

Marco regulatorio del mercado de suelo y de la vivienda en Venezuela*

Regulatory framework for the land and housing market in Venezuela

Luz Marina Rondón de Delgado **

Códigos JEL: D78, K11, K40, R38

Recibido: 20/05/2018, Revisado: 30/05/2018, Aceptado: 20/06/2018

Resumen

En 2011 el gobierno venezolano declaró una emergencia nacional en vivienda. Para ello se fundamentó en la necesidad de atender a los damnificados de la temporada de lluvias del 2010 y en dar respuesta al déficit acumulado de viviendas que alcanzaba la cifra de 2 millones de unidades. La declaración de emergencia devino en un conjunto de normas que han justificado la intervención pública sobre el mercado de suelo y de la vivienda. La metodología empleada se enmarca en una revisión documental de carácter analítico de las normas e instrumentos jurídicos relacionados con la política de vivienda en Venezuela a partir de 2011. Con ello se muestran los principios que sustentan ese marco normativo vigente en el país.

Palabras Claves: política de vivienda, mercado de suelo, regulaciones de suelo

Abstract

In 2011 the Venezuelan government declared a national housing emergency. This was based on the need to care for the victims of the 2010 rainy season and to respond to the cumulative housing deficit that reached the figure of 2 million units. The declaration of emergency became a set of rules that have justified public intervention on the land market and housing. The methodology used is part of a documentary review of an analytical nature of the norms and legal instruments related to the housing policy in Venezuela as of 2011 announced by the National Executive and published in the Gaceta Oficial. This shows the principles that support this regulatory framework.

Key Words: housing policy, land market, land policies

* Este trabajo contó con el apoyo institucional y financiamiento del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes - CDCHTA, ULA, bajo la Subvención E-372-16-09-B.

** Magister Scientiae en Economía de la Universidad de Los Andes. Escuela de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Teléfono: (58)2742401080. Correo electrónico: luzmarrq@ula.ve, luzmar.rondon@gmail.com.

1. Introducción

El suelo es fundamental para garantizar el desempeño económico y el bienestar social de un país. Esto lo convierte en un recurso estratégico que lleva a los países a establecer marcos normativos que aseguren el acceso y el uso equitativo en beneficio de la sociedad. La imagen urbana que exhibe América Latina da cuenta de mercados de suelo urbanos “con significativas y persistentes actividades ilegales, irregulares, informales o clandestinas relacionadas con el acceso y ocupación de la tierra, todas ellas derivadas principalmente de la escasez de tierras urbanizadas asequibles” (Smolka y Mullahy, 2000, p. 23). Esta escasez está estrechamente ligada a las normas que establecen las reglas de juego con las que se intercambia la mercancía suelo y, más profundamente, a las reglas con las que opera la propiedad del suelo.

La dificultad de acceso al suelo y a la vivienda es uno de los desafíos más importantes y urgentes de resolver, ante un panorama que en lugar de resolverse se agudiza. Así lo señaló Acosta (2015, p. 1), quien estimó “que una de cada tres familias de América Latina es afectada por problemas relacionados con la vivienda en que habita. Estos problemas impactan de diversas formas a las familias en sus condiciones de salud, movilidad social, violencia, acceso a oportunidades de empleo y oferta de servicios”. La ausencia de programas de vivienda social representa un significativo componente de la situación de informalidad de las ciudades, junto con la falta de regulaciones del suelo para evitar la especulación, la segregación y la degradación ambiental.

En el caso específico de Venezuela, en el gobierno de Hugo Chávez Frías (1998-2013), bajo la premisa de favorecer a la población de menos recursos del país la acción del Estado en materia de vivienda se acompañó de un conjunto de normas en materia de suelo y vivienda –leyes, decretos, reglamentos, resoluciones- que apuntaban a conformar una política que superara las dificultades para acceder al mercado de la vivienda. Además, se instrumentaron variados

planes y programas para mejorar las condiciones habitacionales de los asentamientos populares del país.

En cuanto al marco regulatorio del suelo, en 2009 se promulgó la Ley de Tierras Urbanas (LTU) en la que se reguló la tenencia de tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat (Artículo 1). No obstante, un sistema con un alcance más amplio se consolidó a partir de los poderes habilitantes conferidos al presidente de la república en diciembre de 2010.¹ De este modo, en enero de 2011, se promulgó el decreto 8.005 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia de Terrenos y Vivienda (2011), y se declaró una emergencia nacional en vivienda. Este reconocimiento se fundamentó en la necesidad de atender tanto a los damnificados de la temporada de lluvias de diciembre de 2010 como para dar respuesta al déficit acumulado de viviendas que alcanzaba, según cifras oficiales, a 2 millones de unidades.

El anuncio presidencial impulsó un abanico de normas en materia de suelo y provisión de vivienda que posteriormente se convirtió en una política de viviendas denominada Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), bajo el decreto 8.143 que dicta el decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, del 06 de abril de 2011.

La GMVV se creó con el propósito de proveer esos 2 millones de viviendas. La instrumentación de esta política ha generado un intenso debate en torno a los fundamentos normativos que la sustentan, a su implementación y a los resultados obtenidos en cuanto a la consecución de objetivos trascendentales de una política habitacional comprometida con promover la justicia social, erradicar la pobreza y la exclusión. Se han esgrimido argumentos contrarios a esta política que señalan: 1) la violación al derecho de propiedad, 2) el aumento de la informalidad, 3) el conflicto entre niveles de gobierno para ejercer funciones de planificación y gestión del territorio, 4) el aumento de la vulnerabilidad y riesgo de

las viviendas y 5) el deterioro de las condiciones del medio ambiente. Este artículo se propone analizar las normas e instrumentos relacionados con la política de vivienda en Venezuela a partir de 2011 y los principales fundamentos normativos que las sustentan.

2. Suelo y vivienda: una necesaria revisión de sus interrelaciones

El ejercicio público de garantizar el derecho a la vivienda conlleva a la comprensión y el análisis de dos componentes: suelo y vivienda, por lo que una explicación que tienda a ofrecer respuestas de las políticas de vivienda en América Latina y, especialmente, en Venezuela debe abordar “la relación suelo-vivienda para comprender las articulaciones existentes entre el financiamiento, la producción habitacional y las medidas e instrumentos regulatorios de los mercados de suelo y como éstas relaciones, de hecho ocurren o no en contextos de implementación” (Acosta, 2015, p. 1).

La declaratoria de la vivienda como un bien fundamental no garantiza su acceso, la vivienda hay que producirla, lo que entraña: el suelo, bien ubicado y servido; la construcción; los subsidios; el financiamiento, las tecnologías constructivas y las regulaciones del suelo que impidan la especulación y limiten el ejercicio de la propiedad en unos pocos. Sin embargo, el acceso a una vivienda digna no es la única exigencia social al Estado. Hoy más que nunca la necesidad de garantizar condiciones para el desarrollo del ser humano y el disfrute de los beneficios de vivir en la ciudad, evidencian la estrecha relación del binomio suelo-vivienda y, por tanto, un desafío de la política territorial de intervención del Estado.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, la existencia de fallos en el mercado de suelo obliga a la actuación del sector público mediante regulaciones. Un mercado eficiente requiere la existencia de las condiciones de competencia perfecta que no están presentes en el mercado de suelo y de vivienda, pues éste último se destaca por: (a) la información asimétrica; (b) la heterogeneidad del bien; (c) la incertidumbre en el mercado futuro; (d) la existencia

de monopolios –propietarios de viviendas que alquilan-; (e) la existencia de externalidades –segregación socioespacial, ausencia de servicios de infraestructura, degradación ambiental-, y (f) los bienes públicos complementarios –, parques, plazas, vías de comunicación, transporte, entre otros- (Mesa y Valiño, 2001). No obstante el mayor argumento a favor de la intervención pública ocurre por razones de equidad, es decir, la existencia de desigualdad, pobreza o deterioro del patrimonio común (Cuadrado y Mancha, 2001).

En las zonas urbanas de toda América Latina se comprueba una realidad habitacional que resulta alarmante. La existencia de amplias zonas habitadas irregularmente con deficiencia en el acceso a los servicios públicos esenciales como agua, electricidad, gas doméstico, recolección de desechos sólidos y, aún más importante, con reducido acceso a bienes como salud y educación; donde destacan viviendas construidas con materiales precarios o en terrenos de alto riesgo para las familias, dan cuenta del fracaso o el reducido impacto de las políticas de desarrollo urbano y de vivienda. Esta realidad encuentra una explicación en “las reglas con las que juega la propiedad en la asignación de usos del suelo, así como en la incorporación de infraestructuras y servicios a las mismas” (Lazcano, 2005, p. 19).

Las regulaciones del mercado de suelo aunadas a un programa de construcción, financiamiento y subsidio a la vivienda son fundamentales para diseñar una política de vivienda que dé respuestas efectivas a la población y que propenda al desarrollo urbano armónico, integral y sostenible. Estas normas de suelo son necesarias ante los efectos o externalidades negativas que el libre juego de la oferta y la demanda generan en un mercado imperfecto. Aspectos como estándares mínimos de construcción con acceso a servicios públicos, calidad de la vivienda; mecanismos de planificación del suelo y su uso (componente espacial); regulación sobre los alquileres para evitar los efectos del monopolio a largo plazo por los propietarios de viviendas (Mesa y Valiño, 2001; Morales, 2005), se conocen entre las regulaciones más comunes para garantizar el acceso a una vivienda.

Por ello, la comprensión del funcionamiento del mercado de suelo y la justificación de su necesaria regulación constituyen el eje fundamental de una política habitacional efectiva, ante “el valor estratégico de la tierra y las características particulares del funcionamiento de sus mercados, para impulsar un uso sostenible del suelo al incorporar objetivos sociales y ambientales y beneficiar a los segmentos más vulnerables de la población urbana (Azuela, 2007, p. 7). De esta manera, la intervención del Estado adquiere una dimensión espacial de sus actuaciones para alcanzar los objetivos de bienestar social y desempeño económico.

2.1 La mercancía suelo, el mercado de suelo y los instrumentos para regularlo

El suelo es una mercancía sujeta al intercambio y, por tanto, a un precio que se acuerda o establece en el mercado en virtud del libre juego de la oferta y la demanda. En la tradición neoclásica del mercado, bajo el modelo de competencia perfecta, el precio constituye un mecanismo descentralizado que equilibra el mercado y favorece la asignación de usos eficientes de los recursos.

El suelo posee características distintivas que generan resultados deficientes del mercado –segregación, gentrificación, pobreza, desigualdad, degradación ambiental-. Por tanto, el libre juego de la oferta y la demanda y el precio final de esta mercancía no permiten asignaciones eficientes, por lo que ameritan regulación para reducir los efectos del mercado. El libre intercambio del suelo determina precios que favorecerán la monopolización de la mercancía y su encarecimiento, profundizando los problemas ya existentes. Si bien el precio puede ser fijado por el mercado, no siempre responde estrictamente a los costos de producirlo, en tanto que, el precio del suelo recoge otros atributos, además de los costos de transacción, a saber: la relativa irreproductibilidad, ante la dificultad de repetir su ubicación respecto a otras actividades de la sociedad; demanda concentrada en pocas ubicaciones; y oferta de suelo inelástica, es decir, estructuralmente escasa (Morales, 2005).

En virtud de estas características se genera “una demanda que se concentra en lugares privilegiados de la ciudad elevando los precios del suelo y limitando la posibilidad de incorporar otros usos o negando el acceso a los pobres imponiendo el criterio del mejor y mayor uso del suelo” (Morales, 2005, p. 1). Esto limita el acceso de todos aquellos que no pueden pagar los altos precios, aumentando la exclusión y profundizando las inequidades.

En el centro de las discusiones para corregir las deficiencias del mercado de suelo aparecen las normas que regulan el ejercicio de la propiedad, por cuanto, “ésta es de naturaleza contraria a los supuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo; en efecto sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial que solo surge de manera colectiva, le confieren al suelo características de escasez, de irreproductibilidad y de aprovechamiento de externalidades” (Lazcano, 2005, p. 19). Así, “el lugar social en el que se intercambian parcelas de terrenos que sufrirán un cambio de usos” (Topalov, 1984, citado por Barenboin, 2013, p. 22), cambia conforme lo hacen las expectativas de desarrollo urbano y las normas de suelo que propician precios más elevados al suelo en espera del mejor uso futuro.

De este modo, se han incorporado en los marcos normativos de los países obligaciones y límites al ejercicio de la propiedad del suelo para hacerla cónsona con la equidad y consecuente con el aumento de la calidad de vida de la población. Así lo expone Morales (2005, p. 2):

El tema de la equidad no sólo aplica para todos los habitantes de una ciudad, sino que aplica incluso para una visión al interior de la clase propietaria de los terrenos. La ventaja de localización y acceso a servicios no está equitativamente distribuida entre todos los terrenos, por consiguiente la renta que cada propietario puede extraer no está distribuida equitativamente. Unos asumen las cargas, otros toman los beneficios. A unos les toca la zona ecológica a otros el centro comercial.

[...] La regulación del mercado puede instrumentarse de muchas formas. Pueden ir desde el control total de la oferta, como es el caso donde el gobierno de la ciudad que mantiene en propiedad de la tierra y la arrienda a largo plazo asignándola a los diversos usuarios, hasta el cobro de un impuesto predial a un nivel significativo que reduzca la retención especulativa de terrenos.

Son diversos los esfuerzos realizados en América Latina para desarrollar regulaciones exitosas, las cuales comprenden instrumentos para regular la oferta, mejorar la capacidad de compra de la demanda y para reducir los precios del suelo. Un buen compendio de éstos los desarrollan Maldonado (2001) y Morales (2005) y abarcan:

- Reguladores de la oferta de suelo: (i) fiscales, venta de derechos de construcción; (ii) tributarios, impuesto a los predios urbanos y captación y recuperación de plusvalías; (iii) obligaciones de uso a la propiedad, sobre un tiempo perentorio; (iv) porcentajes obligatorios para la construcción de vivienda social en desarrollos comerciales para favorecer mezcla de uso de suelo; (v) desarrollo y construcción obligatorias en terrenos vacantes; (vi) bancos de tierras municipal, y (vii) utilización de terrenos fiscales en buenas localizaciones.
- Mejoran la capacidad de compra de la demanda: (i) los subsidios para adquirir vivienda –transferencia monetaria directa o indirecta; (ii) la regulación de la tasa de interés para créditos hipotecarios; y (iii) las zonificaciones y cambios de densidades constructivas, siempre que no aumenten el precio final de la vivienda ni la calidad.
- Políticas que reducen las condiciones de oferta: (i) exenciones a la propiedad del suelo, impuesto de adquisición de inmuebles, cargos por licencias de construcción o por dotación de servicios; (ii) reducción de las responsabilidades de la propiedad, reducción de superficies de terrenos, la disminución de la cantidad y la calidad de servicios e infraestructuras, eliminación de normas urbanísticas como zonas de recreación, parques, plazas, entre otros.

Estos instrumentos pueden ser desarrollados por las diferentes instancias del poder público, pero son los municipios los más facultados para diseñar y gestionar estos mecanismos en virtud de su capacidad para la gestión local de diversas materias, como los usos del suelo y la vivienda. Así lo destaca Fernandes (2005, p. 3):

Considerando la necesidad de salvaguardar el bienestar colectivo, es importante que los municipios de América Latina concentren su atención y tomen medidas para que la propiedad inmobiliaria cumpla su función social, ya que solamente con su uso correcto se podrá alcanzar la democratización de las ciudades, es decir, una ciudad para beneficio de todos sus habitantes y no sólo para la minoría, que hoy goza de los beneficios de la ciudad legal pero ignora a la ciudad informal; aquella que fantasea ser invisible ante la otra, pero que cada vez se hace más concreta y real. Para eso, se hace necesaria la implementación de una tributación eficiente y de una planificación urbanística adecuada, a través de los instrumentos constitucionales y legales vigentes en los países latinoamericanos. La propiedad ha pasado a tener un sentido público, estando directamente conectada con los derechos sociales previstos en las Constituciones, pudiendo ser ejercida sólo en consonancia con los preceptos que enuncian tales derechos.

De este modo, en la dimensión espacial de la intervención pública, la planificación del territorio es esencial para lograr objetivos de desarrollo integral y aumento de la calidad de vida de la población. Lo cual demanda una planificación urbana y territorial que incorpore “el componente socioeconómico de modo más consiente y no sólo sean asimiladas a una estrategia ampliada de gestión urbana” (Fernandes, 2001, p. 88), para ello se deben integrar:

- Instrumentos jurídicos adecuados que creen derechos eficaces;
- Leyes de planificación urbana con sesgo social;
- Organismos político-institucionales de gestión urbana democrática;
- Políticas socioeconómicas dirigidas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso.

3. Antecedentes de la política de vivienda en Venezuela: Una breve reseña

La atención por parte del Estado venezolano al problema de acceso a la vivienda no es nueva, nació en la década de 1920 con la creación del Banco Obrero (BO). Inicialmente este organismo se encargó de adquirir viviendas para los trabajadores de clase media y obrera del país y, posteriormente, fue responsable de desarrollar funciones mucho más amplias en materia de planificación y construcción de viviendas. Así lo destaca Meza (2014) al señalar:

De la gestión estatal de la vivienda en Venezuela durante la década de los años 50 se encarga fundamentalmente el BO, creado en 1928 y cuya especificidad técnica y de programación se va desarrollando a partir de 1941 con la Reurbanización El Silencio, pasando al primer Plan de Vivienda en el país de 1946 hasta el Plan Nacional de la Vivienda (1951-1955) que se prepara en el Taller de Arquitectura del Banco Obrero. Esa evolución de la planificación habitacional toma impulso gracias a los Censos Nacionales de Población de 1947 y 1951, cuando se evalúan las condiciones residenciales y se conoce el importante déficit y las fallas sanitarias en todo el territorio. [...] Sin considerar que las fallas no provienen del Plan de Vivienda sino que se vinculan con la pobreza generalizada y la imposibilidad de resolver financieramente las necesidades existentes, el régimen militar da un vuelco a la política habitacional que se manifiesta en el Plan Extraordinario de Viviendas Cerro Piloto por el cual desde principios de 1954 se construyen edificios altos de gran densidad en Caracas (p. 26-27).

Así, en la década del 50, el BO orienta sus programas de vivienda a atender las necesidades de vivienda de la capital del país y a concluir obras ya iniciadas con anterioridad en el interior de la nación. En virtud de ello, el Plan de 1951 pierde vigencia y

se comprueba “que el concepto de «planificación» visto desde el Ejecutivo Nacional adolece de proyección y no supone otros términos más allá de intereses particulares de muy corto alcance territorial y temporal” (Meza, 2014, p. 27).

En 1958, luego de la caída de la dictadura militar que gobernó al país durante el período 1948-1958, y en el marco de la democracia, el BO continúa desarrollando la política de vivienda ahora bajo la conducción del Ingeniero Luis Lander, experto planificador. Así lo destaca Jaramillo (2001, p. 225), quien señala que en 1961 Lander se propuso establecer las bases de una política nacional de vivienda con base en un diagnóstico. En este análisis inicial se determinó:

- El 65% de la población vivía en los centros urbanos del país;
- El déficit habitacional alcanzaba las 700.000 unidades;
- El crecimiento vegetativo de la población era de 35.000 hogares por año, y
- Anualmente debían reponerse 30.000 viviendas que llegaban al tope de su vida útil.

En consecuencia, el conjunto de acciones y directrices desarrollados por el BO fueron ajustándose a las necesidades que la realidad del país imponía. Del conjunto de directrices, programas y políticas desarrollados en materia habitacional durante las décadas del 60 y 70, destaca Jaramillo (2001, p. 227-228): (i) la provisión de terrenos: mediante planes masivos de adquisición de tierras (1964); (ii) la recuperación de la inversión en urbanismos, a través de contribuciones por mejoras (1964 y 1974); (iii) la emisión de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (1966); (iv) la creación del Consejo Nacional de la Vivienda (1970); (v) la ejecución de catastros urbanos de todos los municipios y las áreas rurales (1974); (vi) la desconcentración y descentralización como iniciativa para eliminar desequilibrios regionales (1974); (vii) la creación de un programa nacional de subsidios habitacionales (1974) y de un fondo de estabilización del mercado secundario de hipotecas o de títulos valores y su integración en un único ente de los sistemas hipotecarios,

a través de la creación del Banco Nacional de Vivienda y Servicios Urbanos (1974); (viii) la transformación del Banco Obrero en el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) (1974); (ix) la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) como banco de tierras (1975) y, (x) la creación de un fondo de investigación y desarrollo experimental en vivienda y desarrollo urbano (1974).

Luego, durante las décadas del 70 y 80, “se mantuvieron los programas de consolidación, reubicación, rehabilitación y equipamiento de barrios, se acuñó el término ‘soluciones habitacionales’, siguieron los programas de estímulo al sector privado, se fortaleció el rol coordinador del Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR)” (Jaramillo (2001, p. 228).

Conviene destacar que con el cambio de la estructura económica del país, acaecida en los años 20 del siglo pasado, se inició el esfuerzo del Estado venezolano por desarrollar un conjunto de políticas dirigidas a atender, en primer lugar, a la necesidad de vivienda de la clase trabajadora del país y, en segundo lugar, a la carencia de vivienda y de mejoramiento de las precarias viviendas que improvisaron las familias de menos recursos. El listado de acciones aquí descritos emprendidas por el BO, viabilizaron lo que pudiera calificarse como “política habitacional”, de acuerdo a lo indicado por Angel y Keare (2002, p. 375), a saber: “el conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda”.

No obstante, los esfuerzos de la política urbana y de vivienda en Venezuela han mostrado un débil alcance. Para el 2004, las cifras señaladas por Genatios y Lafuente (2004) eran contundentes: 13 millones de venezolanos vivían en ranchos (casi el 50% de la población), cada año se hace necesario construir al menos unas 100.000 nuevas unidades para los sectores pobres y, en virtud de los resultados de los censos nacionales de 1981 y 2001, hacían falta 1.210.000 unidades para el período 2004-2014.

Estas cifras evidencian la dificultad de significativos segmentos de la población para acceder a una vivienda digna, lo que favorece el aumento de la informalidad y la segregación, y dejan ver el reducido alcance de las políticas de vivienda. En descargo de ello se argumenta la escasez de recursos públicos para dar la cobertura suficiente; la falta de continuidad de algunos programas; la débil voluntad política para darle prioridad a la vivienda y una planificación urbana que ha fallado en incorporar la realidad socioeconómica del país e instrumentos efectivos para la gestión del suelo “que viabilicen el acceso a suelo bien ubicado y servido como principal soporte de las actividades sobre el territorio” (Smolka y Mullahy, 2000, p. 24).

4. La vivienda y las políticas en la Constitución de 1999

Con el gobierno de Hugo Chávez Frías (1998-2013) y la aprobación de la Constitución de 1999, el derecho a la vivienda se estableció así:

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

El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Artículo 82).

La materialización de este derecho ha impulsado el apoyo, seguimiento y formulación de diversos programas que ya existían y que fueron redimensionados o reforzados: (i) Programa Integral de Habilitación Física de Barrios (1999); (ii) Batalla por la vivienda (2000); (iii)

Misión Vivienda (2001); (iv) Revolución de la Vivienda (2002); (v) Plan Bolivariano para la Vivienda y Hábitat (2002); (vi) Transformación Endógena de Barrios (2005); (vii) Misión Avalancha, Nuevos Pueblos y las Petrocasas (2006); (viii) Misión Villanueva (2009); (ix) Misión Barrio Nuevo Tricolor (2009); y (x) Gran Misión Vivienda Venezuela (2011), (Olivares, 2011, p.29). Más reciente, el programa para el acceso a la vivienda de la clase media denominado 0800-MIHOGAR (2012).

Estos programas habitacionales se insertan dentro de un marco normativo que comprende a la vivienda y a la ordenación del territorio. En el cuadro 1 se presenta un compendio de estas normas vigentes en Venezuela, incluyendo normas previas y posteriores a la aprobación de la Constitución de 1999, así como las leyes más importantes en suelo y vivienda hasta el 2008.

Este conjunto de normas constituyen la concreción espacial de la acción del Estado para alcanzar el desarrollo territorial. Por lo que están estrechamente vinculadas y deben tenerse en cuenta en los procesos de planificación y gestión del territorio. En materia de ordenación del territorio en la constitución vigente, conviene resaltar lo expresado por Salas (2011, p. 4):

La Constitución, en su artículo 128, incorpora la ordenación del territorio en el capítulo de los derechos ambientales, y la enmarca en un escenario de actuación pertinente al contexto y proyecto de desarrollo nacional. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (República de Venezuela, 1983) establece competencias para la regulación y promoción de los asentamientos humanos, las actividades económicas y el desarrollo físico espacial (art. 2), en el marco de un sistema de planes diseñado a diferentes escalas (art. 5), que debe velar por el desarrollo integral del país (art. 8), y que es de obligatorio cumplimiento por parte de los órganos de la administración pública y de particulares (art. 42), con posibilidad de establecer limitaciones legales a la propiedad en función del interés público nacional (art. 68).

Cuadro 1. Legislación venezolana en ordenamiento territorial, suelo y vivienda en Venezuela (1983-2008)

<i>Dimensión</i>	<i>Instrumento</i>
<i>Ordenación del Territorio y Urbanística</i>	<p>Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial N° 3.238 (11 de agosto de 1983).</p> <p>Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Gaceta Oficial N° 33.868 (16 de diciembre de 1987).</p> <p>Decreto N° 2.945, que dicta el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial N° 36.57 (30 de octubre de 1998).</p> <p>Ley Derogatoria de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial N° 38.633 (27 de febrero de 2007).</p> <p>Decreto N°. 833 de fecha 29-03-90, por el cual se dicta el Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Gaceta Oficial N° 4.175 Extraordinario. (30 de marzo de 1990).</p> <p>Decreto N° 668 por el cual se dictan las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones. Gaceta Oficial N° 32.019 (04 de julio de 1980).</p> <p>Resolución 151. Normas para el Equipamiento Urbano del Ministerio de Desarrollo Urbano. Gaceta Oficial N° 33.289 (20 de agosto de 1989).</p>
<i>Suelo y tenencia</i>	<p>Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. Gaceta Oficial N° 38.475 (10 de julio de 2006).</p> <p>Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Gaceta Oficial N° 37.475 (01 de julio de 2002).</p> <p>Decreto N° 1.666. Proceso de Regulación de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares. Gaceta Oficial N° 37.378 (04 de febrero de 2002).</p> <p>Ley de Venta de Parcelas. Gaceta Oficial Extraordinario N° 3.242 (18 de agosto de 1983)</p>
<i>Vivienda y Hábitat</i>	<p>Ley de Propiedad Horizontal, Gaceta Oficial N° 3.241 (18 de agosto de 1983)</p> <p>Ley de Arrendamiento Inmobiliario, Gaceta Oficial N° 36.845 (12 de diciembre de 1999)</p> <p>Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario, Gaceta Oficial N° 38.098 (3 de enero de 2005)</p> <p>Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, Gaceta Oficial N° 38.182 (9 de mayo de 2005)</p> <p>Decreto 4.343. Estado de Emergencia en el Sistema de Vivienda y Hábitat en todo el Territorio Nacional. Gaceta Oficial N° 38.396 (13 de marzo de 2006)</p> <p>Ley Especial de Supresión y Liquidación del Consejo Nacional de la Vivienda, Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.833 (22 de diciembre de 2006)</p> <p>Ley Especial de Supresión y Liquidación del Servicio Autónomo de Fondos Integrales de Vivienda, Gaceta Oficial N° 5.833 (22 de diciembre de 2006)</p> <p>Decreto N° 6.072, Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, Gaceta Oficial N° 5.889 (31 de julio de 2008)</p>

Fuente: Vivienda en Red (2018). Elaboración propia.

En lo urbanístico, el marco normativo recoge con amplitud los elementos expuestos por Maldonado, Pinilla, Rodríguez y Valencia (2006, p.24), a saber:

Un sistema urbanístico se define básicamente por los siguientes elementos: el conjunto de competencias y de relaciones entre niveles de gobierno, en función de la organización territorial (político-administrativa) del respectivo país; el alcance y el carácter de la actuación estatal, en relación con los procesos territoriales; el régimen de la propiedad del suelo, que se expresa, en particular, en la definición de las responsabilidades y los derechos o atribuciones de los distintos agentes privados (propietarios, urbanizadores, promotores, constructores, inversionistas) y en las reglas de juego para la movilización de recursos ligados a los procesos urbanos; y, por último, la definición de los instrumentos de planeación y de las condiciones de ejecución o gestión.

En atención al conjunto de competencias y de relaciones entre niveles de gobierno, la Constitución de 1999 establece bajo el Título IV, Del Poder Público, Capítulos I, II, III, IV y V, la distribución de funciones y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno –nacional, estatal y municipal-, donde se expresan las competencias, entre otras, para el ordenamiento y gestión del territorio y las relaciones entre estas instancias del poder nacional. Destaca el artículo 178, sobre las competencias del municipio, el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política relativa a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, la promoción de la participación y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad.

En lo urbanístico les compete a los municipios: (i) la ordenación territorial y urbanística, patrimonio histórico, vivienda de interés social, turismo local, parques y jardines, plazas, balnearios y otros

sitios de recreación, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público; *(ii)* la vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales, servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras; *(iii)* la protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil; y *(iv)* el servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas, cementerios y servicios funerarios.

De igual forma, la Constitución de 1999 establece la obligatoriedad de diseñar y desarrollar un conjunto de planes para la materialización del desarrollo nacional. No obstante, en la práctica administrativa se observa el incumplimiento de estos mecanismos de desarrollo urbano. De este modo, Salas (2011, p. 4) refirió:

El caso de los planes desactualizados es muy claro: por un lado, el país aún cuenta con un plan nacional formulado y sancionado en 1998, que se ha intentado sustituir por instrumentos alternativos no contemplados en el marco jurídico nacional, tales como el «Primer Plan Nacional Territorial» de 1999; por otro lado, existe una alta proporción de estados que disponen de planes de ordenación que datan de la década de los noventa. [...] De los veintitrés estados que conforman el territorio nacional, el 52,17 por ciento posee planes de ordenación que se elaboraron y sancionaron entre 1992 y 1997 (MPPA, 2008) y que pueden considerarse, bajo la premisa anterior, desactualizados.

Un panorama similar se presenta en las alcaldías que en su mayoría no tienen actualizados los planes de desarrollo urbano local que la constitución les ordena. En este sentido, se observa la desatención a los procesos de planificación del territorio en todos los niveles gubernamentales a favor del ejecutivo nacional, el cual se atribuyó la atención de la vivienda en el marco de su interés por subsanar los problemas sociales. Esta acción devino en la implantación de

normas, programas y misiones desde la presidencia de la república que han propiciado la desarticulación de acciones, de gestión, y de recursos en el desarrollo territorial del país. Es urgente que se fomente un proceso articulado de intervención pública en el territorio, con especial énfasis en el urbano, que resulte en normas integradas, consensuadas, planificadas y gestionadas por las diferentes instancias con competencia en el espacio para que se logren objetivos trascendentales de desarrollo territorial.

En materia habitacional, y a pesar de los esfuerzos realizados por los distintos organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, el déficit acumulado de viviendas siguió avanzando desde 1999, para 1990 era de 880.083 unidades y en 2001 de 1.220.179 viviendas (Gómez 2015). Esto se origina a partir de una producción de viviendas insuficiente que no alcanza a cubrir las necesidades por crecimiento vegetativo de la población, la cual se estimó en 130.000 unidades/año (Gómez, 2015).

Esta situación devino en la promulgación de normas más contundentes para apoyar la construcción a gran escala de viviendas en los sectores de menos recursos, por lo que se introdujeron regulaciones expresas sobre el suelo urbano con fines de vivienda. De este modo, en septiembre de 2009 se promulga la Ley de Tierras Urbanas (LTU), primera norma que viabiliza el artículo 82 de la constitución, al vincular el componente suelo a la política de vivienda. Esta ley se propone “regular la tenencia de tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat, a los fines de establecer las bases del desarrollo urbano y la satisfacción progresiva del derecho a las viviendas dignas en las zonas urbanas” (Artículo 1). Se entiende por tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat, “aquellas extensiones, ubicadas en áreas de las ciudades equipadas de servicios públicos, entre ellas: 1) tierras urbanas abandonadas por sus propietarios o propietarias; 2) tierras urbanas sin edificar; 3) cualquier otra que así determine el Ejecutivo Nacional” (Artículo 6).

En la LTU figuran por primera vez dos principios normativos urbanísticos, la función social de las tierras urbanas (Artículo 2) y la declaratoria de utilidad pública e interés social (Artículo 3). Ambos son fundamentales para establecer limitaciones a la propiedad del suelo y, con ello, cumplir con el fin de la equidad en el acceso al suelo. Debe señalarse que ambas regulaciones ya han sido incorporadas en emblemáticas normas de desarrollo urbano que hoy son ejemplo para América Latina y el mundo, en Colombia la Ley 388 (1997) y en Brasil la Ley 10.257 -Estatuto de la Ciudad- (2001), siendo reconocida en el mundo la ley brasileña por constituir un ejemplo de consenso entre el gobierno federal, los gobiernos municipales y la sociedad civil.

La función social de las tierras urbanas, en el caso de la LTU, implica obligaciones a la propiedad, es decir, “imposición al propietario de explotar adecuadamente su tierra o de incorporarla al mercado, para contrarrestar la idea de una propiedad inmóvil, traducida en la retención o el acaparamiento” (Maldonado, 2001, p. 7). Estas obligaciones o limitaciones son un medio esencial para acceder al suelo y lograr los objetivos públicos, en este caso de vivienda.

Así lo expresa García (2009) al señalar que somete al propietario de terrenos sin uso a las contribuciones, restricciones y obligaciones que se establezcan por ley, reglamentos, planes y normas reglamentarias, lo cual incorpora una modificación expresa en la tradición venezolana sobre la ordenación del derecho de propiedad, que constituye una “fórmula formalmente distinta a la del artículo 115° de la Constitución, que subordina al derecho de propiedad a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general” (p. 165).

Respecto a la declaratoria de utilidad pública e interés social (Artículo 3, LTU), estableció que las tierras urbanas sin uso pueden ser objeto de un decreto de expropiación, en los términos establecidos en el artículo 5 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (LECUPS), hecho inédito en la legislación

venezolana que contemplaba la expropiación de obras o inmuebles pero no de tierras en zonas urbanas (García, 2011).

La incorporación de los fundamentos jurídicos (la función social y la declaratoria de utilidad pública e interés social) en la LTU hizo que el ordenamiento jurídico venezolano acogiera principios fundamentales para establecer instrumentos de regulación del mercado de suelo que en adelante deberán expandirse en los planes y programas de desarrollo territorial del país y en los ordenamientos municipales. Sin embargo, debe advertirse que no hubo oportunidad para fomentar la discusión de estos principios y contar con el consenso y respaldo de la sociedad civil.

La entrada en vigencia de LTU resultó en un aumento de las tensiones entre los niveles de gobierno nacional y municipal que evidenciaron las inconsistencias de una norma que demandaba un proceso sólido de planificación para una instrumentación positiva y exitosa. En lo socioespacial, se evidenció en todo el territorio nacional la ocupación de terrenos sin uso,² que incluso violaban lo contemplado en la propia ley, por cuanto se ocuparon terrenos del Estado cuyos usos educativos estaban previamente establecidos y se declararon como exentos del marco legal.³ El argumento principal para apoyar a los “custodios”⁴ de estos terrenos fue la falta de asignación de recursos públicos para su realización.

La ocupación indebida de terrenos amparados en la Ley de Tierras de 2009 junto con la expropiación de terrenos públicos y privados reforzó el panorama de ilegalidad en el país desde el propio gobierno nacional en su rol de garante de la justicia y del debido proceso. No obstante, el apoyo del ejecutivo nacional a los custodios de estos terrenos puede interpretarse como una estrategia para acceder a terrenos urbanos, bien ubicados y servidos, y destinar recursos a la construcción de viviendas, lo que le permitiría dar respuesta a la necesidad de vivienda en las zonas urbanas del país. Esto significó la omisión de los planes en ordenación del territorio, desarrollo urbano y ordenación urbanística, y accedió a terrenos, que en su mayoría tenían usos diferentes.

5. Régimen normativo venezolano en materia de vivienda a partir de 2011

Luego de la aprobación de la LTU en el 2009, un nuevo marco normativo en materia de vivienda se estructura a partir de enero de 2011 cuando el presidente Hugo Chávez, en el marco de sus poderes habilitantes promulga el decreto 8.005 con rango valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda (2011). Este anuncio estableció un conjunto de mecanismos extraordinarios a cargo del ejecutivo nacional para dar respuesta al déficit acumulado de viviendas, que alcanzaba la cifra de 2 millones de unidades, y atender a los damnificados causados por las lluvias en diciembre de 2010. En el cuadro 2 se presentan las normas más importantes que regulan el suelo y la vivienda a partir de 2009.

El decreto 8.005 es una norma fundamental para comprender las acciones del ejecutivo nacional en materia de vivienda que profundizó las regulaciones sobre el mercado de suelo, el mercado inmobiliario, la tenencia de suelo, el financiamiento y subsidio, y la ordenación del territorio, siendo el soporte fundamental del programa de construcción denominado Gran Misión Vivienda Venezuela. En el artículo 5 refuerza lo previsto en la LTU y declaró “de utilidad pública, interés social e importancia estratégica, los inmuebles no residenciales, así como, los terrenos urbanos o rurales abandonados, ociosos, subutilizados o sobre los que exista un uso inadecuado a los fines del Poblamiento, para el buen vivir de la población en las Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR)”.

El argumento que subyace a esta declaratoria, además de la equidad, es acometer una acción que concreta la función del ordenamiento del territorio respecto a los asentamientos humanos, que se desarrolla en el artículo 3 donde se establecen las atribuciones del ejecutivo nacional, en la figura del presidente de la república, entre ellas:

1. Decretar Áreas de Emergencia Habitacional (AREHA), y dentro de éstas, establecer y delimitar Zonas de Riesgo (ZORI), Zonas de Peligro Potencial (ZOPO) y Zonas de Peligro Inminente (ZOPI).
2. Determinar la magnitud del riesgo o peligro en las Áreas de Emergencia Habitacional (AREHA), y con base en ello, declarar espacios recuperables y espacios inhabitables.
3. Dictar decretos de creación de Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR), en las cuales el Estado procederá a reordenar integralmente la distribución y uso del espacio, sea éste urbano o rural.
4. Asignar terrenos y entregar viviendas a favor de los grupos familiares que se encuentren en riesgo vital, que sean de escasos recursos, que no posean vivienda propia, o que sean parejas jóvenes que estén fundando familia.
5. Dictar planes de reconstrucción integral, en atención a las necesidades de poblamiento, ordenamiento territorial y del buen vivir.
6. Desarrollar, estimular y apoyar con decisión los planes de autoconstrucción, mejoramiento o ampliación de viviendas que presenten las comunidades organizadas.
7. Establecer políticas adecuadas para al uso, construcción, disposición y afectación de terrenos e inmuebles no residenciales, destinados a la vivienda familiar.
8. Establecer parámetros y bandas de precios del metro cuadrado de terrenos y de construcción para vivienda de acuerdo con la estructura de costos y el interés social.
9. Establecer modalidades de financiamiento a la banca pública y privada para la construcción y adquisición de viviendas.
10. Decretar la regulación de precios de insumos, materiales y equipos para la construcción de viviendas y su hábitat.

Las atribuciones mencionadas exigían el desarrollo de otras normas que expandieran lo previsto en el artículo 3, y que fueron aprobadas durante 2011. De este modo, puede afirmarse que el

decreto 8.005 abarca los componentes del “ambiente habitacional” planteados por Angel y Keare (2002), por cuanto: (i) especifica un régimen de derechos de propiedad; (ii) señala mecanismos de financiamiento de la vivienda; (iii) destaca la importancia de los subsidios habitacionales; (iv) hace referencia a la infraestructura residencial y, (v) describe todo un régimen normativo en materia de suelo.

Cuadro 2. Legislación venezolana suelo y vivienda en Venezuela (2009-2016)

<i>Dimensión</i>	<i>Instrumento</i>
<i>Suelo y tenencia</i>	<p>Ley de Tierras Urbanas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario N° 5.933, Caracas, Venezuela, 21 de octubre de 2009.</p> <p>Decreto N° 8.005 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario N° 6.018, Caracas, Venezuela, 29 de enero de 2011.</p> <p>Decreto N° 8.041, mediante el cual se crean las Áreas Vitales de Vivienda y Residencia (AVIVIR), destinadas a la construcción de viviendas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°39.615, Caracas, Venezuela, 14 de Febrero de 2011</p> <p>Decreto N° 8.120, creación del Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.643, Caracas, Venezuela, 28 de Marzo de 2011</p> <p>Decreto N°. 8.143 con rango valor y fuerza de Ley de Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.650, Caracas, Venezuela, 06 de abril de 2011</p> <p>Decreto N° 8.198 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° 39.668, Caracas, Venezuela, 06 de mayo del 2011</p>
<i>Vivienda y Hábitat</i>	<p>Decreto No. 8.190 con rango, valor y fuerza de Ley contra el desalojo y la desocupación arbitraria de viviendas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 39.668, Caracas, Venezuela, 06 de mayo de 2011</p> <p>Decreto N° 8.301 mediante el cual se crean las Áreas Vitales de Vivienda y de Residencia (AVIVIR) que en él se señalan, con una superficie total de aproximadamente 500,12has, destinadas a la construcción de viviendas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.708, Caracas, Venezuela, 07 Julio de 2011</p> <p>Ley para la regularización y control de los arrendamientos de vivienda. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario N° 6.053, Caracas, Venezuela, 12 de Noviembre de 2011</p> <p>Ley Contra Estafas Inmobiliarias. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.912, Caracas, Venezuela, 30 de abril de 2012.</p>

Fuente: Vivienda en Red (2018). Elaboración propia.

Así, en materia de suelo y atendiendo al artículo 3 y 9 sobre afectación y usos del suelo del decreto 8.005, el 14 de febrero se promulga el decreto 8.041 (2011), que describe las Áreas Vitales de Vivienda y Residencia (AVIVIR), destinadas a la construcción de viviendas. En estas áreas, el Estado procederá a reordenar integralmente el territorio, para destinarlo con prioridad y con urgencia, a la construcción de viviendas. En el marco de esta redistribución y uso del espacio, será efectuada la calificación de los terrenos aptos para la construcción de viviendas e inmuebles no residenciales, que se encuentren ociosos, abandonados o de uso inadecuado a los fines del poblamiento y habitabilidad. En estas áreas, el ejecutivo nacional podrá establecer un régimen específico contentivo de condiciones especiales en el ámbito del reordenamiento territorial, laboral, de seguridad, de orden público, de servicios, simplificación de trámites administrativos, incentivos, regulaciones y cualquier otro tipo de medidas, que coadyuven al cumplimiento expedito de los objetivos poblamiento (artículo 4).

Quedó de esta forma reglamentada la facultad del ejecutivo nacional para intervenir en la ordenación local del territorio. La medida es significativa por cuanto abarca aspectos jurídicos del derecho de propiedad que limita el acceso al suelo, en virtud de los altos costos de los precios de la tierra y de las actividades de especulación de los propietarios de terrenos e inmuebles, concentrando en el gobierno nacional la función de ordenación y gestión del territorio que, según establece la constitución es competencia de los municipios. Luego, en el decreto 8.301 (del 07 de julio de 2011), se crearon las Áreas Vitales de Vivienda y de Residencia (AVIVIR) y se estableció una superficie total cercana a las 1.952,09 hectáreas, destinadas a la construcción de viviendas. En estas áreas se declararon como terrenos aptos a terrenos privados sin uso o con usos diferentes, como terrenos de propiedad del Estado para fines educativos o de salud, e incluso terrenos cuyo destino era el equipamiento urbano de los grandes complejos residenciales de las ciudades que no se desarrollaron en su momento.

En virtud de un nuevo programa para la construcción de viviendas por parte del Estado y, atendiendo a lo contemplado en el artículo 14 del decreto 8.005 se creó el Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, como unidad administrativa adscrita a la presidencia de la república (Decreto 8.120, 28 de marzo de 2011). Este organismo ejercerá la rectoría del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat y le corresponderá velar por el cumplimiento de las políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y municipal para el desarrollo del sistema, para lo cual dispondrá de potestad organizativa para la ejecución de los programas administrativos, económicos y financieros y la coordinación de todas las instancias organizativas y territoriales (Artículo 2).

Este nuevo sistema de vivienda da lugar a la política nacional denominada Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), la cual se sustenta en el decreto 8.143 (06 de Abril de 2011), Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. Esta norma establece (Artículo 2) el régimen de propiedad sobre las viviendas, terrenos y demás bienes, así como la regulación de otros derechos y obligaciones, en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, todo lo cual constituye un sistema integral y distinto al contemplado en la Ley de Propiedad Horizontal y en la Ley de Venta de Parcelas. En consecuencia, se instituye una norma especial para las edificaciones que se desarrollaran bajo este programa de construcción.

Así, este decreto incorpora dos nuevas formas de propiedad (Artículo 4), al señalar: El Estado garantiza el derecho de propiedad familiar y multifamiliar, como manifestaciones concretas del derecho de propiedad establecido en la constitución. La propiedad familiar recae sobre las viviendas previstas en la GMVV, que han de ser adecuadas, seguras, higiénicas y con servicios básicos esenciales. La propiedad multifamiliar recae sobre los terrenos, inmuebles y cosas comunes de las edificaciones antes mencionadas. En virtud de estas formas de propiedad, el artículo 5 expone que “los terrenos sobre los cuales se haya construido o se proyecten construir las

casas o edificios destinados a la Gran Misión Vivienda Venezuela, que sean propiedad de órganos o entes públicos, deberán ser transferidos a título gratuito y de manera irrevocable, a la República, a través del Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, previa instrucción dictada por dicho Órgano”.

En lo que respecta a la propiedad familiar el Artículo 9, es el derecho sobre la vivienda destinada solo al uso, goce, disfrute y disposición por parte de la unidad familiar, en los términos, condiciones y limitaciones establecidos en el decreto 8.005, su reglamento y el contrato de propiedad respectivo. Por su parte, la propiedad multifamiliar se definió como el derecho sobre el terreno, inmuebles y las áreas de uso y disfrute común de todos los miembros de las unidades familiares, y que comporta para ellos los derechos y obligaciones contenidos en el documento de propiedad multifamiliar (Artículo 10).

Continuando con las normas derivadas del decreto 8.005, y en respuesta a la necesidad de desarrollar medidas que dotaran de seguridad en la tenencia de vivienda a los pobladores de asentamientos informales consolidados, se promulga el decreto 8.198, Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos (06 de mayo de 2011). En virtud de esto, la exposición de motivos declara:

A pesar la vigencia del Decreto N° 1.666, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.378, de fecha 04/02/2002 y la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.480, de fecha 17/07/2006, pocos han sido los logros alcanzados en la materialización de la tenencia de la tierra ocupada por la población en los asentamientos urbanos consolidados, en virtud de que en el período de nueve años, sólo se ha logrado entregar un número aproximado de 500.000 títulos de tierras aproximadamente, de un universo nacional muy superior a esta realidad, es por lo que a manera de dar respuesta concreta a las exigencias y realidad patente sobre la insuficiencia de los mencionados instrumentos jurídicos.

Esta ley no es complementaria de otras ya establecidas. Se concibió como parte de una política más amplia que pretende dotar de seguridad en la tenencia a las familias en virtud de los beneficios que ello aporta. Así lo destacó Fernandes y Smolka, (2004, p.150):

No se puede negar que la percepción de la seguridad es un elemento que promueve la inversión de las familias para consolidar sus viviendas. Sin embargo, la titulación es importante por dos razones: el interés personal de los residentes (por la seguridad en la tenencia de la tierra, la protección contra desalojos, los conflictos domésticos, las separaciones maritales, las herencias, los conflictos vecinales y el acceso a formas diversas de crédito), y el interés de la ciudad en su conjunto, ya que la legalización puede contribuir a estabilizar los mercados de suelo y con ello, favorecer formas más racionales y articuladas de intervención pública.

Se pretende entonces regular el proceso de la tenencia de la tierra en posesión de la población en los asentamientos urbanos o periurbanos consolidados, para el debido otorgamiento de los títulos de adjudicación en propiedad de las tierras públicas y privadas, con el fin de contribuir a la satisfacción progresiva del derecho humano a la tierra a una vivienda digna y su hábitat sustentable y sostenible (Artículo 1). En esta norma se despliegan todo un conjunto de principios normativos, procesos y procedimientos que apuntan a cubrir la regularización de la tierra y la necesidad de diseñar programas de mejoramiento para estas comunidades ya consolidadas.

En lo atinente a las norma del mercado de vivienda en alquiler, se aprueban dos medidas inéditas en el decreto 8.190 Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas (06 de mayo de 2011) y la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda (12 Noviembre de 2011). La primera estableció la protección de las arrendatarios, comodatarios y

ocupantes o usufructuarios de bienes inmuebles destinados a vivienda principal, así como las y los adquirentes de viviendas nuevas o en el mercado secundario, contra medidas administrativas o judiciales mediante las cuales se pretenda interrumpir o cesar la posesión legítima que ejercieren, o cuya práctica material comporte la pérdida de la posesión o tenencia de un inmueble destinado a vivienda (Artículo 1). En consecuencia, desarrolla un articulado que prevé un mecanismo de restricción contra los desalojos y desocupación forzosa de viviendas en beneficio de las familias ocupantes, e introduce otra regulación en el mercado de vivienda, al declarar en el artículo 3:

Las relaciones sociales, las normas, las políticas públicas y los contratos en materia de arrendamiento de vivienda, se rigen conforme a los principios de justicia social, igualdad, equidad, solidaridad, corresponsabilidad, diversidad cultural, progresividad, transparencia, responsabilidad social, sostenibilidad, participación, cogestión y control social, defensa y protección ambiental, protección de la salud, garantía de los derechos del hogar, la familia, la maternidad, la paternidad de los niños, niñas, adolescentes y de toda persona en situación de vulnerabilidad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral, la consolidación y protección de la familia, así como el bienestar comunitario y social en la búsqueda del buen vivir.

En particular, los principios constitucionales del Estado Social de Derecho son respaldados por medidas que establecen obligaciones y responsabilidades al ejercicio de la propiedad, en este caso de inmuebles residenciales. En nombre de la garantía integral del derecho a la vivienda y el hábitat por parte del Estado se promoverá y protegerá el arrendamiento responsable de viviendas, pensiones, residencias o habitaciones, quedando establecido que la vivienda desocupada es contraria al interés social e implica una contribución

tributaria especial para los propietarios, como medida para promover el arrendamiento de viviendas desocupadas que no se ofrezcan en venta, atendiendo a las necesidades sociales en la materia (Artículo 4). Se promoverá, de igual forma, la liberación de cargas tributarias sobre la propiedad de inmuebles que sean arrendados como parte de las políticas de estímulo. Por lo que se establece, una sanción tributaria de notable significancia como mecanismo sancionatorio y que puede servir de base para desarrollar otros instrumentos que tienen poder de financiamiento del desarrollo urbano local.

En lo atinente al financiamiento y subsidios a la vivienda, previstos en los artículos 15, 16 y 19 del decreto 8.005, se ratificaron en los decreto 8.585, ley que autoriza la creación de fondos en las instituciones bancarias del sector público para el financiamiento de la adquisición y reparación de viviendas (12 de Noviembre de 2011); decreto 8.628 mediante el cual se establece la obligación de otorgar préstamos hipotecarios a largo plazo, con cargo a cartera hipotecaria obligatoria de las instituciones del sector bancario tanto públicas como privadas (28 Noviembre de 2011) y, el decreto 2.264 (09 de marzo de 2016), mediante el cual se estableció que el sector bancario público y privado debía destinar un veinte por ciento (20%) a la concesión de nuevos créditos hipotecarios para la construcción, adquisición y autoconstrucción, mejoras y ampliación de vivienda.

Con estas disposiciones se pretendía atender el componente de financiamiento para vivienda mediante normas que garanticen la asignación de recursos del sector bancario del país, público y privado, para la construcción, mejoramiento y ampliación de viviendas. No obstante, la dificultad de las familias para cumplir con los requisitos para acceder al crédito se convierte en un obstáculo, por cuanto el otorgamiento de créditos para adquisición de vivienda principal deberá atender a grupos familiares con ingresos mensuales entre tres (3) y veinte (20) salarios mínimos (Artículo 4).

En el contexto inflacionario venezolano que se inició en la década de los 80 del siglo XX, y que se ha profundizado en los últimos 6 años, el ingreso de la familia promedio no alcanza para garantizar una alimentación adecuada, mucho menos para destinar el exiguo ingreso para el pago de una hipoteca. De igual forma, la inflación afecta de manera significativa el sistema de ahorro familiar que termina por desaparecer. Por lo que el sistema de financiamiento que se viabiliza mediante el sistema financiero no es accesible a las familias promedio del país, pues en su mayoría perciben dos sueldos mínimos y, aunque logran el doble o el triple no alcanza para cubrir la amortización de los créditos hipotecarios. Es en el ámbito financiero de la política de vivienda donde de nuevo se entrelazan el contexto macroeconómico del país, la realidad socioeconómica y el diseño de las políticas de vivienda, evidenciando la insuficiencia de las medidas para garantizar el derecho a la vivienda, más allá del esfuerzo de las familias para acceder, por la vía formal, al mercado de suelo y vivienda.

En cuanto al componente de construcción de viviendas, se norma en abril de 2012, mediante la Ley Contra Estafas Inmobiliarias, que contempla normas tendentes a regular, controlar y sancionar la construcción, venta, preventa, permisología y protocolización de viviendas, mediante la aplicación de sanciones al delito de estafa y otros fraudes relacionados con el sector inmobiliario. Sus disposiciones son aplicables a las personas naturales, constructoras, promotoras y productoras de viviendas, además de los representantes de asociaciones civiles de viviendas, cooperativas de vivienda, organizaciones no gubernamentales de vivienda, organizaciones comunitarias de vivienda, funcionarios públicos e instituciones financieras. En virtud de esta ley se estableció como órgano rector al Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda⁵ a través de la Dirección General de Gestión del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat. Este ministerio quedó facultado para elaborar las políticas y estrategias que velen por la aplicación y cumplimiento de la ley.

Una de las atribuciones más importantes de dicho ministerio la constituye el seguimiento, control y permanente actualización del registro nacional de constructoras, contratistas, productoras, promotoras de viviendas y demás organizaciones civiles y no gubernamentales, dedicadas a la construcción, venta y preventa de viviendas. De esta manera, el componente privado de construcción de viviendas dirigidas a la clase media se norma y se incorpora al marco regulatorio de la política de vivienda en el país, en lo relacionado a leyes y decretos de los que se derivan normas y resoluciones específicas que los expanden o amplían.

Para finalizar, conviene retomar la importancia de la incorporación de los principios normativos de la función social de las tierras urbanas y la declaratoria de utilidad pública e interés social como fundamentos sobre los que se desarrollan las leyes y normas aquí analizadas. Estos fundamentos son necesarios para establecer limitaciones a la propiedad del suelo, regular el mercado y, con ello, cumplir con el fin de equidad.

Aunque se ha argumentado que estas normas violan el derecho de propiedad, el objetivo de incorporar estos principios se enmarca dentro del proceso de reforma jurídico-urbanístico donde se destaca que la propiedad no es un precepto absoluto que debe estar desconectada de su función social y que debe ser entendida como “aquella que cuida del bienestar de la colectividad mediante una convivencia armoniosa entre los individuos en sociedad” (Fernandes, 2005, p. 3). De este modo se vinculan la función social y la vivienda y dan lugar a conjunto de normas que buscan viabilizar el derecho a la vivienda y el disfrute de la ciudad de una manera integral y armónica.

Queda pendiente la evaluación exhaustiva y rigurosa de los programas de vivienda que se derivan de las normas analizadas en virtud de los logros esgrimidos en este artículo: acceso a la vivienda y al hábitat digno, el disfrute de la ciudad, el desarrollo urbano y el fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana.

6. Conclusiones

Las normas aquí descritas conforman la base legal de la política de vivienda vigente en Venezuela. Incorporan principios fundamentales: como la función social de la propiedad de la tierra y la declaratoria de expropiación por causas de utilidad pública e interés social que establecen obligaciones y límites al ejercicio de la propiedad. La pretensión fundamental ha sido corregir la dificultad para acceder a suelo bien ubicado y servido para las familias de menos recursos, a fin de satisfacer el derecho a una vivienda digna. Esta acción no es exclusiva ni inédita del caso venezolano. Al respecto, resaltan las experiencias de Colombia y Brasil que han favorecido el desarrollo de una política de vivienda más inclusiva, integral y armonizada con la gestión ambiental urbana, cuyos propósitos se centran en consolidar la democracia, promover el bienestar social y erradicar la pobreza, cuestión que difiere de la política de vivienda del país.

A pesar de los esfuerzos realizados en establecer normas que favorezcan el acceso a la vivienda, al centrarse solo en otorgar vivienda a los sectores de menores recursos sin considerar el componente de desarrollo urbano o territorial, se desvirtúa el objetivo de la intervención pública. La acción pública debe asegurar mayores y mejores condiciones de vivienda y hábitat que en verdad posibiliten la superación de la pobreza, la desigualdad, la segregación, la degradación ambiental y fomento ciudades sostenibles y más humanas. Queda entonces pendiente diseñar las normas complementarias, los planes, los programas y los instrumentos que se dirijan al logro de esos fines.

La disponibilidad de recursos por parte del ejecutivo nacional para acometer la construcción de viviendas, como principal fortaleza, no lo exime de su obligación de prestar atención a las políticas de ordenamiento territorial y, por tanto, procurar el mejor lugar para el desarrollo de las familias de menores recursos en las ciudades donde se comparten los efectos ambientales y sociales de los grandes proyectos habitacionales.

Los esfuerzos realizados para el mejoramiento barrial, como otro componente de la política de vivienda que dedican importantes recursos e inversiones públicas para proveer infraestructuras de servicios públicos, transporte, mejoramiento de viviendas e incluso equipamientos sociales comunitarios son valiosos para la comunidad. Sin embargo, exigen una planificación urbana que evite la proliferación y el aumento de las ocupaciones indebidas e informales sobre el territorio que restringen la posibilidad de lograr mejores condiciones de acceso y disfrute de la ciudad.

La debilidad más significativa de la política de vivienda venezolana lo constituye la concentración de la toma de decisiones en el ejecutivo nacional, cuando ésta debe ser el resultado de un proceso de diseño, planificación y ejecución consensuado con todos los actores que son parte del proceso, que propicie la discusión constructiva de soluciones a problemas locales y garantice una instrumentación efectiva. Es una necesidad urgente resolver los conflictos normativos existentes en materia de ordenación, planificación y gestión del territorio contemplados en el decreto 8.005 para garantizar el desarrollo urbano integral, armónico y sostenible. Es necesario un mayor análisis sobre la integralidad de las políticas de suelo en el país, para la armonización de las políticas que se verán materializadas en el territorio, en la calidad de vida de los ciudadanos y en el desempeño económico del país.

En definitiva, es posible afirmar que en Venezuela los derechos de propiedad, el ordenamiento territorial y la gestión pública no tienen el tratamiento integral que deberían tener. Las soluciones jurídicas atienden a lo coyuntural, a la emergencia. Por consiguiente, se debe buscar la superación definitiva y progresiva de los problemas que en materia de tierras y vivienda padece el país, evitando las contradicciones en la administración de los instrumentos, los organismos públicos, la formulación de planes y el logro sistemático de objetivos.

Desde el ejecutivo nacional debe promoverse la integración entre las políticas del suelo, de vivienda, medioambientales, de

tributación y presupuestarias, y el ambiente de consenso para el diseño e instrumentación de las normas, que promueva una participación ciudadana más consciente de su compromiso con la ciudad y la incorporación de instrumentos de financiamiento local para asegurar el desarrollo urbano autónomo.

7. Notas

- 1 La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela mediante ley que autoriza al presidente de la república para dictar decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se delegan (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 6.009 (Extraordinaria), Caracas, 17 de diciembre de 2010. Entre las materias delegadas destacan: infraestructuras, transportes y servicios públicos, vivienda, ordenación territorial, desarrollo integral y uso de tierras urbanas y rurales, así como, en materia financiera y tributaria, seguridad ciudadana y jurídica, defensa, cooperación internacional y sistema socioeconómico.
- 2 De acuerdo a información obtenida en la fiscalía del estado Mérida, entre diciembre de 2010 y enero de 2014, se registraron 188 casos de ocupaciones indebidas de terrenos en el estado Mérida, de las cuales 9 se encuentran en el Municipio Libertador. Ver: Ovalles y Rondón (2015).
- 3 Diversas universidades del país enfrentaron entre enero y febrero de 2010 significativas ocupaciones de terrenos. La Universidad de Los Andes, en la sede de Mérida, estado Mérida, emitió un comunicado al respecto y luego cedió terrenos para la construcción de viviendas.
- 4 La LTU, artículo 33, delimitó la acción de los custodios señalando: “La comunidad organizada del lugar donde se encuentre ubicada la tierra urbana, cuestionada, podrán actuar como custodio de las tierras en proceso y las que hayan sido declaradas sin uso, a fin de asegurar el bien, de posibles invasiones. En ningún caso podrán los custodios ocupar estas tierras” (Ley de Tierras, 2009).
- 5 Surge de la fusión del Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat con el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.

8. Referencias

- Acosta, Claudia (2015). *Convocatoria de curso a distancia Políticas de suelo y vivienda: Relaciones e instrumentos*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, Shlomo y Keare, Douglas (2002). "Reforma de la política habitacional: una perspectiva global," pp. 374-378, en Smolka y Mullahy (eds) (2010).
- Barenboim, Cintia (2013). *El mercado de suelo y su ordenamiento en las periferias de las ciudades: el caso de Rosario, Argentina*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 242 pp.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.860, Caracas, Venezuela, 30 de diciembre de 1999.
- Cuadrado, Juan y Mancha, Tomás (2003). *Políticas Económicas. Objetivos e instrumentos*. España: McGraw-Hill, pp. 425.
- Decreto N° 8.301. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.708, Caracas, Venezuela, 07 de Julio de 2011.
- Decreto N° 8.628. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.809, Caracas, Venezuela, 28 de Noviembre de 2011.
- Decreto N° 2.264. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.865, Caracas, Venezuela, 09 de marzo de 2016.
- Decreto N° 8.041. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.615, Caracas, Venezuela, 14 de Febrero de 2011.
- Decreto N° 8.120. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.643, Caracas, Venezuela, 28 de Marzo de 2011.
- Decreto N° 8.198. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.668, Caracas, Venezuela, 06 de mayo del 2011.
- Decreto N° 8.585. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.799, Caracas, Venezuela, 14 de Noviembre de 2011.
- Decreto N° 8.005. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario N° 6.018, Caracas, Venezuela, 29 de enero de 2011.

- Decreto N° 8.143. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.650, Caracas, Venezuela, 06 de abril de 2011.
- Decreto No. 8.190. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 39.668, Caracas, Venezuela, 06 de mayo de 2011.
- Fernandes, Cintia (2005). *IPTU. Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana*. São Paulo: Quartier Latin, 132 pp.
- Fernandes, Edésio y Maldonado, María Mercedes (2009). “El derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción,” pp. 513-520, en: Smolka y Mullahy (eds) (2010).
- Fernandes, Edesio y Smolka Martín (2004). “Regularización de la tierra y programas de mejoramiento”, pp. 143-153, en Smolka y Mullahy (eds) (2010).
- Fernandes, Edesio (2001). “La ley y la producción de la ilegalidad urbana,” pp. 86-93, en Smolka y Mullahy (eds) (2010).
- Fernandes, Edesio (1999). “Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización,” pp. 82-85, en Smolka y Mullahy (eds) (2010).
- García, Carlos (2009). “El derecho de propiedad en la Ley de Tierras Urbanas”. *Revista de la Facultad de Derecho*, 64, pp.163-172.
- Gómez, Jaime. (2015). *La vivienda en Venezuela. Marco legal y situación del sector*. Cámara Venezolana de la Construcción. Consultado: 10/11/2016. Disponible (on line): http://www.cvc.com.ve/docs/2016512145709iv-marco_conceptual_vivienda.pdf
- Jaramillo, Carlos (2001). “La Política Habitacional en Venezuela: A la búsqueda de un nuevo Contrato Social”. *FERMENTUM*, 11, 31, (mayo – agosto), pp. 222-241.
- Lazcano, Mayra (2005). “El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: el caso de la ciudad de México”. *Revista INVI*, 54, (agosto), 20, pp. 18 – 54.
- Ley 388. Diario Oficial de la República de Colombia, Ibagué, Colombia, 24 de julio de 1997.

- Ley Contra Estafas Inmobiliarias. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.912, Caracas, Venezuela, 30 de abril de 2012.
- Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.475, Caracas, Venezuela, 01 de julio de 2002.
- Ley de Tierras Urbanas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario N° 5.933, Caracas, Venezuela, 21 de octubre de 2009.
- Ley N° 10.257. Diario Oficial de la Unión, Brasilia, Brasil, 10 de julio de 2001.
- Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Gaceta Oficial de Venezuela N° 33.868, Caracas, Venezuela, 16 de diciembre de 1987.
- Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial de Venezuela N° 3.238, Caracas, Venezuela, 11 de agosto de 1983.
- Ley para la regularización y control de los arrendamientos de vivienda. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario N° 6.053, Caracas, Venezuela 12 de noviembre de 2011.
- Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.009 (Extraordinaria), Caracas, Venezuela, 17 de diciembre de 2010.
- Maldonado, María (2001). "La propiedad en la Constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil". *En La Nación Multicultural. Primer Decenio de la Constitución Incluyente*. Ponencia llevada a cabo en el Simposio organizado por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Maldonado, María; Pinilla, Juan; Rodríguez, Juan y Valencia, Natalia (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 290 pp.

- Mesa, Lara y Valiño, Aurelia (2001). *Política de vivienda: aspectos teóricos y características en Europa y España*. Madrid: Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 27pp.
- Meza, Beatriz. (2014). "Gestión estatal de la vivienda en Venezuela: el Plan Nacional (1951-1955)". *Cuadernos del CENDES*, 31, 87, Tercera época, (septiembre-diciembre 2014), pp. 1-29.
- Morales, Carlos (2005). *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos. Texto preparado para el curso de Educación a Distancia Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Olivares, Francisco (2011) "Los vaivenes de las políticas de vivienda". *Debates IESA*, XVI, 2, (abril-junio), pp. 28-32
- Ovalles, Cindy y Rondón, Luz (2015). "Análisis socio económico de los nuevos asentamientos informales del municipio Libertador del estado Mérida, Venezuela." *Economía*, 40, (julio - diciembre 2015), pp. 67-89.
- Salas B, María A. (2011). "Ordenación del territorio en Venezuela: incoherencias y contradicciones actuales". *Cuadernos del CENDES*, 28, 76. Tercera época, (enero-abril 2011), pp. 1-21.
- Smolka, Martín y Mullahy, Laura (2000). "La política de suelo en América Latina," pp 21-25, en Smolka y Mullahy (eds) (2010).
- Vivienda en Red (2018). *Base legal en materia de vivienda*. Consultado el 15/07/2018. Disponible (on line): <http://viviendaenred.net/inicio/index.php/aspectos-legales>