



# INDICADORES GLOBALES DE VIVIENDA

---

BOLIVIA

Ma. Eugenia Torrico Gandarillas

Cochabamba – Bolivia, 2012

I N D I C E

PRESENTACION.....	4
RESUMEN EJECUTIVO.....	5
1. REGIMEN DE PROPIEDAD .....	5
2. REGIMEN DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA.....	6
3. REGIMEN DE SUBSIDIOS.....	7
4. INFRAESTRUCTURA RESIDENCIAL.....	7
5. REGIMEN REGULATORIO .....	8
ANTECEDENTES .....	10
METODOLOGIA.....	10
Entrevistas.....	10
Revisión documental.....	10
MARCO CONCEPTUAL .....	10
Enfoque de Género .....	10
Patriarcalismo.....	11
La perspectiva de género en el análisis de los marcos legales y normativos .....	11
Territorio, tierra, suelo .....	12
ANALISIS DE CONTEXTO .....	14
Situación de la Vivienda en Bolivia.....	14
Déficits Habitacionales .....	14
Acceso de las mujeres a la vivienda .....	15
Ámbito Político Social.....	15
Para Vivir Bien, el nuevo paradigma de desarrollo .....	16
INDICADORES GLOBALES DE VIVIENDA.....	17
<b>1. REGIMEN DE PROPIEDAD .....</b>	<b>17</b>
1.1. El acceso a la tierra.....	17
1.2. El Acceso al Suelo .....	20
1.3. Seguridad en la Tenencia.....	21
<b>2. RÉGIMEN DE FINANZAS PARA LA VIVIENDA .....</b>	<b>24</b>
2.1. Tasa de inflación .....	25
2.2. Créditos, tasas de interés, plazos y garantías.....	25
2.3. Regulación del sistema financiero.....	27
2.4. Mora de préstamos inmobiliarios con garantía hipotecaria .....	27
2.5. Procedimientos administrativos para el gravamen y desgravamen de hipotecas.....	28

2.6. Financiamiento para la Vivienda Social.....	29
2.7. Mercados secundarios de hipotecas.....	31
2.8. Microcréditos para la Vivienda.....	32
2.9. Crédito no Regulado.....	32
<b>3. RÉGIMEN DE SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA.....</b>	<b>34</b>
3.1. La propuesta gubernamental para la vivienda.....	34
3.2. Institucionalidad del sector vivienda.....	35
3.3. Criterios para la otorgación de los Subsidios .....	36
3.4. Compromiso y participación social.....	36
3.5. Otros aspectos del Subsidio .....	37
<b>4. INFRAESTRUCTURA RESIDENCIAL .....</b>	<b>40</b>
4.1. Planificación y normativa urbana .....	41
4.2. Acceso y disposición de servicios básicos .....	42
4.3. Energía eléctrica .....	43
4.4. Vialidad y Transporte.....	43
4.5. Seguridad ciudadana .....	44
4.6. El Servicio de Transporte .....	47
4.7. Residuos Sólidos .....	48
4.8. Capacidad financiera y de disposición de recursos de las municipalidades. ....	48
<b>5. RÉGIMEN REGULADOR.....</b>	<b>51</b>
5.1. Política Gubernamental de Vivienda .....	51
5.2. Exclusión, discriminación y normativa .....	52
5.3. Normativa municipal regulatoria: lote mínimo, alturas máximas y densificación urbana. ....	54
5.4. Procedimientos y costos para el registro de propiedades y obtención de permisos de construcción .....	56
5.5. Previsiones para el crecimiento de la ciudad y su adecuación a la permanente demanda de nuevas áreas para uso residencial.....	59
5.6. Las OTB's y Juntas Vecinales.....	62
5.7. El arrendamiento de vivienda .....	63
GLOSARIO.....	65
BIBLIOGRAFIA.....	66

PRESENTACION

## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. REGIMEN DE PROPIEDAD

En Bolivia, desde el punto de vista legal no existen obstáculos de acceso a la propiedad inmueble, para las y los ciudadanas/as bolivianas/os, la ley no discrimina en razón de clase, etnia, género, origen, religión, opción sexual, etc.

Las mujeres, pueden poseer vivienda por vía de herencia, compra o adquisición conjunta con el esposo o conviviente (bienes gananciales).

Se han reconocido y constitucionalizados los derechos indígenas en el tenor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Por razones de seguridad nacional si existe una restricción para la posesión de parte de los/as extranjeros/as de tierra en un área de 50 km. de la línea fronteriza.

Sin embargo, la cotidianeidad difiere mucho del componente formal-normativo de la ley; la pervivencia del patriarcalismo expresada a través de las prácticas consuetudinarias que privilegian al hombre frente a la mujer, el hombre es considerado jefe del hogar, el único proveedor y a la mujer se la califica como responsable del trabajo doméstico, cuidado de los/as niños/as, los ancianos, enfermos y/o miembros de la familia con capacidades diferentes, tareas por las que no se le paga ni reconoce.

En el área rural existen restricciones en el acceso a la tierra con potencialidades o capacidades productivas, en primer lugar, como resultado de un proceso de reforma agraria mal aplicado y peor administrado, que ha propiciado el minifundio, en el occidente y el latifundio en el oriente ; en segundo lugar porque las tierras han perdido capacidad productiva como resultado de su agotamiento por la explotación intensiva a las que han sido sometidas. En este marco, en el área rural, la familia garantiza el acceso del hijo o hijos varón/es a la tierra “para que mantenga/n a su familia”, así fuera la mujer la hija mayor, siempre se favorecerá al primer varón de la familia.

Cuando la mujer se casa, la familia del esposo regala a la nueva pareja un pedazo de terreno

donde deberán construir su vivienda; sin embargo esta transacción no es registrada en ninguna oficina pública. Cuando el esposo fallece o la pareja se divorcia, la mujer debe abandonar su casa ya que no le pertenece, el padre o hermanos varones de su ex marido reclamarán para sí la devolución del bien, a lo máximo que puede aspirar la mujer es a que reconozcan a sus hijos como herederos.

En el área urbana, las mujeres también están desprotegidas ya que el registro de propiedad suele hacerse a nombre exclusivo del esposo, al margen de lo dispuesto por la ley.

Con relación al registro de propiedad, existen dos tipos de registros, el primero que constituye el registro de propiedad en sí, se lo efectúa en las Oficinas de Derechos Reales, se ha detectado duplicidad, triplicidad, en los registros, situación derivada del sistema de registro, que hasta hace aproximadamente veinte años era manual. A pesar que ahora se cuenta con un sistema informático, hasta la fecha la transcripción de los libros ha alcanzado sólo al 50%. El registro no es obligatorio y la práctica ha mostrado que quienes adquieren un inmueble esperan hasta que la necesidad (venta o necesidad de otorgarlos como garantía hipotecaria) los obligue a registrarlo y efectuar los pagos correspondientes.

El segundo registro corresponde al Registro Catastral que se efectúa en la Municipalidad o Alcaldía de cada municipio; en el caso de la municipalidad del Cercado – Ciudad de Cochabamba, existe un sistema informático, que tiene un registro de aproximadamente el 69,3% de las propiedades existentes en su jurisdicción.

Ambos sistemas no están interconectados y gran parte de los problemas de seguridad en la tenencia, derivan de esta situación y de la ausencia de información georeferenciada, que recién se está exigiendo.

En cuanto a la seguridad en la tenencia, la población más afectada es aquella que habita en asentamientos irregulares/informales, que no son reconocidos por el municipio ya que han construido sus viviendas, sus barrios, en áreas con uso de suelo agrícola, forestal, en áreas de riesgo y otras en las que no es permitido edificar. En el acelerado crecimiento de los asentamientos

juegan un papel fundamental los denominados loteadores, que en una primera instancia realizan el avasallamiento de una propiedad, la fraccionan y la ofertan como “lotes baratos”, económicos, de esta manera miles de familias han sido engañadas, por tanto están expuestas a desalojos.

No existe un programa activo que promueva la regularización del derecho propietario, tampoco se reconocen documentos alternativos que avalen la posesión de un bien inmueble.

## 2. REGIMEN DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA

La situación económica, en los últimos años (2006-2011), es bastante favorable, como resultado de medidas gubernamentales que han mantenido fuerte la moneda nacional, una tasa inflacionaria controlada, los altos precios de las exportaciones nacionales de materias primas. El Producto Interno Bruto (PIB) ha ido en crecimiento constante, la evolución de este indicador de la economía señala que el año 2006 el PIB fue de 11.521 millones de dólares, para llegar al 2010 a 19.225 millones. El tipo de cambio experimentó una reducción. De 8.08 bolivianos por dólar el año 2005 a 6.97 bolivianos por dólar para el año 2011.

De esta manera, se afirma que la política fiscal, en el actual gobierno está orientada a la acumulación y ahorro de recursos para los periodos de crisis, según el Ministerio de Hacienda “La prioridad otorgada al gasto de capital y el control del gasto corriente brindaron el espacio suficiente para redireccionar las políticas fiscal y de endeudamiento público hacia un manejo sostenible de la deuda, impulsar el desarrollo de la economía nacional e implementar medidas sociales redistributivas del ingreso”.

En este contexto los niveles de ahorro se han incrementado considerablemente, configurando un ambiente favorable para la otorgación de créditos, a través del sistema financiero (banca comercial, mutuales, cooperativas y fondos privados) que han flexibilizado los requisitos y simplificado los procedimientos para la otorgación de los créditos.

Sin embargo, para la mayor parte de la población boliviana no es posible acceder a un crédito de las entidades financieras reguladas. Para la población más pobres existen dos opciones, recurrir al microcrédito que requiere garantías solidarias y mancomunadas, así como tasas muy altas de interés.

La otra vía la constituyen los créditos y subsidios estatales, que en la actualidad, como resultado de la liquidación del Programa de Vivienda Social y Solidario (PVS), que hasta el año 2011, operativizaba tanto el crédito como el subsidio estatal, a través de dos componentes: Cualitativos (vivienda saludable, vivienda productiva y mejoramiento/ampliación de vivienda). Cuantitativos, con cuatro Subprogramas, el primero otorgaba un subsidio parcial (70/30), el dos y tres otorgaban créditos con tasa de interés subsidiada (0%) y el cuarto con una tasa de interés parcialmente subsidiada (3%).

Este Programa de Vivienda Social y Solidaria y varios de los anteriores programas estatales se sustentaron con el “ahorro colectivo” constituido por aportes patronales del sector público y privado que corresponden al (2%).

En este momento, no existe ya ninguno de estos programas, como resultado de su ineficiencia y denuncias de corrupción. Mediante decreto se ha creado la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA), de la que se desconocen sus alcances y contenidos.

Tanto en el crédito comercial como en el estatal, la garantía es necesariamente hipotecaria, en el sector privado, las hipotecas se encuentran aseguradas contra riesgos financieros y otros, en tanto las garantías hipotecarias del sector estatal no están aseguradas.

En Bolivia, no funciona un mercado secundario de hipotecas, sin embargo de existir los instrumentos legales para su desarrollo. En las políticas del actual gobierno no se ha mencionado nada respecto a mercados secundarios de hipotecas.

Considerando que en la obtención de una vivienda concurren tres componentes económicos: el ahorro, el crédito y el subsidio. Según el nivel socioeconómico de las familias la

composición de estos tres componentes varía. La necesidad de contar con programas de crédito y subsidio estatal es la única opción para dar cumplimiento al mandato constitucional que reconoce a la vivienda como un Derecho Humano.

Fuera del sistema financiero formal, existe un mercado paralelo cubierto por financieras extralegales, por particulares que han hecho del microcrédito para la vivienda un negocio muy lucrativo. También existen ONG's y Fundaciones que han incorporado al crédito la capacitación y asistencia técnica, mejorando la calidad constructiva y del entorno inmediato de la vivienda (servicios básicos). Particularmente en Bolivia, existe un sistema de ahorro individual/colectivo rotatorio que es conocido como "pasanaku". Estos tipos de financiamiento permiten la construcción progresiva de la vivienda o las mejoras (ampliación o dotación de servicios básicos).

### 3. REGIMEN DE SUBSIDIOS

El actual gobierno, desde su oferta electoral propuso la definición de una política estatal orientada a la población más pobre y que fuera sostenible. La constitucionalización del Derecho Humano a la Vivienda, ratificó dicha propuesta, despertando gran expectativa en la población.

La institucionalidad del sector vivienda, actualmente está encabezada por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, después de haber pasado por varios cambios, desde ser Ministerio pasando a ser Viceministerio de Vivienda y Urbanismo.

Hasta el 2011, el Viceministerio tenía en funcionamiento varios programas de subsidio:

- Programa de Reconstrucción de Vivienda (afectados por desastres naturales)
- Programa de Erradicación de la Extrema Pobreza (PEEP).
- Programa Viviendas de Emergencia (afectadas por el fenómeno de la Niña).
- Programa Pisos Sanos (incorporado al componente cualitativo del Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS))
- El PVS, en su componente cualitativo incorporaba los Subprogramas: Vivienda Saludable, Vivienda productiva y

Mejoramiento/ampliación de vivienda y los Subprogramas cuantitativos para construcción o compra de vivienda, con crédito subsidiado.

Como resultado de la liquidación del PVS y la creación de la Agencia Estatal de Vivienda, que hasta la fecha no ha sido reglamentada y menos operativizada, existe un vacío que genera preocupación e incertidumbre sobre lo que vaya a pasar con la política estatal de vivienda.

### 4. INFRAESTRUCTURA RESIDENCIAL

Esta sección indaga sobre las condiciones de vida en la ciudad de Cochabamba plasmada en el acceso a servicios básicos como agua, saneamiento básico, electricidad, disposición de residuos sólidos, transporte, vías. También se indaga respecto a la capacidad de gestión territorial y capacidad de inversión del municipio.

El Gobierno Municipal del Cercado-Cochabamba, no cuenta con instrumentos actualizados de planificación y gestión territorial, de esta manera hace más de veinte años la ciudad se ha extendido acelerada y desordenada, generando cientos de asentamientos irregulares donde la población ha construido sus viviendas al margen de la norma, sin asistencia técnica y fuera de norma. Estos asentamientos no son reconocidos por el gobierno municipal, son barrios que no cuentan con servicios básicos, en su generalidad los servicios con que cuentan se han conseguido luego de muchos años de lucha, con inversiones de los mismos vecinos y gestión colectiva

Según información del Banco Mundial, al 2011 el 96% de la población boliviana tiene acceso al suministro mejorado de agua. En el caso de Cochabamba, existe un déficit significativo en la provisión de agua potable, especialmente en los asentamientos irregulares de la zona sud, donde la provisión se efectúa mayormente mediante vehículos cisterna, conocidos como "aguateros".

El costo del agua adquirida de un carro cisterna es 8,7 veces más caro que el litro que paga la población servida mediante SEMAPA.

Respecto al saneamiento básico el Banco Mundial, para el 2010, calcula que el 35% de la población boliviana tiene acceso a mejoras en las instalaciones sanitarias. Según el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, para el mismo año,



calcula que el 48,7% de la población boliviana accede a instalaciones sanitarias mejoradas.

La vinculación vial es deficiente, según el Banco Mundial (2009) sólo el 7,9% de las carreteras del país están pavimentadas. En cuanto a las vías (calles y avenidas) urbanas, muestran un nivel de deterioro alarmante, sin embargo, a pesar de su mal estado durante el año pasado ninguna vía urbana fue cerrada, aunque durante la época de lluvias la población sufre por la cantidad de baches que deterioran el pavimento.

De acuerdo al INE los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, la cobertura del servicio de energía eléctrica alcanza al 64,38% de los hogares bolivianos, prestando servicio las 24 horas.

El servicio de transporte público está disponible en más del 90% de la ciudad, más del 95% de la población se encuentra diez minutos a pie, de una parada de transporte público.

Con respecto al tratamiento de residuos sólidos, la Empresa Municipal de Saneamiento Ambiental (EMSA) es la encargada del recojo y disposición de los residuos sólidos producidos en la ciudad de Cochabamba, sin embargo, por limitaciones presupuestarias, de equipo y personal, la cobertura del servicio de recolección es del 80%, cobertura que se logra en forma combinada con las microempresas de recolección de basura y los segregadores urbanos que seleccionan la basura, recuperando aquella que pueda ser reutilizada o reciclada.

En cuanto a seguridad ciudadana, si bien en los últimos años se ha incrementado notablemente el número de denuncias por delitos de diferente índole, Bolivia todavía es un país con baja criminalidad. La cobertura de la protección policial alcanza al 40% de la ciudad, para el año 2011 el número de asesinatos se ha incrementado alcanzando a 3,9 muertes por 1.000 habitantes.

Los delitos contra la propiedad son los que han registrado mayor incremento, al igual que la violencia doméstica.

Las municipalidades tienen ingresos de dos tipos, los de origen tributario (impuestos, tasas y patentes) y los no tributarios (pagos provenientes

de concesiones o actos jurídicos realizados con los bienes municipales, venta o alquiler de bienes municipales, transferencias y contribuciones, donaciones, legados en favor del municipio, multas, sanciones, etc.). Por otra parte, cada municipio recibe fondos denominados de coparticipación tributaria que se calculan con base poblacional.

En este marco las municipalidades pueden emitir o comprar títulos valores, previa autorización del Concejo Municipal. Los gobiernos municipales están sujetos a medidas de control administrativo, como el Sistema de Contabilidad Integrada y las disposiciones regulatorias de la Ley SAFCO. Además se han incrementado varios sistemas de gestión, seguimiento y control de la inversión pública en los cuales están incorporados los gobiernos municipales.

Las municipalidades pueden garantizar el pago de sus deudas con sus futuros ingresos, previa aprobación del Concejo Municipal, el Viceministerio de Crédito Público y previa firma de un documento de débito automático. Los activos municipales, especialmente las tierras pueden constituirse en hipotecas sobre los bienes sujetos al régimen jurídico privado que no estuvieran destinados a la atención de servicios públicos, previa autorización del Concejo Municipal. También es posible enajenar bienes municipales previa autorización del Concejo Municipal y posterior autorización de la Asamblea Plurinacional.

## 5. REGIMEN REGULATORIO

La constitución dispone que la gestión pública deba realizarse con participación y control ciudadano, a pesar de ello no se conoce si el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo está trabajando sobre las políticas de vivienda.

Luego de la Constitucionalización del Derecho Humano a la Vivienda y la creación del PVS, que fueron procesos intensamente participativos, el gobierno no ha hecho ningún esfuerzo por promover y menos garantizar la participación ciudadana en la elaboración de la política estatal de vivienda que trascienda un programa, que tenga sostenibilidad financiera y llegue a la población más pobre.



No existen restricciones legales respecto a la movilidad residencial. Tampoco existen restricciones que limiten o discriminen a familias que quieran arrendar o comprar una vivienda. La práctica no acata estas disposiciones, existen un sinnúmero de prácticas consuetudinarias que limitan el arriendo de viviendas, por ejemplo, a familias numerosas o con niños/as no les es fácil arrendar una vivienda; para las mujeres solas, jefas de hogar tampoco es fácil el arriendo, los/as propietarios/as dudan de su capacidad de pago e incluso de su moral.

Respecto a la normativa municipal para el uso de suelos y la construcción de viviendas, existe pero no está actualizada en su integridad. Las áreas de uso de suelo con fines habitacionales han sido superadas ampliamente por la presión que ejerce el crecimiento demográfico y la migración, así es que existen cientos de asentamientos irregulares/informales que no son reconocidos por el gobierno municipal. Para la municipalidad es casi imposible controlar y regular estas áreas y su permanente reproducción, no cuentan con instrumentos técnico-legales que respalden cualquier acción, tampoco tienen personal suficiente para ejercer el control

La última modificación a la norma municipal data del 2010, en ella se regula el tamaño mínimo de lotes, que se encuentra zonificado, siendo los lotes ubicados en cerros con pendientes superiores al 30% los más pequeños ya que se admite un lote mínimo de 120 m<sup>2</sup>.

Respecto a las alturas, la altura máxima permitida es de 14 plantas. La norma dispone una densidad máxima de 560 habitantes por hectárea.

Los trámites administrativos para obtener permisos de construcción, visación de planos, etc., son relativamente fáciles y cortos, sin embargo no se aceptan documentos alternativos, por tanto gran parte de la población que habita en asentamientos irregulares no tiene otra opción que construir sus viviendas sin contar con los permisos respectivos, de esta manera las edificaciones se han efectuado fuera de norma. Los costos administrativos no son elevados, pero se incrementan considerablemente con la aplicación de tasas por m<sup>2</sup> construido, por m<sup>2</sup> de áreas no construidas, etc.

La normativa municipal respecto a la previsión de las áreas de expansión urbana, las áreas de preservación/conservación y las de riesgo, debe ser actualizada, las actuales corresponden a 1991 y han sido ampliamente superadas generando conflictos de diferente naturaleza.

En la normativa legal, referente a la construcción de edificios en condominio y el arriendo de viviendas se cuentan con leyes específicas que regulan ambos aspectos, en ambos casos las leyes son antiguas y actualmente se encuentran en el programa de Saneamiento Legislativo que busca actualizarlas.

Con relación a la participación ciudadana, las Juntas Vecinales surgieron muy temprano (1898) logrando un mayor reconocimiento durante la década de los 70'. Las Juntas Vecinales han tenido un rol protagónico en el desarrollo urbano de las ciudades bolivianas, para los barrios de pobres, la junta vecinal es condición de inserción urbana, cada servicio básico, cada vía mejorada, cada establecimiento educativo construido, cada "canchita" de fútbol construida, la legalización se han logrado con idas y venidas, marchas, bloqueos y otras medidas de presión que han ejercido las juntas vecinales.

A partir de 1994, mediante la Ley de Participación Popular se crean las Organizaciones Territoriales de Base, que en un principio fueron resistidas por la población, pero actualmente coexisten con las Juntas Vecinales. Con la constitucionalización de la Participación y Control Social, se esperan cambios importantes tanto en la estructura como en el rol de las OTB's y Juntas Vecinales.

## ANTECEDENTES

Desde 1976, Hábitat Para la Humanidad (HPH) ha construido, rehabilitado, reparado, o mejorado más de 400,000 unidades de viviendas en el mundo. Si bien esto es claramente un logro importante, la organización se ha dado cuenta de que nunca podrá realizar su objetivo principal de “una vivienda digna para todos” a través solo del esfuerzo de construcción. Ahora se está avanzando gradualmente hacia jugar un rol en la incidencia, con el objetivo de influir en la política y en la práctica de la vivienda, en los más de 100 países en los que tiene presencia.

Para lograrlo, Hábitat para la Humanidad busca generar información fiable y comparable en el escenario global de la política de vivienda, para ello se está implementado el Proyecto “Indicadores Globales de Política de Vivienda – GHI”. La organización viene ejecutando la recopilación de datos de la política de vivienda en un gran número de países, con el fin de utilizar estos datos para dos propósitos complementarios:

- a) mantener un centro de intercambio virtual actualizado de políticas de vivienda basada en la información del escenario de política de vivienda en cada país, y
- b) para armar a los defensores de la causa de la vivienda con datos objetivos para influir en la política de vivienda.

Para el logro de estos objetivos se ha elaborado un instrumento que recoge datos en cinco ejes temáticos o secciones:

- El Régimen de los Derechos de Propiedad;
- El Régimen de Financiamiento de la Vivienda;
- El Régimen de Subsidios de Vivienda;
- El Régimen de Infraestructura Residencial; y
- El Régimen Regulatorio

Cuyos resultados se han venido publicando a medida que se han levantado en cada uno de los países seleccionados.

## METODOLOGIA

Para la recolección de datos se utilizó un cuestionario estándar, preparado por Hábitat para la Humanidad Internacional, el mismo que fue aplicado a través de distintas técnicas:

## Entrevistas

Realizadas con servidores/as públicos/as de las instituciones gubernamentales pertinentes: para el nivel central de gobierno, Viceministerio de Vivienda y Urbanismo y para el nivel local de gobierno, el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, en distintas dependencias, la oficina regional de Derechos Reales y algunos expertos/as independientes. También se realizaron entrevistas con el sector privado (banca comercial) organismos no gubernamentales que ofertan préstamos para la vivienda, inmobiliarias y también con mujeres que habitan en asentamientos irregulares.

## Revisión documental

A la legislación existente en los temas indagados, documentos referentes a la temática de acceso al suelo, mercados, derecho a la vivienda, programas gubernamentales y sistemas de financiamiento público y privado. Revisión de información estadística oficial, respecto a la dotación de servicios básicos, a través de las páginas de Naciones Unidas y otras de los respectivos ministerios y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Otra información referente al tema fue obtenida vía internet, en páginas nacionales e internacionales. Efectuando también revisión hemerográfica especialmente en el tema desalojos y publicaciones referentes a la gestión de suelos (formal e informal)

La información obtenida fue sistematizada y enviada a un comité editorial para su revisión, complementación/corrección y comentarios, luego de este proceso se elaboró el informe final presentado a continuación.

## MARCO CONCEPTUAL

### Enfoque de Género

La incorporación del enfoque de género en el presente estudio, se ha realizado a partir del reconocimiento de la importancia de contar con información diferenciada por sexo, analizar los efectos de la legislación, normativa y prácticas culturales en los géneros femenino y masculino.

Se reconoce que existen diferencias fundamentales entre hombres y mujeres, que

responden a una estructura de género que discrimina y excluye a las mujeres en los diferentes espacios: sociales, familiares, políticos y de gestión comunitaria; de esta manera las mujeres, en cuanto a su condición y posición, se encuentran en desventaja, siendo necesario trabajar por la equidad, para cambiar estas situaciones que afectan a las mujeres.

### **Patriarcalismo**

Término que es reconocido a partir del concepto de patriarcado que se define como “el gobierno o autoridad del patriarca” si bien es un concepto que aparenta ser antiguo, inexistente; no lo es ya que pervive a través de la estructura familiar que continua reconociendo al padre como jefe de hogar, cabeza de familia, denominativo que otorga a los hombres el gobierno sobre las mujeres, las niñas y niños, los ancianos/as, de su familia.

Abordados desde las disciplinas económicas y demográficas, los términos “*jefe de hogar/cabeza de familia hacen referencia al hombre de la casa, que trabaja y lleva su salario al hogar para mantener a su familia primaria (esposa e hijos), pues ésta es su obligación y deber*”. Esta descripción evidencia la antigüedad del término y lo poco que se ha adaptado a la sociedad moderna donde no sólo existen familias en las que el padre es el único proveedor, antes bien, se ha generalizado la familia con ambos padres trabajadores, con ingresos equivalentes o cercanos.

Manteniendo la definición tradicional, en la que a la mujer se le han asignado todas aquellas tareas que están asociadas con los quehaceres domésticos, el cuidado y educación de los niños/as, cuidado de enfermos, ancianos o discapacitados de la familia, el Jefe de Hogar es inequívoco. En este contexto, la mujer no percibe ingresos por el trabajo que realiza y el Jefe de Hogar se define por sí mismo y se erige como el único que aporta dinero y manutención a sus dependientes: es el hombre de la casa.

En la actualidad la mujer ha ampliado sus responsabilidades al ámbito económico, para ser **una proveedora más de ingresos**. A cambio ha tenido que dejar de cumplir, con exclusividad, otras funciones como el cuidado de los hijos o

el mantenimiento del hogar, situación que resulta en una sobrecarga de trabajo que es reconocida como “la doble jornada”.

Resulta llamativo que cuando se utiliza el término **mujer/es jefa/s de hogar**, automáticamente se asocia a condiciones de pobreza, hogares disgregados, es decir, todas las connotaciones son malas, no hay jefas de hogar exitosas, que han accedido a una vivienda adecuada, que tienen ingresos altos y el reconocimiento social, su condición de proveedora no es igual de valorada que cuando se habla del varón jefe de hogar.

### **La perspectiva de género en el análisis de los marcos legales y normativos**

Considerando que en los ámbitos identificados para el estudio la mayor parte de los indicadores tienen que ver con los marcos legales, su aplicabilidad y sus efectos diferenciados para los géneros-, se ha utilizado el método propuesto por la abogada Alda Facio<sup>1</sup>, quien analiza los marcos legales a partir de los tres componentes del fenómeno jurídico:

- el formal-normativo
- el estructural y
- el político-cultural,

de cuya interactuación e influencia mutua se presentan efectos diferenciados para mujeres y hombres. Su importancia radica en que a partir de una lectura de género es posible descubrir como el androcentrismo, el familismo, la sobregeneralización y la sobreespecificación (que provienen de la estructura patriarcal subyacente en las relaciones familiares, sociales y político-culturales) y otras formas de sexismo se ocultan tras la redacción neutral de los textos legales existentes en el país.

El lenguaje entendido como la forma de comunicación más importante y generalizada, ya que a través de su uso se transmiten de generación en generación, los hábitos, los valores, las estructuras, que conforman la cosmovisión de un grupo humano, tiene mucha

<sup>1</sup> Alda Facio: Cuando el Género Suena, Cambios Trae (Una metodología de género para el análisis del fenómeno legal)

importancia en la comprensión de las relaciones de desiguales entre hombres y mujeres.

En términos de género, es necesario reconocer que a través del lenguaje las mujeres han sido invisibilizadas en todas las lenguas, el hombre lo masculino es utilizado como sinónimo de “*ser humano*”, lo posicionan en el poder, en realidad ellos siempre han tenido el poder de definir, nombrar las cosas, ellos han establecido el sistema de valores, las prácticas, lo socialmente aceptado o no, por tanto, la cultura es masculina, porque así se describe a través de la lengua, no porque así sea, sabido es que las mujeres son corresponsables de las construcciones sociales de valores, hábitos, prácticas, etc., sin embargo no se reconoce su participación y ellas lo aceptan. Las mujeres comparten el machismo, porque no están conscientes de las estructuras de género por eso internaliza los valores sexistas y más grave aún los reproduce.

Toda esta estructura de construcción y reconstrucción de valores y normas se valen de la socialización, formación/educación de los hombres y mujeres que forman parte de la sociedad, por tanto están presentes en la estructura institucional encargada de generar, aplicar, modificar, actualizar estos marcos legales y su influencia es visible en la aplicación “interpretativa” que realizan en su actuar cotidiano, de esta manera tenemos jueces/za que a la hora emitir un fallo, “inconscientemente”, aplican la ley en favor o en contra de uno de los géneros, en este caso existe mayor dureza con las mujeres, incluso si quien administra justicia es mujer (ya se ha demostrado que ser mujer no basta, no es suficiente para tener conciencia de género); los/as técnicos/as de las instituciones también están afectados/as por esa forma sexista de ver a mujeres y hombres ya que han sido socializados en el mismo modelo patriarcal.

Alda Facio<sup>2</sup> propone seis pasos para efectuar un análisis con enfoque de género, de leyes, normas e institucionalidad en torno al fenómeno legal. Estos pasos son:

1. Tomar conciencia de la subordinación del sexo femenino en forma personal.

2. Identificar las distintas formas en que se manifiesta el sexismo en el texto (androcentrismo, dicotomismo sexual, la insensibilidad al género, la sobregeneralización, la sobre-especificidad, el doble parámetro, el familismo, etc.)
3. Identificar cuál es la mujer que en forma visible está en el texto: si la mujer profesional, la mujer pobre, la mujer indígena; es decir, cuál es la mujer que se está contemplando como paradigma de ser humano y desde ahí, analizar cuál o cuáles son sus efectos en las mujeres de distintos sectores, clases, razas, étnicas, creencias, orientaciones sexuales, etc.
4. Identificar cuál es la concepción de mujer que sirve de sustento al texto, es decir, si es sólo la mujer-madre, la mujer-familia o la mujer sólo en cuanto se asemeja al hombre, etc.
5. Analizar el texto tomando en cuenta la influencia de y los efectos en los otros componentes del fenómeno legal.
6. Ampliar la toma de conciencia de lo que es el sexismo y colectivizarla. Este también es el primer paso, porque para interesarse en esta metodología primero hay que tomar conciencia del sexismo.

#### **Territorio, tierra, suelo**

El tema tierra es una constante demanda histórica de indígenas y campesinos en Bolivia. La tierra es considerada como un recurso elemental para la subsistencia de muchas familias, así como es un factor de alto potencial económico para quienes están vinculados a la industrialización agropecuaria.

Cuando se habla de tierra, se refiere a un medio netamente productivo. La demanda sobre el territorio tiene un matiz más amplio, tierra es parte del territorio en el que se reproduce la vida en comunidad, su cultura y sus rituales, su producción económica, su organización social y política y sus prácticas en relación con el cosmos.

Entender la demanda indígena campesina por tierra y territorio requiere un preámbulo de análisis enfocado en la Reforma Agraria de 1953, aunque el objetivo de informe no es analizar el proceso agrario es importante rescatar algunos elementos que permiten comprender de mejor

<sup>2</sup> Ibid

manera las reivindicaciones de la población indígena originario campesino.

En este contexto se entiende que la sola redistribución de la tierra no es suficiente para luchar contra la pobreza y generar desarrollo. Si el proceso se ha reducido a la simple distribución de tierra y se han descuidado los componentes de asistencia técnica, sostenibilidad financiera, control constante del proceso de redistribución, los resultados son desastrosos. El efecto más evidente es la excesiva parcelación de la tierra haciéndola improductiva.

Por otra parte, durante los años 70 y 80 los organismos encargados de la distribución de la tierra (especialmente en el oriente boliviano) mostraban índices alarmantes de corrupción, la tierra se convirtió en forma de pago de favores políticos. La Ley INRA de 1996 que expresa una nueva política de tierras, se propuso revisar técnica y jurídicamente todos los derechos propietarios y efectuar una nueva certificación y titulación de las tierras agrarias, en un plazo de 10 años, este proceso conocido como “Saneamiento de Tierras” implicaba un proceso de expropiación, reversión y redistribución de tierras. Por ello ha encontrado fuerte resistencia, no solo en el sector agroindustrial (grandes propietarios del oriente) sino también de propietarios minifundistas del occidente.

La política agraria después de la reforma fue un elemento inexistente en algunos casos o mal conducido en la mayoría; la orientación de estas políticas acusaba un sesgo urbano y agroindustrial. En el primer caso se trataba de garantizar alimentos a bajo precio producidos por el campo para las ciudades, o habilitar suelo con fines habitacionales, afectando grandes áreas productivas. En el segundo caso, garantizar grandes extensiones de tierra en manos de empresarios que debían impulsar el desarrollo con productos orientados a la transformación industrial.

En este contexto los pueblos indígenas eran invisibles, al igual que las mujeres; la reforma no llegó hacia estos grupos; la Ley de Reconducción Comunitaria N° 3545, promulgada el año 2006, introduce modificaciones importantes para permitir la titulación comunitaria y la dotación

reconociendo los derechos indígenas y también reconoce el derecho de las mujeres a la tenencia de la tierra.

Este reconocimiento fue resultado de la lucha de los pueblos indígenas desde la década de los 90, iniciado con la Marcha por la Dignidad y el Territorio, promovida por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB)<sup>3</sup>, los bloqueos campesinos del 2.000 y la marcha indígena campesina por la tierra y el territorio del 2.002. Desde ese momento, la reivindicación de la tierra está articulada a la del territorio.

Se entiende por territorio, a los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. El territorio no sólo explica el espacio geográfico de pertenencia, sino el espacio donde actores humanos practican y reproducen la vida en comunidad, y se establece una relación de equilibrio entre el hombre, la biodiversidad y la naturaleza.

A través de las definiciones antes analizadas, a nivel rural, territorio es entendido como hábitat de los pueblos indígenas originarios y la tierra por su capacidad productiva.

A nivel urbano el término suelo hace referencia a la capacidad constructiva, es decir, el suelo es la base sobre la que se edifican vivienda, edificios, instalaciones administrativas, de servicios, industriales, etc., de esta manera también constituye un hábitat, pero un hábitat construido.

---

<sup>3</sup> La sigla CIDOB no corresponde a la denominación actual de esa organización y tiene su origen en el primer nombre que tomó esta organización que era Central Indígena del Oriente de Bolivia, en 1992 cambia su nombre por el de Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia, pero no cambia su sigla.

**ANÁLISIS DE CONTEXTO**
**Situación de la Vivienda en Bolivia**

Existen alrededor de 2,3 millones de unidades de vivienda, en todo el país, de las que aproximadamente el 30% han sido construidas o adquiridas con financiamiento de la banca privada que orienta sus créditos a los sectores medios-altos y altos de la sociedad, o han utilizado fondos privados (2% de aporte patronal del sector público y privado) administrados por los gobiernos de turno y que inicialmente estaban orientados a los sectores medios y medios-bajos.

Según investigación de RENASEH<sup>4</sup> nuestro parque habitacional podría monetizarse en alrededor de 8 mil millones de dólares americanos y es la más importante inversión que se haya dado en el país, cabe notar que aproximadamente el 70% ha sido construido con inversión privada de las familias bolivianas, provenientes de ahorros y/o de las remesas que envían bolivianas y bolivianos que se encuentran trabajando en el exterior.

Durante la última década, la banca comercial ha realizado esfuerzos importantes para facilitar el acceso de la población a un crédito inmobiliario, es notable la baja en las tasas de interés en los créditos hipotecarios para vivienda, también se han flexibilizado algunos requisitos, sin embargo, es todavía inalcanzable para la mayor parte de la población que se ve imposibilitada de recurrir a este tipo de financiamiento, debido a sus bajos ingresos, pertenencia al sector informal de la economía e inestabilidad laboral en el caso de los asalariados y/o falta de documentación que acredite la tenencia del terreno o lote.

En los últimos cinco años, la economía nacional ha gozado de estabilidad y crecimiento, el año 2011 se ha estimado que la economía nacional ha crecido al 5,2%.

Hay que destacar que la participación de mutuales, cooperativas y fondos financieros, contribuyeron a bajar las tasas de interés y los requisitos; a pesar de ello, la mayor parte de la población boliviana no puede acceder a un crédito sin poner en riesgo la sobrevivencia familiar.

<sup>4</sup> Red Nacional de Asentamientos Humanos. 2007.

**Déficits Habitacionales**

A inicio de la gestión del Presidente Evo Morales, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo determinó que el déficit cuantitativo de vivienda afecta al 12,9% de los hogares a nivel Bolivia; distribuidos por área, el 64,50% de este déficit corresponde al área urbana y el 38,50% al área rural.

**DEFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA**

AREA	POBLACION	TAMAÑO MEDIO DE HOGAR	NUMERO DE VIVIENDAS (*2005)	DEFICIT CUANTITATIVO * (VIVIENDAS)
Bolivia	9.427.219,00	4,09	2.005.498,00	299.445,00
Urbano	5.885.024,00	4,17	1.228.005,00	183.272,00
Rural	3.542.195,00	3,97	774.493,00	114.748,00
<b>Total</b>				<b>*** 298.019,00</b>

\*Proyectado

\*\*Proyectado Total Bolivia

\*\*\* Total proyectado Urbano y Rural

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. 2006

Las necesidades de vivienda nueva están a ritmo del crecimiento de la población, cotidianamente se constituyen nuevos hogares y las corrientes migratorias incrementan la necesidad de vivienda en las áreas urbanas y rurales, la demanda alcanza aproximadamente a 61.600 viviendas nuevas al año.

**DEFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA**

Déficit Cualitativo	Area Urbana	Area Rural	Total
Déficit acumulado	571.499,00	238.739,00	855.238,00
Porcentaje de Hogares	47,19%	37,01%	43,24%

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. 2006

El déficit cualitativo afecta al 43,24% de viviendas, distribuidas por área: el 47,19% corresponden al área urbana y el 37,01% a las viviendas del área rural.

El déficit cualitativo hace referencia a viviendas que presentan uno o más factores de insatisfacción: en la relación espacio por persona, carencia de una habitación especial para cocinar, carencia de baño, carencia o mala calidad de los servicios básicos, inseguridad estructural y viviendas que se constituyen en factores de propagación de vectores como la vinchuca, que transmite el mal de chagas, en zonas endémicas



como el Chaco (Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz) y el Cono Sur del Departamento de Cochabamba.

### Acceso de las mujeres a la vivienda

En Bolivia, existe un sesgo en la información estadística y general, ya que las instituciones gubernamentales normalmente no consideran la variable género para el levantamiento de la información y de esta manera los datos esconden la situación de las mujeres y no visibilizan las reales condiciones de vida que las afectan. Son otras instancias, generalmente del ámbito privado u organismos internacionales, muestran.

Las mujeres, ya sean de hecho o de derecho, son excluidas y discriminadas en prácticamente todos los aspectos relacionados con la vivienda.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística INE, de un total de 1.977.665 hogares censados el 2001, el 69,19% estaban jefaturizados por hombres y el 30,81% por mujeres. Con relación a la tenencia es posible diferenciar que el 69,5% de quienes tienen vivienda propia son hombres y el 30,5% mujeres.

El Plan Nacional Para la Igualdad de Oportunidades. “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien”<sup>5</sup>, elaborado por el Ministerio de Justicia/Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, el 2008 en su diagnóstico identifica que:

*“La vulnerabilidad social, económica y jurídica de los pobres y de las mujeres pobres en particular, se agudiza por los largos procedimientos administrativos que debe salvar para adquirir su documentación y posterior acceso al derecho de propiedad. Las limitaciones para que las mujeres en general y especialmente las de bajos recursos ejerzan su derecho en el tema de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles, tienen que ver con los bajos niveles de escolaridad, desconocimiento de los requisitos, procedimientos, dependencia económica del esposo/conviviente, sumada a las precarias condiciones laborales y bajos ingresos”.*

<sup>5</sup> Plan Nacional Para la Igualdad de Oportunidades. “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien”. Ministerio de Justicia/Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales. La Paz. 2008, pág. 126

### Ámbito Político Social

En el ámbito político, Bolivia, está atravesando por un proceso de cambio y reestructuración política, económica y cultural muy importante, a partir de la instauración de un gobierno<sup>6</sup> con presencia mayoritaria de indígenas, con el primer Presidente indígena de América Latina, aspecto que marca una gran diferencia en la concepción de Estado, participación política, democracia e inclusión social.

El gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), entre sus primeras medidas implementó el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS), el mismo que significaba un “gran avance” en relación a programas anteriores, en él se reconocían dos tipos de programas: Cualitativos (Vivienda Saludable, Vivienda Productiva, Mejoramiento y Ampliación de Vivienda; el programa Cuantitativo con cuatro subprogramas, el primero que otorgaba subsidio combinado con la contraparte de los municipios, las ONG’s y los/as beneficiarios/as. Los otros subprogramas estaban orientados a disminuir el déficit cuantitativo, mediante créditos hipotecarios. En septiembre de 2011 el PVS fue cancelado. Creándose otra instancia gubernamental denominada Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA)

Al margen de programas es necesario destacar la constitucionalización del Derecho Humano a la Vivienda. El 6 de agosto de 2006, se instala la Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución y moldear un Estado más equitativo, defender los recursos naturales y acabar con el modelo neoliberal. La Asamblea Constituyente, se instaló con 255 Asambleístas, con una importante representación de indígenas. El Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales tenía 142 asambleístas, el resto de las fuerzas, 113 asambleístas.

En 2008 con la presencia de 164 de los 255 asambleístas, se aprueba la Constitución

<sup>6</sup> En enero de 2006 toma posesión como Presidente de la República de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma, primer presidente indígena elegido con el 54% de votos de la población boliviana, votación que supero el 18 a 23% con el que se eligieron presidentes en los 20 años anteriores.



Plurinacional que posteriormente es parcialmente modificada por el Congreso (acuerdo partidario) y refrendada por la población en un referéndum.

socio económico y político-cultural democrático, armonioso, con igualdad y equidad.

El referéndum para la aprobación de la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia se realizó el 25 de enero de 2009, fue aprobada con el 61,43% de los votos. Fue promulgada el 7 de febrero de 2009 por el Presidente Evo Morales, entro en vigencia a partir del 19 de febrero de 2009.

A partir de esa fecha, la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, reconoce que la Vivienda es un Derecho Humano, este reconocimiento es un gran avance, se esperaba que a partir de ella, el Estado Plurinacional promoviera con mayor énfasis y determinación la efectivización de este derecho, a partir de la definición de políticas claras, integrales y sustentadas con un presupuesto que garantice su sostenibilidad financiera y temporal.

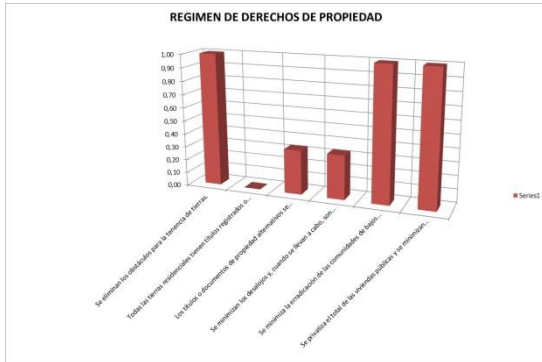
#### **Para Vivir Bien, el nuevo paradigma de desarrollo**

El Vivir Bien plantea fundamentalmente la complementariedad entre el acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización afectiva, subjetiva y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos. Esta concepción es planteada por el actual gobierno como el nuevo paradigma de desarrollo que debe orientar el plan nacional de desarrollo, los planes sectoriales, departamentales y municipales, así como toda acción orientada a la promoción del desarrollo, con equidad, justicia social, inclusión social y respeto a la madre tierra.

El reto que plantea el paradigma del vivir bien es el de definir las políticas, mecanismo, procedimientos, para implementar efectivamente un nuevo modelo de desarrollo, una nueva institucionalidad, acorde a un estado plurinacional, sustentado en el reconocimiento, inclusión y valoración de las bolivianas y los bolivianos sin importar su condición género, de clase, raza, etnia, religión, nivel socioeconómico, nivel de instrucción y otros factores que hasta ahora han configurado un régimen de exclusión y discriminación, que ha impedido el desarrollo

INDICADORES GLOBALES DE VIVIENDA

1. REGIMEN DE PROPIEDAD



Fuente: elaboración propia, con base en el formulario proporcionado por Hábitat para la Humanidad. 2012.

En el marco legal vigente no existe mayor obstáculo que el del respeto a la propiedad privada; hombres y mujeres tiene capacidad jurídica para adquirir y registrar propiedades inmuebles en todo el territorio nacional.

La práctica muestra otras facetas del acceso y seguridad en la tenencia de bienes inmuebles, entonces es posible constatar como a través del lenguaje se van generando limitantes que afectan específicamente a las mujeres. La mayor parte de las leyes y normas secundarias se han redactado en “términos neutros” sin embargo, cuando es necesario nombrar al sujeto/a se lo nombra en masculino: “el ciudadano”, “el poseedor”, “el propietario”, “el campesino”, etc. evidenciando un trasfondo androcéntrico que se sustenta en el reconocimiento del hombre/varón como sinónimo de ser humano, es decir, el término hombre es considerado inclusivo o ampliado hacia las mujeres; expresando de esta manera la tendencia a la sobregeneralización de la experiencia masculina hasta el campo de lo femenino.

Los efectos de estas concepciones sexistas se hacen más visibles en la práctica o implementación de las leyes, es en este ámbito donde es posible descubrir cómo una ley aparentemente neutral, aplicable a hombres y mujeres por igual, no tiene efectos iguales en

ambos géneros. No puede haber “neutralidad” cuando las condiciones reales o de partida no son iguales.

1.1. El acceso a la tierra

La Reforma Agraria realizada en Bolivia a partir del 2 de agosto de 1953, reconoce a todos los bolivianos (no se menciona a las bolivianas) dedicados a labores agrícolas como sujetos susceptibles de recibir tierra en dotación.

En los Art. 77 y 78 de la Ley de Reforma Agraria N° 3464 (reformada en varias oportunidades) define que: *“Todos los bolivianos, mayores de 18 años, sin distinción de sexos, que se dediquen o quieran dedicarse a las labores agrícolas, serán dotados de tierras...”* *“Los campesinos que hubiesen sido sometidos a un régimen de trabajos y explotación feudales, en su condición de siervos, obligados, arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc., mayores de 18 años, los casados mayores de 14 años y las viudas con hijos menores, son declarados con la promulgación del presente Decreto, propietarios de las parcelas que actualmente poseen y trabajan”.*

Si bien la distribución de tierras estaba dirigida a beneficiar a la ‘unidad productiva familiar’ (Art 83), la titulación se hizo a nombre del “jefe de hogar”, asumiendo que éste representaba los intereses de la familia, y que al beneficiar al hogar se beneficiaba por igual a todos sus miembros.

En la práctica las mujeres fueron excluidas en la mayor parte de las adjudicaciones de tierra bajo la Reforma Agraria. Es evidente que el reconocimiento del varón como **jefe de hogar** lo ha posesionado como principal beneficiario de los programas estatales de distribución y titulación de tierra, lo mismo ocurre con la vivienda; este reconocimiento fue y sigue siendo uno de los principales mecanismos de exclusión de las mujeres como beneficiarias directas en la Reforma Agraria, del proceso de saneamiento de tierras y también de los programas de vivienda.

Las pequeñas concesiones que se le otorgó a la mujer en la ley (Reforma Agraria) fueron pensadas para proteger sobre todo a la familia (familismo). Asimismo, es muy claro que ésta posibilidad de amparo, se la diseñó sólo para aquellas madres que tenían la posibilidad de acceder a un reconocimiento de propiedad

individual excluyendo a las mujeres solteras o mujeres casadas que no hayan tenido hijos.

Las reglas que rigen sobre la sucesión hereditaria pueden ser analizadas desde dos ángulos: lo formal y lo consuetudinario, sin que ello signifique que son cosas totalmente separadas; todo lo contrario, de hecho ambos sistemas han convivido interactuando de manera muchas veces imprevisible en función a las necesidades cotidianas de las personas.

Desde el punto de vista formal, la sucesión hereditaria fue abordada desde distintos enfoques jurídicos en función al espíritu de las normas vigentes en tiempos determinados. Es así que durante la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1953 se trató de sentar los cimientos para consolidar el derecho de propiedad individual y desde esa perspectiva la sucesión se reguló en base al principio de igualdad ciudadana desarrollado en el derecho civil.

Con la promulgación de la Ley INRA en 1996 se intentó dar un giro aplicando un enfoque orientado al fortalecimiento de las comunidades, convirtiendo la propiedad privada otorgada por la Reforma Agraria a propiedad comunitaria colectiva, para lograrlo era necesario que las parcelas familiares fueran cedidas en beneficio colectivo, de la comunidad. En ese marco la sucesión hereditaria debía regirse en base a normas consuetudinarias existentes en las comunidades.

Entonces, de la combinación de lo formal con la costumbre la más perjudicada es la mujer. Existen autores que atribuyen esto a la escasez de tierra, especialmente en el altiplano, mencionando que este factor obliga a las familias a utilizar mecanismos de compensación entre hermanos y hermanas (se les hereda ganado, si lo hubiese, o se les compensa en dinero), generalmente el hijo varón primogénito o el varón que resulte del acuerdo entre los miembros de la familia será quien herede la tierra, estos acuerdos internos casi siempre perjudican a las mujeres, por considerar que ellas tendrán un marido que las mantenga.

Otra vía de acceso a la tierra es el matrimonio, en este caso constituye un regalo/obsequio que generalmente otorga la familia del esposo, con la

condición de que en ese lugar la nueva pareja construya su casa. Este obsequio se sustenta en un acto social denominado “señalamiento”, en el que los padres del esposo, en presencia de los padres de la esposa, los padrinos, familiares y otros vecinos, “señalan” el lugar y la cantidad de tierra que se entregará a la nueva pareja. Posteriormente, no se formaliza esta cesión ante ninguna autoridad, todo queda en la jurisdicción de la justicia comunitaria que se rige por usos y costumbres.

Junto con la tierra señalada, la nueva pareja también adquiere el derecho de inscripción en la lista de beneficiarios de la comunidad (sindicato agrario) y por lo tanto son sujetos de derechos y obligaciones que surgen a partir de este nuevo estatus, cabe aclarar que la participación de la mujer en el sindicato se reduce a suplencias que realiza cuando el esposo viaja o migra. En estas situaciones la mujer es la más desprotegida, ya que está expuesta y sometida a las decisiones que tomen el esposo y sus hermanos.

En caso de una separación la mujer se ve obligada a dejar la propiedad y volver con sus padres ya que, según la visión de la familia del esposo siempre será una extraña, no existen argumentos que le permitan reclamar la tierra de la familia de su ex esposo o conviviente, como pareja separada. Similar situación suele darse en caso de que el esposo muera debido a que los hermanos del fallecido reclaman el derecho sucesorio argumentando que se trataba de un bien que pertenecía a su padre, en el mejor de los casos se la otorgan a uno de los hijos, quedando la mujer sujeta al gobierno de su hijo.

En la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1775, promulgada el 18 de octubre de 1996 se introduce una importante modificación a través del Art. 3 que reconoce los derechos de las mujeres en concordancia al marco constitucional existente en ese momento (Constitución de 1967) y en cumplimiento con las disposiciones de la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificada por ley 1100 de 15/09/1989) “... aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil”.

Mediante la Ley 3545 (28/11/2006), conocida como Ley de Reconducción Comunitaria, se incorpora la más importante modificación legal en reconocimiento del derecho a la tierra de las mujeres. Esta ley en su Disposición Final Octava EQUIDAD DE GENERO, dice: *"Se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierra. En casos de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos conyugues o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentran trabajando la tierra, independientemente de su estado civil"*

A pesar de este importante avance, en la práctica la situación de la mujer con relación a su derecho de acceso a la tierra y la seguridad en la tenencia sigue siendo precaria, todavía hay mujeres que son desalojadas de sus tierras bajo el argumento de que "no las trabajan", en esta condición se encuentran las madres solteras y mujeres viudas.

Otro aspecto importante en la temática de tierra es el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y territorio.

Bolivia se ha reconocido como Estado Plurinacional conformado por 36 naciones y pueblos indígena originario campesino, en la Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009, el Art. 30 párrafo I. dice *"Es nación y pueblo indígena originario campesino toda colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión cuya existencia es anterior a la invasión colonial española"*. En el párrafo II se explicitan los derechos de estos pueblos, concretamente en el numeral 6 que dice: *"A la titulación colectiva de tierras y territorio"*.

El marco normativo boliviano se reconocen estos derechos, aún antes de su constitucionalización, así lo hace la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1775, promulgada el 18 de octubre de 1996, luego de la marcha de los indígenas de tierras bajas, conocida como "Marcha por el Territorio, Tierras, Derechos

Políticos y Desarrollo (1990)", ya reconocía estos derechos, en el Art.3 párrafo III que a la letra dice: *"Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171º de la Constitución Política del Estado ( se refiere a la de 1967).*

El marco normativo está bien definido, pero en la práctica estos derechos todavía no se han consolidado más allá de su reconocimiento, las mujeres y los hombres integrantes de estos pueblos viven en permanente amenaza de ser avasallados por organismos gubernamentales, (caso de la carretera por el TIPNIS) organizaciones no gubernamentales e inversionistas privados que aprovechando del bajo nivel de instrucción, experiencia y práctica de relacionamiento con la sociedad occidental, los someten a sus propios intereses, esta situación permite verificar la ineffectividad del componente normativo formal, frente a los componentes estructural y político-cultural.

En el primer caso, la institucionalidad y sus operadores no están preparados para enfrentar los retos de la plurinacionalidad, que requiere de reformas profundas a nivel institucional (entidades, procedimientos, lenguaje, etc.). Respecto a la influencia del componente político-cultural, es posible verificar que los/as operadores/as de todos los niveles son afectados por la concepción patriarcal que reconoce a los/as indígenas como "salvajes", "incivilizados", "ignorantes", en fin, como personas de segunda, hasta tercera clase, en ese contexto es muy difícil casi imposible el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas. El reconocimiento de la condición de plurinacionalidad de nuestro país tiene aún mucho que recorrer para lograr cambios a nivel de la estructura (institucionalidad) y del componente político-cultural, desmontando la estructura patriarcal que somete a unos en beneficio de otros, generalmente los grupos dominantes.

En el caso de las mujeres indígenas originarias campesinas, su condición las coloca entre las más

pobres de la población boliviana y su posición sigue siendo subalternizada por los hombres/varones indígenas, lo cual no significa que las mujeres de tierras bajas hayan dejado de luchar por sus derechos, su palabra y su opinión sean escuchadas y reconocidos.

### 1.2. El Acceso al Suelo

El acceso al suelo constituye una de las principales limitantes para miles de familias que al no contar con un lote/terreno no pueden acceder a una vivienda, en varias ciudades de Bolivia el suelo cuesta más que la propia vivienda.

Entre las reformas urbanas más importantes se encuentran las aplicadas durante el gobierno de Hernán Siles Zuazo, que en octubre de 1956, eleva a rango de ley, entre otros, los Decretos Supremos N° 3819 de 27 de Agosto de 1954, sobre Reforma de la Propiedad Urbana y el N° 3826 de 2 de Septiembre de 1954, que señala disposiciones complementarias y reglamentarias al Decreto Supremo N° 3819, de 27 de Agosto de 1954.

Estas dos leyes surgieron en el contexto político posterior a la Revolución Nacional, periodo en el cual los sucesivos gobiernos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) habían tomado medidas consideradas revolucionarias ya que estaban orientadas a solucionar problemas crónicos que negaban el acceso a derechos fundamentales de las personas, como es el acceso al suelo con fines habitacionales.

En ese periodo histórico, en el denominado “radio urbano” de las principales ciudades<sup>7</sup>, capitales de Departamento existían terrenos de considerable extensión y sin edificar, ya en ese momento se reconocía que estos constituían “lotes de engorde”<sup>8</sup>. Se reconocía también que la

existencia de estos terrenos baldíos dificultaba la solución al problema de la vivienda, obstaculizando el crecimiento normal de los barrios o zonas, por ende de la ciudad.

En este contexto, las leyes mencionadas anteriormente, definían que las propiedades privadas e individuales, mayores a 10.000 mts<sup>2</sup>. podían ser expropiadas por necesidad y utilidad pública, a favor de las municipalidades, quienes luego de los estudios de planificación y urbanismo realizarían su transferencia en venta a obreros y “elementos de la clase media” que no poseyeran bienes inmuebles urbanos, agrupados en federaciones, sindicatos, asociaciones, en lotes de extensión suficiente para la construcción de sus viviendas.

Estas medidas son consideradas como las únicas en los últimas cinco décadas, que ejecuto el Estado boliviano para favorecer a la población de bajos ingresos, constituye quizá el único intento serio de conformación de un Banco de Tierras Municipal, pretendiendo evitar la concentración de tierras en pocas manos, por otro lado, se regulaba el precio de la tierra, evitando la especulación, aspectos fundamentales para garantizar el acceso a la tierra en condiciones de equidad.

Actualmente, como resultado de la implementación de medidas de corte liberal, el suelo se ha convertido en una mercancía muy preciada y sujeta a reglas del mercado.

El mercado formal de suelo está muy restringido por la reducción de la oferta de lotes y terrenos para uso habitacional, debido fundamentalmente a la inexistencia o desactualización de los instrumentos de planeamiento territorial (planes de ordenamiento territorial, planes de uso de suelos, entre otros) que permitirían a los municipios administrar de mejor manera sus territorios, habilitando suelo para fines habitacionales en áreas que reúnan las condiciones técnicas y ambientales. De esta manera, en la mayoría de las ciudades existe un mercado formal de tierras reducido y con precios altos a los que sólo pueden acceder las familias con ingresos altos.

Si el mercado formal está restringido, el mercado informal está muy activo y sus agentes

<sup>7</sup> En ese periodo histórico existían ciudades como tal, en los Departamentos de La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí.

<sup>8</sup> Se denominan así a predios adquiridos por inversionistas o personas particulares que en el afán de resguardar sus capitales adquieren terrenos en zonas alejadas, a precios bajos. No edifican en ellos y los mantienen en calidad de lotes, mientras las zonas o barrios donde se encuentran ubicados van consolidándose, dotándose de servicios básicos y urbanos, la mayor parte de las veces con inversiones privadas de los propios vecinos/as, valorizando los terrenos/lotes.



denominados “loteadores”, han provocado la extensión de las manchas urbanas, en forma desordenada, fuera de norma, por ende, con muchas carencias, especialmente en la dotación de servicios básicos. Este mercado informal se sustenta en la necesidad permanentemente incrementada de la población de acceder a un lote para construir su vivienda, por ello actúa con impunidad ante la pasividad y falta de acción de los municipios, de esta manera se acelera el consumo de tierras, tanto en el área urbana como en municipios del área rural.

Otro mecanismo que se activa con el mercado informal es el de los denominados “lotes de engorde”, los cuales se benefician con la renta diferencial que se genera a partir de la acción colectiva de las familias que habitan el asentamiento y que han luchado, en la mayor parte de los casos, durante años para conseguir la dotación de servicios básicos, infraestructura y equipamientos sociales que han valorizado el suelo.

### 1.3. Seguridad en la Tenencia

La Constitución Política del Estado en sus Artículos 56 y 57 señala que *“I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. III. Se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria.*

*La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. La propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión.”* En el Capítulo Noveno TIERRA Y TERRITORIO. Artículos 393 al 403, la Constitución ratifica el derecho a la propiedad privada, define la propiedad agraria, sus extensiones máximas y mínimas, características y formas de conversión; reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables.

En el área rural, como resultado de una mala aplicación de la Reforma Agraria, la tenencia de la tierra y su regulación eran caóticas, existían superposiciones de terrenos cuyo derecho

propietario era demandado por varias personas simultáneamente y sobre el mismo terreno, es decir, existía duplicidad, demostrando que en las entidades encargadas de implementar las medidas previstas en la reforma, habían utilizado la tierra como prebenda para fomentar el clientelismo político o como medio de enriquecimiento ilícito.

En este contexto, mediante la promulgación de la Ley 1715 de Modificación del Servicio Nacional de Reforma Agraria, (Ley INRA 18/10/96), se establece un proceso obligatorio de saneamiento de la propiedad agraria para regularizar el derecho propietario en un plazo de 10 años, este proceso de saneamiento debía realizarse en un marco de simplificación de trámites: mecanismos automáticos para demostrar el uso económico social de la tierra, vía el pago del impuesto en lugar de la inspección ocular, subasta pública de tierras y el acceso preferente para los indígenas y campesinos sin tierra.

Transcurridos más de diez años el saneamiento y titulación no ha concluido; la resistencia de la población, burocracia en la gestión y excesiva politización, son los argumentos que justifican la demora.

El 28 de noviembre de 2006 se promulga la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria, mediante la cual se definen modificaciones a los procedimientos e institucionalidad del INRA. Esta ley introduce uno de los cambios más importantes con relación a las mujeres y sus derechos a la tierra (ya mencionado, líneas arriba).

De acuerdo al INRA, hasta el año 2008 se habían extendido 23.475 títulos que llevan el nombre de la mujer y el varón, que representa al 31% del total de títulos emitidos (75.527). De esta manera la situación en el área rural está cambiando, sin embargo en lo cotidiano persisten las prácticas discriminatorias contra la mujer que es despojada de sus derechos, no solo por el marido sino también por los hijos en conocimiento de las organizaciones sociales que actúan permisivamente frente a este tipo de atropellos; las mujeres desconocen sus derechos por tanto permiten que este tipo de discriminación se mantenga.

De acuerdo a un estudio realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), la situación en el área rural puede resumirse de la siguiente manera:

- *“No existe en la actualidad un proceso masivo y eficiente de adjudicación de tierras. El proceso existente está sujeto a trámites individuales y no integra los procesos de catastro y registro. Esta deficiencia permite una precariedad en la tenencia de la tierra que es aprovechada políticamente y en otros casos da lugar a fuerte corrupción.*
- *Pese a que hay disposiciones para desalentar la fragmentación de la tierra, los procesos de división se realizan y quedan al margen de la ley.*
- *Las transferencias por sucesión generan muchos cambios en la titularidad de la propiedad que no se registran en la Oficina de Derechos Reales.*
- *Si bien los mecanismos institucionales para simplificar el proceso de herencia, en la práctica existe un gran desconocimiento del mismo y los actores institucionales (notarios, oficina de Derechos Reales) están alejados de la población, por lo que acceder a dichos servicios conlleva grandes desplazamientos y eleva costos”.*

Tanto en el área rural como en la urbana, el registro de propiedad se efectúa en la Oficina de Derechos Reales<sup>9</sup>, en el país existen 25 oficinas regionales y provinciales de las cuales sólo siete cuentan con el sistema informático Temis, estas siete son las ciudades capitales: Sucre, Cochabamba, Santa Cruz, La Paz, El Alto, Tarija y Trinidad, de esta manera las personas que han adquirido propiedades inmuebles en las Provincias que no cuentan con oficinas regionales están obligadas a trasladarse a las ciudades capitales; la inexistencia de una red informática nacional (son pocos los municipios del área rural que cuentan con internet) condiciona que los registros sigan efectuándose manualmente. A esto se suma el hecho de que el registro en DD.RR. está separado del registro catastral que es

<sup>9</sup> Administrado por el Consejo de la Judicatura que es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial con sede en la ciudad de Sucre

de dominio municipal. La mayor parte de los municipios del área rural, no tienen un sistema de catastro actualizado.

El registro es declarativo es decir que el derecho de propiedad se constituye y la transferencia se hace efectiva por acuerdo entre comprador y vendedor, el registro no es obligatorio y los/as nuevos/as propietarios/as lo efectúan en el momento en que deben hipotecar o vender el inmueble.

Entre los problemas detectados en la Oficina de DD.RR. están los derivados del rezago tecnológico en el que desarrollaba sus actividades esta dependencia. Hasta 1988 el registro se efectuaba a través del Folio Personal en el que se registraban los propietarios, este registro era manual y no registraba: la ubicación geográfica del predio, sus medidas perimétricas, ni sus linderos y colindancias.

A partir del año mencionado se empezaron a utilizar Tarjetas de Propiedad computarizadas del denominado Sistema Wang, la utilización de este sistema se fue dando a medida que se solicitaba una transferencia o se hipotecaba una propiedad

A partir de 2001 se utiliza el sistema de matriculación en Folio Real, habiéndose logrado el traspaso del folio personal al folio real del 50% de los registro de la oficina Distrital de Derechos Reales de Cochabamba, esto significa que aproximadamente 350.000 inmuebles ya cuentan con folio real a nivel urbano y 2.000 a nivel rural. Persisten aún los problemas de duplicidad, triplicidad de registros debido a la falta de información georeferenciada.

Otro problema ligado a la seguridad en la tenencia, es el de la documentación que garantiza la adquisición del lote o vivienda; en la mayoría de los asentamientos irregulares las familias no cuentan con documentación que asegure su tenencia, esto tiene que ver con que los inmuebles no han sido adquiridos por vía legal, sino que se compraron de loteadores inescrupulosos que aprovechan de las necesidades y el desconocimiento de los compradores.

De esta manera las familias que adquirieron lotes y/o vivienda en el mercado informal deben enfrentar diferentes problemas entre ellos el de



doble titularidad y las superposiciones de lotes/terrenos, situación que se ve aún más afectada si se considera que en la mayor parte de los casos estas viviendas se emplazan en asentamientos humanos irregulares, invadiendo áreas agrícolas, de forestación, en fin, áreas no urbanizables.

Para regularizar el derecho propietario se requiere: Testimonio original a ser registrado, Cédula de Identidad del comprador y vendedor, Tarjeta de propiedad anterior o Folio Real actualizado o datos del antecedente dominial insertos en escritura., formulario de pago de impuestos de la última gestión.

En Bolivia, actualmente no existe ningún programa de regularización del derecho propietario. Programas anteriormente ejecutados, han demostrado que a pesar de ciertas medidas de simplificación de procedimientos y el reconocimiento de documentos alternativos, los resultados no han sido satisfactorios ya que existen otros problemas como ser: que el asentamiento se encuentra en áreas o zonas donde no está permitido edificar porque tienen otros usos de suelo, que han provocado el crecimiento acelerado y desordenado de la ciudad; de esta manera los predios sólo pueden ser inscritos como predios rurales y no urbanos.

La inexistencia de documentación que avale la propiedad de un inmueble afecta en mayor grado a las mujeres que en su condición de jefas de hogar han accedido a un lote con muchos sacrificios y privaciones para toda la familia, ellas adquieren un lote en un asentamiento irregular porque el precio es “alcanzable” y no demandan documentación ya que desconocen que tipo o cuales son los documentos que se necesitan. Se han identificado varios factores que bloquean el acceso de las mujeres a la tenencia segura de un inmueble:

- Los bajos niveles de escolaridad, repercuten en el poco conocimiento de sus derechos y de su exigibilidad.
- Falta de documentación básica, como certificados de nacimiento y cédulas de identidad que son aquellos que acreditan la condición de ciudadana/o y son fundamentales

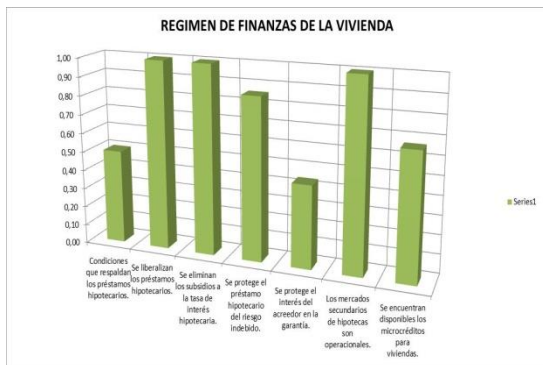
para respaldar el derecho propietario ante las instancias legales y en caso de matrimonio o convivencia su participación en los bienes conyugales, incluida la vivienda.

- Dependencia económica del esposo/conviviente, que implica subordinación no sólo económica sino también social, es al esposo o conviviente que su calidad de proveedor le dota de una posición privilegiada en la toma de decisiones.
- Participación en el mercado laboral en condiciones de precariedad y discriminación ya que están sometidas a rubros de baja renta, subempleo y sobreexplotación.
- Requisitos y procedimientos que no se han difundido y socializado suficientemente por las instituciones encargadas de hacerlo.
- La burocracia y el trato discriminatorio hacia las mujeres, en especial cuando se trata realizar trámites para regularizar el derecho propietario.

En el área urbana no existen restricciones legales a la herencia por parte de las mujeres, pero es posible que en algunas zonas, especialmente en los asentamientos irregulares donde gran parte de la población es migrante, se hayan trasladado estas prácticas consuetudinarias que perjudican a la mujer, además de la pervivencia de la alta valoración a la jefatura de hogar masculina y del rol de proveedor, no ocurre lo mismo con la valoración de la mujer en sus roles productivos, una mujer que es jefa de hogar, siempre será vista como alguien “pobre”, pobre porque no tiene marido, pobre porque tiene hijos y tiene que criarlos sola, pobre porque su trabajo no es fijo, etc., etc.

Si bien la legislación boliviana reconoce que todos los bienes adquiridos en matrimonio o durante la convivencia mutua y consentida por más de dos años, constituyen bien ganancial, hasta hace pocos años era “normal” que los títulos de propiedad fueran inscritos solo a nombre del varón: “... son propietarios, Juan Pérez y Sra.”, de esta manera con más frecuencia de la esperada Juan Pérez puede tener más de una esposa o conviviente y ninguna tiene garantizado su derecho propietario.

2. RÉGIMEN DE FINANZAS PARA LA VIVIENDA



Fuente: elaboración propia, con base en el formulario proporcionado por Hábitat para la Humanidad. 2012.

En términos financieros la obtención de una vivienda requiere de la concurrencia de tres componentes económicos: el ahorro, el crédito y el subsidio; los dos últimos propios del sector financiero y el primero mejor comprendido desde lo social.

La demanda a cada uno de estos componentes se diferencia por sectores de ingresos:

- La población de ingresos altos cuentan con recursos provenientes del ahorro, que complementados con créditos de la banca comercial pueden obtener una vivienda por encargo o compra.
- Los sectores de ingresos medios altos y medios-medios, con cierta estabilidad en sus ingresos, acuden al sector financiero -banca, mutuales y cooperativas-, sobre una base de ahorro.

Las bajas tasas de interés actualmente existentes, motivan a estos sectores a incursionar en la compra de viviendas promovidas por un incipiente empresariado inmobiliario vinculado a constructoras, de esta manera el sector inmobiliario se fortalece incrementando la oferta sin bajar los precios.

- Los sectores medios que no han sido beneficiados por los programas estatales ni tienen capacidad para producir por sí mismos la vivienda, siguen la lógica anteriormente descrita, aunque preferentemente en el sistema mutual y cooperativo.

- En los sectores medios que han sido beneficiados por los programas estatales, ahora liquidados, el acceso a la vivienda se viabilizaba a través del uso de los fondos colectivos más un ahorro familiar “ahorro previo” y el crédito estatal. El crédito era asignado por única vez – solo a los/as aportantes-, con una tasa de interés subsidiada, calificada por una junta directiva de acuerdo a las condiciones socioeconómicas del grupo solicitante.

- Para los sectores de ingresos medios-bajos y bajos, el ahorro familiar cubre la mayor proporción de la inversión: compra de terreno y/o materiales de construcción, contratación parcial de mano de obra calificada y autoproducción de materiales y la mano de obra no calificada que viene de la familia.

- Para los grupos de mayor vulnerabilidad la autoconstrucción es la forma o vía de acceso, ello supone la habilitación del terreno cuya propiedad no está claramente definida; la producción propia, con recursos y materiales locales y construcción progresiva de la vivienda, con fuerza de trabajo familiar ampliado (familia extensa, parientes espirituales y vecinos).

Esta última opción es la de mayor utilización por las familias que se asientan en las zonas o áreas periféricas de las ciudades y también en los centros poblados del área rural, de esta manera se reproduce la marginalidad y la exclusión urbana que se refleja en asentamientos y viviendas precarias, irregulares, inseguras y muchas veces emplazadas en lugares de riesgo que atentan contra la vida de las personas que las habitan.

Existe un menor porcentaje, pero en crecimiento permanente y acelerado, del parque habitacional que es producido bajo la lógica capitalista, en la que la vivienda es producida por un promotor privado como mercancía, con considerables inversiones privadas, el más claro ejemplo es el surgimiento de departamentos y condominios de lujo, construidos especialmente en las ciudades del eje (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba).

Paradójicamente no se ha incrementado la población propietaria de vivienda, esto demuestra que la inversión con fines de lucro es la que está desarrollando condóminos y edificios

de propiedad horizontal, en términos más simples, la propiedad se concentra en pocas manos y lo que ha incrementado es la vivienda en arriendo. Pero también está ocurriendo que la población con ingresos medios se está sobre endeudando, como resultado de la mayor accesibilidad al crédito hipotecario, la pregunta es, ¿Cuándo se romperá la burbuja?

En este contexto, queda demostrada la inexistencia de políticas de vivienda serias y asumidas con responsabilidad, demuestra además, la incapacidad estatal de generar y proveer viviendas a los hogares que no tienen acceso a ella y menos aún a los nuevos hogares que recién se constituyen.

Por tanto, es posible afirmar que la mayoría de las viviendas son producidas fuera de la lógica mercantil, ya que se construyen para habitarlas y no para venderlas. A continuación veamos con cierto detalle algunos indicadores definidos para el estudio.

### 2.1. Tasa de inflación

La tasa de inflación (precios al consumidor) del 2011 alcanzó a 6,9%, ligeramente superior a la tasa proyectada de 6%. La del 2010 alcanzó al 3,30%, y la del 2009 alcanzó al 14,0%. La tasa del 2011 posesionó a Bolivia en el lugar 45 entre 221 países.

Según el Banco Central, a partir del 2006 se han registrado descensos significativos de la tasa de inflación, debido a la caída de la inflación importada y a los efectos de las políticas aplicadas por el BCB y el Gobierno. Este descenso da mayor margen para que las políticas económicas sigan orientándose a mitigar los efectos de la crisis internacional en el sector real de la economía.

Por el contrario, según analistas económicos y dirigentes sindicales, la inflación oficial no refleja la realidad, ya que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sólo evalúa el precio del 37% de los alimentos y bebidas de la canasta familiar, los productos que más se encarecieron a lo largo del año y pese a que las familias bolivianas destinan por lo menos el 50% de sus ingresos a la compra de alimentos.

### 2.2. Créditos, tasas de interés, plazos y garantías

La Ley de Bancos y Entidades Financieras, (Decreto Supremo 26581 del 3 de abril de 2002), en Art. 42 define: *“Las tasas de interés activas y pasivas de las operaciones del sistema de intermediación financiera, así como las comisiones y recargos por otros servicios, serán libremente pactadas entre las entidades de intermediación financiera y los usuarios. Las entidades de intermediación financiera no podrán modificar unilateralmente los términos, tasas de interés y condiciones pactadas en los contratos”*.

Las instituciones del sistema financiero de acuerdo al Art. 39 de la Ley de Bancos y Entidades Financiera, están autorizadas a efectuar operaciones financieras como la otorgación de créditos a corto, mediano y largo plazo, con garantías personales, hipotecarias, prendarias o combinadas. En la práctica los préstamos para la adquisición o construcción de vivienda, generalmente son otorgados con garantía hipotecaria.

No existen disposiciones legales que prohíban o limiten la otorgación de préstamos hipotecarios, sin embargo, en la práctica sí existen limitaciones con relación a la propiedad agraria, los bancos rehúyen otorgar préstamos hipotecarios con garantía de tierras ubicadas en el área rural esta situación se justifica en que la Ley de Reforma Agraria que dispone que las tierras objeto de dotación, son indivisibles, e inembargables, esta restricción provoca que los bancos no otorguen préstamos hipotecarios con garantía de terrenos agrícolas.

Fuera de lo que define la norma, los préstamos son más difíciles de adquirir por parte de las mujeres; cuando la solicitante es mujer, el/la oficial de crédito solicita la presencia del esposo, el argumento es que la adquisición de un bien inmueble afecta la mancomunidad de bienes, sin embargo, la esposa del vendedor por ejemplo no es convocada (¿con la venta no se afectan los bienes gananciales?), otro ejemplo: cuando la solicitante de préstamo es una mujer divorciada y su documento de identidad así lo dice, se le solicita la presentación de una copia de la sentencia de divorcio. En cambio cuando el

solicitante es hombre, ni siquiera se indaga sobre su estado civil.

Por otra parte, la indagación respecto a la capacidad de pago de la mujer solicitante es más minuciosa, además que sus ingresos deben ser mayores que los de un hombre solicitante. Estos ejemplos demuestran cómo funciona el componente político cultural y cómo influye en el componente estructural ocasionando modificaciones de hecho a la ley, en este caso en perjuicio de la mujer.

Los préstamos hipotecarios no están restringidos a la compra de inmuebles, el mercado inmobiliario y bancario alientan la adquisición de bienes inmuebles, ofertando créditos con garantía hipotecaria para la compra o construcción, tampoco existen limitantes para acceder a un préstamo orientado a comprar o construir una vivienda o departamentos con destino al arriendo, en ambos casos los requisitos son los mismos el/a prestatario/a deben acreditar solvencia económica, estabilidad laboral u ocupacional y presentar la documentación legal que sustenta la propiedad del inmueble, el pago de impuestos, etc. Cumplidos los requisitos y verificadas la garantía, se efectúa la hipoteca y se otorga el préstamo.

Cabe aclarar que existe otro tratamiento para el caso de inversionistas inmobiliarios, en éste caso los desarrolladores son reconocidos como “grupo económico” y la ley de Bancos y Entidades Financiera que a través de Art. Art. 45 dispone: *“Una entidad financiera podrá conceder créditos a un prestatario o grupo prestatario hasta el cinco por ciento (5%) de su patrimonio neto, salvo que los créditos estén debidamente garantizados según reglamentación. Debiendo el reglamento que será emitido por el CONFIP determinar aquellos casos en los que el monto total de los créditos podrá exceder el patrimonio de la entidad financiera hasta un máximo de dos veces. En ningún caso, el riesgo de la entidad financiera excederá el patrimonio neto del prestatario”.*

Esta disposición se complementa con la del Art. 49 dispone que: *“Una entidad de intermediación financiera bancaria no podrá conceder o mantener créditos con un solo prestatario o grupo prestatario que, en su conjunto, excedan el veinte*

*por ciento (20%) del patrimonio neto de la entidad. Las operaciones contingentes, contragarantizadas a primer requerimiento por Bancos extranjeros de primera línea, según registro de la Superintendencia, podrán alcanzar el límite máximo del treinta por ciento (30%) del patrimonio neto de la entidad”*

En el sistema financiero el plazo es determinado en función del monto y la capacidad de pago. En general, para créditos hipotecarios es de 10 a 20 años.

Las tasas de interés típicas (tasa nominal anual de las instituciones financieras de viviendas privadas) de un préstamo hipotecario. 11,37% anual, (en moneda nacional) es la tasa promedio entre los tres tipos de instituciones financieras privadas reguladas por ASFI.

El detalle de estas tasas se presenta a continuación:

Las tasas activas bancarias en promedio son: En moneda nacional 7,23% anual; en moneda extranjera 7,06% anual Mutuales, en moneda nacional 7,43% anual; en moneda extranjera 7,56% anual

Cooperativas, en moneda nacional, 11,32%; en moneda extranjera 12,48% anual

Cabe aclarar que estas tasas fluctúan en relación al mercado.

La Ley de Bancos y Entidades Financiera en su Art. 58, respecto a las Empresas de Servicios Financiero Auxiliares dispone: *“Las sociedades de arrendamiento financiero, factoraje, cámaras de compensación y burós de información crediticia quedan sometidas al ámbito de aplicación de la presente Ley, así como los almacenes generales de depósito filiales de Bancos.*

*Corresponderá a la Superintendencia la concesión de la licencia de funcionamiento de estas sociedades. Los miembros del directorio, accionistas, gerentes y empleados estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para los Bancos”.*

La Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) pone a disposición de las entidades reguladas el denominado **“Sistema de Central de Riesgos (CIRC)”** a través del cual se

obtiene información respecto al historial del prestatario. Los peritos externos deben estar inscritos en el Registro de Valuadores de las Entidades Financieras. Las Entidades financieras tienen el derecho de inspeccionar periódicamente el estado de la garantía y el destino del crédito.

De la misma manera que en el caso de las empresas de servicios financieros auxiliares, existe un registro de profesionales que están certificados para efectuar avalúos inmobiliarios, los bancos recurren a estos/as profesionales para efectuar los avalúos de las garantías hipotecarias, los honorarios de dicho profesional generalmente son cubiertos por el prestatario. La garantía real debe cubrir cuando menos el 100% del capital prestado.

De acuerdo al Art. 40 de la Ley de Bancos y Entidades Financieras dispone que: *“Las cédulas hipotecarias sólo podrán ser emitidas hasta un importe máximo del noventa por ciento (90%) de los préstamos hipotecarios que califiquen y figuren, en todo momento, en el balance de la entidad de intermediación financiera emisora de las cédulas. Los préstamos que califiquen deberán contar, necesariamente, con una garantía de hipoteca inmobiliaria con rango de primera hipoteca y sin otro tipo de gravamen.”*

*La Superintendencia reglamentará los aspectos operativos de la emisión de cédulas hipotecarias.”*

Respecto a la existencia de un límite legal en la relación entre los ingresos mensuales y el pago del préstamo, no existe una regulación específica; en la práctica las instituciones del sistema financiero aplican el porcentaje del 30% máximo de los ingresos familiares destinados al pago del préstamo. Las fluctuaciones son mínimas entre el 25% como límite inferior.

### 2.3. Regulación del sistema financiero

Actualmente la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) que sustituye a la Superintendencia de Bancos, según su propia definición su misión es: *“Regular y supervisar el sistema financiero, asegurando su solidez y solvencia, precautelando el ahorro y la inversión que son de interés público, basado en principios constitucionales establecidos por el Estado Plurinacional de Bolivia”.*

En este marco la ASFI mantiene un registro obligatorio de Firmas de Auditoría Externa, autorizadas para realizar las auditorías externas en las entidades supervisadas que son: Bancos, Fondos Financieros Privados, Bancos de Segundo Piso, Mutuales de Ahorro y Préstamo, Cooperativas de Ahorro y Crédito abiertas y societarias, Instituciones Financiera de Desarrollo y Empresas de Servicios Auxiliares Financieros que cuentan con Licencia de Funcionamiento otorgada por ASFI que además realiza inspecciones periódicas durante el año, sin previo aviso, con la finalidad de efectuar una eficiente y efectiva supervisión.

Las instituciones financiera reguladas deben presentar reportes anuales del número y volumen de los préstamos hipotecarios concedidos. Estos reportes son incorporados en los informes anuales de la entidad reguladora. Lamentablemente estos informes presentan datos agregados por tipo de cartera y no es posible conocer la composición interna de cada grupo.

### 2.4. Mora de préstamos inmobiliarios con garantía hipotecaria

Según ASFI, en su informe “Evaluación del Sistema Financiero al 31 de diciembre de 2011”, la mora en las instituciones del Sistema Financiero Formal, alcanza al 1.6% del total de la cartera de créditos, 0,5 puntos porcentuales, menos que la alcanzada a fines del 2010.

Lamentablemente la información no se muestra desagregada por el tipo de crédito, sin embargo si muestra información desagregada por tipo de institución financiera y su porcentaje de colocación de créditos por tipo:

**Bancos Comerciales** la cartera hipotecaria de vivienda representa el 22.9% de la totalidad de su cartera de crédito.

**Mutuales de Ahorro y Préstamo**, que verifica una cartera hipotecaria de vivienda que representa el 59% de su cartera de crédito total.

**Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas**, la cartera hipotecaria de vivienda representa el 18,5% de su cartera de crédito total.

**Microfinancieras**, la cartera hipotecaria de vivienda representa el 6,6% de su cartera de crédito total.



Este informe también muestra la cartera en mora de cada sector, pero no desagregada por tipo:

**Bancos:** Cartera en Mora/cartera bruta 2,0%.  
Cartera crítica/cartera bruta 2,6%

**Mutuales:** Cartera en Mora/cartera bruta 2,6%  
Cartera crítica/cartera bruta 2,4%

**Cooperativas de Ahorro y Crédito:** Cartera en Mora/cartera bruta 1,9% Cartera crítica/cartera bruta 1,9%

**Microfinanzas:** Cartera en mora/cartera bruta 0,8% Cartera crítica/cartera bruta 0,9%

Considerando que las instituciones del sector microfinanzas tienen las tasas activas, más altas, 15,57%, para crédito hipotecario de vivienda, llama la atención que su porcentaje de mora sea tan bajo.

Otro aspecto importante relativo a las hipotecas, es el referido a la posibilidad de deducciones impositivas de los pagos de intereses, de acuerdo a disposiciones de la Ley 843 de Reforma Tributaria, en su Art. 2, parágrafo dos, los intereses generados por operaciones financieras, *“No se consideran comprendidos en el objeto de este impuesto los intereses generados por operaciones financieras, entendiéndose por tales las de créditos otorgados o depósitos recibidos por las entidades financieras”*, el impuesto al que se refiere específicamente es el impuesto al Valor Agregado (IVA), que significa el 13%,

Sin embargo, el pago de alquileres sí puede deducirse del impuesto al valor agregado, la misma Ley 843 dispone: *“Art. 19. Con el objeto de complementar el régimen del Impuesto al Valor Agregado; créase un impuesto sobre los ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas, provenientes de la inversión de capital; del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos factores.*

*Constituyen ingresos, cualquiera fuere su denominación o forma de pago:*

a) *Los provenientes del alquiler, subalquiler u otra forma de explotación de inmuebles urbanos o rurales, salvo que se trate de sujetos alcanzados por el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas”....*

## 2.5. Procedimientos administrativos para el gravamen y desgravamen de hipotecas.

El proceso de gravamen o inscripción de una hipoteca en la oficina de Derecho Reales (DD.RR). es relativamente fácil y corto, se efectúa en máximo un mes. Entre los requisitos para proceder a hipotecar un inmueble están:

- Presentación del testimonio original
- Folio real actualizado o tarjeta de propiedad
- Carnet de Identidad del deudor o acreedor que solicita la inscripción. El costo varía según el valor de la propiedad, al cual se aplica un arancel del 5 por mi + los costos administrativos que alcanzan a 58 Bs.

El proceso de desgravamen es más largo ya que se realiza en tres a cuatro meses, para realizarla hay que demostrar que el motivo de la hipoteca ya se extinguió, por pago o cancelación. Es necesario pagar el arancel definido y los impuestos correspondientes.

La ejecución de una hipoteca puede llevar aproximadamente un año, el embargo de un bien inmueble por no pagar una hipoteca no es inmediato. Desde que el acreedor, banco, fondo financiero, cooperativa u otro del sistema financiero denuncia ante la ASFI, al deudor, por acumular varios meses impagos, hasta que abandona la vivienda puede llegar a pasar un año o dos, dependiendo de las incidencias que pueden surgir.

Una ejecución hipotecaria de un inmueble tiene un proceso marcado. El primer paso se da cuando el acreedor (banco o caja de ahorros) presenta la demanda en el juzgado.

Si reúne todos los requisitos se inicia el proceso de ejecución y se solicita al deudor hipotecario que pague las cantidades que le están reclamando. Si esta persona paga el procedimiento se da por terminado, pero si no lo hace el proceso continúa. A partir de ese momento, el juzgado solicita al Registro de la Propiedad una reclamación para ver cuáles son las cargas de ese inmueble.

A continuación, tanto el juzgado como el registro le vuelven a notificar al deudor la ejecución de embargo. Dispone de 30 días, desde la recepción

de estos avisos, para contestar. Si en este tiempo el deudor no lo hace, ya se puede solicitar la subasta del inmueble y se señala el día.

Llegado a este punto, pueden ocurrir dos cosas; declarar la subasta desierta porque no ha concurrido nadie a la puja o asignar la propiedad a una tercera persona que ha concurrido a la subasta, aunque desde el juzgado aseguran que cada vez hay menos postores. En el primero de los casos se le asigna la posesión del bien al acreedor (banco o caja de ahorros), mientras que en el segundo supuesto se le adjudica a esa tercera persona. Si este es el resultado se le entrega un mandamiento que debe presentar en el Registro de la Propiedad. A continuación se le concede el bien inmueble y finalmente obtiene el título y la posesión del bien.

## 2.6. Financiamiento para la Vivienda Social

En Bolivia, la política pública de vivienda ha tenido tres grandes corrientes: la primera, que se sustentaba en la conformación de instituciones de ahorro y crédito; la segunda, a través de subsidios en forma de entrega de terrenos fiscales a grupos específicos de la población, y, la tercera, a partir de créditos con intereses preferenciales.

Haciendo un paréntesis en el tema de políticas es necesario mencionar que a partir de 1985, Bolivia inició una serie de reformas inspiradas en lo que se conoció como "Consenso de Washington", en este marco las reformas se orientaron a la disminuir la participación del Estado en la economía, liberalizando los mercados internos y externos. En este contexto cerró el Banco de la Vivienda y el Banco del Estado (principales fuentes oferentes de crédito hipotecario para la vivienda).

Las instituciones de ahorro y crédito estaban asociadas a determinados sectores de trabajadores (magisterio, fabriles, mineros, etc.). Funcionaban sobre la base de cotizaciones laborales del orden de 1-2 por ciento de la nómina y de cotizaciones patronales de igual magnitud.

Considerando que aproximadamente el 40% de la población económicamente activa cuenta con un empleo u ocupación en el sector formal y por otro lado, los bajos sueldos y salarios de los

empleados y obreros ha repercutido en que los fondos provenientes de estos aportes laborales y patronales sean reducidos que alcanzaban sólo para beneficiar a fracciones pequeñas de los potenciales beneficiarios. Así se vio la proliferación de mecanismos extraeconómicos de selección de adjudicatarios (corrupción, clientelismo político, etc.), de esta manera las instituciones encargadas de atender la problemática de vivienda, terminaron adjudicando viviendas y crédito a quienes no lo necesitaban.

En la década de los 90' se realizó la agrupación de los fondos sectoriales en un fondo común y universalizaron los aportes de todos/as los/as trabajadores/as asalariados, de esa manera se creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONVI), era una entidad descentralizada bajo la tuición del Ministerio de Asuntos Urbanos y la vigilancia de la Superintendencia de Bancos<sup>10</sup>. A pesar de contar con un soporte financiero considerable, como resultado del incremento de los asalariados, sus resultados son pobres considerando el periodo de vigencia de esta institución, 5 años, se construyeron 6.200 viviendas.

Ante estos resultados, durante el periodo de 1992 a 1994, se creó el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS), cuyo financiamiento provenía, igual que en el programa anterior, del 1% de aporte laboral y el 2% de aporte patronal, la novedad en este caso es que los aportes laborales se administraban en cuentas individuales en bolivianos con mantenimiento de valor en dólares. FONVIS replanteó sus objetivos en cuanto a la organización de la vivienda social, tratando de incrementar su cobertura, sin embargo los préstamos otorgados se mantuvieron fuera del alcance de los sectores de bajos ingresos, debido al alto valor de los préstamos mínimos y a la determinación de otorgar los créditos únicamente a empleados del sector aportante. Se efectuaron 18.800 adjudicaciones.

<sup>10</sup> Estas dos instituciones desaparecieron, el Ministerio se convirtió en Viceministerio y la Superintendencia de Bancos, fue sustituida por la Autoridad del Sistema Financiero (ASFI)



En 1996 se crea la Unión Boliviana de Entidades Financiera de Ahorro y Préstamo para la Vivienda – UNIVIV que agrupa a las Mutuales de Vivienda y a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, se esperaba que a través de esta institución se pudiera viabilizar la otorgación de créditos para la vivienda.

En 1997, se crea el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), a partir de él se definen lineamientos para una Política Nacional de Vivienda. En esta propuesta se incluyen lineamientos sobre un sistema de financiamiento de la vivienda que como medida previa, determina la liquidación del FONVIS. Propone la creación de un marco de política social basada en un subsidio directo a la demanda de aplicación preferente a los sectores de mayor vulnerabilidad.

Determina un marco normativo municipal para garantizar el acceso a la vivienda. Plantea lineamientos en torno a la capacitación, investigación y desarrollo tecnológico.

Se logró institucionalizar el Comité Nacional Consultivo de Asentamientos Humanos como instancia de consulta permanente, con participación de entidades públicas y privadas, gremios profesionales, organizaciones sociales y otros.

Políticas de Vivienda y Servicios Básicos, (diciembre de 1997), se definieron políticas para los sectores de Vivienda y Servicios Básicos. En el tema de vivienda, estas políticas contemplaron dos componentes:

- Se crea el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), a través de 4 Subprogramas: Mejoramiento de Barrios, Subsidio Directo a la Demanda y atención de emergencias por Desastres Naturales y el Mejoramiento de la Vivienda en zonas Endémicas de Chagas u otros vectores.
- El desarrollo del Mercado Secundario de Hipotecas que sobre la base de mecanismos de liberación de liquidez en el sistema financiero apostó a la ampliación de la base de población a ser atendida por el sistema financiero convencional (microcrédito y financiamiento hipotecario de vivienda), con tasas y accesibilidad mejores.

El Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda, dependiente del Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos contó con el financiamiento del 2% de aporte patronal y un crédito de 60 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A través de este programa se beneficiaron a 1.000 familias en ciudades como: El Alto, Oruro, Potosí, Trinidad, Ríberalta, Guayaramerín, Cobija y Sucre.

Ese mismo año se crea el Programa Nacional de Apoyo a la Política de Vivienda (PROVIVIENDA). Este programa tenía los siguientes objetivos:

- Establecer condiciones para que los mercados inmobiliarios y financieros operen eficientemente, permitiendo una mayor movilización de recursos hacia el sector vivienda, reduciendo costos de financiamiento, producción y transacción. Implantar mecanismos que faciliten el acceso de los grupos de menores ingresos al crédito.
- Instrumentar una política de subsidio que incluya la dotación de infraestructura básica y de títulos de propiedad a familias pertenecientes a poblaciones con índices elevados de necesidades básicas insatisfechas, a través de proyectos integrales de mejoramiento de barrios y otros.

El 2004 se crea el Programa de Financiamiento de Vivienda (PFV). Este programa pretendía establecer y consolidar mecanismos que faciliten el acceso a una vivienda a las familias bolivianas, priorizando aquellas de menos ingresos económicos, promoviendo la participación privada en su construcción y financiamiento. Su finalidad era:

- a) Facilitar el acceso a vivienda mediante el crédito hipotecario. Con una tasa del 7% anual y un plazo de 10 años.
- b) Promover el desarrollo del mercado de valores inmobiliarios de vivienda.
- c) Impulsar un programa de construcción y mejoramiento de viviendas, que permita atender la demanda habitacional y el crecimiento sostenido del sector.
- d) Promover el registro y titulación de las viviendas urbanas para garantizar la seguridad jurídica de la propiedad.

e) Mejorar la calidad de vida del hábitat urbano y rural.

Se crea un Fideicomiso a ser manejado por las AFP's o un banco en pleno cumplimiento de las normas bancarias y financieras establecidas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), debía seleccionarse a quien cobre la menor comisión, ninguna institución financiera mostro interés real, proponían comisiones más altas.

En diciembre de 2004, mediante D.S. 27525, se autoriza al Ministerio de Desarrollo Económico suscribir convenios con Organizaciones sin Fines de Lucro, legalmente establecidas para la ejecución de los proyectos, estas organizaciones deberán participar con aporte propio de recursos financieros, administrativos y/o tecnológicos en la ejecución de los Subprogramas y la normativa aplicable, las ONG's participaron en los subprogramas cualitativos, especialmente en el Programa Vivienda Saludable, en los Departamentos de Tarija y Sucre.

El año 2006, al inicio de la primera gestión del gobierno del MAS, se crea el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS), gestionado por el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.

Este Programa plantea: Establecer y consolidar mecanismos que faciliten el acceso a una vivienda digna: priorizar a la población de menores ingresos económicos bajo los preceptos de equidad social, capacitación de los recursos humanos, inclusión de la mujer como participante y beneficiaria; estimular la autoconstrucción y la gestión colectiva; beneficiar a los sectores de bajos ingresos por dos vías:

- Directa a través de subsidios y créditos que facilitan el acceso a una solución habitacional digna.
- Indirecta, mediante el mayor empleo de mano de obra, generando a partir del proceso de construcción y la actividad económica, atender las necesidades habitacionales de los trabajadores

Arrancó con un Fondo rotatorio de 90,4 millones de dólares provenientes del 2% de aportes patronales acumulados por varios años. 60

millones se orientaron a la construcción o compra de 14.000 viviendas, 30,4 millones debían ser destinados a refacción y reconstrucción.

Los programas cualitativos otorgaban créditos con tasa de interés con subsidio total (0%) (Subprogramas 2 y 3), el 4, aplicaba una tasa de interés del 3% anual sobre saldos, comparados con las tasas de interés anual promedio que se cobran en: Bancos (7,23%), Mutuales (7,43%) y Cooperativas (11, 23%), indudablemente representaba una tasa muy ventajosa y estaba subsidiada ya que representa un 4.23% menos que la tasa más próxima que es la de los bancos (7,23%). En todos los casos del Programa Cuantitativo, los créditos contemplaban la garantía hipotecaria y los plazos eran de 20 años.

En septiembre de 2011, a seis años de su puesta en marcha, se canceló este programa, dando lugar a la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA). Los resultados del PVS fueron pobres, en relación a lo proyectado (100.000 soluciones habitacionales en cinco años) 27.596 soluciones habitacionales aprobadas y 26.030 viviendas entregadas

Luego de la Liquidación del PVS, (septiembre de 2011) ya no existen créditos hipotecarios otorgados por ninguna agencia gubernamental. Se espera la activación de la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA) que fue creada, en la misma fecha, mediante Decreto Supremo 0986 que preveía su reglamentación en 90 días (21 de diciembre), situación que no se ha dado hasta la fecha, por tanto se desconoce cuáles serán los programas, subprogramas, requisitos, condiciones financieras, etc.

## 2.7. Mercados secundarios de hipotecas.

Como se vio líneas, arriba ya en 1997, uno de los objetivos del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), era la de desarrollar mercados secundarios de hipotecas. El 2004 con la creación del Programa de Financiamiento de Vivienda (PFV) se ratifica la necesidad de Promover el desarrollo del mercado de valores inmobiliarios de vivienda, en consonancia con las instrucciones del Fondo Monetario Internacional.

Rolando Morales<sup>11</sup>, menciona que: *"El mercado secundario de hipotecas para viviendas es una innovación financiera reciente en América Latina, habiéndose dado por primera vez a comienzos de los años 90. Actualmente es un mercado poco desarrollado que existe sólo en cinco países de la región. Bolivia ya cuenta con los instrumentos legales para su desarrollo, pero aún no se ha registrado ninguna operación importante en ese campo"*. Esta descripción corresponde al 2003, actualmente no se ha aprobado ninguna normativa al respecto.

## 2.8. Microcréditos para la Vivienda.

El sistema financiero formal, regulado por la ASFI reconoce a 8 entidades bancarias y fondos financieros privados como: Banco Solidario, Banco Los Andes, Banco FIE, FASSIL FFP, Fondo de la Comunidad FFP, ECO Futuro FFP, PRODEM FFP, Fortaleza FFP, como instituciones financieras especializadas en microcréditos.

Además, existe un mercado paralelo en el cuál funcionan entidades de desarrollo (ONG's, Fundaciones) cuyo objetivo inicial era el de promover el desarrollo en las comunidades pobres y que al administrar recursos para la conformación de Fondos Rotatorios, fueron desarrollando un sistema propio que les ha permitido convertirse en intermediadoras financiera, los créditos que otorgada están orientados a la mejora, ampliación de vivienda y dotación de servicios básicos. Las más importantes y reconocidas son CARE, Plan Internacional, Pro Hábitat, Hábitat para la Humanidad, Esperanza Bolivia.

La importancia de esta instituciones radica en que en la mayor parte de los casos han combinado el crédito con la capacitación y asistencia técnica, con la intención de mejorar la calidad de las viviendas, por otra parte, lograron participar en los programas gubernamentales, especialmente en vivienda saludable y vivienda productiva, de estas manera se ejecutaron proyectos con amplia participación comunitaria, y lograron desarrollar un modelo de gestión alternativo.

<sup>11</sup> Situación Actual del Financiamiento a la Vivienda en Bolivia".

Según reporte del Banco Central las tasas de interés que cobran las entidades financieras especializadas en microcrédito, registradas en ASFI, fluctúan entre 10,26% y 24,59% para créditos hipotecarios de vivienda. Los plazos máximos son de tres a cinco años. Al igual que en las otras instituciones bancarias las tasa están sujetas al y a las políticas de cada institución.

Respecto a las ONG's y Fundaciones, se tiene conocimiento que sus tasas de interés fluctúan entre 18 y 20%, sus plazos son de un año, máximo tres. Existen organizaciones como PRO MUJER que otorgan créditos solidarios y mancomunados con el 48% de interés anual.

Con relación a los aspectos de control y regulación es necesario efectuar una diferenciación entre las entidades reconocidas y registradas en ASFI y aquellas que funcionan como Organizaciones no Gubernamentales; las primeras si son auditadas anualmente y presentan informes a la ASFI. Las segundas también se auditan anualmente pero no envían reportes a la ASFI, están registradas pero como ONG's.

Según una publicación de Anelise Meléndez<sup>12</sup>, el conjunto de las ONG's afiliadas a FINRURAL, destina alrededor del 10% de la cartera bruta para créditos de vivienda, este dato comparado con el total de la cartera hipotecaria del sistema financiero sólo representa el 1%. Las asignaciones por crédito son en promedio de \$us. 1.500 por cliente, en su conjunto atienden aproximadamente a 35.000 clientes.

## 2.9. Crédito no Regulado

Existen estudios que demuestran que en Bolivia, al igual que en el resto de América Latina, la vivienda construida progresivamente (en función de la capacidad económica de las familias) es una de las formas predominantes, este proceso demora alrededor de 15 años, a partir de la adquisición del terreno o lote. Esta modalidad de construcción tiene varias fuentes de financiamiento, entre ellos: Ahorro previo, préstamos de parientes y familiares, préstamos

<sup>12</sup> Algunas cifras sobre el financiamiento de la vivienda en Bolivia. Boletín N° 4. 2004. La Paz - Bolivia. Anelise Meléndez Lundgren es Directora Ejecutiva de FUNDAPROVI y miembro del Equipo de RED HABITAT

de ONG's y de personas particulares que se dedican a ello.

En este contexto, los créditos para vivienda pueden ser: para introducir mejoras en la vivienda, construir nuevas viviendas, pero por los montos de los créditos, estas viviendas carecen de servicios, o están ubicadas en zonas alejadas o en áreas de riesgo, en muchos casos no pueden ser llamadas viviendas ya que no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad.

Especialmente en los asentamientos irregulares, las fuentes informales de crédito son las predominantes y están son:

Familiares y amistades y personas que lucran con la necesidad de las familias de bajos ingresos. También existe un sistema de crédito rotatorio popular *pasanaku*<sup>13</sup>, llevado adelante especialmente por mujeres.

A pesar de los altos intereses que se cobran por este tipo de préstamos (en promedio 40% anual) un gran porcentaje de la población de bajos ingresos sólo puede acceder a ellos, ya que las condiciones de las entidades financiera reguladas resultan inalcanzables: los bancos sólo aceptan garantías hipotecarias, para poder ofrecer este tipo de garantías hay que tener los títulos de propiedad saneados. También se exigen ingresos suficientes para destinar el 30% de ellos al pago de la deuda (condición que seguramente pueda ser cumplida por las familias), pero además hay que garantizar la sostenibilidad de esos ingresos a través de la estabilidad laboral, situación que para aproximadamente el 60% de la población económicamente activa es imposible alcanzar ya que su trabajo y fuente de ingresos son generalmente autogenerados o están insertos en ocupaciones y empleos precarios.

---

<sup>13</sup> Palabra de origen quechua que significa "pasar", en términos económicos, significa un ahorro individual, que al mismo tiempo es colectivo, para su funcionamiento requiere de un grupo (generalmente mujeres) que periódicamente reúnen los ahorros individualizados y se entrega, "pasa" por orden de sorteo a cada una de las miembros del grupo, de esa manera, en el caso de las primeras en recibirlo obtienen un montón definido por los aportes y el número de miembros del grupo, sin intereses y sin más requisitos que cumplir con sus cuotas; en el caso de las últimas se convierte en un ahorro obligatorio.

### 3. RÉGIMEN DE SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA



Fuente: elaboración propia, con base en el formulario proporcionado por Hábitat para la Humanidad. 2012.

En el punto anterior se habló de los tres componentes económicos que concurren en la obtención de una vivienda, toca hablar del subsidio total o parcial que constituye la única puerta a través de la cual la población de bajos ingresos y en umbral de pobreza, puede acceder a una vivienda.

En Bolivia, el 51,31% de la población es pobre, este porcentaje se distribuye por área, correspondiendo al área rural el 22,54%, mientras que para el área urbana este porcentaje se incrementa al 28,77%.

La población en extrema pobreza alcanza al 26,06%, en el área rural, el porcentaje de población en extrema pobreza representa el 15,43% en el área urbana.

Considerando estos datos tan alarmantes, es imposible pensar que el derecho humano a la vivienda se haga realidad para todas esas familias afectadas por la pobreza y la extrema pobreza, sin embargo, la Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO) estima que cerca de 60.000 viviendas (85% de unidades nuevas anuales) se construyen por iniciativa de las familias, ya sea en forma individual u organizada (en este caso bajo el sistema de producción social de la vivienda, que se caracteriza por que aplica procesos de autoconstrucción, mecanismos de autofinanciamiento y gestión progresiva). En

opinión de esta institución, sólo el 15% de las viviendas construidas anualmente lo hacen a través de empresas constructoras.

#### 3.1. La propuesta gubernamental para la vivienda

Es conocida la lucha de las organizaciones sociales por mejorar las condiciones de acceso a una vivienda adecuada para los/as bolivianos/as. Ante todos los programas implementados y los pobres resultados obtenidos, la población esperaba un gobierno que reconozca el derecho humano a la vivienda y que actúe en consecuencia; por ello cuando el Movimiento al Socialismo (MAS) lanza su programa de gobierno (2005) “Bolivia Digna Soberana y Productiva para Vivir Bien” (2006 -2010) en el que propone una política estatal orientada a facilitar el acceso a la vivienda para la población “más desprotegida”, fue muy bien recibida.

La propuesta electoral fue plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna Soberana y Productiva para Vivir Bien”, el lanzamiento del Programa de Vivienda Social y Solidaria y la constitucionalización del Derecho Humano a la Vivienda.

En este instrumento nacional de planificación, el Estado propone tres programas: **Programa de Vivienda Social y Solidaria**, que debía generar 100.000 soluciones habitacionales y 60.000 empleos calificados y más de 60.000 indirectos, en cinco años. Este programa fue cancelado en septiembre de 2010, sus resultados apenas alcanzaron 26.030 viviendas construidas.

**Programa de Fomento al Banco de Tierras**, consiste en facilitar el acceso al suelo urbano y tierra urbanizable, soporte físico – espacial para la vivienda y el desarrollo urbano, enfatizando en la accesibilidad a suelos periurbanos y tierras rurales urbanizables. “Se proyecta la recuperación y dotación de suelos y tierras urbanizables fiscales, una de cuyas metas es contar con un Banco de tierras en 50 municipios priorizados”. No se conoce sus avances.

**Programa de Catastro Municipal**, “Consiste en establecer las bases de la planificación, de gestión y ordenamiento territorial para las áreas urbanas, que a su vez posibilitará sostenibilidad en las ciudades y los asentamientos humanos



*concentrados y establece la seguridad jurídica del derecho propietario de los inmuebles. Lo anterior permitirá promover el desarrollo y la aplicación del catastro urbano, con una fase aplicativa en términos de socialización y generación de proyectos piloto. Su implementación parte por establecer los roles institucionales del manejo de catastro urbano, a nivel nacional, regional, municipal y definir la normativa concertada, para su aplicación; aspectos que serán implementados, a partir de la gestión 2007, en el nivel local bajo las directrices nacionales. Se proyecta la implementación de sistemas catastrales, con la intención de lograr 60 áreas urbanas consolidadas con catastro urbano en el mismo número de municipios”.*

Recién en julio de 2011, se dio a conocer que el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo estaba elaborando un Anteproyecto de Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano, el mismo que recién fue presentado a la Asamblea Legislativa en marzo de 2011.

### **3.2. Institucionalidad del sector vivienda**

El año 1991 se conforma el Ministerio de Asuntos Urbanos. El año 1997, Mediante Decreto Supremo Nº 24855, cambia de nombre por el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.

Hasta el año 2002 fue Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y contaba con dos Viceministerios, el de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Viceministerio de Servicios Básicos.

El año 2003, mediante la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) - Ley 2446 de 19 de marzo de 2003, pasa a depender al Ministerio de Desarrollo Económico.

Actualmente el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, constituye el organismo rector básico para la gestión del suelo urbano y la vivienda social. Estos cambios demuestran la debilidad institucional del sector vivienda, lo constante es el funcionamiento desarticulado de otras carteras de gobierno y la debilidad en términos técnicos y presupuestarios.

En términos de presupuesto al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, durante el 2011 le fue asignado el 12% (Bs. 2.428.000.000) del

presupuesto para la inversión pública y representa el 38,3% del presupuesto de del Estado Plurinacional (Bs. 2.428.000.000). Para el año 2012, se asigna al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo el 9,1% (Bs. 295.932.000) del presupuesto para la inversión pública del Estado Plurinacional (3.252.000.000). El 61,3% del presupuesto total del Viceministerio está orientado a la construcción de viviendas

Hasta fines de 2011 estaban en funcionamiento varios programas de subsidios:

- Programa de Erradicación de Extrema Pobreza (PEEP), con un presupuesto de Bs. 25.077.220.
- Viviendas de Emergencia (Fenómeno de la Niñas 2010), con un presupuesto de Bs. 12.9143.180.
- Programa de Reconstrucción de Viviendas, con un presupuesto de 3.257.574.
- El PVS, también ejecuto programas subsidiados a partir de sus dos componentes, Cualitativo y Cuantitativo, cuyas características ya fueron descritas líneas arriba, pero en resumen consistían en el primer caso, el subsidio era del 70% y el 30% restante se financiaba entre la Alcaldía (materiales locales), la ONG (elaboración del proyecto y capacitación a los beneficiarios) y los beneficiarios (mano de obra). En el segundo caso se subsidiaba la tasa de interés.

Todos estos programas, consideran beneficiarios a quienes tienen una vivienda o tienen ciertas condiciones que les permitan pagar un crédito o la contraparte exigida. Las familias que no cuentan con vivienda, lote o ingresos para contribuir con la contraparte, es decir, familias en extrema pobreza (indigentes) no son sujetos de ningún programa.

Los subsidios están orientados a la construcción de vivienda, en ningún caso se subsidia el arriendo de vivienda.

Para el año 2012, se asigna al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo el 9,1% (Bs. 295.932.000) del presupuesto para la inversión pública del Estado Plurinacional (3.252.000.000).

Se observa que en relación al presupuesto del 2011, el viceministerio de Vivienda ha disminuido en un 37,6%. La cancelación de los Programas: Erradicación de Extrema Pobreza, Reconstrucción

de Viviendas y del PVS (que actualmente se encuentra en liquidación y los recursos programados sólo le permitirán la conclusión de los proyectos en ejecución), explican esta disminución.

### 3.3. Criterios para la otorgación de los Subsidios

Todos los programas de subsidio del Viceministerio, estaban orientados a familias de bajos ingresos, por ello se realizaba una evaluación socioeconómica de los posibles beneficiarios/as, sin embargo en la práctica se han denunciado, y la gente del Viceministerio lo reconoce, existen beneficiarios cuyo nivel de ingresos le permite acceder a una vivienda por sí mismos.

En el caso de la Vivienda de Emergencia, programa que está orientado a la reposición de viviendas a las familias afectadas por un desastre natural, el criterio principal para asignar el subsidio es el que la familia hubiese perdido su vivienda, por tanto, es necesario realizar verificaciones in situ.

En el caso del Programa de Erradicación de Extrema Pobreza (PEEP) que se aplicaba exclusivamente en el área rural, no se consideraban los ingresos (puesto que no los hay, por lo menos no en el sentido que tiene para la población urbana), se consideraba la situación de pobreza de la comunidad en su conjunto.

En el caso de los Subprogramas del PVS que tenían subvención parcial, el nivel de ingresos era una variable importante que forma parte del estudio socioeconómico que debía presentarse en la carpeta del proyecto, esta información se analizaba y era validada por el área social del Viceministerio.

Por el origen de los fondos que disponía el PVS, en el componente cuantitativo la pertenencia al sector formal (aportante) era una condición que a pesar de varias propuestas no se pudo vencer. Por ejemplo, se proponía que se aceptará beneficiarios/as que al serles otorgado el crédito empiecen a aportar. En este esquema lógicamente las mujeres fueron las más afectadas ya que el 37,6% de la población económicamente activa son mujeres, falta información que nos aproxime al porcentaje de mujeres que trabajan

en el sector formal, casi con seguridad es un porcentaje bajo.

Antes del 2006, existía el Programa de Financiamiento a la Vivienda PVF, en este programa se contemplaba un subprograma denominado “subsidio a la cuota inicial”, el cual no logro ningún avance, al igual que todo el programa. A partir del PVS ya no se reconoció esa modalidad.

El gobierno es quien otorga los subsidios y en ese contexto no se otorgaron, ni otorgan “microcréditos” para la vivienda. En el caso de las microfinancieras u otras organizaciones e incluso personas que ofertan microcrédito no lo subsidian, más bien sus tasas de interés son altas, por el “riesgo crediticio que implican”

Varios especialistas han identificado la falta de seguros y seguimiento a las carteras, de los créditos hipotecarios concedidos por el gobierno como una de las principales causas de las pérdidas de recursos (carteras irre recuperables) y posterior cierre de los programas estatales de vivienda.

Los informes de ejecución del PVS, especialmente de los subprogramas 2,3 y 4, en los que se otorgaban créditos con garantía hipotecaria no son transparentes y no tienen un nivel de desagregación adecuado. Esta información no está disponible al público, a pesar que los funcionarios del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo afirman que sí y que basta con enviar una solicitud escrita para acceder a ella.

### 3.4. Compromiso y participación social

Es necesario dividir este tema en dos componentes, el primero referido a la participación del sector empresarial, en sus rubros más importantes, consultoras, profesionales independientes, empresas constructoras, entidades financieras y proveedores de materiales e insumos.

El segundo componente es el referido a la participación social, entendida a través de las organizaciones de beneficiarios y las ONG’s y Fundaciones.

En el primer componente el compromiso de las empresas consultoras o profesionales independientes no ha existido, desde el punto de



vista de los personeros del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, se realizaron convocatorias en repetidas oportunidades solicitando la presentación de proyectos, la inscripción en listas de profesionales para la supervisión, fiscalización, etc. la respuesta siempre fue baja.

El sector de las empresas constructoras, en opinión de técnicos del Viceministerio nunca se ha comprometido con la vivienda social, anteponen su visión mercantilista y sus expectativas de lucro.

Lo mismo pasa con los proveedores de materiales de construcción e insumos, a pesar que el Viceministerio firmó convenios con empresas cementeras y fabricantes de ladrillos con la finalidad de garantizar la provisión de materiales, sin embargo, a pesar de los compromisos nunca fue posible acceder a materiales en forma oportuna, las empresas constructoras han tenido retrasos importantes por esta causa. Algunos de estos materiales (cemento, por ejemplo) tenían muy baja calidad.

Desde el punto de vista de las consultoras, constructoras, proveedores, profesionales independientes, el modelo de gestión implementado por el Viceministerio es burocrático, no garantiza la aprobación (de los proyectos y menos de los informes de avance), en un tiempo prudente, los costos reconocidos por la elaboración del proyecto, las utilidades previstas para la etapa de construcción son bajos y sumado a la incertidumbre de la aprobación de informes de avance, ocasiona que exista muy poca disposición para la participación en los proyectos gubernamentales.

En el tema de financiamiento, desde gestiones de gobierno anteriores, los bancos, mutuales, cooperativas y fondos financieros, han sido renuentes en participar en la intermediación de los recursos financieros. Exigen muchos requisitos y condiciones, como plazos y tasas de interés de tipo comercial, garantías para cubrir los riesgos de carteras muy vulnerables y comisiones altas por la administración de las mismas. De esta manera la población de bajos ingresos que no cuenta con ingresos fijos y no

cuenta con documentación saneada está excluida de este sistema de financiamiento.

Con referencia a la participación social de los/as beneficiarios/as la experiencia, en opinión de técnicos del Viceministerio, ha resultado muy desalentadora. A partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, la participación y control social son una condición básica y fundamental para la gestión de proyectos de inversión pública, por ello, el Viceministerio, implemento un mecanismo de participación y control social en los proyectos del PVS, este mecanismo se denominó Comité de Vivienda (COVI), el mismo que debía organizarse en cada uno de los proyectos.

Los COVI's, salvo algunas excepciones, se han desprestigiado como resultado del manejo corrupto y discrecional que han realizado sus dirigentes, llegando a vender espacios en las listas de beneficiarios/as<sup>14</sup>, o que los dirigentes no tengan nada que ver con el proyecto (antes bien son dirigentes a organizaciones sociales y políticas ya existentes), el clientelismo y cooptación por parte de organizaciones políticas afines al gobierno, ocasionaron el desprestigio total de esta instancia.

Tampoco ha existido una real participación de los/as beneficiarios/as; cuando está iniciando el proyecto la participación es intensa -cabe destacar que especialmente las mujeres son más persistentes y organizadas-, una vez adjudicado el proyecto, los/as beneficiarios/as abandonan su rol y dejan a la empresas constructoras en libertad de acción. Esta situación empeora cuando los/as beneficiarios/as deben cumplir con trabajos como aporte de contraparte, los ejecutan casi siempre a destiempo o no los ejecutan, ocasionando retrasos en la ejecución de obras.

### 3.5. Otros aspectos del Subsidio

Especialmente en las áreas urbanas, las dificultades con las que ha atravesado el Viceministerio y los/as beneficiarios/as, están los

<sup>14</sup> Estas denuncias fueron realizadas en la ciudad de Tarija durante el Foro Departamental de Vivienda, organizado por el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, en el marco de las actividades de validación de demanda para la elaboración del Plan Departamental de Vivienda.

relacionados con la falta de suelos habilitados para fines habitacionales y los problemas de regularización del derecho propietario.

En el programa de gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo, se ha definido como política de base, el contribuir a la Regularización del Derecho Propietario (la seguridad en la tenencia, es uno de los factores más significativos de la problemática de vivienda) no se ha desarrollado la política, menos algún programa para apoyar y promover la seguridad en la tenencia. Otro programa previsto en éste documento es el de conformación de Banco de Tierras a nivel municipal, en este caso tampoco se ha desarrollado el programa.

En el programa de regularización masiva, conocido como ARCO (Acuerdos de Responsabilidad compartida), llevado adelante a partir del año 2001, no se contempló ningún tipo de subsidio monetario; sin embargo, los equipos técnicos del Viceministerio y de las Municipalidades participantes (La Paz, Cochabamba, El Alto, Santa Cruz y Sucre) elaboraron las planimetrías georeferenciadas de las urbanizaciones o asentamientos humanos, contribuyendo a bajar los costos de la regularización.

En esta última gestión gubernamental, el único avance que se conoce es la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano, el cual reproduce los errores de la Ley 2372 en actual vigencia (al momento de su promulgación Bolivia era aún reconocida como República, no se había definido el sistema autonómico, que define niveles de competencias que actualmente deben ser respetados).

Si el texto del mencionado Anteproyecto se mantiene tal cual se conoció, su implementación entra en duda, ya que invade competencias, no garantiza recursos para el funcionamiento de un programa, no resuelve los problemas de base, especialmente aquellos relacionados con el acceso al suelo y la gestión territorial municipal. Tampoco propone ningún tipo de subsidio para este proceso.

Por otra parte, las urbanizaciones/barrios, de la periferia, por su ubicación distante de las áreas

centrales y en parte por deficiencias de la gestión municipal, carecen de servicios básicos y servicios urbanos como vías, drenaje pluvial, etc. para solucionar estos problemas el Viceministerio cuenta con el Programa Mejoramiento de Barrios, que se implementa en el marco de un Convenio (Fase II) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) BO-L1038, con un financiamiento de USD 36.000.000.

Esta nueva fase contempla, al igual que la primera, la ejecución de componentes físicos y sociales; entre los físicos está la dotación de servicios básicos (agua potable y alcantarillado, en aquellas ciudades o localidades en las que no hubiera un operador del servicio bajo cuya responsabilidad estuviera la dotación de éstos servicios), mejoramiento de vías (calles), drenaje pluvial, dotación de un módulo sanitario por vivienda y la construcción de un Centro Comunitario y un área deportiva. En los componentes sociales se encuentran Desarrollo Comunitario y Regularización del Derecho Propietario.

En el presupuesto 2012 este programa cuenta con Bs. 774.015. El programa es administrado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en convenio con los Gobiernos Municipales. Este programa no interviene en barrios o zonas donde los asentamientos humanos son irregulares o informales.

Otro aspecto importante es el acceso al suelo, en otros gobiernos se trató de solucionar, a través de programas de lotes y servicios (años 80'), cuyos resultados no fueron satisfactorios y se suspendió con el cambio de gobierno.

Actualmente en el marco de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS), el Viceministerio tiene una Unidad de Titulación que lleva adelante un programa denominado 3 x mil, de acuerdo a información del Viceministerio de Vivienda este programa tiene como misión: *“La Unidad Ejecutora 3x1000 tiene por misión establecer condiciones, requisitos y procedimientos para la elaboración de la lista de Beneficiarios y la compra de lotes de terreno para la **devolución de los aportes** efectuados por los Cooperativistas Mineros, Locatarios, Veneros y Lamereros en el período comprendido entre 1970 a*

1991, por la retención del 3x1000, de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Banco Minero (BAMIN) y la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF)”.

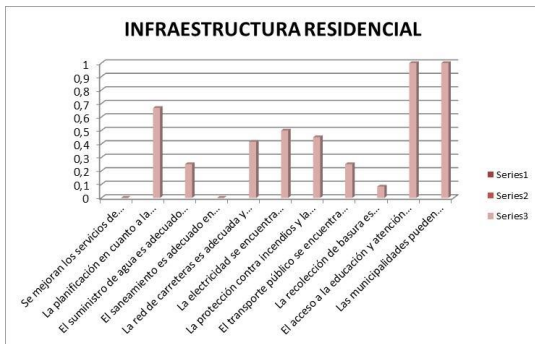
La Unidad Ejecutora 3 x 1000 fue creada mediante Resolución Ministerio N° 197 de 17 de julio de 2008, con dependencia funcional del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. El Decreto Supremo N° 9517 de 16 de diciembre de 1979 determinaba la retención del 3 x 1000 (tres por mil) sobre la liquidación bruta de minerales entregados por los cooperativistas mineros, locatarios, venteros y lameros del sector (a través de COMIBOL, BAMIN, ENAF y otros que fungieron como agentes de retención), se establece el legítimo derecho de los Cooperativistas mineros, locatarios, venteros y lameros de acceder a los beneficios esperados emergentes de dicha retención. El Decreto Supremo N° 28021 de 04 de marzo de 2005, que define como beneficiarios de la devolución de los aportes del 3x1000 (tres por mil) a los Cooperativistas Mineros, Locatarios, Venteros y Lameros que aportaron entre los años 1.970 y 1.991.

El decreto supremo N° 28744 de 09 de junio de 2006, que determina la devolución de los recursos generados por la retención del 3x1000 (tres por mil) mediante la entrega de Lotes de Terreno a través del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. El Artículo 8 del Decreto supremo N° 29163, que establece la creación de la Unidad Ejecutora 3x1000 dependiente del Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda, encargada de realizar los procesos de auditoría, liquidación y conciliación previstos en el Artículo 3 del citado Decreto Supremo y las actividades administrativas inherentes al proceso de devolución de los aportes del 3x1000 (tres por mil), bajo la responsabilidad de un Coordinador General.

El Viceministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la Unidad de 3x1000, está procediendo a la devolución de estos recursos, a través de la compra de lotes que son entregados a los mineros, locatarios, venteros, lameros, que fueron objeto de la retención antes mencionada. Cabe destacar que el origen y destino de este programa, ya que no favorece a otras poblaciones que no fueran las ya identificadas como sujetos

de la devolución. Por otra parte, se están entregando lotes pero no se garantiza el acceso a los servicios básicos, que no están incorporados en el programa.

4. INFRAESTRUCTURA RESIDENCIAL



Fuente: elaboración propia, con base en el formulario proporcionado por Hábitat para la Humanidad. 2012.

Por ser de mayor importancia para el objeto de estudio, el tema de la infraestructura residencial se enfocará hacia las condiciones, acceso y existencia de servicios básicos y urbanos en urbanizaciones/barrios y/o asentamientos irregulares existentes en la ciudad de Cochabamba.

Actualmente, la municipalidad de Cochabamba no cuenta con un programa activo de mejora en los asentamientos informales de la ciudad, por su condición de irregularidad son ignorados, “no existen”. Es necesario aclarar que a partir de la ley de Participación Popular, que disponía una nueva fuente de recursos para los gobiernos municipales, que fue denominada “recursos de coparticipación”, que es calculada con base poblacional, es decir, cada municipio recibe una x cantidad por cada ciudadano/a que residen en su jurisdicción. Estos recursos deben ser empleados en obras de mejoramiento urbano, luego de 12 años de aplicación, la administración de los recursos de coparticipación han tenido efectos positivos y negativos, con diferente peso específico en cada municipio, algunos de éstos se resumen a continuación:

**Efectos positivos**

- Los recursos municipales se incrementaron considerablemente
- La institucionalización de la participación y control social, a través de la gestión participativa municipal que incluye la planificación y el control a la ejecución de obras con recursos de coparticipación

- Mejora en la infraestructura urbana, especialmente en los municipios más pequeños.
- Incorporación en el Plan Operativo Municipal (POA) de obras para cada OTB/Junta Vecinal o Comunidad en el área rural.
- Aunque no en la forma adecuada, la municipalidad está obligada a atender las necesidades de todos los barrios, sean legales o irregulares. Los asentamientos irregulares están organizadas en OTB’s/Juntas Vecinales que demandan sus necesidades en las cumbres de planificación para la elaboración del POA municipal.

**Efectos negativos,**

- Mal inversión de los recursos, no siempre se identifican y demandan obras de importancia real para la población.
- Cooptación política de los dirigentes de las OTB’s y el Comité de Vigilancia.
- Distribución de los recursos de acuerdo a la población de cada OTB/Junta Vecinal, generando la “apropiación” de esos recursos como exclusivos de cada OTB, por “derecho adquirido”. Se han dado casos en que las OTB’s se han negado a “ceder sus recursos” a otra OTB y prefiere que se realicen obras de menor importancia, pero en su jurisdicción. En otros casos las OTB’s definieron asfaltar sus calles a pesar de no contar con servicios básicos como agua y alcantarillado.

El cumplimiento del POA, en los asentamientos irregulares es mucho más problemático que en los barrios consolidados, por razones estructurales: cómo se puede dotar de agua y/o alcantarillado, si en la zona no existen las redes o sistemas, debido a la distancia, ubicación y al costo que implica invertir en esos asentamientos (sólo se cuenta con los recursos de participación), entonces la municipalidad hace pequeñas obras, como mejoras en las calles (ripiado), habilitación de un pequeño parque o área deportiva. Otro motivo tienen que ver con razones políticas, las obras del POA son utilizadas como elemento de chantaje, las autoridades las ofertan año tras año, y de esa manera se aseguran el apoyo de la población.

En ese contexto la municipalidad actúa por presión, la misma que es ejercida a través de marchas, bloqueos, tomas de dependencias públicas, etc. De esta manera la zona de K'ara K'ara (lugar donde se encuentra ubicado el botadero municipal), está siendo atendida en sus necesidades más urgentes, denominadas obras de contingencia. Por acuerdos suscritos entre las autoridades municipales y las Juntas Vecinales, se están efectuando obras de consolidación urbana de los asentados en ese sector, apertura y mejoramiento de las vías de acceso, se han construido establecimientos educativos.

El municipio de Cochabamba cofinancio (40%) la ejecución del Programa Mejoramiento de Barrios (Fase Piloto) se intervinieron 2 barrios (1998-2000) y en la Fase I otros dos barrios. Actualmente se encuentra en proceso de licitación el Mejoramiento de dos barrios en el Distrito 6. En otros barrios, en los asentamientos irregulares que más lo necesitan no se interviene, la municipalidad debe certificar la legalidad del barrio para que se pueda realizar un proyecto.

#### 4.1. Planificación y normativa urbana

La información obtenida muestra que la municipalidad del Cercado o ciudad de Cochabamba, no cuenta con ningún instrumento actualizado de planificación y gestión territorial. Desde fines del 2000, fecha en se aprobaron los Planes de Desarrollo Distrital, no se han aprobado ningún otro instrumento de planificación física, lo cual no significa que no se hayan elaborado. El Plan de Ordenamiento Territorial (PMOT) lleva cinco versiones, ninguna aprobada, actualmente la Unidad de Ordenamiento Territorial está elaborando una nueva versión de éste plan.

También, en el marco de la Ley de Autonomías se está elaborando un Anteproyecto de Ley para la Consolidación de la Región Metropolitana, la misma que se está elaborando bajo responsabilidad de la Gobernación.

De acuerdo a normativa vigente para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal PDM's, Planes de Desarrollo Distrital PDD's, las proyecciones de población para estos instrumentos es de cinco años, para el PMOT, se ha establecido 10 años, la no actualización de datos oficiales constituye un obstáculo muy

importante para darle mayor precisión y aproximación a la realidad.

Una de las dificultades con las que atraviesa el municipio es la falta de información demográfica actualizada, el periodo intercensal ya ha superado los diez años, por tanto urge la realización de un nuevo Censo de Población y Vivienda que permitiría una mejor aproximación a la realidad, respecto a población, vivienda, servicios, etc. Además es totalmente imperativa la incorporación de la perspectiva de género, en el levantamiento y procesamiento de la información. Por otra parte también debe efectuarse el procesamiento de a nivel de unidades territoriales más pequeñas (el censo del 2001 tenía por unidad mínima a los municipios), llegando al nivel de Distritos en las áreas urbanas, y comunidades en las áreas rurales.

Retomando el tema de normativa, la Municipalidad de Cochabamba aún utiliza el Plan Director de Desarrollo Urbano elaborado en 1981. Hasta la fecha se ha ido actualizando la información y la planificación en forma dispersa, a requerimiento, en ese marco se elaboran los Planes de Estudios a Detalle (PEP), para ciertas zonas, actualmente se está realizando dos PEP's uno para la mancomunidad de nuevos asentamientos del Distrito 14, que ha concluido con una ordenanza que aprueba y autoriza la expansión urbana en este Distrito. El otro PEP, es el de K'ara K'ara, que este con este instrumento podrá consolidar su estructura urbana, se viabilizará la regularización del derecho propietario y esas áreas se incorporarán a la mancha urbana de la ciudad de Cochabamba.

Desde la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en fecha 19 de julio de 2010, se han definido competencias específicas referentes a la planificación de los aspectos físicos, sin embargo, las unidades territoriales autónomas y el nivel central mismo, no han definido con claridad estas competencias, no se ha apropiado de ellas y menos las ha normado inicialmente, a través de sus Cartas Orgánicas (municipios) y Estatuto (Gobierno Autónomo Departamental). En forma resumida se mencionan las competencias e instancias responsables para cada nivel autonómico:



- Al nivel central del gobierno le corresponden la generación de políticas, normas generales e instrumentos que guíen los procesos de planificación. El Ministerio de Planificación es responsable de elaborarlas, también es responsable de la elaboración de los instrumentos nacionales como el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, y la definición de los Lineamientos para el Ordenamiento Territorial. Ministerios como el de Medio Ambiente y Agua son responsables de la elaboración de sus planes sectoriales y la definición de lineamientos generales para la elaboración de estos mismos instrumentos en los otros niveles autonómicos.
- Al nivel autónomo departamental le corresponde la definición de políticas y normativa para el nivel departamental, el Gobierno Autónomo Departamental es responsable de elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.
- Al nivel autónomo municipal le corresponde la definición de políticas y normativa para su nivel, las mismas que deben enmarcarse en las definiciones del nivel central y tener correspondencia con las definiciones del nivel departamental; la particularidad de este nivel es que es el único cuyas competencias se territorializan en sus jurisdicciones municipales urbanas y rurales, por tanto, además de definir normativa de nivel municipal debe desarrollar institucionalidad operativa para ejecutar los planes y proyectos de intervención física.

#### 4.2. Acceso y disposición de servicios básicos

De acuerdo a información del Banco Mundial, para el 2011, el 96% de la población tenía acceso al agua, de acuerdo a esta organización *“El acceso a una mejora en el suministro de agua se refiere al porcentaje de la población con acceso razonable a una cantidad adecuada de agua proveniente de una mejora en el suministro de agua, como una conexión doméstica o pública, pozos, albercas o fuentes”*

De acuerdo a información del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, al 2010 el

porcentaje de la población con acceso al agua potable alcanzaba a nivel nacional al 75,5%; por área este porcentaje corresponde: 88,0% al área urbana y 52% al área rural<sup>15</sup>.

Información del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA) para el año 2010, la cobertura del servicio de agua potable alcanza al 48,0%. Existen 66.094 conexiones domiciliarias, la población abastecida es de 326,054 habitantes que representa el 53,2% de la población total de la ciudad (680.597 hab.)

La situación respecto a la disposición de Servicios Básicos en las viviendas, especialmente en las zonas periurbanas y rurales del país, es deficitaria, ocasionando problemas de salud, bajando la calidad de las viviendas ya que no cumplen con los criterios de adecuación necesarios para garantizar el desarrollo físico y psicosocial de los miembros de las familias que las habitan.

Con anterioridad al reconocimiento de la vivienda y el agua, como derechos fundamentales, existían disposiciones que prohibían a las Alcaldías y empresas prestadoras de servicios, el proveer de estos servicios a los denominados asentamientos irregulares, como medida de presión para impulsar su regularización, sin considerar que existen otros factores como la ubicación en áreas donde no está permitido edificar, o en áreas donde existen conflictos de propiedad. En la práctica se observa que desde los componentes estructural y del político-cultural, las municipalidades y alcaldías, así como los técnicos y prestadores de servicios todavía no reconocen a los asentamientos irregulares, por ello no intervienen en ellos.

La población de la zona sud, en su mayoría no cuenta con agua por cañería, y para proveerse la adquieren de carros cisternas, conocidos como “aguateros”, que proveen uno o dos días por semana.

En los barrios que cuentan con servicio de agua potable, dependiendo del asentamiento y la zona

<sup>15</sup> Cobertura de Agua Potable: número de personas que obtiene agua de un medio adecuado, sobre el total de la población total, expresada en porcentaje.



en la que están ubicados, en promedio cuentan con agua por tubería dos horas al día. En época de seca (octubre, noviembre y diciembre) existen racionamientos que afectan con la suspensión del servicio día por medio.

SEMAPA reconoce que en promedio se provee agua 15,70 horas día, considerando las zonas donde el servicio es de 24 horas y otras donde la provisión apenas alcanza a 1,3 hrs/día.

Respecto al costo, en los barrios de la periferia y en los asentamientos informales un turril de 200 lts. de agua cuesta, 5,6,7 hasta 8 bolivianos, en las zonas más alejadas o en áreas con mucha pendiente. En el área central y consolidadas de la ciudad, la tarifa de SEMAPA (Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado), es diferenciada por categorías (4) la tarifa media de un metro cúbico de agua es de Bs. 3,72 por m<sup>3</sup>, (1000 lts), es decir, que una familia de la zona sud debe cancelar Bs. 32,5 por los mismos mil litros que a una familia de la zona central le cuestan Bs. 3,72, es decir, paga 8,7 veces más.

Respecto al saneamiento básico el Banco Mundial, para el 2010, calcula que el 35% de la población tiene acceso a mejoras en las instalaciones sanitarias, *“El acceso a mejoras en las instalaciones sanitarias se refiere al porcentaje de la población con un acceso al menos adecuado a instalaciones de desecho de excreciones que puedan evitar eficazmente el contacto de humanos, animales e insectos con las excreciones. Las mejoras en las instalaciones van de letrinas sencillas pero protegidas hasta baños con descarga y conexión cloacal. Para que sean eficaces, las instalaciones deben construirse correctamente y someterse a un mantenimiento adecuado”*.

Según el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, para el 2010, la población que accede al saneamiento básico a nivel nacional alcanza al 49,7%, en el área urbana este porcentaje alcanza al 55,0% y para el área rural el 38%<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> *“Cobertura de Saneamiento: el número de personas que tiene acceso al servicio sanitario adecuado, sobre el total de la población total, expresada en porcentaje”*.

Para el caso de Cochabamba, según SEMAPA, la cobertura del servicio de alcantarillado alcanza al 53,16% conexiones domiciliarias; en términos de población el 53,1%, es decir, 361.791 habitantes acceden al servicio de alcantarillado.

**4.3. Energía eléctrica**

De acuerdo al INE los datos del Censo Nacional de Población y vivienda 2001 muestran que la cobertura del servicio de energía eléctrica en Bolivia alcanza al 64,38% de los hogares bolivianos, para el caso del Cercado de Cochabamba este porcentaje alcanza al 93,06% de los hogares.

El mismo INE, en el boletín Actualidad Estadística, refiere que la cobertura del servicio de energía eléctrica, al 2007, alcanza al 80,16% de los hogares.

BOLIVIA: DISPONIBILIDAD DE ENERGIA ELECTRICA, POR AREA GEOGRAFICA, 2007		
DISPONIBILIDAD DE ENERGIA	TIENE	NO TIENE
Total Bolivia	80,16	19,84
Area Rural	46,53	53,47
Area Urbana	98,2	1,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares.

A pesar que éste servicio es el que tiene mejores coberturas, tanto a nivel urbano como rural, la alta dispersión de la población que todavía persiste en el área rural dificulta la extensión de redes eléctricas. Los últimos años se está recurriendo a otras fuentes energéticas que están permitiendo mejorar la cobertura, especialmente, Organizaciones no Gubernamentales iniciaron con la instalación de fotovoltaicos y actualmente esta tecnología se ha incorporado al programa gubernamental.

Considerando que en los países vecinos, han estado atravesando por fuertes racionamientos de energía eléctrica, en Bolivia no han ocurrido este tipo de racionamientos, la disponibilidad del servicio es de 24 horas.

**4.4. Vialidad y Transporte**

Según el Banco Mundial al 2009, apenas el 7,9% de las carreteras del país están pavimentadas,

esta organización define como carretera pavimentada: *“Las carreteras pavimentadas son aquellas cuyas superficies están cubiertas por piedra triturada (macadán) y carpeta de hidrocarburo o agentes bituminosos, con concreto o con adoquines, como porcentaje de todas las carreteras del país medidos en forma lineal”.*

De acuerdo a información de prensa, sólo 30% de las carreteras de la red vial fundamental estarían asfaltadas, mientras que el porcentaje restante son caminos de ripio (41%) y de tierra (29%).

En comparación con los otros países de América Latina, Bolivia tiene el nivel más bajo en construcción y mejoramiento de carreteras. De acuerdo al Viceministerio de Transportes: *“En Bolivia, dentro de un kilómetro cuadrado, tenemos 4,52 metros pavimentados. La tasa a nivel latinoamericano se encuentra en 15,52 metros; esto es para darnos cuenta de lo bajo que estamos en Bolivia”-*

La insuficiente infraestructura caminera, afecta innecesariamente la competitividad del sector productivo debido a la falta de conexión entre los centros productivos y las principales carreteras, por ende los mercados.

A pesar de las dificultades que actualmente se presentan en temas de vialidad y transporte, el tiempo promedio de desplazamiento de las zonas de la periferia al centro de la ciudad es de 45 minutos. En el caso del desplazamiento por motivos laborales la situación es diferente, la mayor parte de las fabricas e industrias están ubicadas en la zona oeste del área de conurbación urbana (municipios de Colcapirhua y Quillacollo), en este caso, los/as trabajadores/as que viven en la zona sud de la ciudad de Cochabamba deben tomar un mínimo de dos movilidades y en promedio realizan 50 minutos de viaje. Sin embargo, es necesario aclarar que gran parte de la población de los asentamientos del sur se desempeñan como comerciantes y artesanos, en calidad de trabajadores por cuenta propia, en ese caso, en su generalidad deben desplazarse al centro de la ciudad, y ese tiempo es el mencionado líneas arriba, 45 minutos.

#### 4.5. Seguridad ciudadana

Según los miembros del Comando Departamental de Policía, la cobertura de vigilancia policial es del

40% de la ciudad, atribuyen esta baja cobertura al número insuficiente de oficiales, a la inexistencia de movilidades y equipos para hacer un eficiente patrullaje. Es evidente que la policía nacional tiene severas restricciones económicas.

Hasta la década de los años 90', Bolivia se jactaba de ser un país con los menores índices de criminalidad de América Latina. Infortunadamente, ahora no se puede decir lo mismo, hoy por hoy, los índices de criminalidad han aumentado considerablemente, esto se refleja en las estadísticas policiales. El año 2010, se produjeron 3,9 homicidios por 1.000 habitantes.

EVOLUCION DE LAS DENUNCIAS POR TIPO							
OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA							
DIVISIONES FELCC	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Homicidios	2.790	2.694	3.193	3.739	3.609	3.863	19.888
Personas	8.260	8.503	11.659	12.869	13.768	15.765	70.824
Menores y Familia	3.058	3.364	4.758	4.544	4.973	6.850	27.547
Propiedad	12.457	12.620	15.356	18.721	19.533	18.657	97.344
Económico-Financieros	3.959	4.199	3.869	4.756	5.484	6.603	28.870
Corrupción Pública	2.811	3.033	2.693	3.343	3.463	4.860	20.203
Operaciones Especiales	866	972	877	973	814	1.046	5.548
Trata y Tráfico de seres Humanos	0	0	0	0	334	338	672
<b>TOTAL</b>	<b>34.201</b>	<b>35.385</b>	<b>42.405</b>	<b>48.945</b>	<b>51.978</b>	<b>57.982</b>	<b>251.008</b>

Fuente: ONSC con base en datos del Comando General de la Policía Boliviana, mayo de 2011

En Bolivia el tema de la seguridad ciudadana adquirió una importancia trascendental debido al aumento de las experiencias personales y familiares de victimización (objetiva y subjetiva). Según el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Viceministerio de Seguridad Ciudadana entre el 2005 y el 2010 las denuncias registradas por la policía se ha incrementado en un 70%. La mayor cantidad de denuncias se refieren a los delitos contra la propiedad, robos, hurtos y robos agravados

Paralelamente al incremento de la criminalidad, aumentaron los gastos en seguridad ciudadana de forma desproporcionada. Bolivia por un largo periodo no tuvo políticas de seguridad pública y recién a mediados de los 90' se hicieron algunos esbozos de política pública en materia de seguridad.

En este periodo democrático los gobiernos de turno poco o nada hicieron por encarar políticas de seguridad ciudadana de manera planificada, organizada y coordinada con los problemas de

inseguridad y violencia urbana, así como para cambiar las viejas estructuras de seguridad y del orden público. Las políticas de seguridad se establecieron y se sostuvieron sobre programas con incoherencias institucionales internas y externas.

A pesar que los últimos 25 años de democracia el proceso no fue tranquilo ni estable, los permanentes cambios de gobierno generaron crisis de gobernabilidad política. En ese marco, hubo dificultades de trazar planes y programas de seguridad desde una visión integral; por ejemplo, durante los tres últimos gobiernos, las políticas se orientaron hacia una visión represiva que caracterizada el orden público, la que transitó hacia una policialización de la Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. La represión ejercida por la policía e incluso por miembros de las Fuerzas Armadas ha contribuido al descredito de ambas fuerzas.

Esta situación no sólo se puede entender en el contexto de la seguridad, sino también, a partir del poco compromiso institucional de la Policía Nacional, es conocido que sus miembros responden a una estructura jerárquica y patriarcal anacrónica y que no garantiza el desarrollo de un régimen de seguridad ciudadana en un marco democrático.

La alta prevalencia de violencia doméstica, relacionada con normas autoritarias que vienen de un sistema patriarcal en los hogar y con la aceptación social de la violencia física y psicológica como medio para resolver conflictos, corregir y educar, es el factor de riesgo más importante para la reproducción de la violencia en los espacios públicos; durante el 2010 se efectuaron 536 denuncias de violencia doméstica, dirigida fundamentalmente hacia mujeres, esposas, convivientes, enamoradas e hijas.

Respecto al incremento de menores infractores, según miembros de la FELCC, es alarmante, en Cochabamba, a mayo de 2011 había 21.613 jóvenes de ambos sexos, involucrados en hechos delictivos. La ciudad en la que se han identificado mayor cantidad de menores infractores es La Paz, seguido de Santa Cruz, Cochabamba ocupa el quinto lugar.

El barrio es el primer espacio público en el que incursionan los niños y niñas y jóvenes, en el juego se divierten, enfrentan sus primeros conflictos. Los barrios han cambiado y las percepciones respecto a ellos también han cambiado, la gente opina “ni los niños/as ya pueden seguir jugando en la calle, ni en la escuela están tranquilos, siempre hay que ir a recogerlos, siempre están en peligro, chicos más grandes les roban, les pegan, hasta viejos son un peligro”

Para algunas vecinas entrevistadas existe una estrecha relación entre lo que ocurre en la casa y en el barrio. Entienden que si los niños/as y jóvenes no aprenden de sus padres las normas necesarias para desarrollar relaciones sociales armoniosas, saludables, y por el contrario son víctimas de la violencia en sus hogares, éstos aprenden a comportarse con violencia. Y si en la calle encuentran un escenario que no desmiente sino que más bien confirma este esquema, los/as jóvenes se insertan en el con mucha facilidad.

Uno de los lugares de esparcimiento más visitados en las zonas populares son las chicherías<sup>17</sup>, lugar por excelencia de la sociabilidad popular, pero al mismo tiempo, es el espacio donde germinan la mayor parte de los vicios sociales.

La multiplicación de chicherías en las zonas populares es vista con recelo y temor por los vecinos y muy especialmente por las vecinas, que las consideran como lugares de “perdición”, *“los borrachos salen de las chicherías y molestan a las chicas, o peor aún las violan, así como aumentan las chicherías aumentan las violaciones, las mujeres ya no podemos caminar tranquilas, a ninguna hora”*.

Estas carencias son percibidas igualmente por algunos jóvenes, que señalan la ausencia de políticas estatales para canalizar las actividades de la población juvenil que se encuentra en situación de desatención o abandono.

Frecuentemente, el joven es estigmatizado por el sólo hecho de ser joven: donde hay una fiesta de jóvenes todos son malos, todos son borrachos,

<sup>17</sup> Las chicherías son lugares de expendio de esa bebida popular elaborada en base al maíz fermentado, esta bebida resulta económica, por tanto está al alcance de los jóvenes.

todos son drogadictos. Así pues, la percepción que asocia al joven con el delito tiende a criminalizar la juventud, más aún si el joven es pobre.

Existen diferentes instancias que desarrollan acciones de prevención y protección a niños/as, adolescentes, jóvenes, mujeres y ancianos/as:

- Las Brigadas de Protección a la Familia, creadas en 1995, están integradas por oficiales de policía mujeres. Tiene la función de brindar auxilio inmediato a víctimas de violencia, haciéndose cargo de sus agresores y llevando registros estadísticos de violencia intrafamiliar, con el fin de contribuir a la elaboración de políticas para reducir la violencia intrafamiliar, con el fin de contribuir a la elaboración de políticas públicas para reducir, la violencia. En los últimos años, estas instancias, se han institucionalizado en la policía y actualmente existen Brigadas en todos los Departamentos del país.
- Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNNA), son un servicio municipal permanente y gratuito, se creó a partir de la Ley de Participación Popular con el objetivo de generar una cultura de protección de los derechos de la niñez y adolescencia. Tiene presencia y cobertura a nivel nacional, pudiendo desconcentrar funciones en oficinas distritales o cantonales, de acuerdo con la densidad poblacional de su municipio.
- Los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES), creados en 1999, son órganos desconcentrados y de coordinación de Gobernaciones (ex Prefecturas). Su misión está relacionada con la aplicación de políticas y normas nacionales emitidas por el órgano competente.

De acuerdo al Observatorio de Seguridad Ciudadana, al 2010, existían en Bolivia 36.045 efectivos policiales, es decir que existen 36,6 policías por cada 1.000 habitantes.

El presupuesto para seguridad ciudadana se ha ido incrementando paulatinamente, para el 2006 era de Bs. 47.864.031, para el 2010 alcanzó a Bs. 195.003.024, que significaba Bs. 19,5 anuales por habitante.

Actualmente se cuenta el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, “Para Vivir Seguros” en el que se han incorporado las siguientes acciones:

1. Cultura ciudadana para la prevención que implementa las siguientes acciones:
2. Incorporación de la materia de seguridad ciudadana y vial en la nueva malla curricular educativa
3. Implementación de brigadas escolares de seguridad ciudadana
4. Desarrollo de procesos de capacitación, sensibilización y prevención dirigido a poblaciones vulnerables (niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores en todo el país).
5. Desarrollo de una estrategia comunicacional a través de campañas de educación y prevención sostenibles en el tiempo.
6. Policía fortalecida junto a la ciudadanía, que implementa las siguientes acciones:
7. Integración policía – comunidad, mediante el fortalecimiento de la Policía Comunitaria, capacitando a los efectivos policiales así como a diferentes grupos sociales sobre la prevención de la delincuencia.
8. Participación Comunitaria en Seguridad Ciudadana, la cual se desarrolla a través de la difusión, capacitación y organización de Consejos de Seguridad Ciudadana, así también proyectos de seguridad en zonas específicas de la población.

Otro aspecto de la seguridad ciudadana es el referido a la protección contra incendios, al respecto la ciudad de Cochabamba sólo cuenta con una Unidad de Bomberos “Nataniel Aguirre, que apenas cuenta con 60 miembros, cuatro carros bomberos, de los cuales sólo tres están en funcionamiento y tres ambulancias.

Bomberos tiene las áreas de combate de incendios, rescate, primeros auxilios y explosivos. Actualmente, la Unidad está a cargo del servicio pre hospitalario de todo el departamento como para el traslado de heridos en hechos de tránsito.

Los equipos de protección individual que utilizan los miembros de Bomberos no son nuevos y la mayor parte del equipamiento con que cuenta es resultado de donaciones de gobiernos extranjeras y de unidades de bomberos del extranjero.

En este contexto la mayoría de los barrios están desprotegidos frente a incendios y/o explosiones, porque en las condiciones actuales en que desarrolla sus actividades la unidad de bomberos casi siempre llega a destiempo al lugar del siniestro, esto no significa desmerecer la labor de los bomberos.

#### 4.6. El Servicio de Transporte

La dinámica del sector transportes es muy particular específicamente en la ciudad, de Cochabamba; el transporte público (que no es un servicio público ya que se encuentra en manos de privados) es diverso existen líneas de:

- Micros que realizan transporte masivo
- Trufis, movilidades de mediana capacidad,
- Taxi trufis, vehículos con capacidad para cuatro pasajeros pero que transportan hasta 7 u 8.
- Taxis, vehículos con capacidad de cuatro pasajeros.
- Radio taxis vehículos con capacidad para cuatro pasajeros atienden fundamentalmente por llamado telefónico.

Estas movilidades se encuentran afiliadas a varias Federaciones, Asociaciones y Sindicatos. A partir de 1985, la cantidad de vehículos de servicio público se incrementó notablemente como efectos de la Relocalización de mineros<sup>18</sup>, que utilizaron las indemnizaciones recibidas para adquirir un vehículo y utilizarlo como taxi o taxi trufi. En la década de los 90' se inició la importación de vehículos usados, es decir de aquellos vehículos que fueron desechados en países del primer mundo; estos vehículos en su mayoría fueron puestos a trabajar en el transporte público y contribuyen a la saturación vehicular y contaminación ambiental de la ciudad.

Si bien este crecimiento desmedido del parque vehicular ha incrementado las dificultades de tráfico que afronta la ciudad, también tiene un

efecto positivo y este está relacionado con la cobertura del servicio. Prácticamente todos los barrios de la ciudad, legales o irregulares cuentan con algún servicio de transporte, cotidiano; al ritmo en que van conformándose los asentamientos van surgiendo nuevas líneas de transporte.

Por ello los porcentajes de personas que se desplazan a pie al trabajo, estudio u otros motivos es bastante reducido. Se ha estimado que cada miembro de la familia realiza un mínimo de 2 viajes en algún tipo de transporte público.

Considerando que en un alto porcentaje de zonas y barrios de la ciudad cuentan con Unidades Educativas, ubicadas en sus jurisdicciones sería lógico pensar que todos/as los niños/as de la zona asisten a ellas, en cuyo caso el tiempo de traslado, a pie, hacia sus escuelas sería máximo de diez minutos, sin embargo, un alto porcentaje de la población en edad de estudiar se traslada a establecimientos ubicados en otras zonas o en el Centro de la ciudad, traslado que puede significar hasta cuarenta y cinco minutos en transporte público, debido al alto tráfico que ocasiona demoras significativas y a la actitud de muchos choferes que rehúyen transportar a los/as niños/as, debido a que ellos tienen tarifa diferenciada. Esta situación muestra cómo una norma elaborada para proteger y garantizar la educación de los/as niños/as puede, en la práctica, convertirse en elemento de discriminación y actuar en forma contraria a la que se planifico.

Las razones para que existan niños/niñas que asisten a establecimientos alejados de sus vecindarios, son varias y tienen diferentes causales, entre las más comunes están:

- La familia ha cambiado su domicilio en pleno ciclo escolar
- En la zona no existe un establecimiento que tenga todos los grados y niveles escolares
- Los establecimientos de la zona están sobrepasados en su capacidad (los barrios de la periferia y asentamientos concentran un mayor porcentaje de población infanto juvenil.
- Los padres buscan establecimiento de "prestigio" para que estudien sus hijos, estos

<sup>18</sup> La mal llamada relocalización despidió a miles de mineros que trabajaban en la empresa Estatal COMIBOL, dando origen a procesos de migración masivos hacia otras ciudades, entre ellas Cochabamba, donde arribaron miles de familias que originaron el crecimiento caótico de la ciudad, una ciudad que no estaba preparada para recibir una migración masiva de esas dimensiones.



establecimientos son los tradicionales y más antiguos que se encuentran en la zona central de la ciudad.

Respecto a los traslados por motivos de salud, varias zonas o vecindarios de bajos ingresos cuentan con postas sanitarias de primer nivel, pero en ellas sólo se atienden casos de enfermedades de bajo riesgo: EDAS, IRAS, consultas ginecológicas como controles pre y post natales (para obtener la certificación que acredite la asistencia de la madre y posteriormente el bebé y de esa manera solicitar el bono Juana Azurduy de Padilla<sup>19</sup>; control de niño/a sano/a y administración de vacunas.

Estos puestos de salud en general sólo cuentan con un/a médico/a general y una enfermera, carecen de farmacia y laboratorios, por tanto para enfermedades de mayor gravedad, la población debe asistir a centros de salud de Segundo y Tercer nivel, la mayoría de los cuales se encuentren al centro de la ciudad, lo cual significa al menos cuarenta y cinco minutos de traslado en transporte público.

#### 4.7. Residuos Sólidos

De acuerdo a información de la Empresa Municipal de Saneamiento Ambiental (EMSA), la cobertura del servicio de recolección de basura es del 80%, servicio que se presta en forma combinada: la depositada en los contenedores y la recogida en los carros basureros, a cargo de la empresa, las microempresas que recogen la basura especialmente de la periferia y asentamientos irregulares, y los denominados segregadores urbanos, que seleccionan la basura

<sup>19</sup> El Bono "Juana Azurduy" creado por decreto supremo 0066, el año 2009, es un incentivo económico que reciben las madres bolivianas; el bono tiene por objeto contribuir a disminuir la mortalidad materno infantil y la desnutrición crónica en niños y niñas menores de dos años en todo el país. Su objetivo es contribuir a la reducción de la morbi-mortalidad materna, neonatal y del menor de 2 años a través de:

Incrementar la demanda de servicios integrales de salud de mujeres embarazadas y niños/as menores de 2 años dentro del Modelo SAFCI.

Disminuir la inequidad que existe entre las mujeres y niños/as que no cuentan con el subsidio de lactancia con las mujeres destinatarias de la seguridad de corto plazo mediante el establecimiento de un beneficio en salud en efectivo.

separándola en componentes para ser reutilizados y otros para ser reciclados.

*"En la ciudad de Cochabamba se producen casi 400 toneladas de residuos sólidos por día".* De acuerdo al estudio "La Generación de Residuos Sólidos en los Hogares del Area Urbana de Cochabamba por Zonas y Distritos", realizado por el Programa Ciudades Focales de La Sociedad de Gestión Ambiental Boliviana (SGAB), (datos por Comunas) es posible observar diferencias entre ellas, diferencias que tienen base socioeconómica, la Comuna que menos residuos sólidos día produce es la Comuna Itocta (Distrito 9) que produce 2,2 Tn/día; le sigue la Comuna Tunari (Distritos 1 y 2) genera 39,4 Tn/día; la Comuna Alejo Calatayud (Distrito 5) genera 46,5 Tn/día; Comuna Molle (Distritos 3 y 4) genera 54,0 Tn/día; la Comuna Valle Hermoso que genera 80,9 Tn/día y finalmente la Comuna Adela Zamudio que genera 81,3 Tn/día.

Los contenedores se encuentran concentrados en los Distritos, 10, 11, 12 y en mucha menor cantidad en los Distritos 6, 5, 3 y 2. No cuentan con este tipo de contenedores los Distritos 1, 8 y 14. También existen contenedores de mayor capacidad (nueve cubos), estos se encuentran ubicados en la zona sur, específicamente en la zona de los mercados populares. Finalmente, es necesario mencionar que en todas las zonas de la ciudad existen microbasurales, donde la gente echa basura al aire libre.

La recolección en las zonas donde existen contenedores es de dos veces por semana, salvo los mercados, donde se recoge hasta cuatro veces por semana. En los barrios de la periferia y en los asentamientos irregulares, allá donde existe el servicio, la recolección se efectúa una vez por semana, quizá debido a ello existen basurales en los lotes baldíos o la basura se quema, en ambos casos constituyen factores de contaminación ambiental.

#### 4.8. Capacidad financiera y de disposición de recursos de las municipalidades.

La Ley de Municipalidades N° 2028, promulgada el 28 de octubre de 1999, reconoce que en tanto ingresos municipales se reconocen dos tipos: los ingresos de origen tributario (impuestos, tasas y patentes). Y los que no tributarios.



Se consideran ingresos municipales no tributarios, con carácter enunciativo y no limitativo, los provenientes de:

1. Pagos provenientes de concesiones o actos jurídicos realizados con los bienes municipales o producto de la política de concesiones o explotaciones existentes en la jurisdicción municipal;
  2. Venta o alquiler de bienes municipales;
  3. Transferencias y contribuciones;
  4. Donaciones y legados en favor del Municipio;
  5. Derechos preconstituídos;
  6. Indemnizaciones por daños a la propiedad municipal;
  7. Multas y sanciones por transgresiones a disposiciones municipales; y
  8. Operaciones de crédito público.
- II. Los recursos originados por la venta de bienes municipales se destinarán íntegramente a la inversión.

Desde 1994, con la Ley de Participación Popular los Gobiernos Municipales reciben fondos denominados de Coparticipación.

Los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria, se asignan de acuerdo a la siguiente tabla:

POBLACION DE MUNICIPIOS ASIGNADO	PORCENTAJE
----------------------------------	------------

- Hasta 10.000 habitantes 1 %
- De 10.000 a 25.000 habitantes 0.75%
- De 25.000 a 100.000 habitantes 0.5 %
- Más de 100.000 habitantes 0.25%

Una vez que los municipios cuenten con sus propias Cartas Orgánicas es probable que esta forma de distribución cambie, se ha hablado de un Pacto Fiscal a través del cual se definirán los mecanismos y procedimientos para la nueva distribución de recursos.

Actualmente, las municipalidades pueden emitir o comprar Títulos valores, previa aprobación del Concejo, solamente para Inversión Pública que incluye infraestructura.

La Ley de municipalidades no contempla el término de bonos, sin embargo deberá considerarse que las acciones son títulos valores al igual que los bonos. La diferencia entre una acción y un bono u obligación radica en que con

la acción se es dueño de los activos de la municipalidad, mientras que en el caso de poseer un bono u obligación, solamente se adquiere o compra parte de la deuda de la entidad emisora-municipalidad.

El control gubernamental garantiza la ejecución presupuestaria de las municipalidades a través de su incorporación al Sistema de Contabilidad Integrada y a las disposiciones regulatorias de la Ley SAFCO.

En 1999, una misión del Banco Mundial evaluó las necesidades de reestructurar el Proyecto de Descentralización Financiera y Responsabilidad – ILACO II del convenio N°033-BO, suscrito entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Banco Mundial, con base en esa evaluación determinó un plan de acción para continuar apoyando el desarrollo e implementación de un nuevo Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa – SIGMA, sobre la base de cambios conceptuales en los órganos rectores de los sistemas que regula las Leyes 1178 Ley de Administración y Control Gubernamentales”; la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (abrogada) y la Ley 1551 de Participación Popular (parcialmente derogada). De ésta manera se implementó el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa SIGMA (Decreto Supremo N° 25875 18/18/2000) , en las entidades del Sector Público.

#### Objetivos del SIGMA

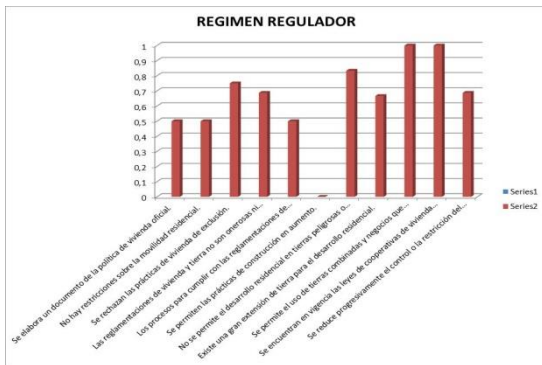
- Gestión de recursos en un marco de absoluta transparencia
- Generación de información útil, oportuna y confiable
- Promover economía, eficiencia y efectividad de la gestión pública
- Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los sistemas de control interno y externo.
- Interacción con los Sistemas de Planificación e Inversión Pública mediante la Programación de Operación y el Presupuesto, también envía información sobre resultados de gestión al Sistema de Seguimiento de Resultados SISER.

Las municipalidades, pueden dar en garantía para el pago de deudas sus ingresos, previa aprobación del Concejo y el Viceministerio de

Crédito Público, autorizándole a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, realizar el débito automático; en ningún caso a particulares, sean nacionales o extranjeras

Los activos municipales, especialmente las tierras, pueden constituir en hipotecas sobre los bienes sujetos al régimen jurídico privado que no estuvieran destinados a la atención de servicios públicos, previa autorización del Concejo por dos tercios de votos del total de sus miembros. También es posible enajenar bienes municipales sujetos al régimen jurídico privado, previa autorización del Concejo y posterior autorización de la Asamblea Plurinacional.

5. RÉGIMEN REGULADOR



Fuente: elaboración propia, con base en el formulario proporcionado por Hábitat para la Humanidad. 2012.

5.1. Política Gubernamental de Vivienda

Por mandato constitucional, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo debe definir las Políticas Generales de Vivienda considerando la participación ciudadana en los procesos de definición planificación, ejecución y evaluación. Por otra parte, en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es profundizada en el Art. 82 (HABITAT Y VIVIENDA), clarificando los niveles competenciales entre las distintas entidades territoriales autónomas.

Luego de la activa participación ciudadana (por iniciativa propia), a través de diferentes organizaciones sociales e instituciones del sector vivienda, que tuvo por resultado la constitucionalización del Derecho Humano a la Vivienda. El Viceministerio de Vivienda y Urbanismo no ha promovido ninguna actividad orientada a la definición de políticas nacionales para vivienda, suelo, financiamiento, entre otros.

Bolivia se ha adherido a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); al Pacto Internacional de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (1976) que fue ratificado el 12 de agosto de 1982; también es signatario de la Agenda Hábitat II (1996).

El 7 de febrero de 2009 fue promulgada la nueva Constitución Política del Estado, en la cual se ha reconocido el Derecho Humano a la Vivienda bajo el siguiente texto *“Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria II. El Estado, en*

*todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural”.*

Además, el derecho a la vivienda se complementa con el reconocimiento de los servicios básicos también como derechos, a través del Art. 20 que define que *“I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, posta y telecomunicaciones. I. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. La provisión de servicios debe responde a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social. III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley”.*

A la fecha no se conoce si el Viceministerio está trabajando las políticas de Vivienda, a pesar que este mandato fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, por tanto representantes del sector privado, sociedad civil, gobiernos municipales y otros que podrían constituirse en actores sociales e institucionales interesados en la solución de la problemática de vivienda no han sido convocados.

En el último año se liquidó el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS) y se creó la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA), mediante Decreto Supremo N° 986, del 21 de septiembre de 2011, estas dos medidas fundamentales para el sector vivienda fueron tomadas sin participación ciudadana y tampoco fueron difundidas y socializadas adecuadamente.

## 5.2. Exclusión, discriminación y normativa

La Constitución en su CAPITULO TERCERO – DERECHOS CIVILES Y POLITICOS. SECCION I – DERECHOS CIVILES, Art. 21 dice: "*Las bolivianas y bolivianos tienen los siguientes derechos; numeral 7 "A la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, que incluye la salida e ingreso del país"*, por tanto, no existen restricciones para la movilidad residencial.

En la práctica, por motivos de seguridad ciudadana, algunos barrios o zonas de la ciudad han construido bardas, o bloqueado los accesos, han contratado empresas de seguridad privada, etc., todas estas medidas restringen la movilidad intraurbana, afectando la circulación y el transporte.

Legalmente tampoco existen otro tipo de restricciones como aquellas que limitan o discriminan a las familias que quieren arrendar o comprar una vivienda, específicamente la Ley del Inquilinato promulgada el 11 de diciembre de 1959 en su Art. 10 dice: "*Queda prohibido al Locador: inciso b) Negar la locación de casas o departamentos a personas con familia o matrimonios con niños*". Sin embargo, una vez más es posible comprobar que mientras el componente formal-normativo de la ley dice una cosa, los componentes estructural y político-cultural, lo traducen en prácticas que contradicen lo dispuesto en la ley.

Este artículo se redactó porque a las familias con muchos niños/as, especialmente pequeños, les resultaba muy difícil conseguir una vivienda en cualquiera de las modalidades de arriendo reconocidas y practicadas en Bolivia (alquiler, anticrético y contrato mixto, este último no reconocido legalmente pero de uso frecuente).

Otro tipo de discriminación es la de género, resulta muy difícil para una mujer, especialmente jefa de hogar, arrendar una vivienda, porque los/as propietarios/as dudan de su capacidad de pago e incluso, más grave aún, de su moral.

Otro aspecto que constituye discriminación de género, es aquel que nos permite evidenciar que tanto la Ley del Inquilinato como el Código Civil sólo reconocen al hombre/varón posible locador o inquilino; como ya se mencionó, en éstos textos

al igual que en todas las normas anteriores a la nueva Constitución, se invisibiliza a la mujer, a manera de ejemplo se cita el Art. 702 referente a las condiciones generales del arrendamiento, que dice así: "*(Uso y goce de la cosa). El arrendatario debe servirse de la cosa arrendada, observando la diligencia de un buen padre de familia y usar o disfrutar de ella sólo en el destino determinado en el contrato o en el que puede presumirse según las circunstancias*".

Aproximadamente, en los últimos 10 años, Cochabamba, que se ha convertido en una ciudad universitaria, junto con el arribo de gran cantidad de jóvenes de diferentes países de nuestro continente, que demandan departamentos y casas en alquiler, se ha desarrollado un nuevo tipo de discriminación basada en la nacionalidad, raza y color; este tipo de discriminación se practica especialmente contra jóvenes (hombres y mujeres) de origen brasilero y cabo verdianos, a quienes se les niega arriendo arguyendo que son bulliciosos, no respetan a los/as vecinos/as, etc.

Se esperaba que desde la promulgación de la Constitución (en febrero de 2009) se apliquen sanciones a quienes incurran en este tipo de violaciones a los derechos fundamentales de las personas, (Art. 14.-" I. *Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna. II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona. III. El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación garantiza el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos. IV....."*, en los párrafos subsiguientes se extienden estas garantías a los/as extranjeros/as en el territorio boliviano.

Estas transgresiones a la ley son evidentes, están a la vista de todos/as, sin embargo nadie actúa para sancionarlas y hacer cumplir la ley. Hasta la fecha no se conoce de alguien o alguna familia que hubiera interpuesto alguna denuncia o proceso por discriminación, la gente no conoce sus derechos y por eso no los reclama, especialmente la Ley de Inquilinato promulgada en 1959, es desconocida, dejando en el desamparo a miles de familias cuya única forma de acceso a una vivienda es el arriendo.

Respecto a los extranjeros, a penas hablan castellano, menos conocen de sus derechos, sus antecesores (otro estudiantes) les advirtieron donde, en que zonas es más difícil alquilar y en cuáles no.

Otras formas de discriminación aún subsisten a pesar de lo dispuesto por la Constitución y otras leyes.

En Cochabamba, tradicionalmente han existido "zonas residenciales", así se denominan aquellas mayormente ubicada al norte de la ciudad y que cuentan con calles asfaltadas, todos los servicios, parques, plazuelas, mercados, agencias de banco y por tanto en ellas se ubicaban las familias con ingresos altos y también aquellas denominadas "tradicionales"

La zona sud es considerada la zona de habitación de los sectores populares, en ella generalmente no se cuenta con servicios, los equipamientos sociales son escasos o inexistentes. Sin embargo, en los últimos años esta separación ya no es tan marcada, en la zona sud hay gente con niveles de ingreso altos, comerciantes, familias que tienen miembros que han migrado a otros países y les envían remesas.

El cambio es visible especialmente a través de la calidad de vivienda, actualmente en la zona sud hay muchos edificios y casas tipo chalet, construidas con inversiones significativas.

Otro cambio significativo, son los cada vez más numerosos condóminos cerrados y en propiedad horizontal que son construidos o alquilados a familias/personas de nivel económico medio y medio-alto. En este tipo de residencias los copropietarios definen reglas de convivencia en las cuales se expresan criterios de selección de posibles nuevos/as propietarios/as o

inquilinos/as, el argumento generalmente es que no quieren vecinos molestos, incumplidos (pago de expensas), insolventes, porque eso afectaría al condominio y contribuiría a su desvalorización.

La Ley de Propiedad Horizontal del 30/12/1949, aún vigente, en su Art. 8 dispone: *"Cada propietario usará del piso o departamento en forma ordenada y tranquila. No podrá en consecuencia, hacerlo servir a otros objetos que los convenidos en el Reglamento de Co propiedad o a falta de éste, a aquellos que el edificio está destinado o que deben presumirse por su naturaleza y ubicación o la costumbre del lugar; ni ejecutar acto alguno que perturbe la tranquilidad de los demás propietarios o que comprometa la seguridad, solidez o salubridad del edificio. Así por ejemplo, no podrá establecer taller, fábrica o industria si el edificio se destina a la habitación, ni emplear su piso o departamento en objetos contrarios a la moral o a las buenas costumbres; ni alquilarlo a personas de notoria mala conducta, ni provocar ruidos o algazara en las horas que ordinariamente se destinan al descanso, ni almacenar en su piso o departamento materias húmedas, infectadas o inflamables que puedan dañar los otros pisos o departamentos. Quedará prohibido ocupar gradas o corredores de uso común. Igualmente establecer sanatorios o alquilarlo para ese objeto, así como establecer laboratorios o instalaciones que produzcan ruido. El juez instructor a petición del administrador del edificio o de cualquier propietario, podrá aplicar al infractor arresto hasta de quince días o multa de ciento a mil bolivianos, y repetir estas sanciones hasta que cese la infracción. Todo lo cual se entenderá sin perjuicio de las indemnizaciones a que haya lugar en derecho",*

Este tipo de apreciaciones subjetivas (sustentadas en valoraciones patriarcales que subyacen en todos los actos de las personas, inclusive de las propias mujeres) dan lugar a que en los Estatutos y Reglamentos de los condominios cerrados o en propiedad horizontal se incluyan éstos y otros argumentos que constituyen criterios discriminatorios ya que resulta prejuicioso definir quién o quiénes son personas de notoria mala conducta, en este tipo de calificaciones las

principales víctimas son las mujeres, a quienes con más facilidad se las juzga moralmente.

En urbanizaciones abiertas, de vivienda aislada unifamiliar no existe ninguna disposición legal que promueva o apruebe la existencia de convenios restrictivos. No ocurre lo mismo con la vivienda en condominio o en propiedad horizontal, la Ley del Inquilinato y el Código Civil, disponen la obligatoriedad de que el condómino se dote de un Estatuto y Reglamento propios, en el que se fijen las condiciones que los copropietarios deben cumplir, en cuanto a residencia, usos de áreas comunes, montos de cuotas de mantenimiento (expensas), horarios, cuotas extraordinarias y otras que los copropietarios consideren conveniente para garantizar la convivencia y buena vecindad. Los Condominios cerrados o de propiedad horizontal deben obtener su Personería Jurídica, otorgada por la Gobernación (ex Prefectura). Esta circunstancia es aprovechada por los copropietarios para establecer restricciones que pueden tener efectos discriminatorios.

### 5.3. Normativa municipal regulatoria: lote mínimo, alturas máximas y densificación urbana.

La última modificación a la normativa municipal se efectuó el año 2010 y entro en vigencia mediante Ordenanza Municipal 4100/10, 12 de mayo de 2010 que aprueba el REGLAMENTO COMPLEMENTARIO A LA NORMATIVA URBANA, en éste se efectúan nuevas definiciones respecto de:

**Superficie de lote:** disminución del tamaño mínimo de lote de acuerdo a zonificación definida en el Plan Director de 1981.

**Regularización de lotes:** define los requisitos administrativos, técnicos, legales y económicos para proceder a la regularización de lotes dentro del área urbana del municipio del Cercado.

**Cesiones obligatorias, frentes y superficies mínimas:** por Distritos y subdistritos y zonas.

**Emplazamiento de habitaciones en faja jardín:** A objeto de facilitar el rendimiento del predio y las iniciativas económicas de la población se permite la construcción de una habitación.

Define también normas para:

- Edificaciones de fondo de lote

- Alturas máximas de edificación
- Normas de aplicación general.

La edefinición del tamaño mínimo de lote, ésta redefinición parte de la constatación de que existe la necesidad de disminuir la superficie mínima de los lotes a fin de facilitar la resolución de múltiples trámites administrativos de aprobación de planos y el acceso a la tierra urbana de la población, principalmente de escasos recursos económicos, por tanto, se define la disminución del tamaño mínimo de lote en todas los Distritos y zonas de la ciudad. El rango de lote mínimo es de:

Para lotes ubicados en los cerros (San Miguel, Alto Cochabamba, villa Cosmos, Jerusalén, Cerro Verde, Huayra K'asa, Ticti, final Papa Paulo, Solterito, La Aguada, Alto Sebastián Pagador, Uspha Uspha Alto y otros con pendientes mayores a 30°

- 120 m2 para lotes ubicados en intermedio de manzana y 150 para los ubicados en esquina, lotes ubicados en cerros con pendientes mayores a 30%

Para los Distritos, 5,6,7,8 y 14

- 180 para lotes ubicados en intermedio de manzana y 250 para aquellos ubicados en esquina.

Para los Distritos 1,2,3 y 4

- 195 para lotes ubicados en intermedio de manzana y 250 para aquellos ubicados en esquina.

Para los subdistritos 2 Sarco, 3 Cala Cala y 6 Hipódromo.

- 230 para lotes ubicados en intermedio de manzana y 250 para aquellos ubicados en esquina.

Para los Distritos 10,11,12 (zona central, este y oeste)

- 330 m2, en lotes en el intermedio de la manzana y de 360 para aquellos ubicados en esquina, como límite superior.

Esta redefinición de lotes mínimos se aplica a todas las zonas urbanizables definidas en el Plan Director de 1981, como ampliación del área urbana del Plano Regulador de 1961 y el Plano General de la Ciudad de Cochabamba aprobado



por O.M. 2376/99. Estas regulaciones no han sido bien recibidas por la población que las conoce (no existe una difusión amplia y generalizada), ya que persiste la idea de la existencia de gran cantidad de tierra y la identificación de Cochabamba Ciudad Jardín, que lleva a aspirar a lotes de mayor tamaño, donde se pueda contar además de vivienda, con un jardín o huerta; dadas las condiciones de consumo descontrolado de suelo, el elevado costo y la invasión de áreas con otros usos, especialmente agrícola, forestal, etc., importantes desde el punto de vista ambiental., es necesario hacer cumplir estas disposiciones.

La Ordenanza Municipal 4100/10, 12 de mayo de 2010, ha definido las alturas máximas de las edificaciones *“Con el objetivo de ajustar las alturas máximas de edificación, se plantean nuevos parámetros para la determinación de la altura, los mismos que no se tomaron en cuenta en las anteriores disposiciones municipales como ser el frente, superficie de lote y su relación con el perfil de vía, factores que resultan de importancia relevante en la configuración del espacio construido del tejido urbano de la ciudad”*, además se ha establecido una nueva zonificación de la ciudad en 9 zonas: *“Zona de Conservación de la Imagen Urbana; Zona de Renovación de la Imagen Urbana; Zona de Consolidación de la Imagen Urbana; Zona de Preservación del paisaje; Zona de Reglamentación Específica; Ejes de Crecimiento Vertical; Equipamientos Urbanos; Área de Transición Urbana; Eje de Dinamización”*.

En la zona definida como de Conservación de la Imagen Urbana, la altura máxima permitida es de 7 plantas (P:B: + pisos); en la Zona de Renovación Urbana la altura máxima permitida es de 8 plantas (P.B. + 7 pisos adicionales); para la Zona de Consolidación Urbana se ha definido como altura máxima de 4 plantas (P.B. + 3 pisos); para los denominados Ejes de Dinamización la altura máxima permitida es de 6 plantas (P:B: + 5 pisos); Zona de Preservación del Paisaje, la altura máxima permitida es de 3 plantas (P.B. + 2 pisos); para avenidas definidas como ejes de crecimiento vertical se ha definido como altura máxima de 14 plantas (P.B. + 13 pisos)

En la práctica existen edificios que vulneran la norma en todas las zonas de la ciudad, bajo el denominativo de “altillo” o “mezzanine”, edifican

por lo menos un piso más, sin tomar las previsiones técnico-constructivas para garantizar la resistencia y calidad constructiva. Respecto a este tipo de vulneraciones y otras como retiros y usos de faja jardín, la municipalidad de Cochabamba, no ejerce ninguna acción si antes no existe una denuncia, cuando debería hacerlo de oficio.

La densidad máxima es de 560 hab/hectárea, definido para las zonas denominada como de Función Central y/o polifuncional y lo Núcleos de Descentralización, además de los Ejes de Crecimiento Vertical. Para las otras zonas denominadas zona mixta de habitación colectiva las urbanizaciones deberán acogerse a un mínimo de 50 Hab por Hectárea.

Todas estas disposiciones y otras más están contenidas en el documento "Normativa General del Área Urbana-urbanizable de Cochabamba, aprobada con Ordenanza Municipal N° 1061 /91 del 20/12/1991, mediante la cual se aprobaron cinco Reglamentos, con sus documentos técnico-legales anexos:

1. *"Reglamento de Urbanización y Construcción del Centro Histórico Distrito V"*.
2. *"Reglamento de Edificaciones", en sus 4 capítulos, incisos numerales del 1.1.1. al 4.15.25.*
- 3 *"Reglamento de urbanización y Sub-Divisiones"*.
4. *"Reglamento General de Cementerios"*.
5. *"Reglamento de Publicidad"*.

Estos instrumentos normativos están vigentes y las más recientes actualizaciones parciales son las incorporadas en la O. M. 4100/10 de 12 de mayo de 2010 y la simplificación de trámites. El 2011, en Convenio con la Universidad Privada Boliviana (UPB) se ha realizado el estudio para la **Simplificación de Trámites para la construcción**, en esa oportunidad se ha revisado toda la normativa al respecto, especialmente la emitida mediante Ordenanza Municipal 4100/10, con la finalidad de simplificar sus disposiciones y elaborar un documento de fácil acceso y comprensión por parte del público usuario.

A pesar que existen disposiciones que regulan el crecimiento de la ciudad, definen el tamaño de lote mínimo y alturas máximas, en la práctica

continúa la tendencia al crecimiento horizontal y al consumo desmedido del suelo.

Indudablemente en las áreas de asentamientos irregulares la solución de incentivar la edificación en altura no sería aplicable, por condiciones de estabilidad del suelo, excesiva pendiente, etc. no hay que olvidar que estos asentamientos en su mayoría han invadido serranías, franjas de seguridad, o se encuentran en áreas de riesgo, otro factor es el económico, los asentamientos están habitados por familias de bajos ingresos que con grandes dificultades y generalmente en forma progresiva edifican sus viviendas.

Probablemente, reducir el tamaño de lote (generalizar los 120 m<sup>2</sup> de los predios ubicados en serranías), dando prioridad a las áreas de uso colectivo como centros comunitarios, plazuelas, parques y áreas deportivas, para alentar el menor consumo de suelo y la convivencia vecinal, ayudaría a frenar el consumo desmedido del suelo.

#### 5.4. Procedimientos y costos para el registro de propiedades y obtención de permisos de construcción

Los trámites para efectuar el registro de bienes inmuebles tienen una duración aproximada de 30 días. *“El proceso se ha acortado mucho a partir de 1997, (en Cochabamba a partir del 2001) se introdujeron cambios sustanciales en el proceso del registro, utilizando los avances tecnológicos en Informática. Resultado de ello fue el cambio de técnica registral, de un sistema manual basado en el Folio Personal a otro informático basado en el Folio Real y su incorporación en el sistema informativo denominado Temis”.*

Cabe aclarar que el principal problema de registro deriva de la existencia de varias inscripciones o partidas vigentes para un mismo predio, es decir que existe duplicidad, triplicidad, en el registro, de esta manera se genera inseguridad en la tenencia y estafas ya que, especialmente en las áreas de crecimiento extralegal (asentamientos irregulares/ilegales) donde la gente adquiere lotes/terrenos con documentos no saneados y cuando inician el trámite de inscripción tropiezan con que existe otro/a propietario/a distinta de la que figura en los documentos que le fueron entregados.

*“En Bolivia, el registro es declarativo, es decir que el derecho de propiedad se constituye y la transferencia se hace efectiva por el simple acuerdo entre comprador y vendedor. El Art. 521 del Código Civil dispone que la constitución de un derecho real tiene lugar por efecto del sólo consentimiento. Además, el Art. 1538 3. del mismo Código dispone que los actos relativos a inmuebles surten efecto sólo entre las partes, salvo que sean registrados. Como en la mayoría de países de la región, la inscripción del título en el Registro de la Propiedad no es obligatoria”<sup>20</sup>.*

Como el registro no es obligatorio la gente tiene la costumbre de no registrar las transferencias hasta que no tenga una necesidad real como la de vender (transferir) su propiedad inmueble o hipotecarlo para obtener un crédito, lógicamente esto permite que los conflictos de propiedad no puedan ser subsanados.

A nivel municipal el registro cuando se ha adquirido un bien inmueble (casa, terreno, predio o lote), se debe solicitar a la Alcaldía la Visación de la Minuta de Transferencia, de acuerdo a lo establecido por la Ley 28/60, O.M. 142/54, 191/56, R.E. N° 242/03 y 334/06. El trámite de visación inicia en la oficina de la Comuna correspondiente al Distrito en el que se encuentra ubicado el predio (el Municipio del Cercado tiene seis Comunas: Tunari, Molle, Valle Hermoso, Alejo Calatayud, Itocta y Adela Zamudio), según información obtenida en la página web de la Municipalidad la visación demora 25 minutos, con la aclaración de que este tiempo puede sufrir demoras debido a la afluencia de gente.

El arancel establecido para el registro de transferencia de inmuebles en DD.RR, es:

5 X 1000 + costos administrativos que suman Bs. 50.

A nivel municipal los costos de visación varían en función al tamaño del predio y su ubicación;

#### 1. Tasa de visación en área urbana

- Hasta 500 m<sup>2</sup>, Bs. 195

<sup>20</sup> Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe. Reporte de la investigación en Bolivia. Instituto Libertad y Democracia. Lima Perú

## 2. Tasa de visación en área rural o rústica

- Terrenos de uso agrícola, mayores a 5.000 m<sup>2</sup>., Bs 120.-

- Terrenos rústicos Transf. en su integridad. Bs 215

A estos costos administrativos hay que sumar el pago del impuesto a la transferencia que implica un 3% sobre el avalúo efectuado

La Municipalidad del Gobierno Autónomo Municipal de Cercado - Cochabamba, a través de un Convenio con la Universidad Privada Boliviana (UPB) ha desarrollado un proyecto para la simplificación de trámites municipales para la otorgación de permisos de construcción, los resultados de este trabajo están disponibles para el público a través de una cartilla en la que se describen los pasos, requerimientos, tiempo y costo, de ese documento se ha extractado la siguiente información:

1. Autorización de Construcción de Vivienda. Aprobación del plano arquitectónico y autorización de inicio de obra
2. Aprobación de Construcción de Vivienda en Condominio. Visado de Planos arquitectónicos de anteproyecto y Aprobación de proyecto arquitectónico y autorización de inicio de obra.
3. Aprobación de construcción de edificios y o edificios en condominio. Visado de planos arquitectónicos de anteproyecto y Aprobación de proyecto arquitectónico, estructural y autorización de inicio de obra

Una vez admitido el trámite, dentro de un plazo máximo de 15 días calendario se hará conocer al interesado las observaciones si es que hubiesen. Los trámites relativos a la aprobación concluirán con una Resolución en el plazo máximo de 30 días calendario. En la práctica el trámite puede durar meses, entre observaciones, correcciones, nuevas observaciones.

De acuerdo a la cartilla mencionada anteriormente, en caso de autorización para inicio de obras de una vivienda el trámite pasa por 8 oficinas. Para construcción de vivienda en condominio por 13, al igual que para construcción de edificios de propiedad horizontal.

El promedio calculado corresponde a 11 pasos u oficinas.

Respecto a los costos relacionados con la obtención de permisos de construcción, estos están diferenciados por tipo de edificación:

**Para construcción de viviendas** los costos son de Bs. 31,00 + Bs. 1 Tasa de aprobación área residencial x m<sup>2</sup> + Bs. 2 x m<sup>2</sup>. Tasa de aprobación área no residencial.

### Para construcción de viviendas en condominio

Visado de Planos de Anteproyecto Bs. 35,00

Aprobación de proyecto arquitectónico, estructural y autorización de inicio de obra, Bs. 31,00 + Bs. 1 Tasa de aprobación área residencial x m<sup>2</sup> + Bs. 2 por m<sup>2</sup>. Tasa de aprobación área no residencial.

### Para construcción de edificios en condómino

Visado de Planos arquitectónicos de anteproyecto, Bs. 35,00

Aprobación de proyecto arquitectónico, estructural y autorización de inicio de obra, Bs. 31 + Bs. 1 x m<sup>2</sup> tasa de aprobación área residencial + Bs. 2 x m<sup>2</sup> tasa de aprobación área no residencial + Bs. 2 x m<sup>3</sup> tasa de aprobación plano estructural.

Respecto a la documentación necesaria para efectuar los trámites de visación, aprobación y autorización de inicio de obras, no se permite la presentación de documentos alternativos, sólo se reconocen:

- Formulario de Solicitud de Trámites, firmado por el propietario según certificado catastral y/o firmado por el apoderado según Poder Notariado.
- Certificado Catastral actualizado a nombre del actual propietario(s) emitido por la Dirección de Información Geográfica y Catastro.
- Plano de lote Aprobado, original y copia legalizada.
- Planos arquitectónicos del Proyecto, un original, dos copias (y en medio magnético formato pdf), firmado y sellado por el arquitecto con registro profesional correspondiente.
- Otros requisitos
- Folder Municipal
- Timbres

A estos documentos hay que añadir, para el caso de vivienda en condómino y edificios en propiedad horizontal:

- Planos arquitectónicos de Anteproyecto, un original, dos copias, firmado y sellado por el arquitecto con registro profesional correspondiente.
- Licencia ambiental otorgada por la Gobernación
- Planos arquitectónicos de Anteproyecto Visado por la Municipalidad.
- Plano de instalación Hidrosanitaria, un original, dos copias (y en medio magnético formato pdf), firmado y sellado por el ingeniero con registro profesional correspondiente. También debe anexarse la Memoria de Cálculo.
- Plano de Instalación Eléctrica, un original, dos copias (y en medio magnético formato pdf), firmado y sellado por el ingeniero con registro profesional correspondiente. También debe anexarse la Memoria de Cálculo.
- Plano de instalaciones Especiales, un original, dos copias (y en medio magnético formato pdf), firmado y sellado por el profesional con registro profesional correspondiente. También debe anexarse la Memoria de Cálculo.
- Plano de Proyecto Estructural, un original, dos copias (y en medio magnético formato pdf), firmado y sellado por el ingeniero con registro profesional correspondiente. También debe anexarse la Memoria de Cálculo y el estudio de suelos.

La simple observación de los requisitos legales y técnicos exigidos por la municipalidad (en un proceso "simplificado") lleva a concluir que las familias que habitan en asentamientos irregulares no pueden entrar a la legalidad en tanto no se realice una flexibilización de estos requisitos.

Otro aspecto que preocupa es aquel que refiere al caso de nuevas urbanizaciones/desarrollos urbanos, la/s persona/s que realizan un fraccionamiento para vender lotes de terreno destinados a la construcción de viviendas, sólo se limitan a ello, es decir, elaboran o contratan a un/a arquitecto/a para la elaboración del plano de fraccionamiento e inician la venta de los predios, de esta manera quienes los adquieren

deben realizar por sí mismo los trámites para la dotación de servicios básicos (si es posible hacerlo), esto significa un costo adicional y en muchos casos se encuentran con la imposibilidad de dotar de estos servicios debido a la inexistencia de redes cercanas.

Este es el común denominador en los asentamientos irregulares, el loteador solo se limita a lotear un predio que posee o ha identificado como abandonado o con propietarios desconocidos, entonces inicia el proceso de "urbanización", que en este caso significa contratar un arquitecto para que elabore los planos de fraccionamiento bajo el criterio de máxima utilización, que se traduce en disminuir la superficie de las cesiones obligatorias y disfrazarlas denominando como áreas de equipamiento a las franjas de seguridad, quebradas, o áreas de pendiente pronunciada. El proceso continúa con la venta de lotes, si es que surgen problemas de doble titulación o del surgimiento de otros propietarios que reclaman el derecho propietario, el grupo iniciará la toma o posesión de los terrenos, acciones de desalojo prosperarán en tanto y cuanto la familia afectada tenga dinero para solicitar la intervención de las autoridades. Posteriormente se inicia la construcción progresiva de las viviendas y la consolidación física del barrio o asentamiento, este proceso demora entre 15 a 20 años, tal es el caso de varios asentamientos del Distrito 9 que habitan entre 20 a 25 años y aún no les ha sido reconocido su derecho propietario.

Existen disposiciones normativas al respecto pero que son ignoradas por parte de los urbanizadores/desarrolladores y los loteadores, estas disposiciones se encuentran en el documento "Normativa General del Área Urbanizable de Cochabamba, aprobada con Ordenanza Municipal N° 1061/91 del 20/12/1991, Reglamento de Urbanización y Sub-Divisiones en el Capítulo XII Garantías. Art. 101 correlativo al 107 hacen referencia al derecho de la municipalidad de exigir garantías económicas adecuadas para la realización de obras de infraestructura (servicios básicos, apertura de vías) en las urbanizaciones proyectadas.

En el Capítulo V. Obligaciones de Realizar Obras de Beneficio Público en su Art. 122 dice: "Todo

urbanizador están en la obligación de realizar por su cuenta las obras de acuerdo con los proyectos y especificaciones técnicas que se detallan en los artículos siguientes": Art. 125 "Una vez ejecutado el replanteo del proyecto en el terreno, el loteador deberá proceder a la apertura de las vías, parques y la construcción de los cordones de acera de acuerdo a los perfiles transversales aprobados, y cuyo perfil longitudinal tendrá un peralte máximo del 10%". Art. 126 "Se deberá proceder a la ejecución de la infraestructura básica de agua, alcantarillado, energía eléctrica, losas y cordones y de acuerdo a lo determinado en el Título IV, Capítulo XII del presente Reglamento".

Como ya se mencionó a pesar de existir estas disposiciones en la reglamentación municipal, en la práctica no se exige su cumplimiento, de esta manera los loteadores entregan a los adjudicatarios su lote demarcado mediante mojones, cada propietario deberá resolver las cuestiones de instalación de servicios básicos, apertura de vías, habilitación de áreas verdes, etc. en forma individual o colectiva.

Esta situación también se ha verificado en las urbanizaciones construidas por programas nacionales como el PVS, que se limitan a la edificación de las viviendas, a presentar los planos de instalaciones sanitarias y eléctrica al interior de la vivienda, dejando para negociación posterior la conexión a redes o sistemas existentes provistas por las empresas de servicios (SEMAPA, ELFEC), que en el caso de urbanizaciones alejadas, no atienden estos requerimientos ya que sus redes no llegan hasta esos lugares, obligando a los/as propietarios/as a elaborar proyectos alternativos como la perforación de pozos, construcción de tanques sépticos y otros que en general atentan contra el medio ambiente y su economía.

Situación parecida a la anterior ocurre con el denominado "Certificado de Habitabilidad", en la cartilla "Simplificación de Trámites Municipales para otorgar el Permiso de Construcción" es necesario tramitar la extensión del Certificado de Habitabilidad, que en el caso de vivienda es opcional y será otorgado a la conclusión de construcción de la obra. En el caso de Vivienda en Condominio y Edificios en Propiedad Horizontal es obligatorio.

En la práctica, la mayor parte de las viviendas construidas en las zonas de la periferia (asentamientos regulares e irregulares) se han edificado en forma progresiva, según lo permita la economía familiar y sin contar con planos aprobados, por tanto la municipalidad no ejerce control sobre ellas, salvo si se presenta algún problema o cuando realizan controles técnicos en una determinada zona. Debido a la ausencia de dirección técnica, el uso de materiales en forma inadecuada (dosificaciones bajas, mezclas malas, malos colocados), el uso de elementos no adecuados, carencia de servicios básicos etc. las viviendas de los asentamientos irregulares no reúnen condiciones de habitabilidad y en ocasiones constituyen riesgos de vida para sus habitantes.

¿Qué hace la municipalidad para corregir, o mejor aún prevenir este tipo de situaciones? La intervención municipal depende de la capacidad operativa de las Comunas (Unidades Descentralizadas con el objetivo de descentralizar (valga la redundancia), la gestión territorial del municipio, una comuna tiene jurisdicción en varios Distritos, la Municipalidad del Cercado tiene 6 Comunas). Es a través de las Comunas que debería ejercerse el control y regulación, sin embargo, la municipalidad sólo interviene cuando realizan esporádicamente inspecciones oculares en sus jurisdicciones o cuando reciben alguna denuncia, aún en este caso se interviene con avisos pegados en la puerta o muros de las viviendas detallando el tipo de contravención, que suerte efectos de preaviso, posteriormente si no se ha regularizado la situación se procede a la demolición.

##### **5.5. Previsiones para el crecimiento de la ciudad y su adecuación a la permanente demanda de nuevas áreas para uso residencial**

Toda ciudad debería contar con instrumentos de gestión territorial (técnicos y administrativos) donde se tomen medidas para permitir el crecimiento ordenado y en condiciones técnicas y ambientales adecuadas de sus áreas urbanas. Lamentablemente, la realidad siempre supera a la planificación, la presión demográfica en ciudades como Cochabamba, es tan grande que la municipalidad se halla totalmente rebasada en tanto normativa, como en instrumentos (Plan de



Ordenamiento Territorial, Plan de Uso de Suelos, Normativa referente urbanizaciones, construcciones, etc. resulta sorprendente que la norma vigente haya sido elaborada en 1981 (Plan Director), con actualizaciones parciales o específicas para ciertas zonas, generalmente elaboradas a presión por la demanda de la población de esas áreas.

En la "Normativa General del Área Urbana-urbanizable de Cochabamba, aprobada con Ordenanza Municipal N° 1061/91 del 20/12/1991, en el Reglamento de urbanizaciones y Subdivisiones, en Art. 11, dispone áreas de uso Restringido (periferia), estas áreas están constituidas por áreas de densidad mínima donde no existen ni equipamientos ni infraestructura básica, en los ejes de conurbación: Cochabamba-Quillacollo; Cochabamba-Sacaba; Cochabamba-Valle Hermoso.

Art. 12: "El Área de Preservación Agrícola es la que corresponde a la microrregión del Valle Bajo, del valle central y de Sacaba, que físicamente rodea a la ciudad y que es la zona esencialmente agrícola. La Planificación y el control de ésta área estará sujeta a la Ley 55623/05/83) cuya aplicación estará bajo la función del Comité Urbano Microregional (C.U.M.E.-DL) 16688 (05/VIII/79".

Art. 13 "La Programación agropecuaria y forestal, del área de preservación agrícola y ecológica será determinada por las entidades regionales y sectoriales respectivas".

Todas estas áreas han sido superadas ampliamente (correspondientes a etapas en que los criterios de planificación eran otros, como la planificación microregional, superados por nuevos criterios surgidos luego de la Ley de Participación Popular que modifico los paradigmas de planificación, amplió el control y responsabilidad de los municipios hacia sus áreas rurales), sin que la Municipalidad haya podido controlarla, e inició su fraccionamiento buscando la maximización de la renta diferencial del suelo, un terreno agrícola fraccionado en lotes, sin considerar previsiones para la instalación de equipamientos sociales sin considerar franjas de seguridad, etc.

Por ello, es válido afirmar que este vacío normativo (generado por la falta de actualización y adecuación a las nuevas realidades) ha permitido el surgimiento y consolidación de asentamientos que en la actualidad son imposibles de erradicar sin ocasionar conflictos sociales.

La municipalidad del Cercado de Cochabamba ha realizado varios esfuerzos por subsanar esta situación de retraso en la planificación, a través de instrumentos como los Planes de Desarrollo Distrital, elaborados a partir de finales de la década de los 90' y posteriormente con el Plan de Ordenamiento Territorial (no aprobado) define áreas de preservación, en función a los usos de suelo definidos, lo que conlleva a la elaboración del Plan de Uso de Suelos.

Después de cinco intentos por aprobar y contar con el PMOT, la municipalidad sigue rigiéndose a instrumentos como la ya mencionada Normativa General del Área Urbanizable, el Plan Director de la Región Urbana de la Ciudad de Cochabamba, Planes Directores Sectoriales, Planes Especiales; Planes de Afectación Diferidas(P.A.D.); Planes de Extensión Parcial /P.E.P) y Planes Especiales de Detalle (P.E.D.), situación que los mismos técnicos de la municipalidad reconocen, no puede continuar, haciendo imperativa la aprobación del PMOT.

Cochabamba es un área propensa a movimientos sísmicos, pero no se toman las medidas necesarias para adecuar las construcciones a estas condiciones, como en todos los otros aspectos, existen disposiciones normativas, pero no se hacen cumplir

Normativa General del Área Urbana-urbanizable de Cochabamba, aprobada con Ordenanza Municipal N° 1061/91 del 20/12/1991, en el Reglamento de Edificaciones, en su Art. 3.7.10 Medidas de Precaución Contra Temblores, que a la letra dice: "*Cuando la estructura resistente de los edificios no sea metálica ni de hormigón armado, la estructura se ejecutará en lo posible en con base de muros resistentes exteriores continuos y de muros interiores normales a los primeros, procurando una distribución uniforme de las cargas en los diferentes pisos y zonas de la*

construcción. Para tal fin los edificios deberán cumplir las siguientes condiciones generales":

En la práctica son pocos los edificios que cumplen con las medidas de seguridad que dispone la norma.

Otro aspecto muy importante para la planificación es el relacionado a la disponibilidad de información oficial respecto a las características demográficas, vivienda y otros de la población que habita en la ciudad. Al haber transcurrido más de diez años de la realización del último censo, los datos están totalmente desactualizados e incluso las proyecciones tienen márgenes de error muy grandes, por ello es necesario realizar un nuevo censo que permitirá conocer la realidad demográfica, de vivienda, servicios básicos y otros que servirán de insumos para cualquier proceso de planificación que la municipalidad o cualquier institución u organización quiera realizar.

El último Plan de Ordenamiento Territorial ha proyectado la población para quince años, al existir retraso en la elaboración de Censo de Población y Vivienda, la municipalidad recurrió a la actualización de datos a través de encuestas por zonas, en las cuales se realizaron encuestas de actualización de indicadores clave, constituyendo estas zonas, la muestra con la que se realizó la proyección para todo el municipio.

Cochabamba no cuenta con un documento actualizado en el que se definan las áreas de expansión futuras, ya que aquellas definidas en la Normativa General del Área Urbana-Urbanizables de Cochabamba, del Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones de Propiedades urbanas, han sido ampliamente superadas, y consolidadas.

En la Normativa General del Área Urbana y Urbanizable de Cochabamba, el Art. 40 define las zonas urbanizables de la siguiente manera:

- A. Zona de Preservación Histórica
- B. Zona de Función Central Polifuncional
- C. Zona Mixta de Habitación Colectiva
- D. Zona Mixta de Habitación Semicolectiva
- E. Zona Mixta de habitación Individual Semicolectiva
- F. Zona de Habitación Individual Aislada
- G. Zona Industrial

- H. Núcleos de Descentralización
- I. Ejes de Crecimiento Vertical.

En el Art. 109. inciso B dice: *"El uso de los edificios de carácter residencial, pudiéndose en casos especiales utilizar la planta baja, mezzanine, así como un porcentaje de los pisos del edificio para comercio y servicios, dicho porcentaje es fijado por el reglamento de uso de suelos"*.

Todas estas zonas combinan sus usos entre la función residencial, la función político administrativa, comercial y de servicios. Más allá de la Reglamentación es importante rescatar la experiencia práctica, que muestra la necesidad de actualizar y ajustar estos usos con la finalidad de garantizar mejores condiciones de vida para las mujeres y hombres que habitan la ciudad, considerando también las necesidades de niños/as, población adulta (mujeres y hombres) y personas con capacidades especiales.

Una vez más se evidencia en la redacción de la Norma y sus Reglamentos la invisibilización de las mujeres ya que todo el texto está redactado bajo la presunción que el término masculino hace también referencia a la mujer, es decir es una redacción androcéntrica que considera al hombre sinónimo de ser humano.

Hace aproximadamente 10 años, en la ciudad de Cochabamba se inició la edificación de edificios de propiedad horizontal, que en estos últimos cinco años se ha incrementado considerablemente, como ya se vio existe normativa para regular este tipo de edificación, en cuanto a la situación legal también existe una Ley de Propiedad Horizontal del 30/12/1949, que a pesar de su antigüedad está aún vigente (para su actualización se ha incorporado en el Programa de Saneamiento Legislativo - Área Civil y Familiar), este programa tiene la finalidad de ordenar el marco jurídico nacional a través de ordenar cada una de las leyes con base en su texto original, incorporando las modificaciones y derogaciones, que en este caso la Ley de Propiedad Horizontal ha sufrido a partir del Código Civil, aprobado y promulgado por Decreto Ley No. 12760 de 6 de Agosto de 1975.).

Con relación a formas organizativas para el acceso a la vivienda como son las cooperativas de vivienda, éstas existen y se crean y funcionan al

amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas, promulgada inicialmente a través de un Decreto Ley N° 5035, promulgado el 13 de septiembre de 1959.

Constatando la necesidad de contar con una ley específica para Cooperativas de Vivienda, durante los años 2006 y 2007, la Fundación PROCASHA (organización no gubernamental) gestionó, hasta lograr la aprobación "En Grande" en la Cámara de Diputados de un Proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda", la misma fue inicialmente postergada mientras se aprobaba la nueva Constitución, una vez promulgada la misma ya no se retomó el tratamiento de la Ley.

Se considera imperativa la promulgación de una Ley de Cooperativas de Vivienda, con la finalidad de regular las necesidades específicas de éstas ya que al estar reconocidas como Cooperativas de Servicios están obligadas a cumplir con obligaciones impositivas que no corresponden, ya que una cooperativa de vivienda no persigue fines de lucro, por tanto debería estar exenta de ellas; las regulaciones internas de una cooperativa de vivienda no pueden ajustarse a las de una de servicios; es necesario reconocer la doble titularidad (mujer y hombre sin importar su estado civil) de los certificados de aportación, ya que el bien que se obtiene en una cooperativa de vivienda es patrimonio familiar

#### 5.6. Las OTB's y Juntas Vecinales

Las condiciones de pobreza, carencia de servicios básicos, inseguridad en la tenencia y muchos otros problemas por los que atraviesan los y las vecinas de los barrios de la periferia y los asentamientos irregulares han impulsado diferentes formas de organización barrial. En Bolivia, en 1898 ya se organizaron las primeras Juntas Vecinales, sin embargo, éstas adquirieron mayor fuerza y capacidad de negociación con las autoridades municipales a partir de 1970. Los barrios organizados demandan a las alcaldías atención a sus crecientes necesidades, de esta manera se va generando una relación de tensión permanente pero al mismo tiempo con un gran valor socio-cultural.

Al mismo tiempo, que las organizaciones se desarrollan, van adquiriendo diferentes y diversos significados en su relación con el sistema político.

En general las Juntas Vecinales representaron el rol de organizaciones contestatarias frente a gobiernos dictatoriales. También existieron Juntas Vecinales que fueron cooptadas por los diferentes partidos, a pesar de ello es necesario reconocer que en la mayor parte de los casos las Juntas Vecinales se han organizado y existen en torno a las necesidades de los más pobres. Para los barrios de pobres, la junta vecinal es condición de inserción urbana, cada servicio básico, cada vía mejorada, cada establecimiento educativo construido, cada "canchita" de fútbol construida, la legalización se han logrado con idas y venidas, marchas, bloqueos y otras medidas de presión que han ejercido las juntas vecinales.

La estructura operativa del Gobierno municipal está en relación con los barrios de su jurisdicción, en función de responder a las demandas presentadas a través de estas organizaciones. Lamentablemente la existencia de estas organizaciones es fundamental para el funcionamiento del clientelismo político y el gobierno prebendalista de los municipios en el país.

Las zonas residenciales y comerciales están legalmente consolidadas, por lo que la población no requiere de organizarse para resolver sus problemas. Este es un problema individual con la Alcaldía.

La Ley de Participación Popular N° Ley 1551, promulgada el 20 de abril de 1994, reconoce como sujetos de la Participación Popular, a las Organizaciones Territoriales de Bases (OTB'a), expresadas en comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, disponía también la necesidad de que las OTB's se doten de personería jurídica, sujeta a ciertas condiciones que la misma ley prevé.

Por otra parte, la Ley definía los derechos de las OTB's, con relación al gobierno municipal; en resumen estos derechos están referidos a garantizar la participación y control social de los/as ciudadanos/as en la gestión municipal.

La creación de una nueva forma de organización vecinal, que se superponía a las juntas vecinales fue muy resistida, por las juntas vecinales a través de las Federaciones Departamentales de Juntas Vecinales (FEDJUVE) que consideraban que las

OTB's usurpaban sus funciones, a pesar que la Ley reconocía a las juntas como formas de organización en las zonas urbanas.

Es evidente, que las OTB's lograron desestabilizar a las Juntas Vecinales, por lo menos en la ciudad de Cochabamba, ya que se organizaron e hicieron reconocer su personería jurídica, en algunos casos dividiendo Juntas Vecinales, agrupando una o dos zonas (con juntas vecinales propias) en una OTB. Por otra parte, la ley obligaba a los/as residentes de un municipio a organizarse, en ese caso tuvieron que hacerlo los/as vecinos/as de los barrios consolidados, no hacerlo significaba quedar al margen de los fondos de coparticipación y de la participación en los procesos de planificación y control de la gestión municipal.

La Ley de Participación Popular dispone también la creación del Comité de Vigilancia, que como su nombre dice tiene la atribución de vigilar la correcta inversión de los recursos municipales, control sobre los gastos y pronunciarse públicamente sobre el presupuesto y las rendiciones de cuentas, que si no cuentan con la aprobación del Comité de Vigilancia, no son aceptados por el Ministerio de Hacienda.

Al abrirse este nuevo espacio de participación, se consideraba que constituía una gran oportunidad para la participación de las mujeres, sin embargo, existe una estructura rígida de liderazgo predominantemente masculino, a pesar de los cambios observados los últimos años, el dirigente sigue siendo el hombre. Varias ONG's de orientación feminista ha realizado seguimiento, capacitado, promovido y fortalecido los liderazgos femeninos, sin embargo, los resultados siguen siendo desalentadores, hay etapas en que logra posesionarse una mujer en la directiva de su OTB y se establece un predominio de mujeres en la estructura de la organización (los hombres "les dejan espacio a las mujeres"), en la próxima gestión puede cambiar la situación y retoma el liderazgo un hombre.

Se han dado casos en los que incluso la secretaría de Vinculación Femenina estaba ocupada por un hombre. La participación de la mujer en las directivas de las OTB's es baja, sin embargo su participación en las actividades de base y supera

en mucho la participación de los hombres, reproduciendo los roles patriarcales que asignan a las mujeres los roles de domésticos y de reproducción y a los hombres los roles de proveedor y jefe de familia.

A fines de los 90' el movimiento feminista logro la promulgación de la Ley de Cuotas, que obliga a incorporar un mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos presidenciales, de los entonces senadores y diputados, concejales municipales. Anecdóticamente, en Bolivia, se acató lo dispuesto por la ley pero en las primeras elecciones posteriores a la aprobación de la ley, se efectuó una fraude electoral para favorecer a los hombres, que fue conocido como los "diputados travestis", aclarando el hecho, varios partidos inscribieron sus listas con nombres de mujeres candidatas en el mínimo permitido, es decir, el 30%, sin embargo en el momento en que los/as candidatos/as electos se aproximaron a recoger sus credenciales, resulto que María, era Mario, Ernestina era Ernesto, y había ocurrido un error en la transcripción, pero ya habían sido electos.

De esta y otras maneras fue mal utilizada la ley de cuotas, los partidos políticos siempre se dieron formas para burlarla. A pesar de todo, las mujeres fueron ingresando, de a poco en el escenario político, en los espacios de decisión. La actual Constitución define la participación paritaria es decir, 50/50, sin embargo en la última elección municipal se observaron nuevas irregularidades, las listas si tenían 50% de hombres y 50% de mujeres, pero éstas ocupaban en su mayoría las suplencias.

### 5.7. El arrendamiento de vivienda

De acuerdo a los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001 en el Cercado Cochabamba, el 37,56% los hogares ocupan su vivienda en condición de arriendo<sup>21</sup> (alquiler, anticrético y contrato mixto).

Existe una ley de Inquilinato promulgada el 11 de diciembre de 1959, actualmente se encuentra incorporada en el Programa de Saneamiento

<sup>21</sup> Bolivia: Carencias, Déficit Habitacionales y Acceso a Servicios Básicos" INE. 2003

Legislativo – Area Civil y Familiar<sup>22</sup>. Quizá por su antigüedad y por las modificaciones de que fue objeto, los contratos de alquiler se elaboran con base en el Código Civil, que en sus distintos artículos (685 al 722, específicamente para vivienda del 713 al 722), regula las condiciones en las cuales se efectúa el contrato al que se sujetan las partes. Por ejemplo, respecto al plazo máximo por el que se puede arrendar está definido como 10 años, las causales de resolución del contrato, prohibición de arrendar y dar en anticresis (contrato mixto), prohibición de subarrendar, etc.

A parte de la celebración del contrato de alquiler que es un contrato privado, existe el contrato de anticrético que es un documento público, que surte efecto a partir del día de su inscripción, en Bolivia es muy común que los contratos de anticrético no son objeto de gravamen, situación que establece desventaja para el anticresista (persona o familia que entrega el dinero), ya que si el propietario, vende o se le remata su inmueble el anticresista queda desprotegido.

Se desconoce el número total de viviendas que se encuentran en arriendo, ya que no existe un registro que controle el consumo de vivienda vía alquileres o anticréticos. De acuerdo a la Ley 843, de Reforma Tributaria, todo ingreso por alquiler debe ser declarado en los ingresos sujetos al impuesto al Valor Agregado (IVA), a cuyo efecto el/a propietario/a debe inscribirse en las oficinas de Impuestos Internos y obtener su número de Identificación Tributaria (NIT), de esta manera deberá extender factura a su inquilino, quién a su vez puede descargar en su declaración de ingreso al Impuesto al Valor Agregado (IVA).

A pesar de existir estas disposiciones se estima que sólo cumplen con este requisito un 10% de las viviendas (vivienda aislada, departamento,

habitación suelta) que se encuentran en arriendo. Durante los últimos años con el incremento de los departamentos también ha incrementado el número de contribuyentes por concepto de alquiler.

En la zona sud y en aquellas en que existen Asentamientos Irregulares también existen vivienda para el arrendamiento, pero en general no están sujetas a ningún control, ya que en la mayoría de los casos los contratos de alquiler o anticrético son verbales y que las viviendas arrendadas son por lo general habitaciones sueltas donde conviven una o más familias, incluida la del/a propietario/a, no se otorgan facturas y no se pagan impuestos.

En cuanto a montos o precios de arrendamiento estándar o regulados, no existen, estos se fijan en función al mercado, en el último tiempo las Agencias Inmobiliarias hemos asumido el rol de reguladoras, estas oficinas manejan ciertos estándares definidos por la ubicación, características socioeconómicas de la zona, servicios e infraestructura existente, incluso el status. Pero en general el precio lo pone el/a propietario/a y es el mercado que define en última instancia ese precio.

Hay que destacar que en Bolivia, el propietario tiene un alto valor, social y económico, cuando se habla del acceso a una vivienda adecuada, se piensa en vivienda propia, no se alienta ni promueven otras formas de acceso a la vivienda, que existen pero que son consideradas como parte del problema antes que una solución. La falta de regulación y control sobre el mercado de vivienda en arriendo hace que la población que accede a una vivienda en alquiler o anticrético lo vea como una situación transitoria o una situación que ya se ha vuelto permanente y que expresa un fracaso.

<sup>22</sup> El Programa de Saneamiento Legislativo tiene la finalidad de ordenar el marco jurídico nacional a través de la revisión de cada una de las leyes con base en su texto original, incorporando las modificaciones y derogaciones, que en este caso la Ley de Inquilinato, varios de sus artículos fueron modificados o derogados por leyes posteriores, concretamente por los Códigos Civil y de Procedimiento Civil que fueron aprobados y promulgados por Decreto Ley No. 12760 de 6 de Agosto de 1.975. El detalle de derogaciones y modificaciones existentes cursa en el propio texto ordenado de la Ley del Inquilinato.



GLOSARIO

AEVIVIENDA	Agencia Estatal de Vivienda
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
ASFJ	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero
BAMIN	Banco Minero
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABOCO	Cámara Boliviana de la Construcción
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
COVI	Comité de Vivienda
DD.RR.	Derechos Reales
EDAS	Enfermedades Diarreicas Agudas
EMSA	Empresa Municipal de Saneamiento Ambiental
ENAF	Empresa Nacional de Fundición
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONVI	Fondo Nacional de Vivienda
FONVIS	Fondo Nacional de Vivienda Social
ILD	Instituto Libertad y Democracia
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IRAS	Infecciones Respiratorias Agudas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAS	Movimiento al Socialismo
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
OTB	Organización Territorial de Base
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEP	Planes de Estudios a Detalle
PFV	Programa de Financiamiento a la Vivienda
PMOT	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial
PNSV	Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda
PROVIVIENDA	Programa Nacional de Apoyo a la Política de Vivienda
PVS	Programa de Vivienda Social
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SGAB	Sociedad de Gestión Ambiental Boliviana
SEMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa

**BIBLIOGRAFIA**

- ASFI. Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero  
2011 Evaluación del Sistema Financiero. Al 31 de diciembre de 2011. La Paz – Bolivia
- Centro de Promoción de la Mujer. Gregoria Apaza.  
2011 Balance Sobre la Situación de Violencia Hacia las Mujeres. La Paz-Bolivia.
- Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.  
2012 Bolivia: La Economía en 2011 y Perspectivas para el 2012. Reporte Económico. Unidad de Análisis Legislativo. – UAL.
- Estado Plurinacional de Bolivia  
2009 Constitución Política de Estado. Vicepresidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La Paz, Bolivia
- Facio Montejo, Alda  
1992 Cuando el Género Suenan Cambios Trae. (Una Metodología para el Análisis de Género del fenómeno Legal). San José, Costa Rica
- Farah H. Ivonne, Vasapollo, Luciano (Coordinadores)  
2011 Vivir Bien: ¿Paradigma no Capitalista? CIDES-UMSA. La Paz, Bolivia.
- Flores Monti, Carlos  
2006 El Catastro Rural en Bolivia. La Paz – Bolivia
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM  
2009 Nosotras Somos de la Tierra, de la Pachamama. Estado de Situación sobre Tierras y Mujeres Indígenas. La Paz - Bolivia.
- Foro del Sur, CEDIB. Talleres de Análisis y Propuestas  
2006 Análisis de la Situación de la Tierra en Bolivia. ¿Es necesaria una segunda reforma agraria?. Cochabamba – Bolivia.
- Fundación Jubileo  
2010 Balance Económico y Social. La Paz – Bolivia.
- Fundación Jubileo  
2008 Guía para la Interpretación y el Análisis del Presupuesto General de la Nación. La Paz-Bolivia
- Fundación TIERRA  
2009 Bolivia, Post Constituyente. Tierra, Territorio y Autonomías Indígenas. Memoria Seminario Internacional.
- Fundación Tierra  
s/f Los rostros femeninos de la Reforma Agraria. Retos inconclusos en el tema Género. Esteban Sanjinés Delgadillo.
-

Fundación Tierra

2000 La Ley INRA en el Espejo de la Historia. Dos Siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. Con el apoyo de AOS (Ayuda Obrera Suiza), EZE (Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo); ICCO (Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo); IDRC (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Impreso en Artes Gráficas Latina. La Paz-Bolivia

Fundación Tierra

2010 Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama. Informe 2010. La Paz – Bolivia.

Groulux, Benjamín

2010 Género, Vivienda y Hábitat. Estado de Situación en Bolivia y Propuesta para el Índice de Cumplimiento del Derecho. Editor RED HABITAT. Taller de proyectos de Investigación del Hábitat Urbano-Rural. KEN Impresores. La Paz, Bolivia.

H. Municipalidad de Cochabamba, Dirección de Planificación

1922 Normativa General del Area Urbana-Urbanizable de Cochabamba. Cochabamba-Bolivia.

H. Municipalidad de Cochabamba, Dirección de Planificación

2010 Reglamento Complementario a la Normativa Urbana. Aprobada con Ordenanza Municipal 4100/10 del 12 de mayo de 2010.

H. Municipalidad de Cochabamba, Dirección de Planificación

2011 Simplificación de Trámites Municipales para otorgar el Permiso de Construcción.

Instituto Nacional de Estadística INE

s/f Proyecciones 2006, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Instituto Nacional de Estadística INE-UDAPE. La Paz, Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística, INE

2003 Carencias, Déficit Habitacional y Acceso a Servicios Básicos. La Paz – Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística, INE

s/f Actualidad Estadística. Estadísticas e Indicadores Económicos y Sociodemográficos de Bolivia.

Instituto Libertad y Democracia

s/f Evaluación Preliminar de la Economía Extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe. Lima – Perú.

Instituto Nacional de Reforma Agraria

2008 La Tierra Tiene Nombre de Mujer. Equidad y Género en el Proceso de Saneamiento de Tierras. La Paz – Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo

2006 Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia. <http://www.planificacion.gob.bo/>

Ministerio de Autonomías

2010 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez. Ley N° 031. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Justicia. Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales

2008 Plan Nacional para la Igualdad. “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien”.

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

2011 Programa de Operaciones Anual Reformulado Gestión 2011. La Paz Bolivia.

Morales, Rolando

2003 Situación Actual del Financiamiento a la Vivienda en Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo. CIESS-Econométrica, SRL. La Paz – Bolivia

Naciones Unidas

2008 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Plataforma Política de la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

2006 Cuál es el Rol y Responsabilidad de los Gobiernos Locales en Relación a las demandas y necesidades de las mujeres respecto al Hábitat y la Ciudad.

- Foro de Género de las Américas. Panel sobre Igualdad de Género en el goce de los Derechos Sociales y Culturales. Derechos, legislaciones y prácticas. Acceso a la Vivienda y la Ciudad. Liliana Rainero.
- Seminario Internacional Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas. Liliana Rainero. Bogota – Colombia.
- Indicadores Urbanos de Género. Instrumentos Urbanos de Género. Liliana Rainero y Maite Rodigou. Córdoba - Argentina.
- La equidad de género como condición del desarrollo sustentable. Liliana Rainero, Celeste Bianciotti y Alfonsina Guidara. Cordoba – Argentina.
- El Espacio Local: Oportunidades y Desafíos para el Empoderamiento de las Mujeres. Una Visión Latinoamericana. Alejandra Massolo.
- Pobreza Urbana, Exclusión Social y Asentamientos Irregulares. Una mirada de Género. Charna Furman.
- Producción Social del Hábitat y neoliberalismo. El capital de la gente versus la miseria del capital. Liliana Rainero
- La Incursión de las Mujeres en los procesos de Descentralización. Alejandra Massolo

Red Nacional de Asentamientos Humanos – RENASEH

2007 Propuesta para la Inclusión del Derecho Humano a la Vivienda en la Asamblea Constituyente. Cochabamba – Bolivia.

Viceministerio de Seguridad Ciudadana

2011 Informe Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. <http://www.onsc.gob.bo/>

Viceministerio de Seguridad Ciudadana

2011 Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. Estado de Situación de la Inseguridad Ciudadana en Bolivia, 2005-2010. . <http://www.onsc.gob.bo/>

<http://www.vivienda.gob.bo/>

<http://www.Orp.gob.bo/>

#### LEYES Y DECRETOS

- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, N° 1715
- Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano.
- Ley de Propiedad Horizontal. (1949, vigente)
- Ley de Municipalidades N° 2028. La Paz Bolivia (parcialmente derogada)
- Ley de Gastos Municipales. N° 2296..
- Ley de Bancos y Entidades Financieras. Decreto Supremo 26581.
- Decreto Supremo N° 26130. Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley 2028 de Municipalidades.
- Decreto Supremo N° 0986. Creación de la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA).

Estas leyes y Decretos Supremos se encuentran en la Gaceta Oficial de Bolivia ([www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/)) o en el Programa de Saneamiento Legislativo, de la Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, ([www.psaneamiento.vicepresidencia.gob.bo/](http://www.psaneamiento.vicepresidencia.gob.bo/)) que incorpora las modificaciones o derogaciones parciales que haya sufrido la ley y acredita su vigencia.