viviendas construidas en el marco de la GMVV supera en más de US\$ 25.000 el precio a nivel internacional de este tipo de inmuebles y en US\$ 50.000, si se consideran los elementos que no representaron costos para este programa social. En ese sentido, es necesario hacer una evaluación detallada respecto a los costos reales de la GMVV para comprender estas diferencias tan grandes entre los distintos montos presentados.

### **Vértice 6°: Equipamiento**

Es el más reciente de los vértices de la GMVV y consiste básicamente en «suministrar oportunamente las viviendas con la línea blanca [nevera, lavadora, etc.] y marrón [muebles, televisor, etc.]» (MINHVI, 2016). Si bien esta práctica se hacía con mucha frecuencia, se prevé que con este mecanismo sea obligatoria la dotación del equipamiento de la vivienda al momento de la entrega a los adjudicatarios a través del programa «Mi casa bien equipada».

En un folleto informativo se dice que los electrodomésticos incluidos en este programa contribuyen con el ahorro energético (consumen hasta 50% menos electricidad) y se venden a precios más accesibles (ahorro de hasta 70%) en comparación con las tiendas privadas. Se desconoce si esta entrega es gratuita o si se gestiona algún financiamiento para el pago de estos productos. Finalmente, es importante destacar que en publicaciones recientes (OSVH, 2022) se retoma el esquema de 5 vértices, lo que supone la eliminación de este componente del programa, muy probablemente debido a los costos que implica.

### **A modo de síntesis**

Estas seis aristas constituyen algunos de los principales temas que deben ser abordados en el marco de un programa de viviendas, aunque no son los únicos. De acuerdo con Provea (2013a: 2) este esquema sugiere que la GMVV «...priorizará la realización cuantitativa de unidades habitacionales (...) subordinando otros aspectos igual de medulares como la creación de hábitat y suelos urbanizables, la reubicación de (...) [familias] que viven en terrenos inestables y la rehabilitación de barrios». Por su parte, Camacho (2013:8) alerta sobre la ausencia de un vértice de «planificación», es decir, «que los planes urbanos son los grandes ausentes», aun cuando deberían ser parte del «soporte contextual del programa». Y Lovera (2013b:6) identifica como uno de los efectos de la GMVV, la producción de viviendas «sin planificación urbana».

Ciertamente la publicación de un *Plan Sectorial para el Sector Vivienda y Hábitat* (MPPP, 2019) en el marco del *Plan de la Patria 2025* (Presidencia de la República, 2019), es una señal positiva. Sin embargo, aún queda pendiente el desafío de

articularlo con el sistema de planes y todas las instancias de decisión (incluidas las autoridades locales y regionales) y demás actores vinculados al Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (SNVH), de manera de lograr un mínimo consenso. De esta manera, se podría avanzar en la formulación de una política integral que trascienda la coyuntura y que se convierta una solución definitiva al problema de la vivienda en Venezuela (Provea, 2013b: 6).

Finalmente, a manera de resumen, y siguiendo las definiciones del OSVH (2022), el cuadro N° 3, presenta la función de cada vértice y las instituciones involucradas (en su mayoría adscritas al MINHVI):

**Cuadro N° 3. GMVV. Vértices e instituciones involucradas**

Vértices	Función	Instituciones involucradas
Pueblo organizado	«Promueve, coordina y garantiza la organización del Poder Popular en función al beneficio de hábitat y vivienda».	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia Nacional de Vivienda (SUNAVI)</li> <li>• Escuela del Constructor Popular Prof. Aristóbulo Istúriz</li> </ul>
Terrenos	«Garantiza la disponibilidad de los terrenos aptos para construir viviendas».	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU)</li> </ul>
Financiamiento	«Garantiza los recursos financieros requeridos para la construcción de viviendas y servicios».	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH)</li> <li>• Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción S.A.</li> </ul>
Insumos de construcción	«Garantiza el suministro de materiales a través de procuras programadas generando una economía de escala reduciendo costos y produciendo componentes y materiales».	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complejo Alfarero Jirajara C.A.</li> <li>• Construpatria S.A.</li> <li>• Plantas Móviles de Venezuela C.A. (PMVCA)</li> <li>• Fábrica de Insumos 27 de febrero S.A.</li> <li>• Petrocasa</li> <li>• Empresa Socialista Pedro Zaraza</li> <li>• Tuberías Helicoidales C.A. (TUBHELCA)</li> </ul>
Ejecutores	«...Donde participan los entes y órganos de la administración pública, empresas constructoras privadas y el pueblo organizado en movimientos sociales, consejos comunales y comunas para garantizar la construcción»:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inmobiliaria Nacional S.A.</li> <li>• Fundación Misión Hábitat</li> <li>• Constructora Alba Bolivariana C.A.</li> <li>• Campamentos de Pioneros</li> <li>• Frente Francisco de Miranda (FFM)</li> <li>• Misión Ribas</li> </ul>

Fuente: OSVH (2022).

### III. PRINCIPALES RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LA GMVV

Uno de los aspectos más controversiales en torno a la GMVV han sido sus resultados en términos del número de viviendas construidas. Las cifras han sido objeto de debate por importantes analistas del tema vivienda (Negrón, 2012; Uzcátegui, 2016). Lamentablemente, la mayor parte de las cifras disponibles impiden construir series históricas desagregadas por entidad federal, lo cual facilitaría el proceso de contraloría social. Sin embargo, de forma preliminar Provea (2013a: 8) ha

encontrado, mediante un seguimiento de prensa a las entregas de vivienda, un mayor énfasis en la construcción de viviendas en el eje norte-costero del país, lo cual es inconsistente con uno de los objetivos iniciales de la GMVV en relación con la desconcentración territorial (Camacho, 2013:8), tomando en cuenta que en esa región (que representa el 22% del territorio nacional) habita, según el Censo 2011, el 68% de la población (INE, 2012). Este hallazgo temprano fue ratificado por resultados presentados más recientemente por el OSVH (2022), tal como fue presentado líneas arriba.

En el cuadro N° 4, se presentan datos agregados a nivel nacional del total de viviendas construidas entre 2011 y 2022, en el marco de la GMVV.<sup>9</sup>

**Cuadro N° 4. Viviendas construidas por la GMVV, 2011-2023**

Año	Meta prevista	Viviendas construidas	Total acumulado	% de cumplimiento
2011	153.404	146.718	146.718	95,6%
2012	200.000	200.080	346.798	100,0%
2013	300.000	200.370	547.168	66,8%
2014	325.000	126.525	673.693	38,9%
2015	325.000	326.323	1.000.016	100,4%
2016	350.000	359.874	1.359.890	102,8%
2017	350.000	572.979	1.932.869	163,7%
2018	500.000	567.218	2.500.087	113,4%
2019	483.038	500.118	3.000.205	103,5%
2020	441.634	400.018	3.400.223	90,6%
2021	427.833	500.154	3.900.377	116,9%
2022	386.430	299.623	4.000.593	77,5%
2023	500.000	499.407	4.500.000 (*)	99,9%
<b>Total</b>	<b>4.742.339</b>	<b>4.500.000</b>		<b>94,9%</b>

Fuente: OSVH (2022: 45) y MINCI (29/12/22). Cálculos propios.

Nota: (\*) Al 15 de abril de 2023.

De acuerdo con esta información la meta prevista para el periodo 2011-2023 se ha alcanzado en un 99,90% al 15 de abril de 2023. Destaca el año 2014, con el nivel

<sup>9</sup> Esta aproximación ha sido construida a partir de varias fuentes oficiales disponibles, que no necesariamente se complementan.

más bajo de ejecución (38,93%), tanto en términos absolutos como relativos, y el superávit respecto a la meta prevista que se ha registrado en varios años (2015-2019 y 2021). Con relación a la meta de 5 millones de viviendas previstas para el 2025, se ha alcanzado en un 94,50%.

Según datos presentados por la *Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás Organismos Internacionales con sede en Ginebra* (2017: 3) en relación con las estrategias para el derecho a la vivienda implementadas por Venezuela, la distribución de los beneficiarios entre grupos vulnerables fue la siguiente:<sup>10</sup> los pueblos indígenas (2%), personas con diversidad funcional (3,27%), campesinos (9%), sector educación (13,9%), obreros (21,19%) y jóvenes (40%).

Es importante precisar que tanto las metas anuales como los resultados alcanzados han sido afectados por situaciones de contexto, tales como la crisis eléctrica<sup>11</sup> (2019) y la pandemia por la Covid-19 (2020-2021). No obstante, según un trabajo de investigación publicado por *El Pitazo* (2021), el número de viviendas construidas en años críticos como el 2020, constituyen «una cifra sorprendente para un país que carece de equipos modernos y materiales en el campo de la construcción inmobiliaria». También es necesario recordar que la construcción es una actividad económica con un comportamiento «procíclico», es decir, que «...tiene estrecha vinculación con los ciclos económicos del país, [por lo que] es habitual que en momentos de crecimiento económico esta actividad también crezca, así como en los momentos de crisis la actividad de este sector tiende a reducirse» (Barragán, 2014: 3). Sin embargo, eso no parece ser lo que ocurre con la GMVV.

En el caso venezolano, desde 2014 la economía nacional enfrenta una crisis económica que se agravó con la caída tanto de la producción petrolera como de los precios del crudo en el mercado internacional. Según datos del Banco Central de Venezuela (BCV) en el periodo 2017-2018, el Producto Interno Bruto (PIB) consolidado se contrajo 19,6%, mientras el sector construcción registró una caída de 52,2% (ver gráfico N° 1). No obstante, en el cuadro N° 4, se observa que siendo 2017 uno de los años de mayor crisis económica es también el momento en que se alcanza el más alto número de viviendas construidas en el país desde que se tienen registros oficiales. En 2022, se evidencia un incipiente incremento del PIB que, en

<sup>10</sup> En la fuente original la sumatoria no alcanza el 100%.

<sup>11</sup> Se refiere a un conjunto de apagones que afectaron a más del 80% del territorio nacional. Para más detalles, ver Sutherland (2019).

términos generales, no ha significado una recuperación sostenible de la economía. Así pues, en una nota de prensa, el BCV (2022) informó que el PIB creció 17,73% en el período enero-septiembre de 2022.

**Gráfico N° 1. Venezuela. % de variación porcentual del PIB consolidado y PIB del sector construcción, 1997-2018**



Fuente: BCV (2023).

Notas: (\*) Expresados en la escala monetaria vigente a partir del 20 de agosto de 2008.

Adicionalmente, las dificultades del acceso a la información pública en general, y en materia de vivienda, en particular (Provea, 2013b), así como las variaciones entre las declaraciones de distintos voceros gubernamentales, han sembrado dudas sobre la calidad de los datos publicados. Transparencia Venezuela (2013: 2) afirma que «la mayoría de la información disponible sobre la GMVV es propaganda de este programa. Existe poca o ninguna información concreta, con datos objetivos, y verificables». Al respecto, la Cámara Inmobiliaria de Venezuela (CIV) (2017), señala lo siguiente:

El gobierno ha anunciado recientemente cifras de las viviendas que, sometidas a cualquier somero análisis, resultan inverosímiles. El 15 de

diciembre de 2016, el ministro (...) Quevedo, informó que la misión había completado y entregado 1.269.779 unidades habitacionales; luego, el 22 de diciembre, el ciudadano presidente (...) celebró la entrega de la vivienda 1.300.000; el 27 de diciembre, el ministro Quevedo actualizó la cifra consolidada de viviendas nuevas: 1.333.521; finalmente, el ministro señaló el 3 de enero de 2017 que el número de viviendas aumentó a 360.621. La información que el gobierno ha dado significa que, supuestamente, han sido entregadas 90.842 viviendas nuevas tan solo en 20 días. (...) Esa cantidad representaría 227 edificios de 10 pisos con 40 apartamentos cada uno (...).

De tal manera que, para algunas ONG y gremios, «...existen serias discrepancias y contradicciones en la cifra de viviendas construidas según las propias informaciones oficiales, que (...) forman parte de la situación general de opacidad y falta de acceso a la información sobre su ejecución» (Provea, 2017: 26). Por un lado, se señala que las viviendas construidas e incluso rehabilitadas por el «poder popular» son incluidas como parte de los resultados de cada año (Lovera, 2013a: 11,12), lo cual, de ser cierto, implicaría una diferencia con la forma tradicional con la que se ha estado midiendo la producción de viviendas del sector público.

En el seguimiento a la entrega de viviendas, Provea ha detectado diferencias entre los actos de adjudicación reseñados por la prensa y las cifras oficiales divulgadas por las autoridades, evidenciándose, «la ausencia de rigor en los números difundidos sobre los logros» (Provea, 2017: 12). Desde el punto de vista comunicacional, el Gobierno Nacional ha ido mostrando los avances de GMVV, mediante la construcción de hitos, en determinados desarrollos urbanísticos, cada 100.000 viviendas.

**Cuadro N° 5. Hitos de la GMVV, 2011-2023**

Hito/nº de viviendas	Fecha de entrega	Nombre del Desarrollo Habitacional / Urbanismo	Municipio	Entidad federal
1	30-04-11	Comuna Socialista Cacique Tiuna	Libertador	Distrito Capital
100.000	27-11-11	Turmerito	Libertador	Distrito Capital
200.000	15-05-12	Barrio Nuevo Macarao	Libertador	Distrito Capital
300.000	06-12-12	Catatumbo	Maracaibo	Zulia
400.000	16-06-13	Espacio Comunitario Los Pintos	Mariño	Nueva Esparta
500.000	06-12-13	Ciudad Fabricio Ojeda	Lagunillas	Zulia

Hito/nº de viviendas	Fecha de entrega	Nombre del Desarrollo Habitacional / Urbanismo	Municipio	Entidad federal
600.000	14-08-14	Don Justo Moreno	Alberto Arvelo Torrealba	Barinas
700.000	19-04-15	Hugo Chávez Frías	Vargas	La Guaira
800.000	13-11-15	Ciudad Maracaibo	Maracaibo	Zulia
900.000	30-11-15	Villa Jade	Caroní	Bolívar
1.000.000	31-12-15	Antonio Ricaurte	Mario Briceño Iragorry	Aragua
1.100.000	04-08-16	Roraima	Maturín	Monagas
1.150.000	06-10-16	Bosques del Ingenio	Zamora	Miranda
1.200.000	10-11-16	La Muralla II	Pampanito	Trujillo
1.250.000	08-12-16	Las Victorias de Chávez	Anaco	Anzoátegui
1.300.000	22-12-16	Ciudad Caribia	Vargas	Vargas
1.350.000	29-12-16	Cmte. Hugo Chávez Frías	Fernando de Peñalver	Anzoátegui
1.400.000	19-01-17	Ciudad Bicentenario	Independencia	Miranda
1.500.000	22-02-17	Colinas de Río Tuy	Urdaneta	Miranda
1.600.000	30-04-17	Luisa Cáceres de Arismendi	Maneiro	Nueva Esparta
1.700.000	28-07-17	Ciudad Socialista Tiuna	Libertador	Distrito Capital
1.800.000	13-10-17	El gigante Hugo Chávez	Angostura del Orinoco	Bolívar
1.900.000	08-12-17	Los Cedros (Etapa B)	Araure	Portuguesa
2.000.000	20-03-18	Mirador de Caiza	Cristóbal Rojas	Miranda
2.100.000	28-06-18	Terrazas Villas del Sol	Sucre	Sucre
2.200.000	04-10-18	Colinas del Rincón	Simón Bolívar	Anzoátegui
2.300.000	15-11-18	Vista Verde II	Palavecino	Lara
2.400.000	14-12-18	Guanaguanay	Maturín	Monagas
2.500.000	26-12-18	Ciudad Fabricio Ojeda	Lagunillas	Zulia
2.600.000	12-04-19	Las Vegas II	Los Guayos	Carabobo
2.700.000	11-07-19	Ciudad Zamora	Urdaneta	Miranda
2.800.000	11-09-19	Llano Lindo II	Araure	Portuguesa
2.900.000	26-11-19	Villas de San Antonio	Tinaquillo	Cojedes
3.000.000	26-12-19	Los Corales II	Vargas	La Guaira

Hito/nº de viviendas	Fecha de entrega	Nombre del Desarrollo Habitacional / Urbanismo	Municipio	Entidad federal
3.100.000	28-05-20	Núcleo Urbano de Desarrollo Endógeno Amarilis Patria Nueva	Maturín	Monagas
3.200.000	01-10-20	Robert Serra	Iribarren	Lara
3.300.000	05-12-20	La Gran Villa	Zamora	Aragua
3.400.000	30-12-20	Maisanta	Tinaquillo	Cojedes
3.500.000	18-03-21	Villa Esther	Independencia	Yaracuy
3.600.000	22-07-21	Lago Sol	Santa Rita	Zulia
3.700.000	01-10-21	Lomas de La Guadalupe	Tomás Lander	Miranda
3.800.000	19-11-21	Nuevo Espacio Comunitario Villa Esperanza	Iribarren	Lara
3.900.000	30-12-21	Nueva Barinas II	Barinas	Barinas
4.000.000	07-04-22	Bicentenario Batalla de Bomboná	Sotillo	Anzoátegui
4.100.000	23-06-22	Ezequiel Zamora	Libertador	Distrito Capital
4.200.000	27-10-22	Lomas de La Guadalupe	Tomás Lander	Miranda
4.300.000	19-12-22	Ciudad Bicentenario	Iribarren	Lara
4.400.000	30-10-22	Antonio Ricaurte	Mario Briceño Iragorry	Aragua
4.500.000	15-04-23	Las Cinco Águilas Blancas	Libertador	Mérida

Fuente: Elaboración propia (MINHVI, 2023; seguimiento de prensa).

#### IV. HACIA EL DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la vivienda adecuada es mucho más que la vivienda en sí misma. Por ello desde hace algunos años se ha empezado a discutir en distintos foros internacionales sobre el «derecho a la ciudad» que, si bien no está reconocido jurídicamente a nivel internacional, es una idea que se ha impulsado ampliamente entre académicos y activistas de derechos humanos (DDHH).

La Declaración del Hábitat III (2016: 11) se limitó a mencionar que tomaba «nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como ‘el derecho a la ciudad’, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas», sin hacer mayores concesiones respecto a su reconocimiento en el sistema universal de DDHH. Sin embargo, desde 2004, la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (Foro Mundial Urbano, 2004: art. 1.2), lo define como:

...el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.

Estos planteamientos apuntan a describir un desarrollo natural y progresivo del derecho a la «vivienda adecuada» hacia el «derecho a la ciudad» como una síntesis de lo que se puede denominar como un «nivel de vida adecuado» (ver figura N° 5). Esto incluiría el espacio público y la convivencia como temas claves para su realización. En ese sentido,

Uno de los desafíos para la región [latinoamericana] de cara al futuro consiste en reconocer e integrar dentro de las políticas de desarrollo urbano y de vivienda la nueva demanda de los hogares de acceso a la ciudad, y no únicamente a la vivienda (Bonomo; Brain y Simioni, 2015: 294).

Esta complejidad ha sido abordada en el ámbito internacional a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un compromiso global suscrito por 193 países en 2015 que contiene 17 objetivos y 169 metas para ser alcanzadas antes del 2030 (ONU, 2015). La mayor parte de los objetivos se abocan al tema ambiental, mientras que el n° 11, consiste en «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» (ONU, 2015: 54-59).

En el plano nacional, la estrategia que se ha identificado como alternativa para coadyuvar en el cumplimiento del objetivo n° 11 es, obviamente, la GMVV, y, en los últimos años, a diferencia de otras *Misiones Sociales*, que «se encuentran prácticamente paralizadas y en crisis permanente» (UPR, 2016: 17), la GMVV sigue anunciando cada semana la entrega de nuevas viviendas. Sin embargo, desde la perspectiva del derecho a la ciudad no se trata sólo de las viviendas sino de las condiciones de entorno que requieren sus habitantes. Por ello se afirma que «la gran carencia que encontramos en la GMVV es que su signo dominante es la producción de vivienda sin ciudad» (Lovera, 2013b: 6).

Sobre este tema, en el año 2013 surgió una polémica entre el reconocido arquitecto Fruto Vivas y el entonces ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, Francisco Sesto, cuando este último afirmó que «en Caracas cabe otra Caracas». A esto, Vivas respondió lo siguiente en una entrevista (Sesto, 2013):

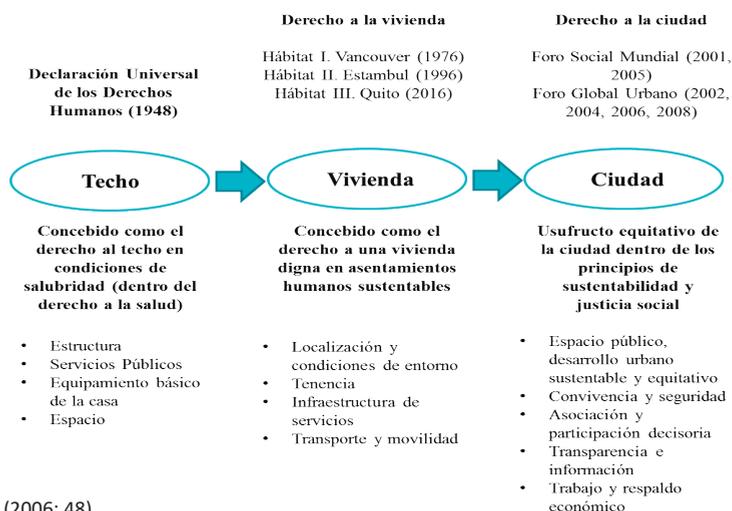
Eso lo inventó él. Desde hace más de veinte años los investigadores urbanos determinaron que en Caracas no cabe más gente ni más carros. Como arquitecto, me preocupa profundamente la mala calidad de las cosas nuevas que se hacen, inclusive las casas del Estado; ese volumen gigantesco de edificios sin espacios para jugar los niños.

Y, respecto a la construcción masiva de viviendas en Caracas, señaló:

¿Cómo me vas a resolver la salida de la gente de Fuerte Tiuna, por dónde van a salir los carros, la basura? ¿Cómo me lo resuelves? Morirse de hambre en una vivienda nueva es también morirse de hambre. ¿Cómo vas a meter un volumen tal de gente, que no tiene trabajo? Los apartamentos son excelentes, no son pacotilla, amoblados. Pero lo peor es que esas viviendas no tienen parques, no tienen servicios, no pertenecen a una estructura urbana, son cosas puestas ahí, a lo macho (Sesto, 2013).

Para Sesto estas declaraciones fueron «infortunadas» y la idea de que en Caracas no se debe construir más, en el fondo, es una «actitud egoísta y reaccionaria» e implica «que, si queremos atender a las familias necesitadas, tendrán que irse todas para el interior del país» (Sesto, 2013). Evidentemente, la idea central del argumento de Vivas no fue comprendida en su justa dimensión y fue tergiversada. En realidad, el tema de fondo en el planteamiento de Vivas es que «no basta con un enfoque cuantitativo de la vivienda, por más que ella esté dirigida a los más necesitados» (Acosta, 2013). Por tanto, no solo se requieren viviendas, es necesario también construir y hacer ciudad.

**Figura N° 5. Evolución del concepto de hábitat**  
*De beneficiarios a ciudadanos*



Fuente: Giraldo *et al.* (2006: 48).

Por lo tanto, los planes o estrategias nacionales en materia de vivienda y hábitat deben articularse con «un proyecto de planificación urbana cuyo horizonte de desarrollo sea de mediano y largo plazo», de lo contrario «...tal vez permitan obtener una mejora de corto plazo en la habitabilidad, pero no facilitan (o incluso disminuyen) el acceso e integración de los sectores más vulnerables a las oportunidades que ofrece la estructura social y urbana de la ciudad» (Bonomo; Brain y Simioni, 2015: 294). En ese sentido, es imprescindible avanzar hacia esquemas de planificación y gestión urbana que integren a todas las autoridades regionales y locales.

La elaboración, desde un enfoque participativo, de una estrategia nacional para garantizar el cumplimiento tanto del derecho a la vivienda adecuada como el derecho a la ciudad, facilitaría los procesos de monitoreo y vigilancia de la (in) observancia de las obligaciones estatales. Hasta ahora, algunos altos funcionarios del Estado muestran la GMVV como la «política de vivienda» olvidando que ésta «...puede ser un componente de una política de vivienda y hábitat, pero no el único» (Lovera, 2013b: 6). Razón por la cual, una estrategia nacional iría más allá de los objetivos que actualmente contiene este programa social.

Igualmente, es necesario señalar que la sostenibilidad de la GMVV requiere de importantes cantidades de recursos económicos que deben ser contemplados en una estrategia nacional de largo plazo. Y contrario a lo ocurrido en los últimos años, donde «las asignaciones y recortes de recursos [se realizan] sin controles adecuados, ni evaluaciones respecto a su repercusión en el disfrute de derechos» (UPR, 2016: 53), se deben establecer procesos transparentes de control fiscal que ayuden a evitar posibles riesgos de corrupción o un uso ineficiente.

En suma, en medio de una pérdida importante del peso relativo del *Sistema de Misiones y Grandes Misiones* dentro de la actual política social, es necesario promover dos principios fundamentales: por un lado, la progresividad, que implica seguir ampliando la cobertura y el contenido del derecho a la vivienda adecuada, y, por el otro, la integralidad, es decir, contemplar que, más allá de la vivienda como unidad aislada, es necesario alcanzar su integración dentro de la ciudad, a través de la planificación urbana.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El programa social denominado GMVV se planteó la producción masiva de unidades habitacionales para solventar el histórico déficit habitacional. Esta iniciativa implicó un proceso de expropiación de tierras urbanas, la firma de acuerdos de cooperación internacional, la creación de un RNV, entre otros elementos de orden

legal, programático e institucional. Se trata de una nueva etapa en la historia de los programas de vivienda, no solo por la magnitud de las metas previstas y de los recursos necesarios, sino también por la amplia gama de actores sociales y económicos involucrados.

En Venezuela, no sólo la CRBV (ANC, 1999), sino también un amplio marco jurídico nacional e internacional, reconocen y promueven el derecho a la vivienda adecuada. En ese sentido, todo programa que sea implementado en el sector vivienda debe estar orientado a garantizar ese derecho. No obstante, los avances en la legislación no siempre garantizan que en la práctica sus disposiciones sean acatadas cabalmente. Además, la característica fundamental de toda la estructura jurídica que fundamenta al programa de vivienda más relevante en este momento, la GMVV, es la ausencia de un proceso de consulta y diálogo con todos los involucrados.

Esta investigación permitió identificar la ausencia de un marco de referencia sólido, coherente y de largo aliento, que trascienda la respuesta a las emergencias y coyunturas sociopolíticas. Los resultados del análisis de algunos aspectos del diseño e implementación de la GMVV muestran que este programa influye, al menos parcialmente, de forma positiva en la realización del derecho humano a la vivienda adecuada. Destaca, por ejemplo: a) el compromiso del Estado por atender el problema de la vivienda a través de un programa orientado a contribuir en su satisfacción progresiva; b) el desarrollo de instrumentos normativos en áreas como la protección a la población de menores ingresos; c) el reconocimiento de una diversidad de sujetos de atención especial como mecanismo de acción afirmativa; d) la promoción de la participación a escala micro local como un proceso clave dentro de la organización comunitaria en los nuevos desarrollos habitacionales; e) el uso de mecanismos de crédito (cartera de crédito hipotecario, tasas de interés social) y subsidios, así como la protección de los deudores hipotecarios; f) la construcción de viviendas dentro de la trama urbana de las ciudades, favoreciendo los procesos de integración socio-territorial, entre otros aspectos, aunque en general, se observa un mayor éxito en la producción de viviendas que en la construcción de ciudad (Valente, 2018).

En otras palabras, se aboga por sustituir el «enfoque cuantitativista y vivierendista» (Provea, 2013a: 15) por una visión integral y sostenible que reconozca la producción social del hábitat, desde una perspectiva de derechos. Finalmente, es fundamental señalar que la discusión sobre los impactos presentes y futuros de la GMVV se encuentra en pleno desarrollo, y este trabajo tuvo como propósito contribuir como un aporte a ese debate de ideas a través del análisis de sólo

algunos de esos múltiples elementos, dejando abiertas más preguntas sobre su implementación en espacios específicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, D. (2013). «Caracas y la GMVV: Fruto tiene razón». <https://www.aporrea.org/misiones/a170826.html> [Recuperado el 15/12/17].
- AN-Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica de Contraloría Social*, Gaceta Oficial n° 6.011, Extraordinario, de fecha 21 de diciembre.
- ANC-Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Enmienda n° 1, Gaceta Oficial n° 5.908, Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.
- AVN-Agencia Venezolana de Noticias (2016, mayo 08). «73 mil millones de dólares ha invertido el Estado en GMVV». <http://www.avn.info.ve/contenido/40-casas-misi%C3%B3n-vivienda-han-sido-construidas-poder-popular> [Recuperado el 12/08/17].
- Avendaño, E. (2017). «La gran estafa de la Misión Vivienda». <http://elestimulo.com/climax/la-gran-estafa-de-la-mision-vivienda/> [Recuperado el 15/12/17].
- BCV-Banco Central de Venezuela (2023). «Producto interno bruto». <https://www.bcv.org.ve/estadisticas/producto-interno-bruto> [Recuperado el 12/06/23].
- \_\_\_\_ (2022, diciembre 30). «El PIB de la economía venezolana creció 17,73% en el período enero-septiembre de 2022» <https://www.bcv.org.ve/notas-de-prensa/el-pib-de-la-economia-venezolana-crecio-1773-en-el-periodo-enero-septiembre-de-2022> [Recuperado el 10/01/23].
- Barragán, J. (2014). *Algunas de las principales variables asociadas al sector de la construcción, 2004-2013*, Montevideo: Banco de Previsión Social.
- Bonomo, U., I. Brain y D. Simioni (2015). «Capítulo VII. Políticas de acceso a la vivienda», en: Cecchini, Simone *et al.* (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, (pp. 263-299), Santiago: CEPAL.
- Camacho, O. (2013). «Ciudad, la Gran Misión Vivienda y los barrios, en el socialismo del siglo XXI (2006-2013)». Ponencia presentada en el III Simposio «Nuevas tendencias del urbanismo», Caracas.
- CIV-Cámara Inmobiliaria de Venezuela (2017, enero 09). «Cámara Inmobiliaria de Venezuela: Gobierno empieza el año manipulando cifras de viviendas». <http://www.camarainmobiliaria.org.ve/camara-inmobiliaria-de-venezuela-gobierno-empieza-el-ano-manipulando-cifras-de-viviendas/> [Recuperado el 09/11/17].
- Cariola, C. (Coord.) (2015). *La GMVV: hacia una política socio territorial de vivienda. Una mirada desde Caracas metropolitana*, Caracas: Fondo Editorial Méndez Castellano.
- Colmenares, A. (2013). «Debates: la GMVV como política de Estado y programa social efectivo para la construcción de viviendas. I Encuentro del Ciclo de debates sobre la GMVV, organizado por el Museo de Arquitectura (05-06-13)», Caracas: Museo de Arquitectura.

- CDH-Consejo de Derechos Humanos (2016). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del CDH. República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/WG.6/26/VEN/1), Ginebra: CDH.
- DdP-Defensoría del Pueblo (2014). *Informe Anual 2013*, Caracas: DdP.
- El Pitazo (2021). «Viviendas en el aire. Los 10 años de la Gran Misión no se sostienen». <https://www.connectas.org/especiales/viviendas-en-el-aire/> [Recuperado el 18/05/22].
- Elmore, R. (1996) «Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas», en: Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La implementación de las políticas*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- España, L. (2015). «Encuesta sobre Condiciones de Vida (Venezuela, 2014). Pobreza y programas sociales». Ponencia presentada en el Foro «Lineamientos de políticas públicas desde las organizaciones sociales», Caracas.
- Farías, E. (2015). *Análisis de la metodología de adjudicación, seguimiento y control de la Gran Misión Vivienda Venezuela: una aproximación desde el enfoque de los derechos humanos*, Caracas, Trabajo Final del Grado (Escuela de Sociología-FaCES-UCV).
- Foro Mundial Urbano (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, Barcelona.
- Giraldo, F. et al. (2006). *Hábitat y pobreza. Los ODM desde la ciudad*, Bogotá: ONU-Hábitat.
- Hábitat III-Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (2016). *Nueva Agenda Urbana. Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*, Quito: ONU.
- INE-Instituto Nacional de Estadística (2012). *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. Procesamiento de microdatos censales*. <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html> [Recuperado el 10/04/16].
- La Razón (2015, abril 30). «GMVV: ¿Más viviendas o mejor ciudad?». <http://www.larazon.net/2015/04/30/gmvvmasviviendasomejorciudad/> [Recuperado el 10/01/18].
- Lovera, A. (2013a). «De la rehabilitación de barrios a la Gran Misión Vivienda Venezuela. Vivienda y Ciudad». Ponencia presentada en el Curso: «Vivienda y Sostenibilidad», Caracas.
- \_\_\_\_\_(2013b). «Foro Conclusión. Ciclo de debates sobre la Gran Misión Vivienda Venezuela. Preguntas e interrogantes», Caracas, Museo Nacional de Arquitectura.
- MPPP-Ministerio del Poder Popular de Planificación (2019). *Plan sectorial de hábitat y vivienda. El derecho a la ciudad socialista. Plan de la patria 2025*, Caracas: MPPP.
- \_\_\_\_\_(2015). *Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo*, Caracas: MPPP.
- MINCI-Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (2022, diciembre 29). *Aprobado Plan Anual de Hábitat y Vivienda 2023*. <http://www.minci.gob.ve/aprobado-plan-anual-de-habitat-y-vivienda-2023/> [Recuperado el 02/04/23].
- \_\_\_\_\_(2014). *Las Misiones Sociales*, Caracas: MINCI.

MINHVI-Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (2023). *Galería hitos*. [https://www.minhvi.gob.ve/?page\\_id=513](https://www.minhvi.gob.ve/?page_id=513) [Recuperado el 02/04/23].

\_\_\_ (2021, junio 16). *OSNVH revisó impulso del Plan GMVV Juvenil*. <https://www.minhvi.gob.ve/?p=2046> [Recuperado el 22/01/23].

\_\_\_ (2016a). *Resolución n° 47, mediante la cual se establece los lineamientos para la aplicación del Programa 0800-MIHOGAR, destinados a los créditos de adquisición de vivienda principal construidas con recursos públicos o privados en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Gaceta Oficial n° 40.865, de fecha 9 de marzo.

\_\_\_ (2016b). *Resolución n° 48, mediante la cual se establece un «Método de selección de beneficiarios y beneficiarias» aplicable a las viviendas construidas con recursos provenientes de la cartera hipotecaria en el Marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, a través del Programa 0800-MIHOGAR*, Gaceta Oficial n° 40.865, de fecha 9 de marzo. Corregida mediante Resolución n° 451, Gaceta Oficial n° 41.068, de fecha 5 de enero de 2017.

\_\_\_ (2016c, julio 30). *20% de las viviendas que se construyen en el país serán destinadas a trabajadores públicos*. <http://www.inmobiliarianacional.gob.ve/index.php/sala-de-prensa/2376-20-de-las-viviendas-que-se-construyen-en-el-pais-seran-destinadas-a-trabajadores-publicos> [Recuperado el 22/01/23].

\_\_\_ (2016d, enero 02). «6to Vértice reforzará la GMVV en 2016». <http://www.minhvi.gob.ve/index.php/sala-de-prensa/847-6to-vertice-reforzara-la-gmvv-en-2016> [Recuperado el 10/07/17].

\_\_\_ (2015a). *Memoria 2015, que el ministro del Poder Popular para Hábitat y Vivienda presenta a la Asamblea Nacional*. Tomo I, Caracas: MINVIH.

\_\_\_ (2015b). *Libro rojo de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas: MINHVI.

\_\_\_ (s/f). «Información del 0800 Mi Hogar». <http://www.minhvi.gob.ve/index.php/0800-mihogar/informacion-del-0800-mi-hogar> [Recuperado el 10/07/2017].

MINVIH-Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (2014). *Resolución n° 30, mediante la cual se establece los lineamientos para la aplicación del Plan 0800-MIHOGAR, destinados a los créditos de adquisición de vivienda principal construidas con recursos públicos o privados en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Gaceta Oficial n° 40.433, de fecha 13 de junio.

\_\_\_ (2013). *Resolución n° 1, mediante la cual se prohíbe expresamente a las empresas nacionales o internacionales, Consejos Comunales, Gerencias Técnicas, Cooperativas o cualquier otra organización, que ejecute obras para la Gran Misión Vivienda Venezuela con recursos provenientes del erario público, la venta, cesión, donación o intercambio de materiales de construcción a terceras personas, sean naturales o jurídicas*, Gaceta Oficial n° 40.082, de fecha 3 de enero.

\_\_\_ (2012). *Memoria 2011, que el ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat presenta a la AN*. Tomo I, Caracas: MINVIH.

\_\_\_ (2011). *La Gran Misión Vivienda Venezuela*. <http://granmisionviviendavenezuela.gob.ve> [Recuperado el 26/08/12].

- Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás Organismos Internacionales con sede en Ginebra (2017). *Estrategias para la garantía del derecho a la vivienda implementadas por la República Bolivariana de Venezuela*, Ginebra: RBV.
- Muró, E. y Rosales, L. (2015). «Ellos son...». *Aproximación a las representaciones sociales de los residentes históricos de la Urbanización La Florida, acerca de los nuevos residentes, beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas, Trabajo Final de Grado (Escuela de Sociología-FACES-UCV).
- Negrón, M. (2012). «Ministros, mentiras y viviendas». <http://www.imutc.org/sitio/?p=135> [Recuperado el 07/05/14].
- Noticias 24 (2015, abril 29). «Libro refleja datos reveladores de los dos primeros años de la GMVV». <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/281973/libro-refleja-datos-reveladores-de-los-dos-primeros-anos-de-la-gmvv/> [Recuperado el 16/09/16].
- ONU-Organización de las Naciones Unidas (2015). *Resolución 70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York: ONU.
- OSVH-Órgano Superior Nacional de Vivienda y Hábitat (2022). *Gran Misión Vivienda Venezuela 2013-2022*, Caracas: OSVH.
- Presidencia de la República (2019). *Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025*, Gaceta Oficial n° 6.446, Extraordinario, de fecha 8 de abril.
- \_\_\_\_ (2014). *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas*, Gaceta Oficial n° 6.154, Extraordinario, de fecha 19 de noviembre.
- \_\_\_\_ (2012). *Decreto n° 9.048, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*, Gaceta Oficial n° 39.945, de fecha 15 de junio.
- \_\_\_\_ (2011a). *Decreto n° 8.001, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Refugios dignos para Proteger a la Población, en casos de emergencia o desastres*, Gaceta Oficial n° 39.599, de fecha 21 de enero.
- \_\_\_\_ (2011b). *Decreto n° 8.005, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda*, Gaceta Oficial n° 6.018, Extraordinario, de fecha 29 de enero.
- \_\_\_\_ (2011c). *Decreto n° 8.588, mediante el cual se autoriza la creación de una Empresa del Estado bajo la forma de Sociedad Anónima, denominada «Inmobiliaria Nacional, S.A.», la cual estará adscrita y bajo el control accionario del Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat*, Gaceta Oficial n° 39.799, de fecha 14 de noviembre.
- Provea-Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (2017). *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual (enero, 2016-diciembre, 2016)*, Caracas: Provea.

- \_\_\_ (2013a). *Informe: 365 días de la GMVV*, Caracas: Provea.
- \_\_\_ (2013b). *Segundo informe sobre la ejecución de la Misión Gran Vivienda Venezuela (GMVV)*, Caracas: Provea.
- Sesto, Francisco (2013). «Expreso mi rechazo a las infelices declaraciones de Fruto Vivas». <https://www.aporrea.org/actualidad/a170353.html> [Recuperado el 17/01/17].
- Sutherland, M. (2019, abril). «Venezuela y el colapso eléctrico. ¿Corrupción, impericia o sabotaje imperial?». <https://nuso.org/articulo/venezuela-chavismo-crisis-energia-conspiracion-ataques-servicios/> [Recuperado el 20/10/23].
- Tal Cual (2011, noviembre 1). «¿Y las casas?». <http://www.talcualdigital.com/Nota/61047/Y-Las-Casas> [Recuperado el 03/03/14].
- Transparencia Venezuela (2023). *Análisis de la ley de presupuesto nacional 2023*, Caracas: Transparencia Venezuela.
- \_\_\_ (2015). *Misión Vivienda: Lo que se regala...no se quita*, Caracas: Transparencia Venezuela.
- \_\_\_ (2013). *Análisis de riesgos de corrupción e integridad en la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas: Transparencia Venezuela.
- UPR-Universal Periodic Review Info (2016). *Hoja Informativa. 2do. Ciclo EPU Venezuela 2016. Contribuciones de la sociedad civil venezolana*, Ginebra: UPR.
- Uzcátegui, R. (2016). «El falso millón». <http://correodelcaroni.com/index.php/opinion/item/45477-provea> [Recuperado el 17/01/17].
- Valente, X. (2018). *Análisis de la formulación e implementación de la GMVV (2011-2017) desde el Enfoque de los Derechos Humanos*, Trabajo de Grado de Maestría (CENDES-UCV).
- VTV-Venezolana de Televisión (2017, octubre 13). «Gran Misión Vivienda Juvenil construirá un millón de casas para jóvenes venezolanos». <http://vtv.gob.ve/gran-mision-vivienda-juvenil-construira-un-millon-de-casas-para-jovenes-venezolanos/> [Recuperado el 02/11/2017].