

The background of the entire page is a light blue architectural floor plan. It shows various rooms, corridors, and structural elements. Some rooms are filled with diagonal hatching, while others have a cross-hatch pattern. There are some faint labels like 'A-26' and 'A-27' visible on the plan.

# 090

## **Grandes Misiones habitacionales de Venezuela: balance sobre cambios y transformaciones socio-territoriales, 2010 – 2019**

*Venezuela's Grand Housing Missions: an assessment of  
socio-territorial changes and transformations, 2010 – 2019*

---

## Carola Herrera-Napoleón <sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> Arquitecta. Dra. en Urbanismo, Profesora Titular, Jefa del Departamento de Investigación y Extensión, Instituto de Urbanismo (IU), Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad Central de Venezuela (UCV)  
[arg\\_carolahn@yahoo.es](mailto:arg_carolahn@yahoo.es); <https://orcid.org/0009-0005-2646-2582>

---

### Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar el impacto de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela como políticas públicas 2010-2019, conforme con los procesos históricos para descifrar y comprender los cambios en los significados y transformaciones socio-territoriales. Basada en la teoría crítica, autorreflexiva, la investigación se estructura en tres apartados: 1. La vivienda: detonante de la transformación socio-territorial; 2. Balance 2010-2014: la satisfacción progresiva del derecho material a la vivienda y a la ciudad y la reducción de la pobreza estructural y la desigualdad; 3. Balance 2015-2019: nuevas circunstancias, nuevas estrategias de acción, ¿la continuidad de una política? Se concluye que las políticas públicas estudiadas dejan varias tareas pendientes para arraigar el derecho de la vivienda al hábitat y consolidar la inclusión y justicia socio-territorial.

### Abstract

*The objective of this research is to analyze the impact of Venezuela's Great Housing Missions as public policies from 2010 to 2019, in line with historical processes, to decipher and understand the changes in meanings and socio-territorial transformations. Based on critical, self-reflective theory, the research is structured in three parts: 1. Housing: trigger of the socio-territorial transformation; 2. Assessment 2010-2014: progressive satisfaction of the material right to housing and the city, and the reduction of structural poverty and inequality; 3. Assessment 2015-2019: new circumstances, new strategies of action, the continuity of a policy? It concludes that the studied public policies leave several tasks pending to anchor the right to housing and habitat and consolidate inclusion and socio-territorial justice.*

### Palabras clave

Venezuela | Política de vivienda  
Proceso de transformación socio-territorial  
Pobreza estructural | Desigualdad social

### Keywords

Venezuela | Housing policy  
Socio-territorial Transformation process  
Structural poverty | Social inequality



RECIBIDO: 13.08.2024

REVISADO: 01.09.2025

## 1 INTRODUCCIÓN: GRANDES MISIONES HABITACIONALES DE VENEZUELA, 2010 – 2019

Revertir los niveles de pobreza y desigualdad, en beneficio de las clases menos favorecidas, constituye uno de los desafíos del Gobierno Bolivariano de Venezuela (desde 1999) para construir una nueva sociedad de incluidos. Por ello, a partir de 2003 inicia la creación del Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones, orientada a concentrar las acciones políticas desde una perspectiva integral. Plantea la necesidad de reconstruir el territorio mediante la identificación de los sectores de pobreza y actualizar las zonas de desarrollo, buscando contrarrestar las desigualdades territoriales y las injusticias sociales con una propuesta alternativa.

Para atender las necesidades de los sectores de población más desfavorecidos, el Ejecutivo Nacional ha destinado de manera sostenida una parte significativa del presupuesto público a las Misiones y Grandes Misiones entre 2010 y 2019. En promedio, asigna 50,7% del presupuesto público anual a estos programas sociales, superando incluso el 70% desde 2015 y alcanzando un máximo de 75,2% en 2019<sup>1</sup> (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, 2021). Este esfuerzo es respaldado principalmente por ingresos petroleros, cuyo peso sobre los ingresos fiscales totales oscila entre 80 y 96% en ese período (HERRERA, 2017).

Estas iniciativas, más allá de cumplir con su función específica, se consolidan como el principal referente de la política social durante este

período. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, G.O. N.º 6154 (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, p. 9),

se entiende por Misión:

a la política pública destinada a materializar de forma masiva, acelerada y progresiva las condiciones para el efectivo ejercicio y disfrute universal de uno o más derechos sociales de personas o grupos de personas, que conjuga la agilización de los procesos estatales con la participación directa del pueblo en su gestión, en favor de la erradicación de la pobreza y la conquista popular de los derechos sociales consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Y se entiende por Gran Misión,

Al conjunto concentrado de políticas públicas y recursos destinados a la resolución masiva, acelerada y progresiva de problemas estructurales que limitan o impiden el ejercicio de derechos sociales de toda o parte de la población, los cuales requieren un tratamiento y resolución intersectorial.

Conforme con lo expuesto, las Misiones y Grandes Misiones plantean con fuerza la ruptura con las políticas sociales del neoliberalismo. Se constituyen como un conjunto integrado de políticas, normas y programas que materializan los derechos y garantías sociales y de justicia. Bajo la lógica del principio de la *economía de las equivalencias*<sup>2</sup>,

1\_En 2019, aunque el porcentaje de inversión social llega al 75,2 % del presupuesto público, el volumen total del presupuesto era menor, debido a la crisis económica, la caída de los precios del petróleo y las sanciones internacionales. Si bien la inversión relativa aumenta, el monto real disminuye significativamente.

2\_La *economía de equivalencias* es un principio utilizado para estructurar el proceso de toma de decisiones al proporcionar un marco comparativo entre diferentes valores. Desde esta perspectiva, se analizan las desigualdades económicas y sus efectos en los diferentes grupos sociales para ajustar las políticas y prácticas económicas y promover mayor equidad y justicia social. Su aplicación implica que, cada uno aporta de acuerdo con su capacidad y recibe, directa o indirectamente, en relación con su necesidad.

gestionan los déficits para proveer a los ciudadanos de bienestar social de carácter habitacional, educativo, cultural, recreativo, sanitario, deportivo, de abastecimiento alimentario, socio-productivo, de protección social, seguridad y defensa o cualquier otro programa con la intención de corregir los desequilibrios socio-territoriales y dar respuesta a los problemas y necesidades sensibles de la población, enfatizando la satisfacción de las necesidades colectivas sobre la maximización de ganancias individuales. Su duración se prevé limitada, hasta que los derechos sociales básicos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, G.O. N.º 5453 (ASAMBLEA NACIONAL, 2000), estén garantizados. Estas acciones suponen explícitas aplicaciones socialmente diferenciadas para la inclusión e integración de las comunidades vulnerables. Se enfatizan los esfuerzos en los sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema<sup>3</sup>, con una localización geográfica y social marginal, así como en los requerimientos del Poder Popular (pueblo organizado). Más adelante, en el texto, se detallan los resultados y las cifras desagregadas de pobreza, empleando indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Las Misiones y Grandes Misiones son coordinadas por el Ejecutivo Nacional, a través de los ministerios relacionados con las áreas de atención, en cogestión con el Poder Popular, fortaleciendo la participación comprometida del pueblo organizado y creando fuertes vínculos políticos con las comunidades. La efectividad de su ejecución y atención va a depender, en buena parte, de la capacidad organizativa de las comunidades (HERRERA, 2015; 2017).

Las más de 40 Misiones y Grandes Misiones, creadas desde 2003, persiguen el ideal social de superación de la exclusión y de la desigualdad, adoptando el criterio de acceso universal a la atención y dando paso a una sociedad más igualitaria y justa. Con las Misiones y Grandes Misiones, el gobierno trata de dar respuesta a la deuda social acumulada (Petróleos de Venezuela, S.A., PDVSA, 2012; MINCI, 2007; APONTE, 2012; D'ELIA, 2010; QUIROZ, 2010).

La vivienda es uno de los grandes desafíos sociales para amplios sectores de la población y, a su

vez, una de las principales fuentes de beneficios especulativos. Según el artículo 82, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (ASAMBLEA NACIONAL, 2000):

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

En el marco de este derecho constitucional, el Gobierno Bolivariano formula en 2004 la Misión Hábitat, G.O. N.º 38 027 (ASAMBLEA NACIONAL, 2004), concebida para generar soluciones habitacionales inmediatas mediante la articulación con los gobiernos locales y las instituciones previamente activas en el sector. Esta iniciativa es sustituida en 2007 por la Misión Villanueva, G.O. N.º 38 647 (ASAMBLEA NACIONAL, 2007), con el propósito de promover una redistribución voluntaria de la población, fomentando el arraigo en nuevas urbanizaciones planificadas en zonas subutilizadas del país. Este proceso no implicó desplazamientos forzados, sino una oferta de vivienda adecuada, en muchos casos gratuita o a bajo costo, como incentivo para la reubicación de familias provenientes de casas precarias, ranchos<sup>4</sup> o zonas de alto riesgo.

La redistribución de la población en el espacio no alude a mecanismos coercitivos ni a traslados obligatorios, sino a un enfoque territorial orientado a desconcentrar zonas urbanas colapsadas y ocupar de manera más equilibrada y eficiente el territorio nacional, mediante proyectos de vivienda que ofrecieran condiciones materiales superiores y una mejor calidad de vida. Sin una formulación clara de sus políticas, entre ambas misiones se construyeron 593 912 viviendas entre 2004 y 2010 (MINHVI, 2022a).

Tras las fuertes lluvias registradas a finales de 2010, que dejan sin vivienda a más de treinta y cinco mil familias, sobre todo en Distrito Capital y los estados Miranda y Vargas (actual estado La Guaira), el Ejecutivo Nacional propone una nueva política de vivienda, orientada a: atacar el déficit, saldar la nueva deuda habitacional adquirida y dar

3\_La población *pobre* incluye a quienes viven con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Dentro de esta, la población en *pobreza extrema* es una condición más severa con graves privaciones y alta vulnerabilidad, donde las personas no pueden siquiera satisfacer sus necesidades esenciales.

4\_Autoconstrucción fabricada en zinc, cartón y/o materiales de poca durabilidad, sin control urbanístico, hecha por personas con limitados recursos económicos.

respuesta a la demanda de viviendas establecida en el artículo 82 de la Constitución vigente, que alcanza en ese momento las 2 725 650 de viviendas, dando, a su vez, cabida al derecho de vivir dignamente en la ciudad. Este dato se refiere únicamente a las viviendas nuevas, sin contemplar las viviendas que deben ser reparadas (643 596) o ampliadas (311 613), ni los problemas urbanos o de hábitat que deben ser atendidos (33 840).

En estas circunstancias, se concreta la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), G.O. N.º 6021 (ASAMBLEA NACIONAL, 2011), adscrita al actual Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda. Su objetivo era construir tres millones de nuevas viviendas en las ciudades de todo el país, entre 2011 y 2019, posteriormente revisado a cinco millones de viviendas hasta el 2025, dentro de una oferta alternativa de suelo, incorporando a la sociedad en el proceso de construcción de las viviendas.

Como complemento, en 2013 se concreta la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor (GMBNBT), G.O. N.º 40 299 (ASAMBLEA NACIONAL, 2013), devenida de un Plan Piloto en 2009, bajo la responsabilidad del Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda durante parte del período de estudio. Su objetivo era elaborar y ejecutar una política y un plan estratégico de organización del pueblo para gestionar, directamente, desde la comunidad, el proceso social del trabajo para la transformación integral de los asentamientos populares del país, generando espacios para vivir, rehabilitando las viviendas autoconstruidas en los sectores deprimidos de la ciudad y dotándolas de equipamientos y servicios básicos. No obstante, ello queda reducido por el mismo Ejecutivo Nacional al acondicionamiento de un millón de viviendas existentes y la reurbanización de los sectores deprimidos del país hasta 2014 y de tres millones de viviendas reparadas/ampliadas para 2025.

La GMVV y la GMBNBT implementan su accionar a través de cinco vértices similares, que en esencia apuestan a lo mismo: la inclusión y la integración socio-territorial. En el primer caso, fundamentado en la adquisición de una vivienda nueva en áreas privilegiadas de la ciudad, conforme con los requerimientos de la unidad familiar, los vértices son: 1) pueblo organizado, 2) terrenos, 3) materiales, 4) ejecutores y 5) financiamiento. En el segundo caso, fundamentado en la organización comunitaria para la reparación o ampliación de viviendas existentes en sectores populares de la ciudad y consolidación de hábitats desde la autogestión colectiva, los vértices son: 1) organización popular para la construcción de las comunas, 2) planificación territorial, 3) logística y

recursos, 4) seguridad y defensa integral y 5) producción comunal.

La aplicación de estas Grandes Misiones habitacionales muestra su efectividad en la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas hasta el año 2014, cuando baja hasta un 70% el precio internacional del petróleo, incidiendo directamente en los ingresos del país y provocando una disminución sensible de la disponibilidad financiera del Estado para atender las necesidades más urgentes de la población (SUTHERLAND, 2019). Además, el bloqueo económico-financiero impuesto por el Gobierno Federal de los EE. UU., sobre todo a la empresa estatal petrolera PDVSA y las constantes agresiones y amenazas para desestabilizar al legítimo Gobierno de Venezuela, tras el popularizado Decreto Obama, Orden Ejecutiva N.º 13 692 actualmente vigente (ARCHIVOS FEDERALES DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS, 2015), impactan con múltiples efectos negativos a la población (GONZÁLEZ, 2020). Para atender esta situación, el Ejecutivo Nacional revisa los programas sociales y redirecciona los esfuerzos para evitar mayores impactos sobre la población, tratando de *hacer más y mejor con menos*.

El objetivo de esta investigación es analizar, desde la teoría crítica, el impacto de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela (GMVV y GMBNBT) como políticas públicas entre 2010 y 2019, conforme con los procesos históricos que distorsionan los significados de las disposiciones urbanas contemporáneas para descifrar y comprender los cambios y transformaciones socio-territoriales generados. La investigación se estructura en tres partes: 1) La vivienda: detonante de la transformación socio-territorial; 2) Balance 2010-2014. La satisfacción progresiva del derecho material a la vivienda y a la ciudad y la reducción de la pobreza estructural y la desigualdad; 3) Balance 2015-2019. Nuevas circunstancias, nuevas estrategias de acción, ¿la continuidad de una política? Finalmente, se concluye que, las políticas públicas estudiadas dejan varias tareas pendientes para arraigar el derecho de la vivienda al hábitat y consolidar la inclusión y justicia socio-territorial.

## 2 METODOLOGÍA: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA CRÍTICA: HACIENDO VISIBLE LO QUE PARECE INVISIBLE

Conscientes del potencial transformador por parte del pueblo organizado (Poder Popular) y las fuerzas motrices (económicas, político-jurídicas

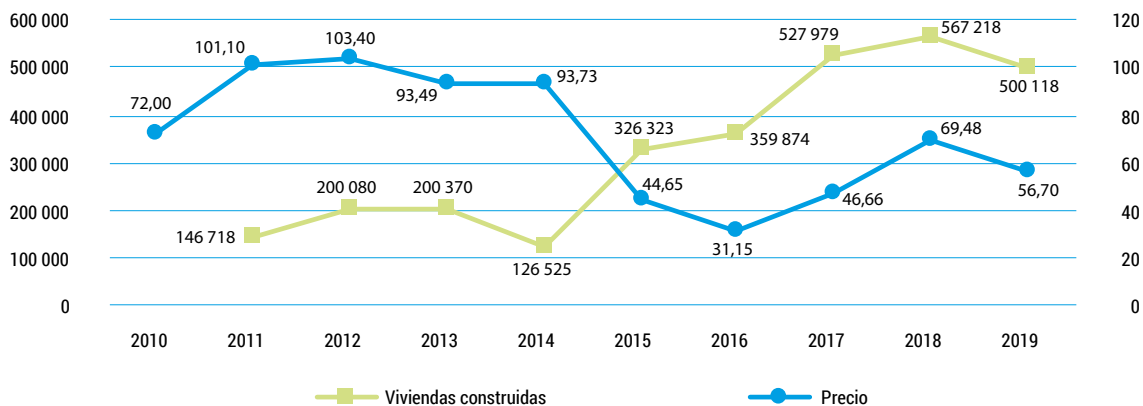


FIG. 1. Venezuela. Precios promedio (en US\$) del barril de petróleo. Producción de viviendas GMVV y GMBNBT. Período 2010-2019  
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINHVI (2022a)

e ideológicas-culturales) que inciden en las formas sociales del territorio, esta investigación se sustenta en la teoría crítica o la filosofía de la praxis. Desde su énfasis autorreflexivo, dicha corriente considera la relación teoría-práctica mediante un proceso continuo de construcción y reconstrucción.

La relación teoría-práctica amerita la revisión y el análisis de la información documental existente sobre la GMVV y la GMBNBT y su contrastación crítica con la práctica concreta entre 2010 y 2019. Se analizan los cinco vértices de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela: 1) pueblo organizado/organización popular para la construcción de las comunas, 2) terrenos/planificación territorial, 3) materiales/logística y recursos, 4) ejecutores/seguridad y defensa integral y 5) financiamiento/producción comunal. A modo comparativo, esta investigación se presenta en dos períodos históricos, determinados por las variaciones de la coyuntura económica y geopolítica del país, para definir los ajustes e impacto, tras el redireccionamiento de los programas:

- Balance 2010-2014. Este primer período coincide con años de *bonanza económica*, cuando el precio promedio del barril de petróleo pasa de 72 US\$ en 2010 a 93,73 US\$ en 2014, alcanzando en 2012 su mejor precio de 103,4 US\$ por barril. Durante este lustro, la GMVV construye 673 693 viviendas nuevas a nivel nacional (MINHVI, 2022a) y la GMBNBT repara o amplía 189 517 viviendas (MINISTERIO DEL PODER

POPULAR PARA VIVIENDA, HÁBITAT Y ECOSOCIALISMO, 2014) en los sectores populares del país, organizados en 76 *corredores*<sup>5</sup>, delimitados para humanizar a las comunidades con menos recursos (FIG. 1).

- Balance 2015-2019. Este segundo período se relaciona con años de *depresión económica*, cuando el precio promedio del barril de petróleo se desploma en 2015, a 44,65 US\$; continúa su bajada en 2016, hasta alcanzar el precio de 31,15 US\$ y recuperar ligeramente el precio a 56,70 US\$ en 2019. En estos años, la GMVV y la GMBNBT aúnan esfuerzos y construyen, reparan/amplían 2 281 512 viviendas a nivel nacional (MINHVI, 2022a), sobre todo en los sectores populares del país, ahora distribuidos en 251 *corredores*, definidos para erradicar la pobreza estructural extrema (FIG. 1).

Dada la importancia que suele tener el Producto Interno Bruto (PIB) como referente macroeconómico para evaluar políticas públicas, podría esperarse su uso como base de comparación en esta investigación. Sin embargo, desde 2015 el Banco Central de Venezuela (BCV) ha dejado de publicar series consistentes y completas sobre este indicador, debido a las distorsiones provocadas por la hiperinflación. Esta discontinuidad metodológica impide utilizar el PIB como variable fiable para medir el esfuerzo económico destinado a la producción masiva de viviendas. En consecuencia, se opta por fundamentar el análisis en resultados físicos verificables como el número de viviendas construidas en relación con la población

5\_Los *corredores de GMBNBT* son áreas prioritarias y continuas de intervención dentro de los barrios populares para transformar el hábitat y el tejido social de manera integral, generando sinergias entre infraestructuras, viviendas y comunidades.

nacional, lo que permite dimensionar el impacto social del programa y establecer comparaciones con otros países latinoamericanos.

Según se muestra en el presente artículo, en el caso venezolano, entre 2010 y 2019 se entregan aproximadamente 3 144 722 viviendas a través de la *Gran Misión Vivienda Venezuela*, lo que representa un 10,9% de la población total del país para ese período (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, 2021). Esta proporción supera ampliamente la cobertura alcanzada por otros programas habitacionales desarrollados en América Latina en las últimas décadas. En Brasil, por ejemplo, el programa *Minha Casa Minha Vida*, implementado entre 2009 y 2018, benefició a cerca de 6 millones de personas, equivalentes al 2,8% de su población (FERREIRA et al., 2021). En México, el *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (2023), creado en 1972 y aún en funcionamiento, ha otorgado más de 12 millones de créditos desde su fundación, cubriendo aproximadamente un 9,2% de la población nacional. Por su parte, en Colombia, el programa de las *100 000 Viviendas Gratuitas*, ejecutado entre 2012 y 2014, alcanzó al 0,19% de la población (MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, 2014). Estas cifras permiten situar la magnitud del esfuerzo habitacional venezolano en un contexto regional, evidenciando su relevancia como mecanismo de redistribución social y como expresión concreta de una política pública orientada a reducir la pobreza y la desigualdad mediante la inversión sostenida de recursos petroleros (HERRERA, 2017).

La FIG. 1 sintetiza la relación entre los precios del petróleo y la producción de la GMVV y la GMB-NBT. Sorprende que entre 2015 y 2019, de *depresión económica*, se construyen/reparan/amplían mayor cantidad de viviendas que entre 2010 y 2014, cuando dominaba la *bonanza económica*. Para explicar estas variaciones y sus efectos

socio-territoriales se emplean dos indicadores complementarios: el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el coeficiente de Gini<sup>6</sup>.

Cabe destacar que, existen distintos métodos para medir la pobreza, avalados por organismos internacionales expertos en la materia, ya sea que se trate de *pobreza coyuntural o estructural*. La *pobreza coyuntural* se refiere a una situación temporal que surge debido a circunstancias excepcionales y transitorias, por lo que puede superarse cuando las condiciones adversas cambien o mejoren. Basado en el método de análisis coyuntural, el Banco Mundial utiliza el nivel de ingreso o Línea de Pobreza (LP) y considera *pobre* a la población que tiene un ingreso mínimo de 2 US\$ por día y en *pobreza extrema* a la que vive con menos de 1 US\$ por día. La *pobreza estructural* se refiere a la situación persistente a largo plazo, debido a factores profundamente arraigados en la estructura económica, social y política de la sociedad, por lo que requiere de cambios sistémicos para ser abordada de manera efectiva. Fundamentado en el método de análisis de la *pobreza estructural*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001), agencia de la Organización de las Naciones Unidas, aplica el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), a través de cinco indicadores asociados al hogar y los tres primeros directamente a la vivienda: hacinamiento crítico<sup>7</sup>, condiciones de la vivienda<sup>8</sup>, acceso a servicios básicos<sup>9</sup>, alta dependencia económica<sup>10</sup> y el número de niños de 7 a 12 años que no asisten a la escuela<sup>11</sup>. La CEPAL considera a un hogar *pobre*, si presenta al menos uno de los cinco indicadores asociados a carencias y *pobre extremo*, si presenta dos o más necesidades básicas insatisfechas.

Coherente con este estudio sobre la vivienda, se utiliza el método NBI. No obstante, usualmente para caracterizar a la población venezolana, tras

6\_El coeficiente de Gini mide la desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares. Un Gini próximo al valor "0" significa una distribución igualitaria del ingreso y un valor próximo a "1" significa una distribución muy desigual.

7\_El hacinamiento mide el número de personas que viven en una vivienda en relación con el número de habitaciones disponibles (excluyendo cocina, baño y garaje). Se considera crítico cuando hay más de tres personas por habitación.

8\_Las condiciones de la vivienda consideran los aspectos estructurales y la calidad de los materiales de construcción en techos y paredes. Viviendas construidas con materiales precarios pueden ser un indicador de condiciones de vida inadecuadas.

9\_Acceso a los servicios básicos, refiere a la disponibilidad y calidad de servicios esenciales como agua potable, saneamiento (los sistemas de eliminación de excretas dentro de la vivienda o fuera de ella), electricidad y otras infraestructuras básicas.

10\_Alta dependencia económica, es un indicador indirecto sobre los niveles de ingreso. Se refiere a los hogares en los cuales hay más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga como máximo dos años de educación primaria aprobada.

11\_Número de niños de 7 a 12 años que no asisten a la escuela es un indicador que mide el porcentaje de niños en edad escolar primaria que no reciben educación formal por hogar.

el ahogo económico y geopolítico del país, ciertos análisis suelen utilizar el método de la *pobreza coyuntural*, arrojando resultados críticos en el corto plazo, condicionados por las circunstancias, pero también, convenientes para enmascarar o invisibilizar otros datos significativos de logros estructurales en el largo plazo. Por ello, nos abocaremos a lo que ORTEGA-Y-GASSET (1914) llamaba “mundo” visible y también el “trasmundo” en que se arma, de fundamentos menos evidentes sin los que no se explica la apariencia. Así, a propósito de esta investigación, se intenta esclarecer las relaciones entre las políticas públicas para la construcción/replicación/ampliación de viviendas y sus fuerzas generadoras para hacer visible lo que parece invisible.

### 3 DESARROLLO

#### 3.1 La vivienda: detonante de la transformación socio-territorial

La vivienda es uno de los desafíos sociales para amplios sectores de la población y, a su vez, una de las principales fuentes de beneficios especulativos. Para hacer frente a la crisis de vivienda que afecta al país, debido al modelo capitalista excluyente, el Ejecutivo Nacional propone la GMVV y la GMBNBT como políticas de vivienda, orientadas a saldar la deuda adquirida con las personas de bajos ingresos que autoconstruyeron gran parte de las ciudades. En ambos programas, la vivienda constituye el elemento activador del proceso de transformación socio-territorial, encerrando, en sí misma, la organización social y la participación protagónica del Poder Popular; el derecho a la propiedad del suelo y la producción del hábitat.

El Estado venezolano, entre 1999 y 2019, intenta contrarrestar el proceso de lucha por el derecho a la ciudad y la calidad social entre los históricamente excluidos y las fuerzas de los promotores inmobiliarios. En atención a esos venezolanos excluidos económica, social y territorialmente, desde hace un poco más de una década, el Ejecutivo Nacional interviene en la construcción de un tejido social organizado; en la regularización de las tierras para otorgarle seguridad jurídica a sus

habitantes, en cuanto a una distribución más equitativa del suelo, la vivienda y los servicios urbanos y; en el desarrollo humano mediante programas para el bienestar social (HERRERA, 2014; 2017).

A diferencia de las políticas sociales de períodos anteriores, el Estado asume como imperativo trabajar a favor de la construcción de una amplia organización y cohesión social para que los sectores pobres puedan tener acceso a la ciudad de la que durante tanto tiempo han estado excluidos y participar en la institución de nuevos modos de urbanización. Con la creación de nuevas figuras participativas como los *consejos comunales*<sup>12</sup> y las *comunas*<sup>13</sup> y la ampliación de los mecanismos de cooperación propuestos en la Constitución de 1999 y en la Ley Orgánica del Poder Popular, G.O. N.º 6011 (ASAMBLEA NACIONAL, 2010), el Estado intenta empoderar a la población como fuerza colectiva en el territorio, refuerza el arraigo de sus habitantes a vivir en comunidad, los compromete en la solución de sus problemas y los incorpora a ocuparse del espacio común. Al mes de octubre de 2019, se configuran 47 884 *consejos comunales* y registran 3089 *comunas* a escala nacional (MPPCMS, 2019) como actores sociales con una identidad conjunta. A partir de la organización del tejido social, el Estado consolida a las comunidades sobre el territorio nacional.

En relación con el acceso al suelo, la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos, G.O. N.º 39 668 (ASAMBLEA NACIONAL, 2011b), establece que el Estado venezolano busca garantizar, de forma progresiva, el derecho a la tierra, a una vivienda digna y a un hábitat sustentable, así como promover una distribución más equilibrada de la población en el territorio. Bajo este marco legal y desde una perspectiva de inclusión, se impulsa la democratización del acceso a la propiedad del suelo urbano, tanto público como privado, como base fundamental para el ejercicio de otros derechos. La propiedad de la tierra se concibe no solo como un fin en sí misma, sino como una condición habilitante para la seguridad jurídica de los habitantes y su integración plena al derecho a la ciudad.

La adjudicación de títulos de propiedad, en este contexto, se presenta como una estrategia para

12\_Sujetos protagónicos para la planificación y gestión de recursos destinados al mejoramiento de sus territorios comunales y como instrumentos para la construcción del Poder Popular dentro de un modelo más socialista.

13\_Unidad territorial y base fundamental en los métodos de gestión y ejecución de los planes, con una base poblacional que depende de la articulación de dos o más *consejos comunales* y una configuración mínima de 300 familias en el ámbito urbano, 40 familias en el rural y 20 familias en el indígena.

reducir el riesgo de desalojo, especialmente en zonas de reciente ocupación o de alto valor comercial. El acceso a la propiedad formal permite además a las familias acceder a mecanismos de financiamiento para la construcción, ampliación o rehabilitación de sus viviendas, como los créditos hipotecarios tradicionales o los fondos de ahorro habitacional (HERRERA, 2014; 2017). Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones ni contradicciones.

La política estatal está orientada a la regularización del suelo, por lo que parte del reconocimiento de la titularidad original de la propiedad. Antes de intervenir en un terreno, la Administración está obligada a consultar los registros públicos a fin de identificar a los propietarios, sean personas naturales, jurídicas o agrarias, y a evaluar su idoneidad para fines habitacionales. Si el terreno resulta viable, se privilegia la vía de la negociación, mediante la oferta de compra directa a precios sociales. Solo en ausencia de acuerdo, se recurre a la expropiación. En este caso, el Ejecutivo puede declarar el suelo como de utilidad pública y dictar un decreto de expropiación de emergencia. El precio “justo” se fija conforme a las tasas establecidas legalmente y se deposita ante el juez contencioso-administrativo, quien emite la sentencia expropiatoria y transfiere la titularidad al Estado, liberando el inmueble de cargas legales. El propietario original conserva el derecho a impugnar el monto o el procedimiento, aunque ello no detiene la ejecución. Si posteriormente el terreno se considera inviable para el proyecto, se restituye al propietario y se compensan los daños.

Una vez que el terreno pasa a dominio del Estado, sea por compraventa o expropiación, los títulos de propiedad se adjudican a las comunidades organizadas. Esto disipa el riesgo de desalojo, permite el acceso a financiamiento formal y habilita el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad por parte de los nuevos titulares. Así, se plantea un delicado equilibrio entre el respeto a los derechos de los propietarios originales y la necesidad de garantizar justicia espacial para las mayorías históricamente excluidas.

Ahora bien, para que este proceso sea viable, el Estado y el pueblo organizado proceden a lo interno de la ciudad, calificando los suelos aptos de dos maneras. Por un lado, se busca generar una oferta de suelo urbanizado de bajo costo que compita con el mercado informal, mediante instrumentos de anticipación a la ocupación irregular. Por el otro, se identifican, regularizan y urbanizan los asentamientos espontáneos o barrios populares existentes, para lo cual institucionaliza e impulsa un modelo regulado de urbanización popular.

En respuesta a la primera línea de acción, la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, G.O. N.º 6018 (ASAMBLEA NACIONAL, 2011a) establece mecanismos para crear *Áreas Vitales de Vivienda y de Residencia* (AVIVIR), con el objetivo de rescatar terrenos urbanos ociosos, subutilizados o abandonados, ya sean públicos o privados, y destinarlos a la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares, en sectores urbanos existentes o nuevas ciudades. Esta política busca aumentar la oferta de suelo urbanizado para que cumpla una función social con la construcción de viviendas destinadas a familias en riesgo, alquiladas, alojadas temporalmente en viviendas de terceros, así como a las parejas que fundan nuevas familias, a los fines de su poblamiento y habitabilidad. Esto implica la reforma de la legislación parcelaria, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias con la idea de disminuir los costos y hacerlo accesible a los sectores populares, en un intento por ofrecer una alternativa real frente a la urbanización.

En cuanto a la segunda línea de acción, se ratifica la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos (ASAMBLEA NACIONAL, 2011b) con la intención de reconocer los sectores no formales como parte integral de la ciudad, incorporar a sus habitantes a la trama urbana y establecer mecanismos para la regularización de la propiedad de la tierra. Al revertir la ilegalidad de la posesión del suelo de los barrios populares, asentados en su mayoría sobre terrenos privados o pertenecientes al Estado, se elimina uno de los signos de exclusión urbana. Al respecto, entre 2011 y 2019 se adjudican, a través de los Comités de Tierra Urbana (CTU), 1 084 461 títulos de propiedad a nivel nacional (MINHVI, 2022a).

Sin embargo, aunque estas leyes y mecanismos legales configuran un marco jurídico ambicioso y progresista, su aplicación ha enfrentado múltiples desafíos prácticos, entre ellos la resistencia de ciertos sectores privados, la fragmentación institucional y limitaciones presupuestarias y técnicas. De allí que, el proceso de democratización del suelo urbano deba entenderse como un campo en disputa, atravesado por intereses diversos, donde la política pública debe garantizar derechos, pero también gestionar conflictos y asegurar la sostenibilidad de las transformaciones urbanas a largo plazo.

La regularización de la propiedad (individual o colectiva) se apoya en la definición de planes de ordenamiento urbano. Cabe destacar que, la mayoría de los barrios populares carece de instrumentos urbanísticos que regulen y definan el uso



**FIG. 2.** Elaboración de la Carta del Barrio por parte del sector Los Erasos, Caracas  
**Fuente:** Equipo de Comunicación Comunitaria /Alcaldía de Caracas/Fundacaracas (2014)

del suelo, quedando fuera del ordenamiento formal de la ciudad. Ello, en teoría, impide que se ejecuten proyectos de mejora y dotación de infraestructura. Sin embargo, este déficit se solventa con la llamada *Carta del Barrio*, la cual se erige como un esquema de ordenamiento primario, validándolo como una forma de ordenación urbana fáctica del barrio popular.

La *Carta del Barrio*, reconocida y requerida por las autoridades municipales, es el instrumento fundacional y el plan de ordenación urbana básico, que sirve de marco para la elaboración de la ordenanza, vinculando el asentamiento humano con su centro poblado. Este texto, hecho y aprobado por la comunidad en asamblea, acredita el origen del barrio y recoge referencias históricas. Describe, a modo de diagnóstico, sus rasgos económicos, sociales, políticos, ambientales, urbanísticos y culturales. En la *Carta del Barrio* se delimita geográficamente y divide el territorio en sectores; se caracteriza cada espacio (viviendas, áreas comunes, sitios patrimoniales, culturales, deportivos, recreativos y de servicios) y se identifican las zonas de riesgo. Sobre esta base, se propone un plan de transformación integral para: mejorar infraestructuras; dotar de servicios y equipamientos; impulsar el desarrollo socioeconómico, educativo y ambiental; crear áreas

verdes y espacios comunitarios, planteando las demandas del barrio popular en relación con el resto de la ciudad. Asimismo, se incluyen las normas de convivencia que regulan la gobernanza de los espacios comunes, la cooperación solidaria y la conservación del entorno<sup>14</sup> (FIG. 2).

En relación con la producción social del hábitat, el Estado estima que la regularización de la propiedad de la tierra y el otorgamiento de viviendas en suelos alternativos son procedimientos que conducen al comienzo del proceso de transformación socio-territorial. Según las discusiones públicas sobre el proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho a la Ciudad (ASAMBLEA NACIONAL, 2021), las viviendas de la GMVV deben ser proyectadas a modo de injertos urbanos con acciones progresivas para adaptar las características socio-espaciales del entorno donde se insertan estas viviendas como nuevas centralidades e impulsar reordenamiento de la ciudad, reestructurando el trazado vial, la infraestructura de servicios, la zonificación y normas de usos y actividades del suelo e incorporando un conjunto de espacios y equipamientos para el bienestar social y colectivo.

Conforme con el debate actual, la producción social del hábitat se debe proyectar en sintonía con la estrategia de planificación *punto y círculo* —un

14\_Según la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. G.O. N°. 38 480 (ASAMBLEA NACIONAL, 2006), una vez aprobada en asamblea con *quórum* mínimo del 51% de las familias e inscrita en el Registro Inmobiliario, la *Carta del Barrio* habilita la parcelación y se convierte en plan de ordenamiento urbano básico. De este modo, cualquier modificación que afecte a más del 20% del territorio requiere la aprobación comunitaria, garantizando la participación y el control social en la transformación urbana de los barrios populares.

modelo que define un *punto* o núcleo de desarrollo (la vivienda) y un *círculo* o área de influencia inmediata donde se irradian servicios, empleo y equipamientos—, para establecer una relación hogar-empleo. Visto de este modo, las viviendas de la GMVV harían las veces de núcleo (*punto*) que se vincularía con las comunidades aledañas como centralidades urbanas (*círculo*), superando la intervención aislada por espacios e intereses plurales con una visión de producción colectiva. De esta manera, se espera generar sinergias entre lo nuevo y lo existente para que los nuevos habitantes se integren y participen plenamente en la vida económica, política, social, espacial y cultural del contexto urbano en el que se insertan, impulsando la inclusión y cohesión social. Sin embargo, la conformación de hábitats inclusivos sigue siendo una tarea pendiente.

### 3.2 Balance 2010-2014. La satisfacción progresiva del derecho material a la vivienda y a la ciudad y la reducción de la pobreza estructural y la desigualdad

Según datos del Ministerio del Poder Popular para Vivienda, Hábitat y Ecosocialismo (2014), durante el período 2010-2014, la GMVV construye 673 693 viviendas nuevas a nivel nacional y la GMBNBT repara/amplía 189 517 viviendas en los sectores populares del país, favoreciendo entre ambos 863 210 hogares, que representan aproximadamente 2 934 914 beneficiarios (Ver arriba FIG. 1). A continuación, se muestra la localización de las intervenciones de la GMVV y los corredores de la GMBNBT en el territorio nacional (FIGS. 3 Y 4).

Tal como se observa en las FIGS. 3 Y 4, si bien se identifican intervenciones habitacionales en todos los estados del país, es en la región norte costera donde se concentran los mayores esfuerzos de construcción de viviendas nuevas, sobre todo en los estados Zulia, Miranda y Distrito Capital. Para comprender los logros en materia de vivienda, se revisan los vértices de acción:

#### 3.2.1 Pueblo organizado/ organización popular para la construcción de las comunas

Durante este período, resalta el sentido de corresponsabilidad entre el Ejecutivo Nacional y el Poder Popular para la satisfacción progresiva del derecho material a la vivienda y el hábitat. Se fundamenta en una estrategia combinada, de gestión bidireccional, que centraliza en el Ejecutivo la planificación y coordinación de directrices generales de la política habitacional, con base a lo particular de la escala comunitaria, desde arriba

hacia abajo, y descentraliza en el pueblo organizado la identificación de terrenos aptos para la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas, con un carácter más específico, desde abajo hacia arriba. La escasa formación técnica que caracteriza a los trabajadores de la construcción constituye una seria limitación para el desarrollo de los planes previstos en las dos Grandes Misiones habitacionales, por lo que entre 2010 y 2014 se contempla la creación del programa Obra-Escuela, concebido como plan de formación técnica para los trabajadores de la construcción.

#### 3.2.2 Terrenos/ planificación territorial

Frente a la escasa disposición de tierras urbanizadas y la necesidad de combatir la mercantilización de la vivienda y la especulación del suelo por parte del mercado inmobiliario, resalta la voluntad política del Ejecutivo Nacional al declarar de utilidad pública, interés social e importancia estratégica a los terrenos urbanos ociosos, subutilizados o sobre los que existiera un uso inadecuado a los fines del buen vivir de la población o que calificaran como necesarios para la ejecución de proyectos habitacionales (ASAMBLEA NACIONAL, 2011a).

Para las viviendas nuevas de GMVV, el Estado recupera y asigna terrenos urbanizados en áreas centrales de la ciudad con acceso a servicios para construir y entregar viviendas subsidiadas a grupos familiares que se encuentren en riesgo vital, de escasos recursos, que no posean vivienda propia, o que sean parejas jóvenes que estén fundando una familia. Según el Ejecutivo Nacional, las expropiaciones relacionadas con la GMVV son parte integral del esfuerzo para abordar la crisis habitacional en el país y están legalmente respaldadas mediante leyes y decretos. Sin embargo, estas expropiaciones han sido objeto de críticas y debates sobre la legalidad, justicia y efectividad del proceso. Asimismo, éstas han sido cuestionadas por falta de transparencia y adecuación en el valor de las compensaciones ofrecidas a los propietarios, sobre todo por parte del sector privado, que dejaba terrenos ociosos en áreas centrales de las ciudades para el engorde de provechos especulativos, propios de la planificación convencional.

Bajo estas circunstancias, se implantan nuevas viviendas sobre terrenos, abarcando: a.- lotes unifamiliares vacíos o subutilizados céntricos de las ciudades, en zonas residenciales de sectores medios y en zonas populares colindantes con barrios, fueran éstos de propiedad pública o privada, para la construcción de edificios únicos (ej., los edificios de viviendas en las Av. Bolívar y Libertador, del Distrito Capital); b.- poligonales

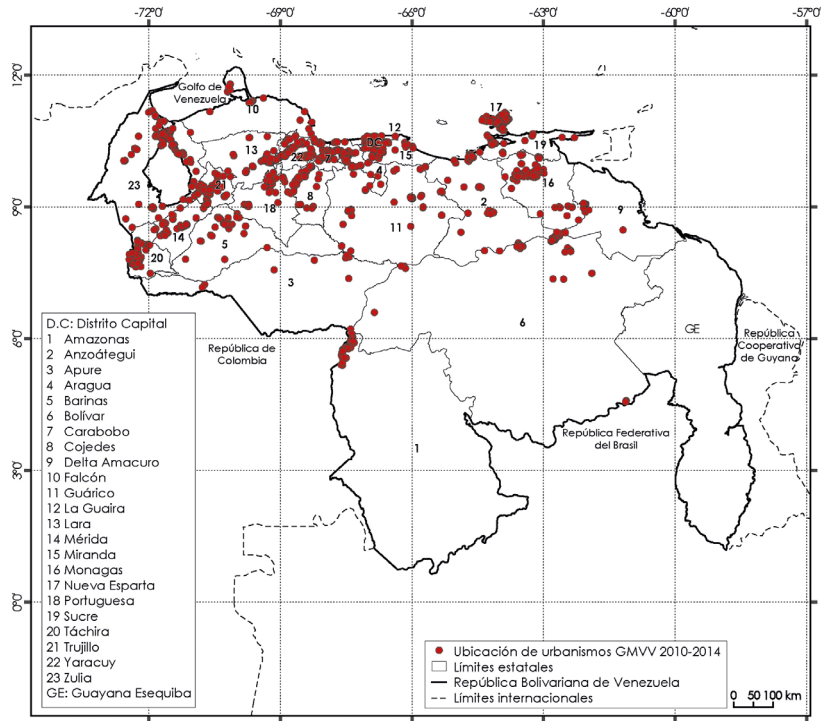


FIG. 3. Venezuela. Localización de los proyectos de la GMVV (2010-2014)  
 Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINVHI (2022)

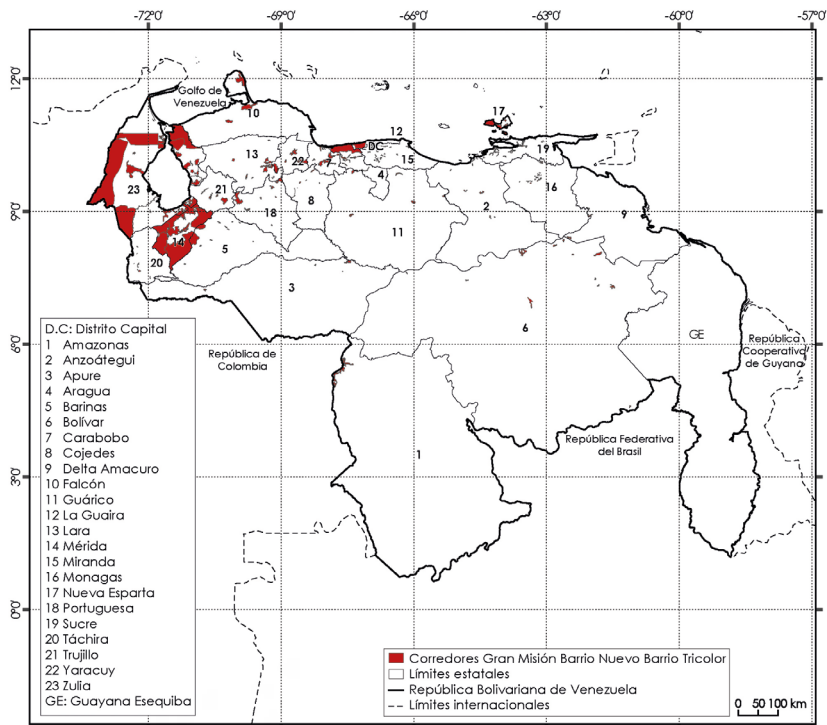


FIG. 4. Venezuela. Localización de corredores de la GMBNBT (2010-2014)  
 Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINVHI (2022)

urbanas para la construcción de conjuntos de edificios (conocidos como urbanismos) separadas del entorno urbano circundante por diferentes componentes urbanos, sea en áreas de expansión de las ciudades existentes (ej. La Limonera, en el Municipio Baruta del estado Miranda, Ciudad Tiuna en Distrito Capital,); o en zonas donde se creen nuevos centros poblados, vinculados a proyectos estructurantes (ej. Ciudad Caribia entre el estado La Guaira y Distrito Capital en Distrito Capital, Ciudad Zamora en Valles del Tuy).

Para las viviendas reparadas/ampliadas de GMB-NBT, los CTU juegan un rol protagónico en el levantamiento catastral de los asentamientos espontáneos, en la definición y validación de la titularidad del suelo/ tierra y en la elaboración de la *Carta del Barrio* como instrumento de reconocimiento del barrio popular suscrito en forma colectiva por los vecinos.

### 3.2.3 Materiales/ logística y recursos

Entre 2010 y 2014, la capacidad constructiva del país es de aproximadamente 200 000 viviendas nuevas anuales. Para fortalecer el crecimiento económico del país, generar empleos directos y elevar la construcción de viviendas hasta alcanzar las metas establecidas, se prevé como estrategia la industrialización del sector construcción a los fines de reducir los tiempos y costos de producción. Ello contempla: 1.- la instalación y puesta en marcha de varias unidades de producción para independizar y apalancar la industria de la construcción, así como complementar las cadenas productivas existentes; 2.- la tipificación de modelos constructivos y la producción de los materiales y componentes modulares que permitan, por un lado, su producción masiva de forma industrializada, y por otro, su ensamblaje de forma variada, componiendo edificaciones no repetitivas que se adaptan las características propias de los lugares donde se implantan.

La empresa Construpatria se configura como una red de encadenamiento industrial público y privado que, a través de procuras programadas, garantiza los insumos para la ejecución de las obras de la GMVV y GMBNBT. Esta red permite centralizar la adquisición, a bajo costo, de materiales e insumos (algunos de ellos importados) y su

distribución, asegurando la economía de escala y coadyuvando a la sistematización de los procesos de producción del hábitat.

### 3.2.4 Ejecutores/ seguridad y defensa integral

Según datos del MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA VIVIENDA, HÁBITAT Y ECOSOCIALISMO (2014), del total de viviendas construidas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela hasta el 2014 a nivel nacional, 25% son ejecutadas por el Ministerio responsable, a través de sus diferentes instancias ejecutoras directas (Instituto Nacional de la Vivienda, Fundación Misión Hábitat, Promotora de Desarrollo Urbano de la Región Zuliana, entre otras); 33% son ejecutadas por organismos públicos (Gobierno del Distrito Capital, Alcaldía Libertador, Metro de Caracas, Corpozulia, Metrozulia, Ducolsa, OPPPE (Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales), entre otros) y convenios internacionales, a través de empresas de construcción<sup>15</sup> (Bielorrusia, China, Irán, Rusia, Portugal, España, Turquía, Uruguay, Cuba, etc.) y 42% son gestionadas y ejecutadas directamente por las diversas expresiones del Poder Popular (consejos comunales, brigadas de construcción de la Misión Ribas, CTU, brigadas de trabajadores y voluntarios, Movimiento de Pobladores, Campamento de Pioneros, etc.). A modo de ejemplo, de las 146 718 viviendas construidas en 2011, 87 234 fueron ejecutadas por entes del Estado, instituciones privadas y convenios internacionales, y 59 484 por el Poder Popular, en una relación de 59,46%-40,54% (Figs. 5, 6, 7).

### 3.2.5 Financiamiento/ producción comunal

Durante este período, el financiamiento y la producción comunal se fundamentan en la economía de equivalencias, según la cual cada uno aporta de acuerdo con su capacidad y recibe, directa o indirectamente, en relación con su necesidad. De esta manera, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, en el caso de la GMVV, analiza las condiciones socioeconómicas de las familias censadas necesitadas de una vivienda y les define un precio justo para su adquisición, pudiendo exonerar entre 40% y 100% del costo total de la vivienda, según la capacidad de pago familiar. Por su parte, en el caso de la GMBNBT, los materiales e insumos invertidos por el Ejecutivo Nacional son restituidos

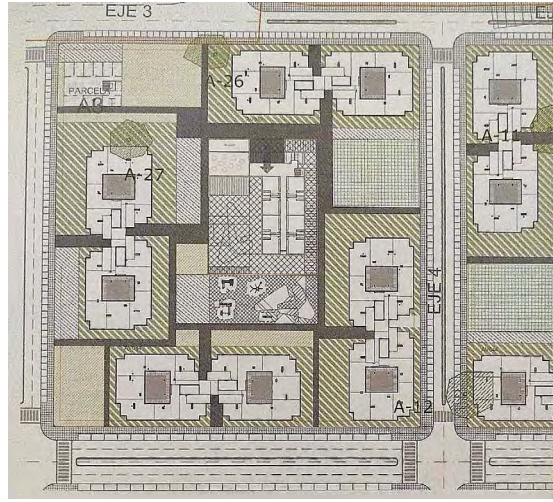
<sup>15</sup> La GMVV incorporó empresas de construcción internacionales para ejecutar proyectos habitacionales de gran escala. Destacan *BZS Belzarubezhstroy* (Bielorrusia), *CITIC International Contracting* (China), *Kayson Company* (Irán), una constructora estatal rusa, *Grupo Lena* (Portugal), *Essentium* (España), *SUMMA* (Turquía), *Umissa* (Uruguay), *Constructora Alba Bolivariana* (Cuba-Venezuela), entre otras. Estas firmas levantaron complejos como Ciudad Tiuna y Ciudad Caribia, así como desarrollos en Valles del Tuy, La Guaira y otras zonas, mediante convenios que en varios casos contemplaron transferencia tecnológica y suministro de materiales prefabricados.



**FIG. 5.** Edificios de la GMVV en Ciudad Tiuna. Convenio internacional con la empresa de construcción China *International Trust and Investment Corporation (Citic) Group*  
**Fuente:** Citic Construction Co., Ltd (s.f., p.18)



**FIG. 6.** Edificios de la GMVV en Ciudad Caribia. Convenio internacional con la empresa mixta Alba Bolivariana. (Cuba- Venezuela)  
**Fuente:** Fotografía del archivo del Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, 2013, autorizada el 15 de agosto de 2025



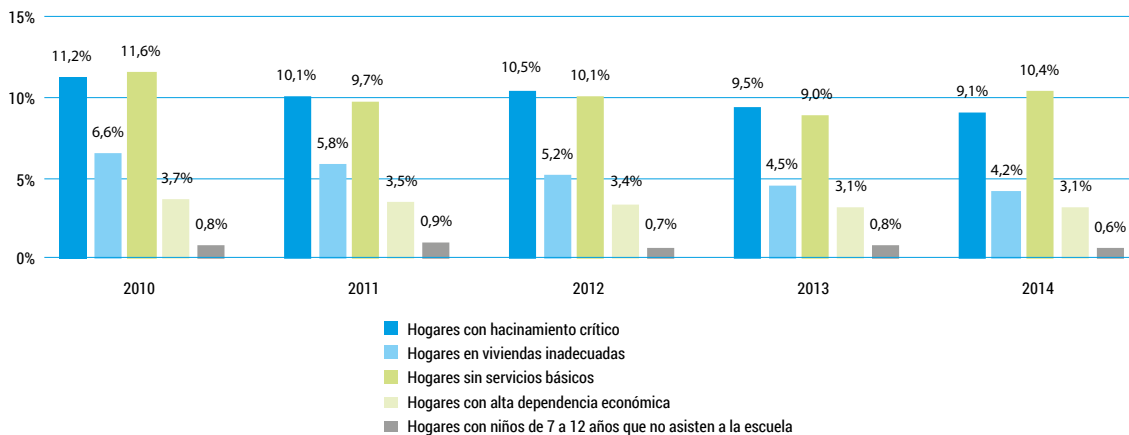
**FIG. 7.** Edificios de la GMVV en Ciudad Bicentenario, Santa Teresa del Tuy, Miranda. Plano del sector. Convenio internacional con la empresa española *Essentium Grupo Venezuela C.A.*  
**Fuente:** GMVV y Essentium Grupo Venezuela (2014, pp. 26, 30)

con determinadas contribuciones acumulativas y obligatorias de horas de trabajo. Así, se intenta trocar las estructuras capitalistas anteriores por unas más justas e inclusivas, que sirvan a las necesidades más urgentes de la sociedad.

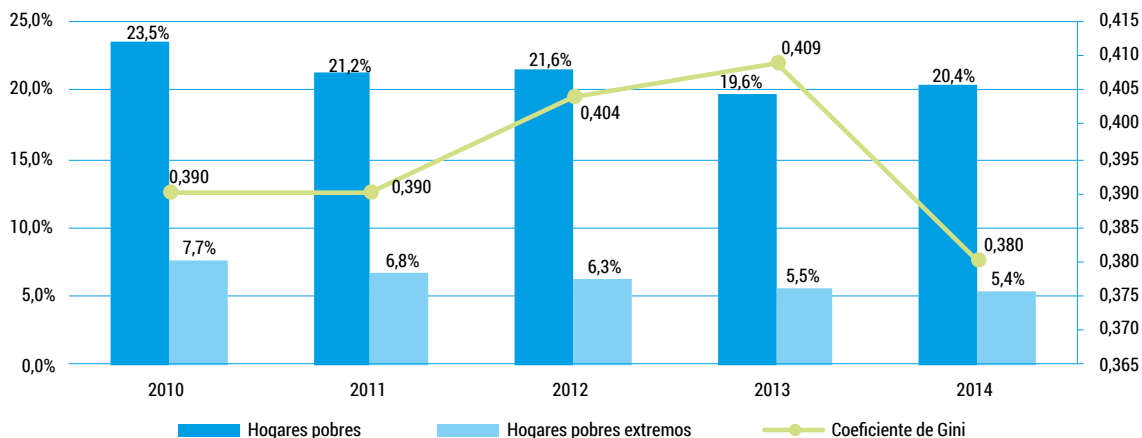
Con la aplicación de estas políticas inclusivas y de protección para el pueblo y la inversión en el territorio nacional, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2021), el porcentaje de hogares en hacinamiento crítico pasa de 11,2% en 2010 a 9,1% en 2014; el porcentaje de viviendas inadecuadas (ranchos) en 2010 es de 6,6% y para el 2014 baja a 4,2%; el porcentaje de viviendas sin servicios básicos estrenando la segunda década del siglo XXI es de 11,6% y en 2014 es de 10,4%; el acceso al agua potable se mantiene sin cambios,

en 95%; el acceso a aguas servidas pasa de 83% en 2010 a 84% en 2014; el porcentaje de hogares con dependencia económica es en 2010 de 3,7% y en 2014 es de 3,1%; finalmente, el índice de hogares con niños de 7 a 12 años que no asisten a las escuelas es en 2010 de 0,8% y en 2014 de 0,6% (FIG. 8).

La pobreza y la pobreza extrema en Venezuela, medidas estructuralmente por el método NBI, tienen una disminución progresiva entre 2010 y 2014. Según la Encuesta de Hogares por Muestreo del INE, para 2010 la pobreza extrema se ubica en 7,7%, y en 2014, se reduce a 5,4%; y la pobreza pasa de 23,5% en 2010 a 20,4% en 2014. Ello es posible, sobre todo, por los efectos de la GMVV, la GMBNBT, la dotación de servicios básicos y equipamientos como las bases de misiones en los sectores más necesitados y



**FIG. 8.** Venezuela. Porcentaje de hogares por variables de NBI. Período 2010-2014  
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2021)



**FIG. 9.** Venezuela. Porcentaje de hogares pobres y pobres extremos según NBI y Coeficiente de Gini. Período 2010-2014  
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

la participación protagónica del Poder Popular. Asimismo, con la aplicación de estas políticas inclusivas, Venezuela logra reducir el índice de desigualdad, pasando el Coeficiente de Gini de 0,39 en 2010 a 0,38 en 2014, posicionándose como el país menos desigual de Latinoamérica (INE, 2021) (Fig. 9).

A través del acceso a la vivienda, se accede a los recursos del territorio urbano. Más allá de las ganancias materiales alcanzadas por los beneficiarios de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela, éstas transforman la sociedad, cambiando el territorio. De esta manera, se alcanza la promesa del derecho a la ciudad, en tanto se entrelaza indisolublemente tres dinámicas fundamentales orientadas a la inclusión y equidad socio-espacial: el derecho de las masas a los bienes y servicios, que hasta entonces eran privilegio de unos pocos; el derecho a la participación activa y protagónica en los asuntos públicos para resolver de forma directa los problemas cotidianos en comunión; y el derecho al desarrollo y transformación del territorio y la sociedad, trascendiendo de la materialidad de la forma física a la transformación de la sociedad.

### 3.3 Balance 2015-2019. Nuevas circunstancias, nuevas estrategias de acción, ¿la continuidad de las políticas?

Durante el período 2015-2019, determinado por la estrepitosa caída de los precios del barril de petróleo y la crisis económica y geopolítica del país, la construcción/reparación/ampliación de viviendas, para asombro de muchos, se incrementa según datos oficiales del Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda. Conforme con los registros de la nueva gestión ministerial, responsable de la GMVV y la GMBNBT, en este período

se entregan 2 281 512 viviendas (MINHVI, 2022a), favoreciendo aproximadamente a 7,8 millones de habitantes (Ver Fig. 1).

En algunas ocasiones, el incremento cuantitativo de la entrega de viviendas nuevas que sostenidamente hace el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, genera desconfianza a la población venezolana, cuando grandes proyectos habitacionales, ejecutados por los convenios internacionales, se observan inconclusos, con las grúas detenidas en el tiempo por falta de divisas para darle continuidad a los compromisos adquiridos y sin mayores impactos en la ocupación territorial. Se entiende que la situación económica y geopolítica del país, obliga al redireccionamiento de las estrategias de implementación, conforme con los recursos económicos y logísticos disponibles. Para comprender los ajustes a los programas conforme con las nuevas circunstancias y descifrar estos datos, se revisan sus cinco vértices:

#### 3.3.1 Pueblo organizado/ organización popular para la construcción de las comunas

Si bien en el quinquenio anterior, el Poder Popular participa activamente en la identificación de terrenos aptos para la construcción/reparación/ampliación de viviendas, durante este período de adversidades, el pueblo organizado, consciente de sus capacidades constructivas, se afianza para la producción social de viviendas. El Poder Popular se fortalece e incrementa su registro en el Instituto de Tierras Urbanas, adscrito al Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, bajo las figuras de AVV (Asambleas de Viviendo Venezuela), Campamentos de Pioneros, Comités Multifamiliares de Gestión de Ocupantes e Inquilinos y CTU como actores colectivos. El pueblo organizado

interviene y trabaja activamente en el diseño y construcción de sus propias viviendas en conjunto con los entes ministeriales del Ejecutivo Nacional. Dentro de este método corresponsable para la autoconstrucción de viviendas, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda en alianza con el Ministerio del Poder Popular para la Educación, a través de la Misión Ribas, impulsa un programa de capacitación, a través de la Escuela de la Construcción Popular Aristóbulo Isturiz, bajo el precepto de aprender haciendo, como un mecanismo educativo para que el pueblo organizado afronte la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas directamente.

### 3.3.2 Terrenos/ planificación territorial

Al final de 2015, la disponibilidad de terrenos aptos para la construcción de viviendas nuevas en áreas privilegiadas de las ciudades disminuye, al ser ocupados rápidamente entre 2010 y 2014 por las intervenciones de la GMVV. Si bien el Ministerio responsable tenía proyectado intervenir en grandes proyectos de renovación urbana para la densificación de las ciudades y relocalización y distribución de los habitantes en el territorio, la crisis económica y geopolítica del país lo conduce a redireccionar los recursos y contemplar propuestas menos costosas, sobre todo en terrenos de propiedad única del beneficiario. En estas condiciones, los AVV, los Campamentos de Pioneros, los Comités Multifamiliares de Gestión de Ocupantes e Inquilinos y los CTU se activan en la identificación de terrenos vacíos propios o terrenos cuyas construcciones ameritan una reparación/ampliación de viviendas, sobre todo en sectores populares, dentro de las ciudades existentes. De ahí que, el impacto territorial de la GMVV sobre una oferta alternativa de suelos como había ocurrido en el lustro anterior, conforme con las políticas establecidas, queda atomizada a viviendas nuevas aisladas en terrenos unifamiliares y/ o reparadas/ ampliadas sobre todo en terrenos regularizados de los sectores populares, por lo que sus intervenciones se mimetizan con las de la GMBNBT, que en ese momento comparten la misma adscripción ministerial.

### 3.3.3 Materiales/ logística y recursos

Si bien en el lustro anterior se contemplaba como estrategia prioritaria la industrialización del sector construcción, la situación económica y geopolítica del país en este período, limita la disponibilidad

de divisas para la importación materiales e insumos para la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas de la GMVV y la GMBNBT, y con ello, el aumento de capacidad constructiva de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela. Por ello, este período se caracteriza por la sustitución de importaciones y la generación de nuevas cadenas productivas de valor, involucrando constructoras medianas y proyectos emergentes, comunales y privados nacionales y priorizando la producción de polímeros sintéticos o plásticos, derivados del petróleo, para avanzar con la construcción y reparación de techos, puertas, ventanas y barras de acero corrugado, conforme con lo previsto en la Agenda Económica Bolivariana<sup>16</sup>. Asimismo, se prevé la creación de una Empresa Nacional de Agregados para superar las constantes fallas en el suministro de minerales no metálicos (agregados), así como sus constantes incrementos de costos por parte del sector privado, de manera de garantizar al menos el 50% de materiales indispensables para la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas programadas. De este modo, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda logra que los futuros habitantes adquieran los materiales disponibles, con compras programadas, generando una economía de escala para producir los componentes y materiales, sobre todo, para la reparación/ampliación de viviendas y reduciendo un 37% los costos del mercado (MINHVI, 2022a).

### 3.3.4 Ejecutores/ seguridad y defensa integral

Las dificultades económicas del país y la falta de divisas internacionales para cancelar a los ejecutores internacionales los compromisos adquiridos en los convenios con la GMVV, hace que los proyectos de vivienda multifamiliares, de mayor impacto territorial y visual en el país, en grandes poligonales urbanas dentro o en las periferias de las ciudades, se detengan inconclusos en el tiempo. Para darle continuidad a las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela, el pueblo organizado, consciente de su capacidad constructiva, asume, dentro de sus limitaciones, el liderazgo en la ejecución de las viviendas aisladas unifamiliares. En consecuencia, a pesar de la cantidad de viviendas nuevas construidas/reparadas/ampliadas, éstas dejan de ser apreciadas, fundamentalmente por su escala, comparativamente menor que las construidas por los ejecutores internacionales y nacionales del sector público y privado del país. En estas circunstancias, las viviendas aisladas unifamiliares

<sup>16</sup> La Agenda Económica Bolivariana es un conjunto de 15 motores productivos que buscan romper con el *rentismo* petrolero y construir una nueva economía, fundamentada en la articulación de empresas del sector público y privado del país, para satisfacer las necesidades materiales y sociales de la población.



**FIG. 10.** AVV 4F construye en Acarigua, estado Portuguesa: Urbanismo Boca de Monte  
Fuente: MINHVI (2022b, p.152)

autoconstruidas quedan atomizadas por el territorio, emulando los lineamientos de la GMBNBT, por lo que se terminan contabilizando como viviendas nuevas, aquellas que son reparadas por el Poder Popular. A diferencia del lustro anterior, la ejecución de las viviendas se revierte y para 2019, de las 500 118 viviendas construidas/reparadas/ampliadas, 79 443 son ejecutadas por instituciones públicas y privadas, mientras que 420 675 por el pueblo organizado, en una relación 15,88%-84,12% respectivamente (Fig. 10).

### 3.3.5 Financiamiento/ producción comunal

A diferencia del período anterior, los recursos invertidos por el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda deben ser restituidos en ambos programas habitacionales con contribuciones acumulativas y obligatorias de horas de trabajo y dinero para lograr la adjudicación/reparación/ampliación de viviendas. Los demás entes del Poder Público, con recursos extrapresupuestarios, participan con la dotación de equipamientos y programas sociales.

El redireccionamiento de los escasos recursos económicos en aspectos clave del proceso de construcción/reparación/ampliación de viviendas y la acción participativa y protagónica del Poder Popular permiten darles continuidad a ambos programas habitacionales. Con la aplicación de estas políticas inclusivas y de protección al pueblo, según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2021), el porcentaje de hogares en hacinamiento crítico pasa de 8,3% en 2015 a 4,4% en 2019; el porcentaje de viviendas inadecuadas (ranchos) en 2015 es de 3,9% y para el 2019 baja a 3,2%; el porcentaje de viviendas sin servicios básicos en 2015 es de 10,2% y en 2019 se eleva a 11,4%; con una tendencia al alza, por lo que el acceso a los servicios pasa a convertirse en uno de los mayores desafíos del Ejecutivo Nacional desde 2019. Al respecto, el acceso al agua

potable pasa de 94,12% en 2015 a 95,85% en 2019. Si bien la infraestructura de agua muestra un cambio en cuanto a la conexión de acueductos como instalaciones dominantes, la frecuencia de servicio y la disponibilidad de recursos esenciales para el mantenimiento de las infraestructuras se ven afectadas en indicadores de coyuntura, que miden los problemas emergentes en circunstancias específicas. La agresión económica perjudica la disponibilidad de repuestos y procuras para el sistema de servicios públicos, y los encarece como consecuencia de la persecución económica. Por su parte, el acceso a aguas servidas pasa de 84% en 2015 a 87,8% en 2019, denotando un evidente proceso de urbanización asociado a la GMVV y a la GMBNBT. Por otra parte, el porcentaje de hogares con dependencia económica es en 2015 de 3,1% y en 2019 es de 2,6%; y finalmente, el índice de hogares con niños de 7 a 12 años que no asisten a las escuelas es en 2015 de 0,6%, dato que se mantiene sin mayores cambios en 2019 (Fig. 11).

Conforme con estos datos determinados a través del método del NBI, la pobreza y la pobreza extrema estructural en Venezuela tienen una disminución progresiva durante el período 2015-2019. Según la Encuesta de Hogares por Muestreo del INE (2021), para 2015 la pobreza extrema se ubica en 4,9% y un lustro después, se reduce a 4,0% del total de la población; y la pobreza pasa de 19,7% en 2015 a 17,0% en 2019. Asimismo, con la aplicación de estas políticas inclusivas, Venezuela logra reducir el índice de desigualdad, pasando, de acuerdo con el Coeficiente de Gini, de 0,381 en 2015 a 0,380 en 2019 (Fig. 12).

A pesar de la grave situación que atraviesa el país, continúa la construcción/reparación/ampliación de viviendas por parte del Poder Público-Poder Popular, ajustada a las limitaciones presupuestarias y capacidades productivas de la nación. En el redireccionamiento de los recursos económicos,

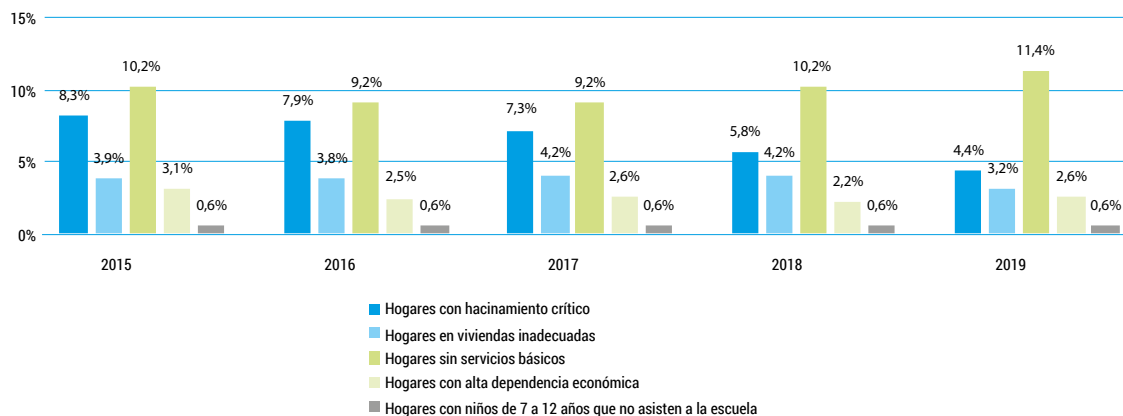


FIG. 11. Venezuela. Porcentaje de hogares por variables de NBI. Período 2015-2019  
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

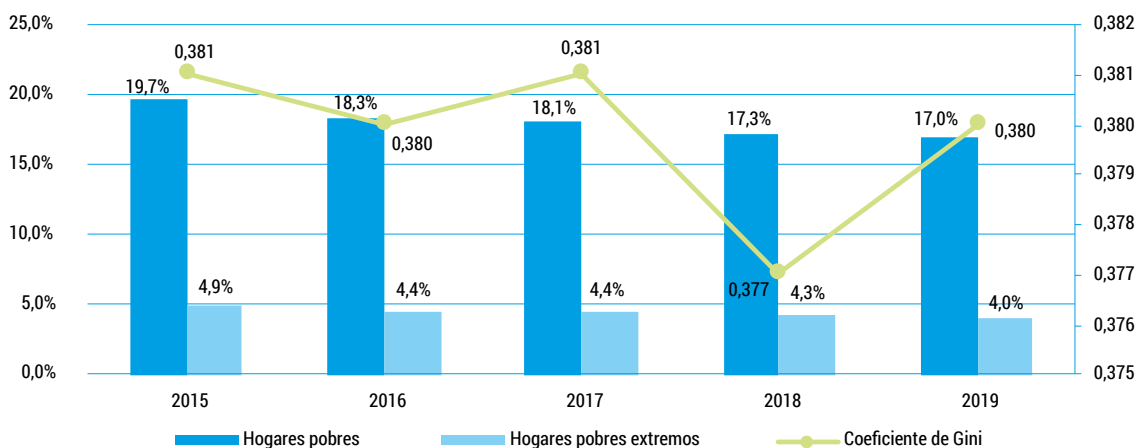


FIG. 12. Venezuela. Porcentaje de hogares pobres y pobres extremos según NBI y Coeficiente de Gini. Período 2015-2019  
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

se concentran los esfuerzos en la culminación de viviendas unifamiliares, reparación y ampliación de existentes por parte del Poder Popular y en la dotación de algún equipamiento por parte del Poder Público. La GMVV cierra la gestión de una década con la entrega de 3 144 722 viviendas nuevas/reparadas/mejoradas.

Ahora bien, justificadamente o no, entre 2015 y 2019, la GMVV reajusta los planteamientos iniciales de los vértices de acción, para continuar dando respuesta al pueblo en materia de vivienda, integrando a su balance las intervenciones de la GMBNBT, con el agravante de contabilizar como viviendas nuevas aquellas que fueron reparadas o ampliadas por el pueblo organizado. Esta práctica, aunque políticamente entendible en un contexto de crisis, supone un giro metodológico que desdibuja la frontera entre vivienda nueva y mejorada, sin que se explicita

públicamente el grado de intervención o los criterios de clasificación.

Tras la revisión exhaustiva de los datos emanados del ente ministerial responsable, se registra que la reparación y/o ampliación de viviendas bajo la GMBNBT asciende a 1 402 072 unidades durante el período 2015-2019, lo que nos lleva a estimar, por sustracción, que la GMVV construye aproximadamente 879 440 viviendas nuevas en ese mismo período, es decir, un promedio de 175 000 por año. Esta cifra sigue siendo relevante, pero debe ser analizada críticamente, diferenciando en el discurso oficial entre la producción de nuevas unidades de vivienda y la rehabilitación del parque construido existente.

La experiencia y el aprendizaje, adquiridos durante el período 2010-2014, sientan las bases para redirigir los limitados recursos disponibles de manera eficiente y, a pesar de las circunstancias, lograr el

objetivo de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela: reducir la pobreza estructural y la desigualdad socio-territorial.

#### 4 CONCLUSIONES: DE LA VIVIENDA AL HÁBITAT COMO DERECHO: TAREAS PENDIENTES

Desde sus inicios, las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela –GMVV y GMBNBT– se embarcaron en un modelo casi exclusivamente cuantitativo de construcción/ reparación/ ampliación de viviendas, que si bien han sido un componente clave en la reducción de la pobreza estructural y la desigualdad socio-territorial, no han producido los efectos sinérgicos esperados, dando lugar a la formación de nuevas territorialidades, marcadas por las diferencias socio-económicas y culturales existentes entre convivientes y afectando de manera recurrente las tramas de vida de los beneficiarios y vecinos de los programas. Tal como se han implementado hasta hoy, los programas GMVV y GMBNBT han dejado de lado las dimensiones cualitativas del desafío, decayendo en una suerte de *viviendismo* al considerar a la vivienda como el fin último, y no como el detonante de un proceso mayor de transformación socio-territorial colectivo.

Resulta necesario salir de la visión concentrada en la vivienda como objeto, en favor del hábitat como sujeto, desde una perspectiva más integral e inclusiva. Los proyectos de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela debieran avanzar en la satisfacción progresiva de la vivienda al hábitat hasta consolidar su carácter indivisible, al comprenderlos en su conjunto como principios de la vida colectiva.

La satisfacción progresiva de la vivienda al hábitat como un derecho se refiere a un proceso de transformación que evoluciona en el tiempo según las dinámicas emergentes, considerando sus posibilidades y limitaciones concretas. La condición progresiva le permite avanzar en la superación de las necesidades humanas más sensibles de la población, desde un techo para refugiarse hasta alcanzar la transformación de los sistemas de vida de grupos específicos, de acuerdo con sus modos de habitar, prácticas productivas, sociales y culturales en el espacio. A medida que la vivienda deja de ser una necesidad emergente y una política social prioritaria, se generan nuevas condiciones y compromisos, orientados a impulsar el desarrollo humano, la protección social y la democracia urbana, fundamentales para la configuración de hábitats más inclusivos.

Las ganancias materiales vinculadas a la vivienda de los nuevos pobladores en áreas privilegiadas de

la ciudad o en poligonales urbanas periféricas resultan insuficientes cuando carecen de programas de inclusión socioeconómica y cultural que faciliten la integración de los beneficiarios en el nuevo o reconstituido territorio. En estas circunstancias, el hábitat como noción se ha dejado corroer por un uso generalizado asimilable a la vivienda, desconociendo su significado más profundo de capacidad transformadora de los territorios y la sociedad.

El derecho a la vivienda y al hábitat se concreta como una propuesta más incluyente que el derecho a la ciudad, en tanto que, lejos de diferenciar los derechos humanos según el ámbito urbano, bajo una condición de exclusividad, abarca ampliamente los derechos de los habitantes de cualquier asentamiento humano donde se desarrolle la vida en comunidad. Propone el bienestar común, reconociendo las particularidades del ámbito geohistórico, bajo el principio de la unidad en la diversidad. Pasa del enfoque individual que sugiere el derecho a la ciudad a la consideración de las relaciones del sujeto y su entorno desde lo colectivo. Trasciende de los aspectos meramente físicos, que garantizan un reparto equitativo de los beneficios materiales del territorio, para abarcar las prácticas y relaciones comunitarias como soportes para la transformación de una sociedad, que participa activamente en la producción y gestión de su propio destino.

Hoy, en momentos en que se abre en Venezuela nuevamente la discusión sobre este derecho constitucional, es conveniente posicionar el carácter indivisible de la vivienda y el hábitat desde un enfoque holístico y cualitativo. Tras la experiencia adquirida con los proyectos de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela en una década, ofrecemos tres aspectos generales para mejorar los programas, intentando fortalecer y arraigar la inclusión socio-territorial. Éstos son:

##### 1. Empleos glocalizados y redes de servicio para el desarrollo económico del país

Generar empleos con arraigo territorial, que aprovechen los saberes, recursos y potencialidades locales, articulados con cadenas productivas de alcance regional, nacional o global. Estos empleos denominados *glocalizados* combinan el aprovechamiento de capacidades locales con una inserción estratégica en dinámicas económicas más amplias, lo que permite diversificar la economía desde los territorios.

Este enfoque promueve un modelo productivo acorde con la vocación específica y las ventajas comparativas de cada hábitat, integrando de forma coherente los distintos eslabones de la cadena

productiva desde la escala comunal hasta la nacional. Para su viabilidad, se requiere revisar, reorganizar y fortalecer las redes de infraestructura y servicios básicos, a fin de garantizar la continuidad de los proyectos, así como las condiciones de vida y laborales adecuadas para la población involucrada.

## 2. Espacios públicos y equipamientos como instrumentos para la integración socio-territorial

Reforzar el sistema de espacios y equipamientos públicos y programas sociales en el territorio que provean a los habitantes de bienestar de carácter educativo, sanitario, deportivo, alimentario y cualquier otra dotación, con la intención de corregir los desequilibrios sociales y contribuir a la construcción y fortalecimiento de la vida colectiva. Para ello, los espacios y equipamientos públicos deben ser diseñados, no solo como lugares que prestan servicios de cobertura colectiva, sino como lugares que propician encuentros, promuevan el uso adecuado del tiempo libre y generen sentido de pertenencia mediante su funcionalidad e imagen estética.

## 3. Promoción de programas de formación para impulsar la convivencia colectiva

Contribuir con programas de formación que impulsen la convivencia colectiva —no conflictiva— y faciliten las relaciones sociales con valores cívicos y estrategias de integración como mecanismos de coexistencia, para que los beneficiarios se relacionen con sus nuevos vecinos y compartan espacios comunes, respetando las normas ciudadanas que regulan el trato mutuo.

A pesar de los grandes retos económicos y políticos que atraviesa el país, esto es posible.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

APONTE, C. (2012): La situación social de Venezuela: balance y desafíos, *Revista del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)*, octubre de 2012, 1-24.

ARCHIVOS FEDERALES DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2015): *Executive Order 13692. Blocking property and suspending the entry of certain persons contributing to the situation in Venezuela*. *Federal Register*, 80(47). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201500159/pdf/DCPD-201500159.pdf>

ASAMBLEA NACIONAL (2000): Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 5 453 Extraordinario, 24 de marzo, Año CXXVII, Mes VI, Caracas, Venezuela, 1-45. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-5453-2000-03-24>

ASAMBLEA NACIONAL (2004): Decreto N.º 3126, mediante el cual se dispone que el Ministro de Estado para la Vivienda y Hábitat es el asesor del Presidente de la República en lo

relativo a la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de vivienda, así como en la coordinación de los créditos suministrados por el Estado para el financiamiento de la vivienda y hábitat, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 38027, 21 de septiembre, Año CXXXI, Mes XII, Caracas, Venezuela, 335.033-335.034. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-38027-2004-09-21>

ASAMBLEA NACIONAL (2006): Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 38 480, 17 de julio, Año CXXXIII, Mes X, Caracas, Venezuela, 347.659-347.707. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-38480-2006-07-17>

ASAMBLEA NACIONAL (2007): Decreto N.º 5243, mediante el cual se crea la Misión Villanueva, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 38647, 19 de marzo, Año CXXXIV, Mes VI, Caracas, Venezuela, 353359-353.362. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-38647-2007-03-19>

ASAMBLEA NACIONAL (2010): Ley Orgánica del Poder Popular, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 6 011 Extraordinario, 21 de diciembre, Año CXXXVIII, Mes III, 1-5. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6011-2010-12-21>

ASAMBLEA NACIONAL (2011): Decreto N.º 8143, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 6.021 Extraordinario, 06 de abril, Año CXXXVIII, Mes VI, Caracas, Venezuela, 1-8. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6021-2011-04-06>

ASAMBLEA NACIONAL (2011a): Decreto N.º 8005, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 6018 Extraordinario, 29 de enero, Año CXXXVIII, Mes I, Caracas, Venezuela, 1-16. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6018-2011-01-29>

ASAMBLEA NACIONAL (2011b): Decreto N.º 8.198, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 39 668, 6 de mayo, Año CXXXVIII, Mes VII, Caracas, Venezuela, 385.151-385.231. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6018-2011-01-29>

ASAMBLEA NACIONAL (2013): Decreto N.º 603, mediante el cual se crea la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 40299, 21 de noviembre, Año CXLI, Mes II, Caracas, Venezuela, 407.201-407.205. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-40299-2013-11-21>

ASAMBLEA NACIONAL (2014): Decreto N.º 1394, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 6154 Extraordinario, 19 de noviembre, Año CXLII, Mes II, Caracas, Venezuela, 8-16. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6154-2014-11-19>

ASAMBLEA NACIONAL (2021): Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Ciudad. Aprobada en primera discusión, 18 de julio de 2021, Caracas. <https://www.asambleanacional.gob.ve/leves/proyecto/proyecto-de-ley-organica-sobre-el-derecho-a-la-ciudad>

- CITIC CONSTRUCTION Co., LTD. (s.f.): *CITIC Construction* [Brochure]. <https://www.construction.citic/uploads/2025-03-03/58705a1b-0566-45e6-8d8f-e58997960a881740962894226.pdf>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2001): *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Serie Estudios estadísticos y prospectivos, Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4784>
- D'ELIA, Y. & QUIROZ, C. (2010): *Las misiones sociales en Venezuela: ¿Una alternativa para superar la pobreza?*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- FERREIRA, A. J. F., PESCARINI, J., SÁNCHEZ, M., FLORESORTIZ, R. J., TEIXEIRA, C. S., FIACONE, R., ICHIHARA, M. Y., OLIVEIRA, R., AQUINO, E. M. L., SMEETH, L., CRAIG, P., ALI, S., LEYLAND, A. H., & BARRETO, M. L. (2021): Evaluating the health effect of a social housing programme, *Minha Casa Minha Vida*, using the 100 million Brazilian Cohort: a natural experiment study protocol. *BMJ Open*, 11(3), e041722. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2020-041722>
- EQUIPO DE COMUNICACIÓN COMUNITARIA /ALCALDÍA DE CARACAS/FUNDACARACAS (2014, MAYO 20): *Carta del barrio es prioridad para el barrio nuevo tricolor*. *Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor*. <https://www.tumblr.com/bnbt-caracas/86324822163/carta-del-barrio-es-prioridad-para-el-barrio-nuevo>
- GMVV & ESSENTIUM GRUPO VENEZUELA (2014): *Ciudad Bicentenario. Viviendas con Manos de Mujer*. Caracas: GMVV & Grupo Essentium.
- GONZÁLEZ, C. (2020): El ensañamiento contra Venezuela en medio de la pandemia, *Venezuela: la joya de la corona. Entre la pandemia y la amenaza de guerra*, Fundación Programa de Investigación y Estudios Estratégicos Latinoamericanos (Pinves), No. 1, Caracas, 9-47.
- HERRERA, C. (2014): Entre lo formal y lo informal, ¿nuevos espacios sin nombre? *Memorias de la Trienal de Investigación FAU 2014*. Área temática: Ciudad y sociedad. *CyS-01*. <https://trienal.fau.ucv.ve/2014/cd/PDF/cys/CS-01.pdf>
- HERRERA, C. (2015): Del capitalismo global al socialismo del siglo XXI sobre el territorio urbano caraqueño: claves para la definición de un nuevo ordenamiento socioespacial, *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Año VII, No. 13, CLACSO, Buenos Aires, 181-202. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10180760>
- HERRERA, C. (2017): *En busca de conceptos híbridos: entre la ciudad formal y la ciudad informal* (Tesis doctoral). Universidad Central de Venezuela. Recuperada de <http://saber.ucv.ve/handle/10872/21746>
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (2023): *Informe anual 2022*. Ciudad de México: INFONAVIT. <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/1dae6778-8136-45d0-badf-4055118f123a/InformeAnualdeActividades.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ovvupOa>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2011): *Datos estadísticos de Venezuela 2011 y XIV Censo de Población y Vivienda*, disponible en <https://ine.gob.ve/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2015): *Encuesta de Hogares por Muestreo*. [Mimeo]. Caracas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2021): *Encuesta de Hogares por Muestreo*. [Mimeo]. Caracas.
- MINCI (MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN) (2007): *Misiones Bolivarianas*, Colección Temas de Hoy; MINCI, Caracas.
- MINHVI (2022a): *Gran Misión Vivienda Venezuela (2013-2022)*. Producir y construir para vencer. Tomo 2, Conatel, Caracas. <https://drive.google.com/file/d/1wrZxeKcpL8-4npbG3biPgNLitiOYMFXS/view>
- MINHVI (2022b): *Gran Misión Vivienda Venezuela (2013-2022)*. Producir y construir para vencer. Tomo 2 Atlas, Conatel, Caracas. <https://drive.google.com/file/d/1GWxYWi7CEG-JUOn6-9cKP4wjZ8ldR4TLI/view>
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA HÁBITAT Y VIVIENDA (2013): *Gran Misión Vivienda Venezuela: años 2011 y 2012*. Caracas: Gobierno Bolivariano de Venezuela
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA VIVIENDA, HÁBITAT Y ECOSOCIALISMO (2014): *Plan Sectorial de Vivienda y Hábitat, 2013-2019*. [Mimeo]. Caracas
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (2014, 10 de junio): *Más del 72% de los beneficiarios del programa de las 100 000 viviendas gratis son desplazados* [Comunicado de prensa]. <https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/mas-del-72-de-los-beneficiarios-del-programa-de-las-100000-viviendas-gratis-son-desplazados-minvivienda>
- MPPCMS (2019): *Consulta. Código Situr*. <http://consulta.mppcomunas.gob.ve>
- ORTEGA Y GASSET, J. (1914): *Meditaciones del Quijote*, Publicaciones de las Residencias de Estudiantes, Serie II, Volumen I, Madrid.
- PDVSA (2012): *Petróleo y Otros Datos Estadísticos* (53.ª ed.), Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, Caracas.
- SUTHERLAND, M. (2019): *Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela. Crisis económica y social. Causas y consecuencias*. Provea.

## 6 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

AVIVIR	Áreas Vitales de Vivienda y de Residencia
AVV	Asambleas de Viviendo Venezuela
BCV	Banco Central de Venezuela
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CTU	Comités de Tierra Urbana
GMBNBT	Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor
GMVV	Gran Misión Vivienda Venezuela
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LP	Línea de Pobreza
MINCI	Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información
MINHVI	Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda
MPPCMS	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A.
PIB	Producto Interno Bruto

## 7 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

La autora agradece las sugerencias realizadas por las personas evaluadoras anónimas, consideradas en la versión final del manuscrito.