

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I	
INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?	59
<i>Emilio Duhau</i>	
CAPÍTULO II	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN	
Nota introductoria al capítulo II.	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas.	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social.	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980).	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires	369
Nota introductoria al Capítulo III	205	<i>Pablo Vitale</i>	
<i>Walter Fernando Brites</i>		CAPÍTULO V VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano.	211	Nota introductoria al Capítulo V	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable.	233	La informalidad institucionalizada en México.	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada	433
Nota introductoria al Capítulo IV	301	<i>Ninotchka Matute R.</i>	
<i>Victor Delgadillo</i>		Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009).	447
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

CAPÍTULO VI

VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret.	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	591

Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas

Sonia Elizabeth Jiménez Claros*

Resumen

El presente artículo tiende a la visualización de los juegos conceptuales respecto a la necesidad, la exclusión y la precariedad urbana en cuanto a las diversas perspectivas de comprensión de la pobreza. En ese marco de disquisiciones, se brinda una visión global de la reproducción de la pobreza en las ciudades de Bolivia. La parte final conlleva miradas a ciertas propuestas gubernamentales y plantea cambios de sentido en cuanto a la reversión de la situación actual a partir del reconocimiento de la insuficiencia de acciones y la urgencia de un Estado que genere opciones y capacidades públicas para incluir a los sectores más vulnerables dentro de sociedades y ciudades equitativas, justas y solidarias.

Palabras clave: pobreza, exclusión, precariedad urbana, inequidad, calidad de vivienda, sectores populares.

Abstract

This article tends to display the conceptual games about necessity, exclusion, urban insecurity and the different perspectives of understanding poverty. In this framework of disquisitions, it provides a global view of the reproduction of poverty in the cities of Bolivia. The final part entails certain government proposals and it suggests changes of direction as to the reversal of the current situation, from the recognition of the lack of actions and the urgency of a state that generates options and public capabilities to include the most vulnerable sectors to fair, just and solidary societies.

Keywords: poverty, exclusion, urban insecurity, inequality, housing quality, popular sectors.

* Instituto de Investigaciones de Arquitectura y Área de Ciencias Sociales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón. Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio Habitacional (PROMESHA), en Bolivia.

La pobreza, la exclusión y la precariedad urbana

El concepto de pobreza humana es multidimensional, pues va más allá de la insuficiencia de ingresos o la falta de acceso a servicios, y se define como la privación de las capacidades de las personas, incluyendo la falta de dignidad, de inclusión y de derechos ciudadanos. En ese contexto, la pobreza es un fenómeno complejo que puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Existen diferentes modos de comprensión y medición de la pobreza en los diversos países y regiones. Entre estas numerosas interpretaciones, es posible visualizar la perspectiva fundamentalista que sostiene que la pobreza se define por la falta de recursos necesarios para garantizar un conjunto de bienes y servicios considerados mínimos para la subsistencia¹. Para los fundamentalistas del mercado, la pobreza es un fenómeno de la naturaleza, inevitable como la muerte, y su alivio tiene un objetivo: garantizar la estabilidad política para que el mercado opere con libertad. Hay otros que sostienen que la pobreza se debe a excesos y a la sobreexplotación. Para estos últimos, la existencia de un Estado capaz de construir un nuevo pacto social es esencial.

Este discurso se organiza en torno a la defensa de la perspectiva ética de asegurar derechos universales entendidos como mínimos sociales establecidos en cada sociedad y de propuestas concretas de una nueva regulación social. La dificultad política de esta vertiente teórica es identificar a los actores políticos capaces de establecer este nuevo pacto redistributivo. Por esta razón, empiezan a atribuir al Estado un rol protagónico en la construcción de estas alianzas que la historia reciente no ha reconocido.

1 Los fundamentalistas del mercado, según el sociólogo Silvio Caccia Bava (2004), son los representantes de las 600 grandes corporaciones transnacionales que producen un 25% de los bienes y servicios del planeta. Sus principales representaciones colectivas son el FMI, la OMC y el Banco Mundial, este último dedicado especialmente a la formulación de políticas de combate a la pobreza.

Hay todavía aquellos que ven la pobreza como una *construcción histórica*, es decir, así como la riqueza, ella es producida por intereses de clase que se expresan por vía de las políticas públicas, por vía de las leyes, de los impuestos, en fin, de la acción del Estado. Es en esta vertiente que se identifican las causas de la pobreza con el modelo de desarrollo, tornando visible lo que las otras teorías procuran mantener oculto: *la lógica de la acumulación, la relación entre lo económico y lo social* (Caccia Bava, 2004: 7).

El concepto clave que permite trabajar la cuestión de la pobreza en su dimensión política es la exclusión social, que expresa la nociva decisión histórica de unos por el alejamiento de otros. Como refiere Demo:

La condición más aguda de la pobreza es la exclusión de carácter político, históricamente producida, mantenida y cultivada. Así, ser pobre no es tanto “tener” menos, sino “ser” menos. [Esto] lleva a visualizar, desde luego, que la pobreza expresa una situación de confrontación histórica entre los que son menos y más desiguales, apareciendo bajo múltiples formas concretas (Demo, 1997: 4).

Desde esta postura se establecen relaciones con el Estado mediadas por los actores colectivos que representan y defienden los intereses de las clases populares. Los dilemas planteados son la existencia de mecanismos que producen la exclusión social, sus implicaciones políticas, su mudanza o el desarrollo de políticas que compensen continuamente los efectos nocivos².

La exclusión social se manifiesta en forma de múltiples males sociales (pobreza, empleo informal, inquietud política, delincuencia y falta de acceso a viviendas, salud y educación, para citar algunos), los cuales generan la disminución del bienestar y limitan la capacidad de grandes sectores de las poblaciones de participar eficazmente en una economía de mercado. Por consiguiente, una noción de exclusión social refiere:

Procesos y prácticas de las sociedades complejas que son factores de riesgo social compartidos por determinados colectivos sociales (inmigrantes,

2 Faria Vilmar manifiesta que “las políticas de inclusión tienen, necesariamente, un carácter redistributivo de la riqueza socialmente producida” (Vilmar, 1997).

colonos, mujeres, indígenas, discapacitados) en un contexto social caracterizado por el debilitamiento de la sociedad salarial y de los regímenes de seguridad social, palpables en situaciones generalizadas de desempleo de larga duración, inestabilidad, flexibilidad, degradación de las condiciones prevalecientes del mercado de trabajo urbano, incremento del déficit de vivienda y aparición de nuevas formas de pobreza entre migrantes, mujeres y jóvenes, así como de discriminación político-institucional y étnico-lingüística (Ziccardi, 2006: 11-12).

La pobreza, la exclusión, la desigualdad social y, por ende, la precariedad urbana³ son los problemas más graves que se enfrentan en la actualidad. La precariedad urbana se vincula estrechamente con el tugurio⁴, que en un sentido extenso comprende los asentamientos humanos agrupados de bajos recursos con viviendas precarias, altas densidades y bajos estándares de vivienda en lo que respecta a servicios y equipamiento, así como al escaso o nulo reconocimiento de las autoridades públicas.

La exclusión significa pobreza, discriminación, subalternidad, desigualdad y falta de acceso. “Excluidos” y “excluyentes” están en permanente conflicto y confrontación, por cuanto la condición para la dominación de algunos es la exclusión de muchos⁵. Aunque los excluidos de los sectores populares siempre han vivido en condiciones de precariedad y con dificultades para acceder a una vivienda adecuada, servicios básicos, educación, salud y trabajo remunerado, actualmente se ve un agravamiento de la situación, sobre todo en términos de ampliación de las desigualdades y asimetrías. Por consiguiente, en las ciudades se observan prácticas de exclusión y discriminación a las que están sometidos, particularmente, los

3 El concepto de precariedad urbana se refiere específicamente a las características deficitarias cualitativas del hábitat de las familias, especialmente respecto a la vivienda.

4 En el año 2002, la ONU definió que solo es posible hablar de la existencia de tugurios cuando se cumplen de manera conjunta ciertas condiciones o características, a saber: tenencia insegura, acceso inadecuado a agua potable, acceso inadecuado a saneamiento y alcantarillado, mala calidad estructural (ausencia de edificación sólida) y hacinamiento.

5 Los “excluidos” son principalmente trabajadores rurales sin tierras, indígenas y campesinos de minifundios o granjas de subsistencia, trabajadores urbanos desempleados o subempleados, trabajadoras domésticas, vendedores callejeros, obreros de construcción temporarios, operarios de fábricas con contratos precarios y jóvenes que nunca tuvieron un trabajo estable.

indígenas, la gente de escasos recursos, las madres solteras o mujeres cabezas de hogar, los ancianos y los minusválidos, que se constituyen como los sectores más vulnerables de las sociedades.

El deterioro de la vida comunitaria y el debilitamiento de la cohesión social han creado un clima propicio para la proliferación de violencia, inseguridad y riesgo. El miedo y la paranoia de la incertidumbre y la vulnerabilidad se han constituido, en los últimos años, en los nuevos factores nocivos de construcción de ciudades. Por consiguiente, las condiciones están dadas para el incremento de la delincuencia. En este punto concordamos con quienes manifiestan que es imposible pretender ciudades sin violencia, sin miedo y sin amenazas cuando las necesidades vitales de la mayoría siguen insatisfechas. Esta situación requiere de soluciones y acciones impostergables.

Pobreza, exclusión y precariedad en Bolivia

Bolivia vive un proceso creciente de urbanización de la pobreza, el cual está vinculado a flujos de migración rural, urbana e internacional. La pobreza se ha localizado en las zonas urbanas, dando lugar a concentraciones poblacionales en las ciudades más importantes, fundamentalmente en las conurbaciones de La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba, las cuales agrupan al 62,5% de la población urbana del país y a más de un tercio de la nacional.

Las causas de esta intensificación son múltiples, pero es posible expresar que, en conjunto, son el resultado de un proceso simultáneo de “descampesinización”, “desproletarización” y “desciudadanización”⁶, todo ello producto de las reformas neoliberales aplicadas en Bolivia a partir del Programa de Ajuste Estructural (PAE)⁷. Los resultados de esas reformas fueron

6 En Bolivia, a raíz de las transformaciones neoliberales, se vivió un proceso de exclusión política ligado a un fenómeno de “desciudadanización” que ha profundizado la pobreza urbana, al excluir a grandes grupos sociales tanto del acceso a espacios reales de participación y decisión como del reparto de riqueza y del ejercicio de derechos sociales.

7 El Programa de Ajuste Estructural (PAE) propiciado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cual fue implementado en varios países de América Latina, incluyendo Bolivia,

la generalización de complejas formas de exclusión social que conllevaron situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores, derivadas estas, principalmente, de la precariedad y la degradación de las condiciones prevalecientes, lo que evidencia la ausencia de procesos de justicia y equidad social. Asimismo,

las políticas de ajuste han agudizado el deterioro de los estratos poblacionales más desposeídos de la sociedad, situación que se expresa en corrientes de marginalidad, precarización del empleo e incremento de la pobreza dentro de una economía no estructurada, sin políticas de gobierno para sostener el crecimiento y el desarrollo, y menos aun la estabilidad comunal (Guardia, 2008: 3).

Datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) revelan que más de cinco millones de bolivianos, de una población total de ocho millones, se encontraban por debajo de la línea de pobreza en el año 2001. La misma fuente indica que la pobreza, medida a partir del ingreso, afecta a más del 52% de la población total, al 64% de la población urbana y al 80% de la población rural. Este alto índice de pobreza rural, causado por una aguda crisis agraria, produce una permanente expulsión de población hacia las ciudades. De esta manera, en Bolivia, la pobreza se ha trasladado y afincado en las zonas urbanas, y las ciudades se han convertido en escenarios físicos que develan carencias, desigualdades y exclusión social. A nivel de las ciudades capitales, la pobreza se origina por el desempleo, la falta de políticas públicas y la baja productividad e inversión en

implicó cambios cualitativos substanciales en el orden económico, político y social de los mismos. Las políticas de ajuste, al privilegiar la presencia del capital extranjero sobre la base del argumento de la ausencia de ahorro externo y de la ineficiencia del sector público, y ante la ausencia de una clase capitalista dinámica, han dilatado la brecha de los sectores productivos y han ocasionado un uso ineficiente de los recursos. Al respecto, la doctora Carmen Ledo señala: “Desde la aplicación de las medidas de política económica a mediados de los años ochenta, se advierte que en Bolivia se han incrementado las inequidades en diversos planos: la reducción drástica del empleo público, la reducción igualmente radical del gasto público, la relocalización de los mineros de las empresas nacionalizadas y de otras empresas estatales privatizadas, la estabilización monetaria sobre la base del congelamiento salarial, la privatización/capitalización de los sectores estratégicos de la economía [y] el estímulo a la participación popular en la gestión local en el marco de la municipalización del territorio nacional” (Ledo, 2005:108).

proyectos regionales que podrían ser ejecutados por el gobierno central, las actuales gobernaciones y los gobiernos municipales.

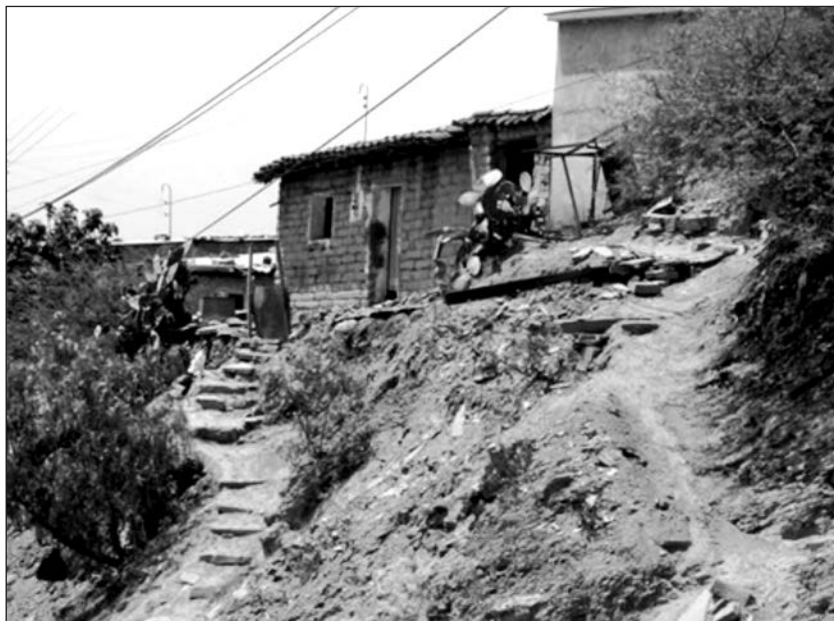
Dado el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la creciente heterogeneidad de las unidades económicas, se ha consolidado una estructura productiva eminentemente terciarizada, con particular importancia en las actividades ligadas a la intermediación y a los servicios personales. Se ha generado un agudo proceso de expansión del comercio y los servicios, sectores que son altamente intensivos en mano de obra, pero que se caracterizan por ser de muy baja productividad, pues no son sectores capaces de inducir progreso técnico y menos de generar y multiplicar empleos de calidad (Ledo, 2005: 177).

La situación de carencia y vulnerabilidad fruto de la falta de empleo y del trabajo precario afecta particularmente a los habitantes de los barrios urbanos populares, gente de escasos recursos, sumiéndolos en un estado de exclusión y discriminación permanentes. Así, por ejemplo, en Cochabamba, según el censo de 2001 (INE, 2001), más de la mitad de la población (55%) vivía en situación de pobreza. De los 47 municipios⁸ que integran las 16 provincias del departamento, diez contaban con poblaciones que vivían en condiciones de penuria, incluso alcanzando índices superiores al 98% (en algunos casos el 99,4% y 99,6%). Los índices más altos de necesidades básicas insatisfechas se presentaban en la vivienda, tomando como parámetros el espacio insuficiente (hacinamiento), la precariedad constructiva, la carencia o baja cobertura de servicios básicos, la inseguridad

8 En Bolivia, la nueva Constitución refiere una división política y una organización territorial que contempla departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos, que son unidades donde vive una nación o pueblo indígena. Los departamentos están constituidos por las provincias y, en la actualidad, su máxima autoridad es el gobernador. Las provincias están conformadas por secciones y sus autoridades son los subgobernadores. Los municipios son unidades territoriales con límites específicos constituidos por una ciudad, pueblo o comunidad, cuyas autoridades son los alcaldes. Los distritos municipales se derivan de estos municipios y sus autoridades son los subalcaldes. El 30 de mayo del presente año (2010), Bolivia ingresó en la era autonómica con la posesión de nueve gobernadores, 267 asambleístas departamentales, ocho subgobernadores provinciales, 11 ejecutivos seccionales, 19 corregidores, 337 alcaldes y 1 851 concejales municipales, los cuales, en los próximos cinco años, tendrán la misión de cristalizar el proceso autonómico en sus regiones.

ridad jurídica en la tenencia, el deterioro ambiental dentro y fuera de la vivienda, la intransitabilidad de vías, y la dificultad de acceso al trabajo, a servicios de salud y educación, y a espacios de recreación.

Fotografía N.º 1
Cerro Ticti – Municipio Cercado – Cochabamba



Fuente: Archivos IIA

La desigualdad social se expresa en las dicotomías existentes entre las áreas residenciales del noreste (incluyendo al casco viejo) y las zonas de la periferia norte y sur occidental. En la periferia sur se advierte una organización anárquica y carente de planificación. Si visualizamos la provisión de agua, como un indicador de la inequidad y exclusión social imperantes, observamos que el 95% de los hogares carece de agua potable, y la población compra agua contaminada de los carros aguateros, para lo que gasta entre el 7% y el 10% de sus ingresos.

En Cochabamba, el proceso de urbanización ha trastornado seriamente el devenir de la comunidad. La dinámica migratoria y el alto índice de crecimiento natural de la población superaron ampliamente la capacidad de generación de empleos e ingresos en el sector moderno de la economía, obligando a la forzosa participación de los desfavorecidos en la economía del “rebusque”, situación informal prevaleciente en los cordones de miseria que rodean la ciudad (Guardia, 2008: 6).

En la ciudad de La Paz, los mapas sociales de desarrollo humano, servicios públicos, ingresos, situación de salud y educación muestran que, en las laderas este, oeste y norte de la ciudad, la gente vive en condiciones mucho más desventajosas que en las partes bajas del centro y el sur. Los sectores populares se han desplazado hacia laderas con grandes pendientes, de manera que la población pobre, generalmente de origen aymará, habita en viviendas precarias en los escarpados bordes del sistema de la hoya. La peligrosa ubicación de viviendas en estos lugares muy pendientes contribuye a acentuar la vulnerabilidad y el riesgo de la gente de escasos recursos, particularmente en las temporadas lluviosas⁹.

⁹ Recordemos que la vulnerabilidad y el riesgo habitacional contemplan componentes no solamente de orden geológico y/o topográfico, sino también otros de índole económica y social. Por consiguiente, es posible visualizar, en esos asentamientos, el aumento de la criminalidad, violencia intrafamiliar y la ausencia de seguridad ciudadana, entre otros problemas. Por otra parte, las precipitaciones pluviales provocan derrumbamientos y deslizamientos frecuentes que ponen en riesgo la vida de los asentados en las laderas urbanas. En época de lluvias, las capas geológicas situadas en las laderas de la hoya se ponen en movimiento, sepultando viviendas y a gente. El barrio de Cotahuma, en La Paz, se ha visto afectado en reiteradas oportunidades, y la gente asentada en esas laderas escarpadas –signada por el abandono– tiene pocas alternativas, pues vive en construcciones precarias con insuficiencia o carencia de infraestructura (agua potable y alcantarillado); todo lo cual se traduce en inhabitabilidad y condiciones de vida deficientes.

Fotografía N.º 2
Vista panorámica de la ciudad de La Paz – Bolivia



Fuente: Archivos IIA

Si visualizamos algunas cifras porcentuales sobre el uso de suelo habitacional, veremos que aproximadamente el 17% del suelo es considerado apto para la construcción, mientras que un 32% está calificado como desfavorable para este uso; el 11% presenta restricciones naturales de tipo hidrológico, en tanto que un 40% de la superficie es inadecuada para la edificación de viviendas por el peligro de derrumbes. Actualmente, el uso habitacional es el que mayor espacio consume y se estima que ocupa más del 60% del área urbana. De acuerdo a datos preliminares del censo 2001 (INE), la ciudad de La Paz contaba con 180 581 viviendas, con un promedio de 4,38 ocupantes por vivienda; de las mismas, el 46,59% correspondía a viviendas propias, el 19,89% estaba bajo la modalidad de alquiler, el 9,73% en contrato anticrético y el 23,79% en otras modalidades de tenencia, tales como contratos mixtos, cesión familiar, etcétera (Jiménez, 2007).

El problema de la calidad de la vivienda en los sectores populares de la ciudad de La Paz se origina en el crecimiento anárquico provocado por el aumento de la población y los asentamientos espontáneos, consolidados y legalizados por las diferentes gestiones municipales al calor de presiones sociales y políticas. Por tanto, es posible afirmar que, en la ciudad de La Paz, las desigualdades son mayores y es más perceptible la segregación espacial; las zonas centrales tendrían un uso comercial, artesanal y residencial de los predios, muchos de los cuales se encuentran en franco proceso de “tugurización”, razones todas que han llevado a calificar a La Paz como la capital latinoamericana de la pobreza, y a El Alto como la capital boliviana de la exclusión. Sobre la ciudad de El Alto, el actual vicepresidente del actual Estado plurinacional¹⁰, Álvaro García Linera, refirió:

La ciudad de El Alto es una ciudad olvidada y discriminada por el Estado. Más de la mitad de los hogares alteños no tienen saneamiento básico, 60% de los ciudadanos viven hacinados, no más del 30% tiene alcantarillado y el 45% de las personas son pobres, en tanto que el 26% son extremadamente pobres, lo que significa que tienen menos de un dólar de ingreso por día. Esta condición de pobreza y precariedad, no por casualidad, está acompañada de una presencia mayoritaria de indígenas urbanos en la ciudad. Cerca del 80% de los alteños se autoidentifica como indígena, especialmente aymará (y en menor medida quechua), y es notoria la elevada presencia de migrantes rurales de primera y segunda generación, y de ex obreros en la mayoría de los barrios alteños. Del total de la población trabajadora de El Alto, el 69% lo hace en el ámbito informal, de empleo precario y bajo relaciones laborales semiempresariales o familiares. Pese a ello, poco más del 43% de los alteños son obreros, operarios o empleados, lo que la convierte en la ciudad con mayor porcentaje de obreros del país. Eso explica la presencia de una fuerte identidad obrera entre sus habitantes (García Linera, 2003: 1).

¹⁰ La nueva Constitución Política del Estado –aprobada en referéndum el 15 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año– sostiene, en su Artículo 1, que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Constitución Política del Estado, 2009: 5).

En el departamento de Oruro los fuertes procesos migratorios internos han reestructurado hábitos de comportamiento urbano por la presencia de masas poblacionales de origen rural, lo cual ha generado un proceso de ruralización de la ciudad capital. Las reformas económicas estructurales han generado problemas que derivan en un estancamiento del crecimiento económico, situación que agudiza el problema de la pobreza, el incremento de la migración, la marginalidad, la exclusión social y, por ende, el deterioro de la calidad de vida de la población de Oruro.

Fotografía N.º 3
Centro histórico de la ciudad de Oruro



Fuente: Autora

En el área urbana del departamento de Oruro –según el censo de 2001 del INE– el 50,1% de la población era pobre, mientras que en el área rural este porcentaje alcanzaba el 94,3%. La población del departamento que se hallaba en situación de pobreza moderada alcanzaba al 38,9%, en tanto que el 27,3% se encontraba en estado de indigencia, el 19,3% en el umbral de la pobreza, el 12,8% tenía necesidades básicas satisfechas y el 1,6% estaba en condiciones de marginalidad. De acuerdo con las cifras del INE, entre

los años 1992 y 2001, los cambios en las condiciones de pobreza del departamento de Oruro muestran una disminución de 2,1 puntos porcentuales de la población en condiciones de marginalidad, y un incremento de 3,2 puntos porcentuales de la población en el umbral de la pobreza. Los datos sobre la vivienda expresan carencias de carácter cualitativo y una débil cobertura de servicios básicos. En la actualidad, los problemas de acceso a terrenos, viviendas, salud, educación, transporte y otros continúan exacerbados por la presión de las demandas insatisfechas.

Potosí, el departamento más poblado e importante durante la Colonia, registra el nivel de pobreza más alto del país (79,7%), según el último censo de 2001. Los datos también muestran que, en el área urbana, un 48,3% de la población era pobre, mientras que en el área rural este porcentaje alcanzaba el 95,4%. El índice de pobreza más bajo en el área rural se observaba en la provincia Sud-Chichas, donde llegaba al 85,9%. De acuerdo con los datos presentados por el INE, Potosí contaba con una deficiencia elevada de servicios básicos y su población residía en viviendas que no reunían condiciones apropiadas.

Fotografía N.º 4
Vista de la ciudad de Potosí



Fuente: Autora

En la actualidad, la mayoría de la población de este departamento minero habita en viviendas con paredes, techos y pisos de materiales inadecuados. Más del 70% de la población de las provincias de Charcas, Bernardino Bilbao, Chayanta y José Alonso de Ibáñez cuenta con viviendas con espacios insuficientes e insalubres. El déficit habitacional cuantitativo, y particularmente el déficit cualitativo se advierte más en los estratos sociales de bajos recursos económicos.

La ciudad de Santa Cruz vive un crecimiento explosivo desde hace decenios, y atrae a su perímetro urbano, en continua expansión, a trabajadores y campesinos del área rural –del mismo departamento y de otros–, como efecto de su crecimiento industrial. Su ordenamiento urbano define anillos de expansión alrededor del centro, que sigue cobijando a familias tradicionales y a sectores de altos ingresos que hacen una utilización mixta del espacio urbano: residencial, comercial y de servicios. La situación de los mapas sociales en Santa Cruz es particularmente imprecisa debido a la coexistencia de núcleos de nivel de vida elevado y otros habitados por sectores de bajos ingresos, con ausencia o menor disponibilidad de servicios. Las diferencias de accesibilidad al suelo urbano son notorias. Los pobres se ubican en barrios alejados con servicios de transporte deficientes, y los ricos, en sectores con servicios e infraestructura acordes con sus “exigencias” y modos de vida. Por tanto, es posible manifestar que Santa Cruz sufre una fragmentación y segregación físico-espacial, fenómeno que no se conocía en la Santa Cruz tradicional. Si bien las diferencias sociales siempre existieron, la marcada separación física de los habitantes con base en su poder adquisitivo es un fenómeno relativamente nuevo. De esta manera, el tejido social de la ciudad cruceña se ha descompuesto, dividiendo a las personas y profundizando cada vez más los problemas de índole psicosocial (frustraciones, delincuencia, adicciones, violencia y otros).

Según el censo de 2001 (INE), de los 428 653 hogares cruceños, 334 458 (78,03%) se encontraban en el área urbana; y de esos, 173 474 (51,87%) contaban con vivienda propia. Por su parte, de los 94 195 hogares (21,97% del total) que estaban ubicados en el área rural, 67 753 (71,93%) tenían vivienda propia. Las cifras muestran la mayor dificultad de logro de una vivienda propia en los centros urbanos, debido a los costos

elevados de la propiedad urbana, situación que se relaciona directamente con los ingresos y el acceso a financiamiento. En el área rural, los hogares que cuentan con vivienda propia representan una mayor proporción debido a la existencia de accesos simples, que están asociados con el tipo de vivienda, los materiales utilizados y los procesos de autoconstrucción. Por consiguiente, en la ciudad capital del departamento de Santa Cruz, así como en otras ciudades de Bolivia, las desigualdades sociales y económicas, reflejo de la pobreza imperante que afecta a la mayoría de la población, se reproducen en el espacio.

En las ciudades capitales de Trinidad (Beni) y Cobija (Pando), la pobreza, exclusión y precariedad habitacional son aún más profundas. En el municipio de Trinidad, la población pobre censada alcanzaba a 44 029 habitantes (según el censo de 2001). De ellos, 30 188 correspondían a una población con pobreza moderada, 13 366 a una población indigente y 475 a una población pobre marginal. La incapacidad de generación de empleos en Trinidad induce a la diversificación del uso de la vivienda con el objeto de generar ingresos familiares. Mientras las ofertas en función de los requerimientos de gestión y administración se concentran en el centro de la ciudad, en los barrios la principal oferta es de cuartos en alquiler, tiendas de abarrotes o pulperías de barrio, pensiones familiares o negocios de venta de comidas, los cuales, en la mayoría de los casos, tienen una existencia efímera.

Fotografía N.º 5
Barrio ubicado en la ciudad de Trinidad – Beni



Fuente: Autora

En Trinidad, según datos del último censo de 2001, se contaban 15 588 viviendas. De ellas, el 16% era de calidad baja, el 52% de calidad media y el 30% de calidad alta. Sin embargo, a decir de los trinitarios, los datos del INE suscitan discrepancias, ya que no se tomaron en cuenta otros indicadores (solo se consideró la calidad de los materiales empleados en los muros). La calidad de la vivienda en la ciudad de Trinidad y en los centros poblados es muy modesta. Si en la actualidad la ciudad capital cuenta con una imagen renovada se debe a la iniciativa privada de las familias, ya que las iniciativas públicas para el mejoramiento y la construcción de viviendas han sido muy escasas a través de los años.

En el municipio de Cobija, al igual que en el de Trinidad, existen serios problemas de comunicación. Estas dificultades nos hacen entrever un país con problemas de integración nacional y territorial. Naturalmente, hay que tomar en cuenta que Bolivia es uno de los países menos densamente poblados del continente, con una topografía difícil y una sempiterna escasez de recursos, donde la infraestructura de transporte es muy costosa. A

esto se suma la mala administración de recursos económicos, que repercute en la calidad de la infraestructura viaria. Todas estas circunstancias inciden dramáticamente en la situación de aislamiento de los pandinos, agudizando sus niveles de pobreza, la persistencia de enfermedades endémicas y las malas condiciones de habitabilidad.

Fotografía N.º 6
Vista de la ciudad de Cobija – Pando



Fuente: Autora

De acuerdo a las estadísticas del INE del año 2001, la población de Pando contaba con una población de 52 525 habitantes, y se estimaba que este número creciera a 72 427 para el año 2007. En la ciudad de Cobija se contaron 11 777 viviendas en el área rural y urbana. Los datos señalaban un incremento vertiginoso de viviendas en los últimos años, principalmente respecto a aquellas que se encuentran en zonas de riesgo y que, por tanto, son susceptibles de inundaciones, deslizamientos y otras catástrofes. Las viviendas tradicionales en Pando son construidas a base de madera y no llevan cimientos; el piso, conformado por tablas de madera o machihem-

brado, se levanta a un nivel superior de la superficie del terreno, sobre un girado conformado por estacas¹¹. Las paredes exteriores e interiores se levantan encima del machihembrado, y se elevan hasta alcanzar la cubierta de la vivienda. Este escenario nos hace entrever una baja calidad de los materiales de construcción, la deficiencia e inexistencia de servicios básicos y costos elevados. A esto se suman las inclemencias del tiempo y sus efectos adversos, particularmente ligados a las inundaciones anuales.

Con relación a la población de la provincia Cercado de Tarija, de acuerdo al censo del año 2001, esta alcanzaba un total de 153 457 habitantes. De ellos, el 88% correspondía al área urbana y el 12% al área rural. La población de la ciudad de Tarija que representaba el área urbanizada alcanzaba a 135 783 habitantes. En la actualidad, si bien existen algunos indicios de mejoría económica con la explotación de gas y petróleo –lo cual ha aparejado inyecciones de inversiones extranjeras–, no se visualizan mejoras sustantivas en cuanto al capital humano. “Sus niveles de logro en capital humano están muy bajos, es decir, el capital económico no se está traduciendo en mejoras de su capital humano, que sería el único que podría potenciar un desarrollo sostenible y de largo aliento” (Ledo, 2005: 49).

Podríamos detenernos aquí para revisar someramente las dimensiones del desarrollo sostenible. Los autores que tratan temas de sostenibilidad señalan tres importantes columnas del desarrollo sostenible: las dimensiones social, económica y ecológica. Tratándose de desarrollo urbano sostenible, deben agregarse otras dimensiones a las ya nombradas, a saber: la sostenibilidad física y la sostenibilidad política. La primera abarca la infraestructura material y la imagen construida de la ciudad; comprende la disponibilidad y el cuidado de la infraestructura (también para los barrios pobres), el cuidado de la sustancia edificada y la creación de áreas urbanas de expansión (también para construcción de viviendas sencillas). En cuanto a la soste-

11 El girado o la tarima debajo del piso de madera tiene la finalidad de aislar la humedad del suelo. En muchas viviendas este espacio, de 0,80 a 1,00 metros de altura, es aprovechado para la crianza de aves y otros animales. Los ambientes de la vivienda se reducen a dormitorios y una sala de estar que, a la vez, cumple la función de cocina. El techo generalmente es de jatata o palmera, las puertas y ventanas son de construcción rústica, y el baño se ubica a una distancia alejada de la vivienda para evitar olores y la proliferación de insectos. Las condiciones de habitabilidad son completamente precarias.

nibilidad política, se visualiza la necesidad de implementación de políticas habitacionales con una visión de unidades de bajo costo y plazos cortos de ejecución. Al respecto, en el seminario nacional “Hacia la construcción de políticas sociales inclusivas y participativas que garanticen un hábitat digno”, el arquitecto Renato Fernández dijo lo siguiente:

Hay que pensar en subprogramas dirigidos a la obtención de lotes con servicios, núcleos húmedos, pisos, techos y células básicas evolutivas. Hay que revitalizar la intervención del Estado en las diferentes etapas del proceso. Este debe actuar como ente regulador y canalizador de recursos financieros internos y externos, debe buscar alianzas estratégicas hacia los gobiernos departamentales y locales para la implementación de planes y programas habitacionales acordes a las condiciones físico-ambientales, socioeconómicas y culturales en todas las regiones del país (Tarija, 21 de junio de 2007).

Sucre, ciudad capital del Departamento de Chuquisaca, sufre el fenómeno de la migración de pobladores rurales que se trasladan a la ciudad como consecuencia de la notable baja de los sectores productivos, como en el caso de la minería. De esta manera, la ciudad se enfrenta a un crecimiento acelerado que comienza a desfigurar su imagen urbana de perfiles clásicos y de calidad patrimonial, que todavía se observa en la llamada “ciudad blanca de América”.

En Sucre es visible que la principal causa de las migraciones del área rural a la ciudad es la pobreza. La atribulada situación de la mayoría de la población hace que esta se traslade de lugar en busca de mejores condiciones de vida; sin embargo, la mayoría de las veces se encuentra con serias dificultades, como la falta de empleo, falta de vivienda y demás. En la ciudad capital, en lugar de mejorar su situación, los migrantes pasan a engrosar las filas de los desocupados y viven en condiciones infrahumanas de hacinamiento, promiscuidad e inseguridad.

Fotografía N.º 7
Vista aérea de la ciudad de Sucre – Chuquisaca



Fuente: Autora

El déficit habitacional en la ciudad capital alcanza las 49 979 viviendas. En el departamento la cifra sube a 118 918 viviendas (INE, 2001). El elevado déficit habitacional de los ocho distritos (áreas periurbanas y rurales) revela la aguda crisis socio-habitacional existente en la ciudad de Sucre.

En síntesis, es posible sostener que, en Bolivia, la pobreza se ha instaurado en las ciudades. Una causa de esto es la ausencia de trabajo, lo cual da lugar a las migraciones y al consecuente desarraigo cultural que genera bolsas de exclusión, particularmente en relación a la población indígena migrante. En la actualidad, un segmento significativo de la población boliviana habita en ciudades con un alto grado de inseguridad ciudadana, dificultad de acceso al suelo urbano y a viviendas adecuadas, posesión ilegal de predios (gran parte de la población boliviana logra acceder a terrenos por medio de procesos calificados como “ilegales e irregulares”), carencia de equipamientos públicos y comunitarios, sistemas de vialidad y transporte inadecuados, falta o deficiencia del servicio de agua potable y de mecanismos de eliminación y procesamiento de desechos, poco respeto al entorno ambiental y cultural, etcétera.

La realidad actual de las ciudades bolivianas es que están divididas en áreas legales e ilegales, y esto implica ciudades duales, con profundas dicotomías y con severas implicaciones para la sociedad en su conjunto. Existe una segregación –exclusión social y espacial–, profundizada por la especulación cotidiana de tierras y la fragmentación del espacio urbano, por la que los grupos de altos ingresos se concentran en áreas con dotación de servicios y equipamientos sociales, mientras que los segmentos más pobres se ubican en áreas alejadas de sus lugares de trabajo, sin servicios ni equipamiento. La precariedad de las áreas urbanas se traduce –entre otras situaciones– en una baja calidad de vida, frágiles condiciones de salud, un elevado grado de vulnerabilidad a los fenómenos naturales y la ausencia de condiciones de habitabilidad para vivir con dignidad. De esta manera, los viejos problemas y sus viejas continuidades persisten de manera latente, en un estado de permanente exacerbación.

Miradas a propuestas y compromisos gubernamentales

En el intento de encontrar explicaciones para este estado, cobra fundamental importancia la profundización de los procesos de exclusión laboral y de retraimiento del Estado boliviano respecto a la creación de ocupaciones de carácter formal. La escasa o casi inexistente oferta de empleos formales causada por la retracción del Estado obliga a los “trabajadores excedentes” (por llamarlos de alguna manera) a buscar medios de subsistencia, lo cual implica desplazarse ya sea hacia el sector informal y de servicios o hacia trabajos asalariados parciales, mediados por la subcontratación temporal en pequeñas y medianas empresas. Esta situación de carencias y vulnerabilidades que provoca el trabajo precario y/o el desempleo es la causa de los asentamientos urbanos populares que condensan la exclusión y la discriminación que sufre la gente de escasos recursos, esto es, la mayoría de la población boliviana¹².

12 Las actuales reformas del Estado boliviano plantean una mayor inclusión de los pueblos indígenas. La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional reivindica los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas del país y promueve una mayor participación de ellos en las estructuras

Una revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), realizada en el año 2003, señala que no se alcanzaron los niveles de crecimiento previstos en la estrategia ni su efecto marginal sobre la pobreza fue el esperado, pues las cifras de crecimiento de los tres últimos años no superaron el 3%, cuando la EBRP planteaba un promedio del 5%. “La incapacidad de la estructura productiva del país para generar empleo sería la explicación de este comportamiento. La EBRP no considera explícitamente temas referidos a empleo y productividad en cuanto a su capacidad para generar ingresos y superar la pobreza” (UDAPE, 2003: 61).

En la actualidad, el gobierno de Evo Morales Ayma cuenta, entre otros, con el “Plan Nacional de Desarrollo Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, el cual traza una nueva concepción de desarrollo, sustentada en ese llamado “vivir bien”¹³. La propuesta gubernamental plantea el establecimiento del rol protagónico del Estado para la atención de las necesidades de vivienda, utilizando los recursos que se generan por el aporte patronal con la implementación del Programa Nacional de Vivienda Social y Solidaria (PNVS)¹⁴ para posibilitar la dotación de nuevas viviendas

estatales. No obstante, según expertos del tema, aún queda por analizar la situación interior del mundo indígena, ya que solo algunos se ven privilegiados por estos cambios, en tanto que otros aún mantienen su condición de excluidos con escasas posibilidades para realizarse plenamente como pueblos en un marco de equidad y justicia.

- 13 En el año 2006, el Ministerio de Planificación del Desarrollo proponía la siguiente observación de este concepto: “*El vivir bien implica el acceso y disfrute de los bienes materiales en armonía con la naturaleza y las personas. Es la dimensión humana de la realización afectiva y espiritual. Las personas no viven aisladas, sino en familia y en un entorno social y de la naturaleza. No se puede vivir bien si los demás viven mal o si se daña la naturaleza*” (Ministerio de Planificación del Desarrollo de la República de Bolivia, 2006: 1).
- 14 El Programa Nacional de Vivienda Social fue creado mediante decreto el 12 de julio de 2006, y su reglamento, aprobado en noviembre del mismo año, fue lanzado oficialmente el 14 de abril de 2007, por el Gobierno de Juan Evo Morales Ayma. Consta de dos subprogramas, uno *cuantitativo* y otro *cuantitativo*. El subprograma *cuantitativo* va dirigido al mejoramiento de los ambientes de una vivienda dependiendo de las necesidades de la familia que la habita. Las necesidades serán atendidas por los siguientes subprogramas: *a) Vivienda saludable*, que coadyuvará a la eliminación de los focos donde se originan, propagan y transmiten enfermedades endémicas, en busca del mejoramiento de las condiciones físicas de habitabilidad, *b) Vivienda social productiva*, que implementará un espacio productivo para mejorar las condiciones económicas aprovechando las habilidades de los beneficiarios, y *c) Mejoramiento y ampliación de vivienda*, que optimizará los espacios no aprovechados de la vivienda y ampliará la misma para contrarrestar el hacinamiento. El subprograma cuantitativo contiene programas que tienen como objetivo principal otorgar viviendas y servicios correspondientes a un buen porcentaje de las familias del territorio boliviano.

y su mejoramiento, y así atender el déficit cuantitativo y cualitativo. Según lo propuesto, el PNVS debe constituirse en el dinamizador del desarrollo productivo y social que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida y a la construcción de ciudadanía. Al respecto, es pertinente señalar que el PNVS sostiene como objetivo principal el acceso de familias de bajos recursos a una vivienda propia, con servicios básicos, en el menor plazo posible y con la posibilidad de pago de cuotas menores y a largo plazo. El mencionado programa expresa claramente que el acceso de la población al suelo no es una obligación del Estado boliviano, sino que corre por cuenta de los beneficiarios, mediante los mercados inmobiliarios especulativos, con la exigencia de lotes legales debidamente registrados en las alcaldías y en derechos reales.

En la propuesta gubernamental no existen criterios de intervenciones estatales y/o municipales en la planificación de los asentamientos humanos actuales y futuros, ni en una distribución y ordenamiento del territorio que contemplen reservas de espacios destinados a satisfacer las necesidades habitacionales. Tampoco se vislumbran soluciones alternativas dirigidas a la generación de bancos de tierras. Por consiguiente, nadie se responsabiliza por el acceso a la tierra en sus diferentes modalidades de propiedad privada individual, colectiva, cooperativa y/o municipal en áreas urbanas y rurales; precisamente, estas ausencias en la perspectiva estatal vuelven a dejar el tema del acceso a la tierra en un limbo de irresoluciones.

La inconsistencia de las políticas de tierra ha ocasionado que más de la mitad de la población urbana de nuestras principales ciudades no sea propietaria de sus viviendas y deba residir en condiciones de inquilinato, anticresis y otras modalidades combinadas, con las consiguientes lesiones que esas situaciones conllevan, así como el detrimento de un porcentaje de los salarios e ingresos destinados al pago de alquileres, la falta de recursos y/o interés para realizar mejoras en viviendas ajenas y la incomodidad de compartir espacios exiguos de uso común.

Asimismo, se contemplan el *subprograma 1* (cuyo objetivo es atender las necesidades del sector por debajo de la línea de pobreza en áreas rurales), el *subprograma 2* (para satisfacer las necesidades del sector de pobreza moderada en áreas periurbanas e intermedias), el *subprograma 3* (para atender las necesidades del sector que se encuentra en el umbral de la pobreza en áreas periurbanas y urbanas), y el *subprograma 4* (para atender las necesidades de la población concentrada en el área urbana) (Ministerio de Planificación del Desarrollo de la República de Bolivia, 2006).

El PNVS elude el verdadero problema de la redistribución equitativa de tierras entre los residentes urbanos y rurales, pues formula soluciones coyunturales limitadas a la mera administración y gestión de fondos públicos para desarrollar sus programas. Se visualiza una falta de previsión para crear las condiciones óptimas que posibiliten, a las actuales y próximas generaciones, opciones de acceso a terrenos y viviendas fuera de los mercados inmobiliarios especulativos existentes. Es posible sostener que la falta de comprensión del complejo problema del acceso a la tierra urbana y rural, así como la escasa intervención del Estado, ahondan la crisis actual y ponen en serio riesgo la solución del problema habitacional. El PNVS está cargado de tropiezos, ineffectividad, desinformación por parte de la población e inadecuados mecanismos de canalización del subsidio, así como falta de control de adjudicaciones y ausencia de participación ciudadana, desde el diseño hasta la implementación de los proyectos. Por consiguiente, estamos frente a un proceso burocrático, lento, ineffectivo y lleno de errores e imperfecciones en su formulación y ejecución.

En este punto es pertinente señalar algunas acciones del actual gobierno de Evo Morales en cuanto a la apertura de espacios de administración y decisión de los que la población estuvo tradicionalmente excluida por impedimentos culturales y políticos, situación que provocó un ahondamiento de las brechas étnicas regionales heredadas de la Colonia y que el Estado republicano no pudo resolver. En la actualidad, y a pesar de esa “apertura democrática”, el país está más dividido que nunca, y existe un marcado racismo contra la población indígena, así como segregación entre la población de oriente y la de occidente del país. De igual manera, es notorio el incremento de reivindicaciones autonomistas caracterizadas por la violencia y la intolerancia.

Rememoremos la instauración de la Asamblea Constituyente (6 de agosto de 2006 – 9 de diciembre de 2007), que propició un escenario de deliberación e incidencia política en el que participaron diversas organizaciones sociales e instituciones del país y que, después de prolongados debates, en un marco de incertidumbre y ausencia de participación democrática, dio origen a la nueva Constitución Política del Estado y, entre otros, a la constitucionalización del derecho humano a la vivienda. En su Artículo 19, incisos I y II, la Constitución sostiene que:

Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.

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.

El Artículo 20, inciso I, señala: “Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones”.

El Estado, para efectivizar el derecho humano a la vivienda, tiene la obligación de trazar mecanismos y acciones que posibiliten el acceso al suelo, y esto pasa por la adopción de medidas legislativas, administrativas, legales y presupuestarias adecuadas para lograr su plena efectividad. La seguridad de la tenencia del suelo es una de las cuestiones centrales del derecho a la vivienda, pues, sin la misma, tal derecho estaría en situación de incertidumbre, en permanente amenaza, por riesgo de desalojo o desplazamiento forzado. Por tratarse de un elemento central del derecho humano a la vivienda, la seguridad de la tenencia debe alcanzar a todos los individuos y familias, independientemente de su situación económica, afiliación o estatus. Por tanto, urge su reconocimiento.

La exigibilidad de los derechos inscritos en la nueva Constitución debe ser entendida como un proceso social, político y legal que comprenda la participación activa de la sociedad civil en su conjunto y en pleno ejercicio de su derecho de ciudadanía. El derecho a una vida digna nunca podrá ser efectivo a menos que toda persona pueda satisfacer de manera adecuada y equitativa sus necesidades básicas de trabajo, alimentación, vivienda, acceso a salud, educación y cultura¹⁵.

15 En este sentido, Habitat International Coalition (HIC), una red de organizaciones no gubernamentales que trabaja con el tema de la vivienda, desarrolló una herramienta de monitoreo que identifica 14 elementos constitutivos del derecho humano a la vivienda. Estos se desprenden de las obligaciones que los Estados contrajeron al ratificar diferentes tratados internacionales y otras leyes comúnmente aceptadas, y contemplan: seguridad de tenencia, bienes y servicios (entre los cuales se encuentra el agua, como un requisito esencial para un pleno derecho a la vivienda); accesibilidad económica; habitabilidad; accesibilidad física; ubicación; tradiciones culturales; libertad frente a posibles desalojos; información; capacitación; participación y libertad de expresión; realo-

El actual gobierno debe recordar que tiene por mandato constitucional privilegiar el fortalecimiento del sistema democrático, proteger y garantizar la seguridad jurídica y el derecho al trabajo que permitan a todos los bolivianos vivir con dignidad y ejercer sus derechos constitucionales con plena libertad. La dignidad de las personas tiene como base el acceso a oportunidades económicas para mejorar sus condiciones de vida y responder a las exigencias de la convivencia en sociedad.

El momento actual es crucial para reflexionar y debatir sobre las nuevas políticas sociales, en el marco de las concepciones de desarrollo que propugnan el “vivir bien” y la recuperación del protagonismo del Estado boliviano para una convivencia armónica en un escenario pluricultural, como lo señala el preámbulo de la actual Constitución Política del Estado boliviano:

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien, con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra, en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos (Constitución Política del Estado, 2009).

Esbozos de iniciativas y cambios de sentido

El alivio de la pobreza, la desigualdad y la exclusión supone poner en marcha nuevos desarrollos que generen una mejor distribución de oportunidades. Promover el desarrollo conlleva transformaciones que afecten a todas las instituciones, así como el logro de un crecimiento económico sostenido a largo plazo como condición fundamental y necesaria para reducir la pobreza y la desigualdad. A la vez, implica la definición de políticas para mejorar la productividad del trabajo y la creación de empleos, fundamentalmente.

Las actuales gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales son las llamadas a trabajar de manera mancomunada, estableciendo

jamiento; ambiente saludable; seguridad; y privacidad. En este marco de apreciaciones es posible esbozar los componentes del derecho humano a la vivienda.

sinergias y relaciones entre los diversos departamentos. Los compromisos de los gobiernos departamentales y locales deben ser respaldados con recursos económicos, y dar prioridad a las zonas urbanas, porque ahí es donde se encuentra la gran mayoría de los “excluidos”. Para esto se requiere de nuevas competencias, redefinición de roles, cambios sustanciales en la normativa actual y compromisos explícitos dirigidos a superar la pobreza y exclusión imperantes en las ciudades bolivianas. El diseño de políticas de desarrollo urbano debería partir del reconocimiento de los asentamientos populares –de los pobres y excluidos–, como parte integrante del tejido urbano, y por consiguiente, de la necesidad de su contemplación en los planes de desarrollo urbano y en los presupuestos asignados. En este punto es conveniente considerar la elaboración de “otras agendas urbanas”¹⁶ dirigidas a mejorar la situación de pobreza de los sectores vulnerables en un intento de promover equidad e inclusión.

También es importante promover la economía popular, la creación de redes de solidaridad orgánica (que superen la solidaridad mecánica) y la conformación de organizaciones sociales sólidas, con propuestas reales y alternativas viables para afrontar la pobreza y la exclusión actuales. Esta solidaridad, como señala Artegui, “supone mayor heterogeneidad y busca vincular los sectores medios con los pobres, los rurales con los urbanos” (Artegui, 2004: 12). Hay que pensar en la creación de redes de coordinación local y nacional, en la conformación de alianzas estratégicas y en planes de acción comunes que vinculen a los diferentes sectores. La construcción de redes solidarias y de liderazgo permitirá consolidar estrategias integrales y constituir bloques corporativos populares alternativos de lucha para la superación de la situación del Estado boliviano.

¹⁶ El término “otra agenda urbana” fue introducido por Joan Mac Donald, arquitecta especializada en políticas y programas de asentamientos humanos. La autora sostiene que una agenda urbana pro equidad debería contemplar un adecuado manejo del suelo urbano, inversiones para la dotación de servicios básicos, gestión de vivienda que contemple programas de mejoramiento de barrios, y la provisión de viviendas nuevas, así como el mejoramiento y ampliación de viviendas, la provisión y mantenimiento de espacios públicos que faciliten la integración, el desarrollo de actividades productivas en los barrios –liderado por los gobiernos locales y centrales, y por los distintos sectores de la sociedad–, y una gestión de riesgo eficaz y realista –dirigida a proveer la seguridad de los habitantes “informales” en áreas de riesgo (Mac Donald, 2009).

También es vital insistir en la formación de líderes conscientes de sus derechos e inmersos en un proceso sostenido de adquisición de los conocimientos y experiencias necesarios para tomar decisiones y ejecutar acciones. A la vez, es importante el establecimiento de sistemas de información, orientación y sensibilización sobre los derechos y deberes de los individuos, con el objeto de iniciar acciones dirigidas a su exigibilidad e implementación efectivas.

Es indispensable trabajar en y con las organizaciones populares, visualizando la necesidad de garantizar formación, información y mecanismos de comunicación y participación, con el fin de incidir efectivamente en la construcción e implementación de políticas sociales inclusivas y participativas. Habrá que recordar que el tema de la pobreza no solo es cuestión de producción y capacidad organizativa, sino que tiene que ver, fundamentalmente, con una educación, formación y capacitación que posibiliten la inserción laboral. Jaques Delors señala, al respecto, que “la educación es esencial en el desarrollo continuo de las personas y las sociedades, como una vía —entre otras, ciertamente, pero más que otras— al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras, etcétera” (Delors, 1996: 9).

El actual Gobierno y los sucesivos tienen un compromiso ineludible frente al desarrollo social, económico y cultural de los ciudadanos, y esto incluye el diseño de una estrategia nacional sustentada en una visión integral de nuestras ciudades y territorios, con la superación de visiones fragmentadas y la incidencia en una planeación participativa y orgánica, particularmente a favor de los ciudadanos de menores recursos, de las mujeres cabezas de hogar, niños, ancianos y minusválidos. En ese tránsito no hay que perder de vista que los procesos participativos no son estáticos, sino que conllevan estrategias y articulaciones de carácter evolutivo para el logro de objetivos consensuados.

El derecho de los bolivianos y bolivianas a ciudades inclusivas requiere de acciones impostergables, de justicia social y de concreción efectiva del derecho a una vida digna de todos los habitantes. Frente a los planes y estrategias diseñados por el actual Gobierno, habrá que recordar que

las ciudades son los ámbitos de realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que el Estado tiene la misión de asegurar la dignidad y el bienestar colectivo de sus habitantes, en un marco de igualdad, solidaridad, equidad y justicia. Por consiguiente, mientras no se llegue al reconocimiento de que las condiciones de vida de la mayoría de la población boliviana se encuentran en una aguda crisis, y hasta que no se efectúen los cambios integrales necesarios para revertir esa situación, los problemas de exclusión, pobreza y precariedad urbana subsistirán.

La tarea es extraordinaria, ya que los problemas son complejos. Sin embargo, hay que tener muy claro que, de no tomarse las acciones pertinentes, la pobreza, la exclusión y la precariedad en las ciudades bolivianas permanecerán y se ahondarán. Se trata, entonces, de aunar los esfuerzos de organizaciones sociales e instituciones, y de la sociedad civil en su conjunto, en un marco de acciones integradas, con visiones a largo plazo y con una perspectiva de construcción común de ciudadanía incluyente, organizada, responsable, solidaria, y respetuosa de sus particularidades y diversidades.

Bibliografía

- Artegui, Víctor (2004). “Proponer a partir de las oportunidades actuales”. *La Era Urbana*, marzo.
- Caccia Bava, Silvio (2004). “La pobreza y su erradicación”. *La Era Urbana*, marzo.
- Constitución Política del Estado (2009). La Paz: UPS.
- Delors, Jacques (1996). *La educación encierra un tesoro*. México: Ed. Aníbal Néstor García V.
- Demo, Pedro (1997). *Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade*. Campinas: Autores Associados.
- García Linera, Álvaro (2003). *El Alto insurrecto*. Visita diciembre de 2009 en <http://www.voltairenet.org/article120436.html>
- Guardia, Fernando (2008). “Naturaleza de la situación habitacional en Cochabamba”. *Vivienda y hábitat* N° 1, diciembre.

- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2001). “Censo nacional de población y vivienda”. La Paz.
- Jiménez Claros, Sonia Elizabeth (2007). *Por el derecho humano a la vivienda en Bolivia*. Cochabamba: HDM / IIA / PROMESHA.
- Ledo García, Carmen (2005). *Pobreza, vulnerabilidad y exclusión social en Bolivia*. Cochabamba: CEPLAG / Universidad Mayor de San Simón.
- Mac Donald, Joan (2009). *El mejoramiento de barrios en el marco de la gestión urbana*. Cochabamba: HDM / IIA / PROMESHA.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo de la República de Bolivia (2006). “Plan Nacional de Desarrollo Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien: 2006-2010”. La Paz.
- UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales) (2003). “Estrategia boliviana de reducción de la pobreza – EBRP”. Informe de avance y perspectivas. La Paz.
- Vilmar, Faria (1997). “The social exclusion approach: some policy implications and priorities”. *Research Series* N.º 110.
- Ziccardi, Alicia (2006). “Pobreza urbana, exclusión, desigualdad y políticas sociales en las sociedades complejas”. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas en Campinas, Brasil.