

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

PLAN NACIONAL DE VIVIENDA

La Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LRSVPH), Gaceta Oficial N° 37.066 del 30-10-2000, derogada mediante la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), Gaceta Oficial N° 38.182 del 09-05-2005, tenía como objeto desarrollar los principios que en materia de vivienda establece la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Gaceta Oficial N° 37600 del 30-12-2002), y determinar las bases de la política habitacional para que el Estado, a través de la República, los estados, los municipios y los entes de la administración descentralizada, así como todos los agentes que puedan intervenir, estimulen, movilicen y apoyen de manera coherente las acciones de los sectores público y privado, a fin de satisfacer las necesidades de vivienda en el país. En este mismo sentido, el extinto Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), fue creado con el objeto de asesorar y contribuir técnicamente en la definición de la Política Habitacional del Estado, elaborar el Plan Nacional Quinquenal de Vivienda (PNQV) y elaborar anualmente el PNV, entre otros, en función de las asignaciones presupuestarias del Fondo de Aportes del Sector Público, los recursos disponibles en ese Fondo, los del situado constitucional, los disponibles en el Fondo Mutual Habitacional, según el ejercicio fiscal y las estimaciones de los recursos de otras fuentes; sin embargo, el 22-12-2006 fue publicada en Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinario la ley que ordena su supresión y liquidación.

El Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), creado con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinado a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat, actualmente se encuentra en proceso de reestructuración, de conformidad con lo establecido en el Decreto (Gaceta Oficial N° 5.889 Extraordinario del 31-07-2008).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar el PNV, así como, su vinculación con los planes anuales de vivienda, llevados a cabo por el INAVI, durante los años 2005 y 2006.

Observaciones relevantes

El Plan Nacional de Vivienda (PNV) le fue solicitado al extinto CONAVI, sin embargo, el Instituto no suministró información a este respecto. Igualmente, el referido Plan fue solicitado

a diferentes instancias, tanto ministeriales como entes descentralizados, determinándose de sus respuestas, la ausencia de una planificación global que permita atender a la sociedad venezolana en materia de vivienda.

Tal situación, dificulta la definición y ejecución de la programación por parte de los entes ejecutores de vivienda, cónsona con los lineamientos del Estado en materia habitacional, y no le permite orientar los recursos presupuestarios y financieros y dirigir las acciones a solucionar de manera eficiente y efectiva la problemática habitacional existente en el país y obliga a los sectores excluidos de los diferentes planes sociales habitacionales, a las ocupaciones ilegales de viviendas, catalogadas por las instancias competentes de alto riesgo y sin acceso a los servicios básicos elementales, no obstante los objetivos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000) y en la normativa legal dictada a tales fines. Asimismo, es importante señalar, que los planes constituyen los insumos necesarios para los entes ejecutores de vivienda, para que realicen una planificación operativa cónsona con los objetivos y lineamientos del Ejecutivo Nacional, orientados a satisfacer el interés colectivo de la sociedad que demanda sus viviendas; adicionalmente, es necesaria la vinculación que debe existir entre los planes quinquenales y los planes operativos, tal como se establece en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001).

La alta rotación en el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat (desde el año 2004 hasta el año 2008, han sido nombrados 6 Ministros), creado con la finalidad de ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, entre otros, se traduce en una baja efectividad en el logro de los objetivos relacionados con la ejecución de los planes de vivienda para satisfacer las necesidades habitacionales, no obstante que el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001), establece que la Administración Pública está al servicio de los particulares y en su actuación dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades, sin guardar correspondencia con los principios de eficiencia y eficacia que deben regir en la Administración Pública.

La población venezolana se ve aquejada por serios problemas en materia de vivienda, según cifras emanadas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), citadas en fecha 31-10-2007, en el portal <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve>, el déficit habitacional en Venezuela alcanzó 1.800.000 viviendas, adicionalmente, el 60,00% de las viviendas existentes necesitan ser

mejoradas o ampliadas, muchas de las cuales se encuentran en lugares de alto riesgo o presentan deficiencias en cuanto a servicios y condiciones ambientales. Al analizar los indicadores de necesidades básicas insatisfechas correspondientes al período 1997-2004 publicadas por el INE, se observa que éste es un problema estructural que ha venido acentuándose, por lo que se infiere que no hubo una acción eficiente y coordinada entre los distintos entes y organismos que participan en la solución de la problemática habitacional. Además, no se coordinó con el entonces Ministerio del Ambiente, las Alcaldías, Gobernaciones, entre otros, a los efectos del otorgamiento de los permisos necesarios para iniciar los trabajos, ni los permisos de habitabilidad correspondientes, que garanticen el saneamiento ambiental, la dotación de servicios públicos, la factibilidad de su construcción, entre otras variables, tal como lo establece el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 del 16-12-87: “A la terminación de las obras sin que hubiere pendiente objeciones del Municipio, el profesional responsable de su ejecución firmará una certificación en la que hará constar que la misma se ejecutó en un todo de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes (...)”.

Es decir, que para elaborar los POA, los entes ejecutores de vivienda no tomaron en consideración las cifras emanadas del INE y que permitiera realizar un control efectivo sobre las metas previstas alcanzar, con la finalidad de determinar si se cumplió con la disminución del déficit habitacional, y con el precepto constitucional consagrado en el artículo 82, debido a que los entes ejecutores de vivienda, no incluyeron en sus planes operativos correspondientes a los años 2005-2006, la construcción de nuevas viviendas, sino la culminación de los desarrollos habitacionales iniciados durante los años 1999, 2000 y 2001, en razón de no haber sido concluidos en los lapsos establecidos inicialmente, por lo que el déficit habitacional tuvo un marcado incremento a nivel nacional, evidenciado a través de las cifras citadas.

El Ejecutivo Nacional dictó durante el periodo 1999-2006, varios Decretos declarando estado de emergencia en materia de vivienda, los cuales han perdurado en el tiempo y han permitido que las contrataciones para la construcción de viviendas a nivel nacional, y para concluir las obras paralizadas se llevaran a cabo, en su mayoría, a través de la adjudicación directa. Sin embargo, al obviar los procedimientos licitatorios establecidos en la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), vigente para el periodo evaluado, actual Ley de Contrataciones Públicas (Gaceta Oficial N° 5.877 Extraordinario del 14-03-2008), se dejó de lado el conocimiento sobre la experiencia, capacidad técnica y financiera de

las empresas, entre otros, que se encargarían de la ejecución de las obras, las cuales fueron seleccionadas sin aplicar ningún criterio técnico, lo que trajo como consecuencia la rescisión de contratos y paralización de obras, sin recuperar los anticipos otorgados y no amortizados y sin ejecutar las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento, ocasionando pérdidas patrimoniales para la República, dado el encarecimiento de las obras, toda vez que se realizaron contrataciones adicionales para culminar las mismas. Por lo tanto, las contrataciones efectuadas a través del procedimiento de adjudicaciones directas, atentaron contra una eficiente y transparente gestión administrativa en materia de vivienda, toda vez que se dejaron de considerar ofertas más favorables a los intereses del Estado, en cuanto a la calidad, cantidad, precios, experiencia y capacidad técnica y financiera de las empresas contratistas, así como, la entrega oportuna de los trabajos requeridos, limitándose por ende, los principios que deben regir el ejercicio de la función pública previstos en el artículo 141 de la Carta Magna que consagra que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Situación que obedece a las fallas existentes en el sistema de control interno, principalmente en la supervisión y control de los trabajos que se ejecutan.

Al respecto, la culminación de los desarrollos habitacionales, no constituye una emergencia, por cuanto no revisten en primer término, del carácter imprevisto e imprevisible del hecho o suceso que da lugar a dicha emergencia, en segundo término, el daño actual o eventual que causa o puede causar el hecho, debe revestir cierta gravedad, y por último, el carácter urgente e inaplazable de la solución que debe darse al hecho, a tal punto que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos de licitación general o selectiva. En razón de lo anterior, no podría calificarse como “Emergencia”, una situación derivada de la falta de diligencia o de la lentitud en solucionar las carencias de servicios de la colectividad. Observándose que tal situación obedece a la ausencia de una adecuada planificación en materia de vivienda, a los fines de atender oportunamente el déficit de habitacional existente.

El Ejecutivo Nacional durante el periodo 1999-2006, le aprobó al INAVI presupuesto por Bs.F. 1.472,42 millones, sin embargo, los desarrollos habitacionales iniciados durante los años 1999, 2000 y 2001, no han sido concluidos en su totalidad, elevándose considerablemente los costos de construcción con una disminución del número de viviendas nuevas a construir, con un marcado incremento del déficit habitacional a nivel nacional, sin permitir llevar a feliz término la conclusión de las soluciones habitacionales, en beneficio de los sectores más necesitados,

producto de la dispersión de los recursos financieros destinados al sector vivienda en distintos entes ejecutores y a la tardanza en la transferencia, entre otros factores que incidieron directa y negativamente en el cumplimiento de los cronogramas de ejecución previstos.

Conclusiones

Del análisis practicado por esta Contraloría General a las políticas dictadas por el Ejecutivo Nacional en relación con la ejecución del PNV, se observó que la ausencia de un proceso de planificación estructurado y global, evidenciado en la falta del referido instrumento, que recoja los lineamientos generales dirigidos a minimizar la problemática habitacional existente en el país; la descoordinación y dispersión de los diferentes actores involucrados en la ejecución de la política habitacional; la fragilidad institucional, producto de los constantes cambios en el titular de la Cartera ministerial, la omisión de los procesos licitatorios que permite la contratación de empresas sin la experiencia, capacidad técnica y financiera y, las fallas existentes en el sistema de control interno del INAVI, principalmente en los componentes referidos a información y comunicación, supervisión y ambiente de control, son algunas de las situaciones existentes que no han permitido cumplir las metas de construcción de viviendas programadas, afectando a la población venezolana, toda vez que no ha logrado satisfacer sus necesidades en materia habitacional, ni le ha procurado una seguridad jurídica relacionada con la protocolización de las mismas, no obstante, los cuantiosos recursos que han sido aprobados en pro de culminar los desarrollos habitacionales de vieja data, con las consecuentes ocupaciones ilegales de edificaciones sin culminar, así como, el deterioro y abandono de las viviendas, que afectan el patrimonio de la Nación y no garantizan el derecho a una vivienda digna previsto en el precepto constitucional.

Recomendaciones

Se insta al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat, como órgano rector del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat a:

- Elaborar el Plan Nacional de Vivienda, que permita a los entes ejecutores de vivienda, realizar una programación cónsona con los lineamientos dictados por el Ejecutivo Nacional, orientados a la satisfacción del derecho a la vivienda y hábitat de la población.
- Coordinar con los distintos organismos involucrados y actores públicos que participan en la solución de la problemática habitacional, a los fines de planificar tomando en consideración todos los elementos necesarios que permitan cumplir con las metas y lapsos

establecidos, agilizando los trámites administrativos que retardan la entrega de las viviendas, con el fin de minimizar el déficit habitacional existente en el país.

- Analizar la naturaleza jurídica de los diferentes actores públicos en los tres niveles político-territoriales involucrados en materia habitacional, así como los objetivos para los cuales fueron creados, con el propósito de delimitar responsabilidades y funciones y así evitar la descoordinación y duplicidad de los esfuerzos y recursos, concentrándose en minimizar los problemas de vivienda existentes.
- Realizar un diagnóstico que le permita conocer la situación actual de los desarrollos habitacionales del país, a los efectos de elaborar un Plan Nacional de Vivienda, cónsono con las necesidades reales de la población, a ser cumplido de manera eficiente y en un lapso perentorio.

A la Junta Reestructuradora del INAVI:

- Realizar los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas, en los casos que corresponda, con el objeto de obtener información veraz en relación con la experiencia, capacidad técnica y financiera de las empresas o cooperativas a ser contratadas para la ejecución de los trabajos, y así garantizar su buena ejecución en el tiempo previsto y con la calidad esperada, a los efectos de salvaguardar el patrimonio de la Nación y asegurar el derecho de los venezolanos a tener una vivienda digna.
- Ejercer mecanismos de supervisión y monitoreo de la ejecución programática, física y financiera, efectivos y continuos, a los efectos de garantizar la buena calidad y estado de las obras ejecutadas, a través de un eficiente sistema de control interno, para la toma de decisiones oportunas y pertinentes.
- Elaborar, reforzar y mejorar los controles administrativos en la ejecución de los programas de construcción, para la transparencia en el procedimiento de adjudicación de viviendas y su posterior protocolización, a los fines de garantizar la seguridad jurídica de la población que obtiene su vivienda.