

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMÍA



TESIS DE GRADO

**POLÍTICAS DE VIVIENDA SOCIAL
CASO CIUDAD DE EL ALTO**

POSTULANTE: NAYFFY SOLEDAD FERNÁNDEZ VARGAS
TUTOR : LIC. ROBERTO AGUILAR

LA PAZ - BOLIVIA

-2003-

TESIS DE GRADO: POLITICAS DE VIVIENDA SOCIAL CASO EL ALTO

Planteamiento del problema

Justificación

Delimitación Temporal 1985-2001

Escuela Clásica

La Escuela Keynesiana

CEPAL y el enfoque para América Latina

La Problemática de Vivienda en América Latina

Análisis de las Políticas de vivienda en el contexto actual

Análisis del Marco Institucional

Diagnóstico de la Problemática de la Vivienda en la ciudad de El Alto

Propuestas y Alternativas de Solución al Déficit habitacional y la precariedad en las viviendas

Conclusiones y Recomendaciones

Anexos

TABLAS

Programa Habitacional Bancos

Programa de vivienda Banco Sol

Programa Habitacional Mutuales

Depósitos de Mutual La Primera

Créditos de Mutual La Primera

Indicadores de pobreza de la ciudad de El Alto

Razones para la migración rural-urbana de El Alto

Tendencia de la vivienda de los hogares de El Alto

Condiciones de hacinamiento de los habitantes de la ciudad de El Alto

Disponibilidad de Servicios Básicos

Costos de vivienda

Dedicatoria

A mi esposo: Juan Carlos Herrera U. por su amor, paciencia y esfuerzo. Por que siempre estuvo apoyándome en todo momento.

A mis hijitas: Valeria y Paola que son mi alegría y mi razón de vivir.

A mi hijito: Walter Daniel sé que desde el cielo me escuchas y te digo te quiero mucho hijito.

A todos ellos va dedicado de todo corazón el presente trabajo de investigación

¡Muchas gracias queri familia!

Nayffy Soledad Fernández Vargas

Agradecimientos

*A Dios por estar siempre conmigo guiándome, protegiéndome.
"Lámpara es a mis pies tu palabra, y lumbrera a mi camino"*

*A todos mis docentes de la Carrera de Economía de la
Universidad Mayor de San Andrés por haberme brindado la
enseñanza y conocimientos académicos para mi vida
profesional.*

*A mi Tutor, Lic. Roberto Aguilar Gómez, por el asesoramiento y
su colaboración, que sin su apoyo no hubiera logrado concluir
el presente trabajo.*

Al Honorable Tribunal:

*Lic. Teresa Paniagua Valda
Lic. Javier Loayza
Lic. Jaime Rivera
Dr. Martín Vera Botelo*

*Al personal administrativo de la carrera de Economía, en
especial a la Sra. Olga Loza.*

Al Arq. Fernando Clavijo Alave (PROA).

¡ Muchas Gracias !

Nayffy Soledad Fernández Vargas

INDICE GENERAL

Pag

Introducción

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
II. FORMULACION DEL PROBLEMA	3
III. JUSTIFICACION	3
IV. DELIMITACION DEL TEMA	4
IV.1.- Delimitación Temporal	4
IV.2.- Delimitación espacial	4
V. OBJETIVOS	4
V.1.- Objetivo general	4
V.2.- Objetivos Específicos	5
VI FORMULACION DE HIPOTESIS	5
VI. HIPOTESIS DE TRABAJO	5
VI.1.- Operalización de variables de la hipótesis	6
Variable dependiente	6
Variables independientes	6
Unidad de observación	6
VII. Metodología de la Investigación	8
CAPITULO I	
MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL	10
1.1.- Escuela Clásica	10
1.1.1.-Fundamentos teóricos de la Escuela Clásica	10
1.1.2.-La teoría de la Renta de la tierra	11
1.2.- La escuela Keynesiana	12
1.2.1.-Aspectos generales de su visión	12
1.2.2.-Teoría de la ocupación	14
1.3.- CEPAL y el enfoque para América Latina	15
1.3.1.-La Problemática de la Vivienda en América Latina	15
1.3.2.-El Desarrollo como crecimiento	16
1.3.3.-El Subdesarrollo como etapa	17
1.3.4.- El desarrollo como proceso de cambio estructural global	17
1.4.- El enfoque de desarrollo de Naciones Unidas.....	19
1.5.- La visión de desarrollo urbano desde el municipio	21

CAPITULO II		
ASPECTOS HISTORICOS RELEVANTES DE LAS POLITICAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA		
	24
1.1	Periodo 1953 – 1984	24
1.2.	Periodo 1985 – 2002	26
 CAPITULO III		
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL CONTEXTO ACTUAL		
3.1.-	Las nuevas políticas de vivienda	30
3.1.1-	Prototipos estandarizados de construcción	31
3.1.2-	Acceso a grupos poblacionales de menores ingresos	31
3.2.-	Análisis de los subsidios que se otorgan para la construcción de nuevas viviendas o reposición fruto de desastres naturales	32
3.2.1-	Programa piloto de soluciones habitacionales	32
3.2.2-	Programa nacional del subsidio habitacionales	33
3.3.-	Las Políticas de vivienda en el marco de la reactivación Económica	34
3.3.1.-	Programa de vivienda Social	37
3.3.2.-	Impacto Económico de la construcción	38
 CAPITULO IV		
ANALISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL		
4.1.-	Marco Legal en cuanto a las Políticas de Vivienda de Interés social	40
4.1.1.-	La Ley de vivienda de 1959	42
4.1.2.-	Reglamento del codigo de seguridad social	42
4.1.3-	Decreto Supremo N 21660 de Reactivación Económica respecto a la vivienda	44
4.1.4.-	El Decreto Supremo N° 22407	44
4.2.-	Las Instituciones encargadas del Fomento a la Vivienda Social	45
4.2.1-	El caso CONAVI	45
A	Los Consejos de Vivienda Sectoriales	46
B	Razones para la desaparición de CONAVI y los Consejos de Vivienda Sectoriales	46
4.2.2.-	El caso FONVI y el IVS	47
A	El fondo Nacional de Vivienda	48
a)	El FONVI y la utilización de Recursos del Plan de Vivienda Popular	48
B	Funciones del Fondo Nacional de Vivienda	49
b)	Instituto de Vivienda Social (IVS)	49

4.3.- Las Instituciones financieras encargadas del crédito destinado a la vivienda	52
4.3.1.- Banca Privada	52
4.3.2.- Sistema Mutualista	54
A Créditos para sectores marginales	55
B Análisis de la fuente de Repago	56
C Centro de Servicios Integrados para el Desarrollo urbano (PROA)	57

CAPITULO V

DIAGNOSTICO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE EL ALTO

5.1.- El proceso de urbanización	58
5.2.- Características socioeconómicas de la ciudad de EL ALTO	59
5.3.- La pobreza en EL ALTO	61
5.3.1- Índice de Pobreza	65
5.3.2.- La problemática de la migración	66
5.4.- Características de la vivienda en la ciudad de EL ALTO	66
5.3.- Factores que contribuyen y/o agudizan la problemática de la vivienda en la ciudad de EL ALTO	72
5.5.1.-Acceso a la tierra	72
5.5.2.-Legalización de la Tenencia de la tierra	73
5.5.3- Registro y autorización municipal	73
5.5.4- Ausencia de financiamiento	73
5.6 - Planes urbanísticos por parte del gobierno municipal de EL ALTO y de otras instituciones no Gubernamentales	74
5.6.1- Enfoque Técnico de la ley sobre normas técnicas y urbanísticas enfocadas a la realidad de EL ALTO	75
5.6.2.-Propuestas de otras instituciones que trabajan en este ambito	76
A. Red Habitat	76
B. FUNDAPROVI	77
C. Programa Urbano	78

CAPITULO VI

PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCION AL DEFICIT HABITACIONAL Y LA PRECARIEDAD EN LAS VIVIENDAS

6.1.- La necesidad de un enfoque integral para encarar la problemática	80
6.1.1.-Cobertura de las necesidades de cada estrato social ..	80
6.1.2.-Costos de diferente tipos de vivienda	82
6.1.3.-Costo de terrenos y servicios	83

INDICE DE TABLAS

Tabla N° 1.- Programa Habitacionales Bancos.....	53
Tabla N° 2 Programa Habitacionales Bancos.....	53
Tabla n° 3 Programa de Vivienda Banco Sol.....	54
Tabla N° 4 Programa Habitacionales Mutuales.....	55
Tabla N° 5 Depósitos de Mutual La Primera.....	56
Tabla N° 6 Créditos de Mutual La Primera	56
Tabla N° 7 Indicadores de pobreza de la ciudad de EL ALTO.....	62
Tabla N° 8 Razones para La migración rural-urbana de EL ALTO....	66
Tabla N° 9 Tenencia de la vivienda de los hogares de EL ALTO.....	69
Tabla N° 10 Condiciones de hacinamiento de los habitantes de la ciudad de EL ALTO.....	69
Tabla N° 11 Disponibilidad de Servicios Básicos.....	69
Tabla N° 11 Costos de la vivienda con interés social.....	82

INDICE DE GRAFICOS

Grafico N° 1 Material usado en el techo67
Grafico N° 2 Material usado en el piso67
Grafico N° 3 Material usado en la pared68
Grafico N° 4 Servicios Sanitarios 70
Grafico N° 5 Energía Eléctrica70
Grafica N° 6 Agua de Cañería de Red70

POLITICAS DE VIVIENDA SOCIAL

CASO CIUDAD DE EL ALTO

INTRODUCCION

En Bolivia según el Censo 2001 tenemos 1,907,153 viviendas construidas y una población de 8,274.325 habitantes, en los últimos 45 años el crecimiento de la población no ha sido acompañada por un crecimiento habitacional, causando la acumulación de un déficit cuantitativo de 219,338 viviendas (18,1%) y cualitativo de 464,124 viviendas, en general se tiene un déficit habitacional del 56,4%; el déficit cuantitativo crece anualmente en aproximadamente 32.000 viviendas. Es decir a parte de ya existir 219,338 familias sin techo propio, anualmente 32.000 familias nuevas requieren de vivienda.

El déficit cualitativo evidencia que el 38.3 % de los bolivianos no cuentan con servicios básicos, debido a que los asentamientos no han sido debidamente planificados y porque se cree que una vivienda son cuatro paredes y un techo.¹

En sentido integral, la vivienda cobija y protege al ser humano, en su esencia bio – psico – social, cuya finalidad es el logro de su completa autorrealización, debidamente integrado en la comunidad a la cual pertenece.

Precisamente por esta esencia social no puede concebirse la vivienda sin equipamiento comunitario que provea al hombre de educación, salud, seguridad, recreación, etc., además de oportunidades para el desarrollo de sus actividades sociales, políticas y religiosas. Tampoco se puede concebir la vivienda sin la infraestructura básica que le provea de energía, agua potable, desagües, transporte, etc. indispensables para la vida y que aseguran el desarrollo normal de la condición humana.

¹ Ministerio de Vivienda y servicios básicos. 2002 P. 169-172

El nuevo enfoque de las políticas de vivienda social debe tener presente esta finalidad a la hora de diseñar estrategias de apoyo y cooperación en la construcción de este tipo de viviendas.

Lamentablemente, esto no se dio por distintos factores como son el crecimiento demográfico – que es muy elevado en la ciudad de El Alto – el proceso de migración continua y creciente del campo hacia las grandes ciudades principalmente, por ello, la presente tesis realizara un análisis histórico y de las características básicas de la problemática de la vivienda, tratando de establecer las dificultades y los desaciertos de las políticas estatales en esta materia, con el fin de orientar una política coherente en el futuro próximo.

I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El nivel de subdesarrollo latinoamericano se refleja en cuatro parámetros fundamentales: alimentación, salud, vivienda y educación. De ahí surge la preocupación del hombre por dar soluciones a sus necesidades básicas que se agudizan con las frustraciones cotidianas que reflejan la pérdida de estabilidad a nivel interno de cada estado.

La vivienda en países subdesarrollados es uno de los problemas que refleja el proceso de desarrollo económico que una sociedad enfrenta históricamente, como indicador combina aspectos cuali y cuantitativos, entre los primeros se toma en cuenta: dotación de agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, transporte, infraestructura urbana, educativa y de salud, entre los aspectos cuantitativos tenemos: habitantes por vivienda, metros cuadrados de construcción por persona y número de hogares y de vivienda.

Bolivia es un país que tiene un bajo grado de desarrollo urbano, lo cual se refleja en el gran crecimiento de asentamientos humanos, en esta etapa estamos viviendo un acelerado proceso de urbanización, con una transformación de un país que fue eminentemente rural en un país urbano.

En el periodo de crisis del capitalismo, la vivienda se ha constituido en el elemento esencial de pobreza, pues es el único instrumento sujeto de propiedad de aquellos sectores empobrecidos que sufren la depresión, lo que dio lugar al enriquecimiento ilícito por parte de inmobiliarias que saben el costo de renta de la tierra por efecto especulador que adquiere el propietario de esta.²

Bajo estas condiciones económicas el problema de la vivienda alcanza dimensiones sociales muy graves y conflictivas en el sector urbano por las limitaciones totales o parciales de los aspectos mencionados.

De esta manera se ve la necesidad de promover y reconfigurar políticas y estrategias de ordenación de viviendas, que estén al alcance de los sectores de menos ingresos de la población, como es el caso concreto de la ciudad de El Alto.

II.- FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuál es la magnitud e importancia de la necesidad social de la vivienda en El Alto y a quien beneficia la actual política de vivienda de interés social.?

¿Cumplen las instituciones encargadas de fomentar la construcción de viviendas sociales sus funciones en cuanto a políticas, reglamentación, subsidio y solidaridad, con resultados capaces de reducir el déficit habitacional y superar la precariedad en las viviendas?

Estas preguntas orientaron el desarrollo de la presente investigación.

III.- JUSTIFICACIÓN

Este tema cobra relevancia nacional y local debido a la creciente necesidad de viviendas en el marco de planes de urbanización que permitan contar con condiciones

² Banbirria, 1974, p.35

mínimas de habitabilidad, toda vez que parece haberse roto el equilibrio entre los planes de urbanización y los crecientes asentamientos humanos no previstos.

Los procesos de urbanización de los asentamientos humanos deberían ocupar un lugar prioritario en los programas de desarrollo nacional puesto que es una de las necesidades básicas que menos solución a tenido a lo largo de la aplicación de la política neoliberal, por consiguiente es importante promover nuevas políticas y estrategias de ordenación de viviendas, haciendo que estas estén al alcance de los sectores de menos ingresos de la población alteña en este caso concreto.

IV.- DELIMITACIÓN DEL TEMA

IV.1.- Delimitación Temporal

El periodo que abarca el presente trabajo de investigación es de 1985 al 2001 de forma retrospectiva, periodo en el cual se ejecutan en el país las políticas de ajuste estructural a partir de la política económica neoliberal.

IV.2.- Delimitación Espacial

La investigación comprende espacialmente la ciudad de El Alto, sin embargo, se tomaron algunas muestras y datos de otras ciudades para poder comprender a plenitud la problemática de la vivienda en la ciudad mencionada.

V.- OBJETIVOS

V.1.- Objetivo general

En el presente trabajo se busca establecer condicionantes de la realidad socioeconómica que plantean la necesidad de diseñar y reconfigurar una estrategia en las políticas que se refieren a la vivienda social en la ciudad de El Alto, para

poder superar las condiciones limitadas, precarias con un elevado déficit de habitabilidad en el que vive un gran número de habitantes de la población alteña.

V.2.- Objetivos Específicos

- Analizar las causas del déficit habitacional en relación a los índices de desarrollo humano en la ciudad de El Alto.
- Determinar el grado de hacinamiento en que viven los alteños.
- Determinar hasta que punto las instituciones encargadas de fomentar la construcción de la vivienda tienen capacidad de reducir el déficit habitacional en la ciudad de El Alto.
- Determinar en que medida los habitantes de la ciudad de El Alto cumplen con los aspectos cualitativos y cuantitativos, en la construcción de sus viviendas.
- Identificar las características y particularidades urbanísticas de la vivienda en la ciudad de El Alto.

VI.- FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

La política de la vivienda popular ha conducido desde el año 1985 a comprimir las posibilidades de acceso de unidades habitacionales al grueso de los sectores asalariados y no asalariados o sector informal del área urbana con el agravamiento del déficit habitacional en el país a lo largo de todo este periodo.

Este hecho se patentiza con mayor magnitud en la ciudad de El Alto debido a los bajos ingresos de la mayoría de su población y por la calidad de las viviendas en las que habitan.

El grado de hacinamiento, la falta de servicios básicos y el tipo de material con el que se han construido las viviendas son los elementos que hacen a la precariedad de las viviendas y se constituyen en ejes centrales del análisis de la problemática de la vivienda en la ciudad de El Alto.

VI.1.- Hipótesis de Trabajo

El aumento del déficit habitacional en El Alto se agudiza por cuanto crece la población en esta urbe. El hacinamiento considerable y precariedad en las viviendas como efecto de las migraciones del área rural de nuestro departamento y del interior de la república en busca de fuentes de trabajo, fenómeno al cual se añade la presencia de una gran parte de la población que se dedica a la actividad informal generando ambos factores un elevado grado de pobreza, marginalidad y disminución de las condiciones de habitabilidad, por lo cual se hace necesario plantear bases institucionales que permitan incorporar a esos gruesos sectores demográficos a planes de vivienda urbanizados

El Alto Vivienda-Población

AÑOS	POBLACION	VIVIENDA
1976	95.400	22.600
1988	307.400	66.900
2001	649.958	165.320

Fuente: Elaboración propia base de datos diagnóstico del Alto (N.U.) Pag. 49.

Estrategia de Desarrollo Eco. Y Social Min. de Planeamiento 1989-2000

VI.2.- Operacionalización de las variables de la Hipótesis

VARIABLE DEPENDIENTE

En este caso, son las condiciones de habitabilidad de las viviendas en la ciudad de El Alto.

VARIABLES INDEPENDIENTES

Las variables independientes son el hacinamiento, los servicios básicos y el tipo de material con el que se han construido las viviendas, debido a que todos estos aspectos son determinantes en el grado de precariedad o falta de condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la ciudad de El Alto.

UNIDAD DE OBSERVACIÓN

La Ciudad de El Alto del departamento de La Paz se constituye en la unidad de observación.

VARIABLE DEPENDIENTE			
CATEGORIA	SUB-CATEGORIA	INDICADORES	INDICES
Condiciones de habitabilidad de viviendas	Condiciones de habitabilidad	Grado de precariedad de la vivienda	Mínimo Medio Máximo
	Condiciones urbanísticas	Existencia de servicios básicos	Ningún servicio Algunos servicios Todos los servicios

VARIABLE INDEPENDIENTE			
CATEGORIA	SUB-CATEGORIA	INDICADORES	INDICES
Hacinamiento	Vivienda propia	Número de personas por habitación (excluidos baño y cocina)	2 o menos más de 2 y menos de 5 5 o más
	Alquiler	Número de personas por habitación (excluidos baño y cocina)	2 o menos más de 2 y menos de 5 5 o más
	Anticresis	Número de personas por habitación (excluidos baño y cocina)	2 o menos más de 2 y menos de 5 5 o más

VARIABLE INDEPENDIENTE			
CATEGORIA	SUB-CATEGORIA	INDICADORES	INDICES
Servicios Básicos	Servicio eléctrico	Grado de acceso	Inaccesible Acceso permanente
	Servicio de agua potable	Grado de acceso	Inaccesible Acceso parcial (sólo por horas) Acceso permanente
	Servicio de alcantarillado	Grado de acceso	Inaccesible Acceso permanente

VARIABLE INDEPENDIENTE			
CATEGORIA	SUB-CATEGORIA	INDICADORES	INDICES
Material de construcción De la vivienda	Material usado en el techo	Paja Teja antigua Calamina Teja de fibra sintética Loza de hormigón	En buen estado En mal estado (con goteras, filtraciones, orificios, etc.)
	Tipo de revestimiento de pared interior	Sin revestimiento Barro y paja Yeso, cal o estuco Mezcla de cemento Otros	En buen estado En mal estado (humedad, fisuras, desmoronamiento parcial, etc.)
	Revestimiento de piso	Sin revestimiento Empedrado Enladrillado Con mezcla de cemento Cualquier tipo de madera Otros	En buen estado En mal estado (humedad, orificios o desniveles, etc.)

VII.- METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología empleada para la presente investigación se basa en el método deductivo. El mismo que partiendo de un razonamiento general se aproxima a lo particular, permitiendo extender los conocimientos que se tiene sobre una clase determinada de fenómenos.³

Por otra parte también se empleó el método analítico, para realizar un diagnóstico de la situación de la vivienda en El Alto, con el fin de establecer las bases institucionales que permitan un adecuado fortalecimiento institucional del fomento de la vivienda social.

El instrumental empleado en la investigación se basa en el análisis de material teórico y recolección de información (encuestas, entrevistas y censos) que permiten establecer el:

Objeto de estudio: La precariedad de la vivienda en la ciudad de El Alto, de acuerdo a las características mínimas de urbanización.

Factores determinantes: grado de hacinamiento en las viviendas, poca o nula presencia de servicios básicos, inadecuados materiales utilizados en la construcción de viviendas.

Asimismo, la metodología esta basada en una lógica de aproximaciones sucesivas, tomando en cuenta la presentación del esquema orientado a demostrar los supuestos teóricos que están contenidos en el planteamiento de la hipótesis.

El concepto de aproximaciones sucesivas, supone seguir la realización de los siguientes pasos o etapas: a) lectura del marco teórico conceptual que respalda la elaboración de la tesis; b) luego se analiza el tema escogido mediante lectura de

³ Rodríguez; Barrios; Fuentes, 1984 p 25 – 30.

documentos y trabajos de investigación existentes en la materia y c) se elabora una propuesta de reconfiguración institucional para el fomento a la construcción de viviendas de carácter social.

En base a las etapas, complementariamente se efectúa la recolección de la información básica referente al fomento de construcción de vivienda social. Este trabajo se enriqueció mediante un estudio de caso, además del análisis estadístico de las instituciones nacionales ligadas al tema.

Asimismo, este trabajo se dirige a demostrar la consistencia de los supuestos teóricos planteados en la tesis y su correspondiente contrastación con la realidad de hechos ocurridos en el contexto actual.

CAPITULO I

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

1.1.- ESCUELA CLÁSICA

1.1.1.- Fundamentos teóricos de la escuela clásica

El pensamiento clásico se desarrolla en torno a una visión que por vez primera aparece con un alto grado de sistematización en la obra de Adam Smith. Este autor y en general toda la escuela clásica parte de la idea que el sistema económico opera por “prueba y error” las decisiones individuales se orientan por los datos que ofrecen los mercados y son compatibilizadas por aproximaciones sucesivas. Si bien cada individuo cuando toma tales decisiones, obra según su propio interés, contribuye sin saberlo a obtener una solución definida en cuanto al tipo y cantidad de bienes que conviene producir, es como si una “mano invisible” orientara estas decisiones individuales; en el aparente desorden de la vida económica hay un orden natural subyacente en virtud del cual, el sistema económico actúa con cierto mecanismo que le es inherente, y que forma parte de su naturaleza.⁴

Por ello se abre un ámbito para una ciencia que investigue las regularidades del mecanismo económico y, basado sobre las leyes que descubra, haga posible la predicción. De esta manera se podrán enunciar leyes sobre la formación de los salarios, la renta de la tierra, los precios de los bienes, etc., que serán verdaderas réplicas de cómo opera la realidad. El conjunto de estas leyes constituirá la teoría global explicativa del funcionamiento del sistema económico concebido como un todo.

Se observa, pues, que los economistas clásicos defienden un conjunto de políticas económicas cuya característica central es la coherencia que tienen entre ellas, y a la vez con los elementos teóricos por ellos elaborados. Por otra parte, parece evidente que tal conjunto de normas coinciden, en líneas generales con los intereses de la burguesía

industrial en ascenso, y, lo que es más importante que su adopción construye una sucesión de éxitos políticos de dicho grupo social, desde este punto de vista, la teoría económica clásica revela su carácter ideológico, esto aparece como una elaboración teórica al servicio de los intereses de la burguesía.

La afirmación anterior de modo alguno pretende significar que la teoría clásica deba considerarse errónea; de hecho "*...el intermezzo liberal estuvo en todas partes pero de manera más espectacular en Inglaterra, asociado a un desarrollo económico... sin precedentes*". Y aunque no se puede afirmar que la adopción de las normas del liberalismo económico sea la única causa del desarrollo, es indudable que el mismo estuvo estrechamente vinculado a la remoción de las trabas que impedían la plena utilización de las energías de la clase empresarial. En este sentido, y teniendo en cuenta las condiciones históricas de la época, la teoría clásica aparece como válida; por otra parte, la propia teoría contribuyó, en alguna medida, a transformar dichas condiciones.⁵

1.1.2.- La teoría de la renta de la tierra

De acuerdo con las ideas de Ricardo, la renta de la tierra nace de una circunstancia básica; su escasez. Se puede comprender fácilmente esta teoría partiendo de la hipótesis de que la tierra es abundante, por consiguiente sólo se ocupan tierras más aptas o de primera calidad (tipo A); estas tierras al combinarse con una unidad de capital-trabajo rinden 10 toneladas por ha. de producto. Supóngase que el precio del bien agrícola sube, de tal manera que se ocupan tierras de tipo B; el nuevo precio será tal que, cultivando estas tierras, que rinden solo 9 toneladas por ha, se logra pagar exactamente la remuneración de mercado al capital y al trabajo.⁶

Los empresarios que ocupan las tierras del tipo A ganan, pues, en estas condiciones, un "excedente" del monto de una tonelada por ha. Sin embargo, los nuevos empresarios,

⁴ Sunkel, "El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", 1986, p. 98

⁵ Sunkel, "El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo" *op. cit.*, p.111

⁶ Sunkel, *op. cit.*, p.123

compitiendo por las tierras mejores, ofrecerán pagar una renta a los propietarios, de tal forma, que este excedente será finalmente transferido a la clase ociosa de los terratenientes.

El descrito es el denominado “caso del margen extensivo”. Muestra como se origina la renta por el hecho de tener que cultivar tierras cada vez menos fértiles. Pero también se puede construir un ejemplo sencillo para ilustrar el “caso del margen intensivo”; en este caso muestra cómo también se origina una renta por el hecho de tener que aplicar cada vez mas unidades de capital – trabajo a una dotación fija de tierra.

La renta aparece, pues, como el pago hecho a los terratenientes, pago que iguala la tasa de beneficio de los empresarios, en el empleo de unidades iguales de capital – trabajo en tierras de calidades diversas, o bien en tierras de la misma calidad.⁷

En el caso de las viviendas, la teoría ricardiana se sigue aplicando en el caso de los lotes ubicados en los centros urbanos, que tienen una renta mayor, con respecto a los lotes de los suburbios o barrios marginales, por ello se podría decir que en pleno siglo XXI estos planteamientos aun son vigentes.

1.2.- LA ESCUELA KEYNESIANA

1.2.1.- Aspectos generales de la visión

El estudio del pensamiento keynesiano se realiza, por una parte, mediante un examen de la vida y obra de Keynes y por la otra, por un análisis de los modelos de crecimiento de Domar y de Harrot. De esta manera aparece más fácil llegar a las raíces mismas del pensamiento keynesiano, particularmente en lo que se refiere a su visión y estudiar a la vez su aporte analítico a la teoría del crecimiento económico. Como sé vera mas adelante Keynes en realidad no elaboró un modelo de crecimiento puesto que su enfoque fue fundamentalmente estático y a corto plazo; pero, al mismo tiempo el

⁷ Sunkel, *op. cit.*, p. 123-124

instrumental analítico por él aportado fue ampliamente utilizado por numerosos economistas para la elaboración de una basia gama de modelos de crecimiento económico.⁸

De esta manera, la necesidad de disponer de una orientación practica se transformó en la necesidad de superar la microeconomía, superación que no podía lograrse mediante la teoría del equilibrio general, ya que es una generalización del análisis microeconómico basada sobre supuestos bastante limitados y cuando se pretende hacerla más representativa del funcionamiento de una economía, se transforma en un sistema de infinitas ecuaciones y variables. Parece obvio, pues, que por ese rumbo que no se obtendría orientación alguna que permitiese actuar con eficacia en el campo de la política económica, de aquí que el retorno de Keynes a la tradición clásica que, utilizaba básicamente variables macroeconómicas, para el análisis, signífico un punto capital en toda su elaboración teórica. Esto al mismo tiempo, implica disponer de variables mensurables, sintéticas, manejables y susceptible de ser transformadas en instrumentos útiles para la política económica.

El carácter *mecanicista* de su visión se advierte al analizar el método y la naturaleza del instrumental teórico por él utilizado para demostrar o defender sus hipótesis. En cuanto al método podía sostenerse que, en esencia, es el mismo del pensamiento clásico y neoclásico, es decir, la aplicación de la lógica formal al análisis de la realidad.

El carácter *optimista* de la “visión” es uno de sus aspectos más evidente. La profunda fe de Keynes respecto al funcionamiento y perdurabilidad del sistema capitalista, es un rasgo que reaparece en toda su obra y explica su optimismo sobre el funcionamiento del sistema, no peca de la ingenuidad del optimismo neoclásico y reconoce que algunas fallas existentes en el funcionamiento del sistema podían solucionarse con una adecuada política económica. En síntesis, el sistema no era contradictorio *per se* sino que sus contradicciones eran producto de una falta de racionalidad y de la poca inteligencia e imaginación puestas para obtener medidas de política que corrigiesen los eventuales desajustes en el funcionamiento del mismo. De allí su preocupación por dotar a los ejecutores de políticas de los instrumentos operativos indispensables para actuar; de allí

⁸ El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Sunkel, 1986 p. 221

también su esfuerzo por derribar los mitos del pensamiento neoclásico que postulaban la inacción.

Las críticas de Keynes al libre cambio y su posición favorable a un mayor intervencionismo estatal en la inversión no lo llevaron a defender ninguna forma de socialismo. En efecto Keynes considera que la propiedad estatal de los medios de producción no es lo que puede solucionar los problemas de funcionamiento del sistema capitalista; la intervención estatal aun cuando sea decidida, debía ser indirecta.⁹

1.2.2.- Teoría de la ocupación

Para los clásicos la desocupación era consecuencia de un estado de desequilibrio en el mercado de trabajo. Se alcanza la ocupación plena a medida que se recupera el equilibrio al que tienden automáticamente las fuerzas del mercado cuando hay flexibilidad para aumentar o disminuir los salarios reales, para Keynes, la disminución de la desocupación no se produce en forma tan automática; de un lado, porque hay desocupación involuntaria incluso en una situación de equilibrio del otro, porque hay rigidez en los salarios reales ante variaciones en los nominales y, finalmente, porque el volumen en ocupación influye sobre el nivel de demanda efectiva.

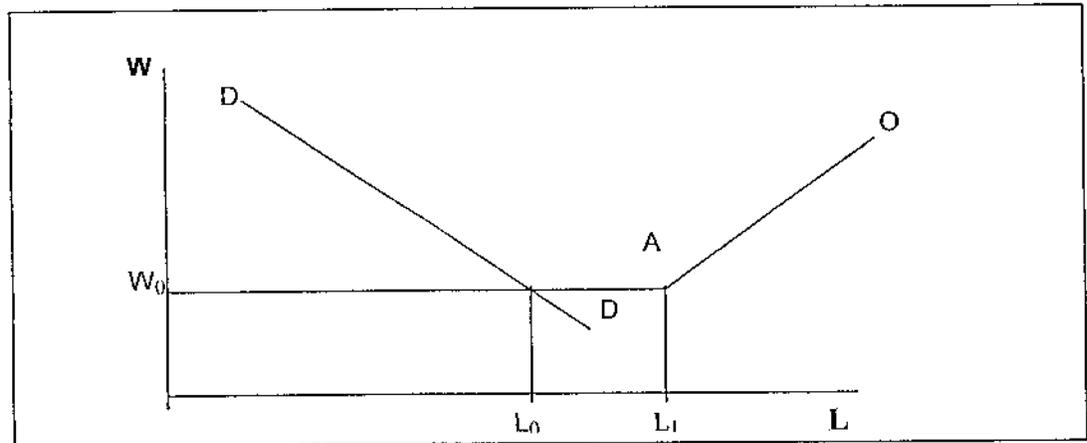
La primera de las críticas se desenvuelve en función de la llamada oferta de trabajo Keynesiana (Véase gráfica No. 1, curva $W_0 AO$). Si esta, por lo menos hasta el punto (A) es infinitamente elástica, y la demanda (DD) se encuentra con ella antes del punto (A), cuando deja de ser infinita habrá una desocupación involuntaria ($L_1 - L_0$) al nivel de salario (W_0), aunque el mercado este en posición de equilibrio ($W_0; L_0$). Esta rigidez en la oferta de trabajo se atribuye por lo general a las reticencias de los sindicatos para aceptar salarios nominales por debajo de cierto nivel.¹⁰

⁹ Sunkel, op. cit., p 222 - 224

¹⁰ Sunkel, op. cit., p 236 - 237

GRAFICA N° 1

Teoría de la Ocupación Curva W_0 AO.



Fuente: Sunkel, 1986, p 137

1.3.- CEPAL Y EL ENFOQUE PARA AMERICA LATINA

1.3.1.- La problemática de la vivienda en América Latina

El gasto de alquileres para las familias representa una carga económica que disminuye significativamente el consumo principalmente de alimentos y educación.

Dada la imposibilidad de pagar alquileres, millones de personas dentro las áreas urbanas deben invadir terrenos municipales y otros para formar las denominadas “Villas Miserias”, “Fabelas”, “Ciudades Negras”, villas, etc., que en los últimos 30 años han crecido en forma impresionante hasta sobrepasar el 25% de la población de las principales ciudades de América del Sur incluyendo Bolivia.

En consecuencia, por estas condiciones de atraso económico, una generación importante de fuerza de trabajo de la ciudad se pierde, las actividades de clasificación

terciaria de ínfima significación consumen esta capacidad de trabajo, por esta razón la vivienda se reduce a una miserable pieza, materializando el grado extremo de pobreza en el cual se subsiste.¹¹

La clase trabajadora en América Latina accede a la vivienda por alguno de los siguientes métodos:

- a) Compran un terreno y lo construyen con el esfuerzo del trabajador y de su familia.
- b) Invaden un terreno, construyen una vivienda precaria y viven con la incertidumbre de su permanencia en el terreno.
- c) Alquilan o compran una vivienda en periferias a costos bajos
- d) Alquilan cuartos en los conventillos y barracas por la imposibilidad de contar con vivienda propia.¹²

1.3.2.- El desarrollo como crecimiento

Los autores que conciben el fenómeno del desarrollo como un proceso de crecimiento, suelen definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante, y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento. El ingreso por habitante es para la escuela clásica el indicador o medida, más adecuada para definir el nivel y ritmo de desarrollo, este mismo criterio lleva también a establecer nominas de países ordenados según el nivel de ingreso medio de habitante de donde se deduce en seguida que aquellos que están por encima de cierto límite arbitrariamente escogido serán considerados *países desarrollados*, y *poco desarrollados* los que están por debajo del mismo.¹³

Por otra parte, el problema del subdesarrollo se enfoca como un proceso de perfeccionamiento desde formas primitivas de actividad del sistema económico hacia formas más modernas y perfectas como las que idealmente existen en los países

¹¹ Gozman, "El Desarrollo latinoamericano y la CEPAL", 1976

¹² Guzman, op. cit., p 161

¹³ Sunkef, op. cit., p 29-30

desarrollados. Desde el punto de vista prospectivo o ideológico, esta corriente admite en realidad que el objetivo del desarrollo es llegar a tener el mismo tipo de sistema económico social y político que el existente en los países de alto grado de desarrollo, es decir, implícitamente, consiste en concebir el desarrollo como un proceso de avance hacia el capitalismo maduro.

En síntesis quienes consideran el desarrollo como un proceso de crecimiento lo encaran tácitamente a partir de una teoría desarrollada y perfeccionada acorde con los requisitos ideológicos y metodológicos de economías capitalistas avanzadas. Pero como existen evidentemente una relación entre inversión y crecimiento (macroeconómico) y entre “eficiencia” y crecimiento (microeconómico) en todo sistema económico, parecería que dicha teoría es también adecuada para interpretar la problemática del subdesarrollo. Se parte, en consecuencia de un modelo o teoría abstraída de cierta realidad con determinadas preocupaciones e ideales, y luego se trata de percibir la realidad del subdesarrollo a la luz de aquella teoría.

1.3.3.- El subdesarrollo como etapa

En contraste con la noción del desarrollo como crecimiento que es el enfoque enteramente deductivo, hay otra corriente de pensamiento que sin apartarse demasiado de su contenido ideológico y metodológico, procede en cierto sentido en forma inversa, es decir, adopta la vía inductiva. Se trata de autores que observaron objetivamente las características que con frecuencia presentan las economías subdesarrolladas y han centrado luego su atención con preferencia sobre alguna de ellas, convirtiéndola en seguida en el pilar de su interpretación del subdesarrollo y en la base de su estrategia de desarrollo.

1.3.4.-El desarrollo como un proceso de cambio estructural global

Muchos países de América latina vienen realizando desde hace varias décadas esfuerzos importantes de mejoramiento económico y social; se avanzó considerablemente en materia de industrialización así como en la realización de inversiones de infraestructura.

Se hicieron progresos importantes en materia de planificación y se llevaron a cabo amplias actividades de racionalización y de modernización en la administración pública en el sector empresarial, en ciertas áreas rurales, en los servicios sociales. Además fueron considerables las inversiones para la expansión de los servicios educativos de salud y vivienda.

A través de la obra realizada principalmente por la CEPAL y por diversos autores individuales vinculados en una y otra forma a esta institución, se ha llegado a identificar así en los últimos años una corriente de pensamiento latinoamericano sobre estos asuntos, denominada “Estructuralista” esta pone el acento de la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales en la función del Estado como orientador, promotor y planificador en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y de comercio internacional.

El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales, pero interdependientes que conforman un sistema único.

La característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente, y esto se aplica tanto entre países como dentro de un país.

El problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad.

En síntesis, el concepto de desarrollo, concebido como proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualdad de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material. Sin embargo, esto no significa que dicho proceso de cambio social tenga que seguir la misma trayectoria, ni

deba conducir necesariamente a formas de organización social y política similares a las que prevalecen en los países actualmente industrializados o desarrollados de uno u otro tipo. La posición adoptada implica, en consecuencia, la necesidad de examinar y buscar en la propia realidad latinoamericana y en las influencias que ésta sufre, por el solo hecho de coexistir con sociedades desarrolladas, el proyecto de nación, las estrategias y políticas de desarrollo y las formas de organización que habrán de satisfacer las aspiraciones de los grupos en cuyo nombre se realiza la tarea de desarrollo.¹⁴

1.4.- EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO DE NACIONES UNIDAS

La Conferencia de Vancouver de 1976 (N.N.UU.) reconoció que:

1. Los problemas de los asentamientos humanos no están aislados del desarrollo económico y social de los países y que ellos no pueden ser apartados de las relaciones económicas internacionales injustas actualmente existentes
2. Las circunstancias de la vida de un gran número de personas en los asentamientos humanos resulta inaceptable, particularmente en los países en desarrollo, y que, a menos que acciones concretas y positivas sean tomadas a niveles nacional e internacional para encontrar e implementar soluciones, las condiciones devendrán ulteriormente agravadas.

A partir de 1988 las Naciones Unidas adoptaron la Estrategia Global para la Vivienda trazando la meta de alcanzar *alojamiento adecuado para todos en el año 2000* y "mejorar la situación de la vivienda de los desfavorecidos y los pobres". Hábitat, la agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, justificó la necesidad de una estrategia global:

- *Los problemas de la vivienda son universales* - ningún país ha resuelto completamente sus necesidades de alojamiento

¹⁴ Sunkel, 1986, p. 32 - 43

- *Los problemas de la vivienda son de concernimiento global*, requiriendo de los esfuerzos conjuntos de todas las naciones para alcanzar su solución
- *La demanda de vivienda puede ser alcanzada en cada país* mediante la aplicación de un conjunto común de principios globales.

La estrategia global para la vivienda intenta proveer lineamientos que puedan ser seguidos por los gobiernos para adoptar e implementar estrategias de alojamiento nacionales y subnacionales, que resulten apropiadas a las condiciones específicas de los propios países. *Hábitat* previene a los gobiernos acerca de las consecuencias negativas que la persistencia y el crecimiento de las pobres condiciones de alojamiento puede tener para la estabilidad socio - política y el desarrollo nacional. Aún más la agencia remarca:

- La necesidad de implementar acciones de actores actuales y potenciales, involucrados en la producción y mejoramiento de la vivienda
- La característica fundamental en la estrategia de habilitar alojamiento es la creación en la parte del sector público de incentivos y facilitar medidas para que la acción en la vivienda tome lugar en una mayor extensión por otros actores
- Lograr que la gente involucrada tenga la oportunidad de mejorar las condiciones de su vivienda de acuerdo a las necesidades y prioridades que ellos mismos definan.

En la Cumbre de Hábitat II se ha recomendado:

- Adaptar los diseños y tecnologías empleados en el desarrollo urbanístico y constructivo a la realidad climática, geofísica, económica y cultural en que se aplican, con especial énfasis en los programas habitacionales para dar respuesta a las necesidades de alojamiento de la región de forma sustentable, ambientalmente adecuada y accesible especialmente a los grupos de menores ingresos
- Desarrollar políticas educativas en el campo medioambiental, tanto al nivel formal como no formal, tendiente a crear una nueva cultura de relaciones con la naturaleza y con el medio ambiente construido.
- En la planeación, gestión y manejo de los asentamientos humanos deberán tomarse en cuenta la dotación y conservación de espacios abiertos y de áreas verdes; la

demanda de agua; el ahorro de energía; la recolección, la eliminación y el tratamiento de residuos sólidos; el manejo de desechos peligrosos; la altitud

orográfica y la topografía como limitantes urbanas; así como la prevención de riesgos sísmicos, huracanes, inundaciones y deslizamientos. Asimismo, deberán establecerse instrumentos de coordinación para la atención de la problemática ambiental, en especial la gestión de cuencas hidrográficas y el manejo de la contaminación atmosférica en áreas metropolitanas.¹⁵

1.5.- LA VISIÓN DE DESARROLLO URBANO DESDE EL MUNICIPIO

Las prefecturas fueron tomadas como puentes de relación entre el gobierno Local con el Central, pero sus funciones y atribuciones con las que cuentan manifiestan más una prolongación económica administrativa del Estado. Bajo este análisis, podemos preguntarnos: ¿es posible construir un plan estratégico para atender la problemática de la vivienda en procesos donde todavía existe centralidad económica?. Los municipios tan solo cuentan con el 15 % de los recursos de coparticipación y el 5% para las Universidades Públicas, esto nos muestra que el 80% de los recursos nacionales siguen rotando alrededor del “Estado centralizado” lo cual imposibilita de manera determinante el pensar la construcción de políticas de vivienda en el ámbito local.¹⁶

Hasta el momento no se ha reflexionado sobre el Rol del gobierno Municipal en tomo a la problemática de la Vivienda, tampoco se han discutido temas como: el divorcio entre la Política Nacional de Vivienda y la atención que debe dar a los grupos poblacionales más necesitados, vinculación directa del Gobierno Municipal con la población y las organizaciones sociales que carecen de vivienda social y sobre el rol de la Sociedad Civil en la elaboración de propuestas de la política Pública de Vivienda.

¹⁵ Iriarte, “Análisis Crítico de la realidad”, 1996, p 123-124

¹⁶ Rojas, “Rol de las Municipalidades en la problemática de la Vivienda” 2002, p. 1

19 Pacheco, “Rol de las municipalidades en la problemática de la vivienda”, 2002, p.)

En el tema de la vivienda el Gobierno Municipal no está orientado a ser el ente que vaya a construir, el que vaya a dar vivienda u otorgar terrenos, solamente, puede apoyar en urbanizaciones que ya están aprobadas para que a las personas se les facilite la compra de un terreno e inclusive ver los mecanismos para una construcción, también lo referente a la aprobación de la urbanización y la instalación de servicios de agua y luz, exigiendo un plazo de 90 días para obtener los servicios.

Entonces diríamos que el rol principal de un gobierno municipal, en este sentido, debe ser primeramente el de *planificar, normar y fiscalizar*, tiene que dar los índices básicos de habitabilidad para que una vivienda pueda ser construida y que el efecto hacia la persona sea totalmente satisfactorio. La regulación se enfoca a que esa construcción cumpla los requisitos y responda a una planificación. En este momento, el lote mínimo que da el reglamento son 100 m² para vivienda.¹⁷

Con respecto al financiamiento se consideró fuentes como: captar recursos financieros municipales nacionales o externos, canalizados por medio de la municipalidad; tomando en cuenta los recursos provenientes de la condonación de la deuda externa; aplicando la experiencia existente de financiamiento “no convencional” para la vivienda, y popularizar el crédito para la vivienda social, etc.¹⁸

Lo lamentable en la planificación de barrios con gente de bajos recursos, es que el Gobierno Municipal muestra bastante dejadez hacia estos sectores porque no prevé nada aparte de las condiciones *bajo techo*; es decir de las condiciones *fuera de techo*; que implican: alcantarillado, agua potable dentro la casa, áreas verdes, servicios de postas sanitarias, y establecimientos educativos cercanos a sus domicilios, etc.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a través del Subprograma “Mejoramiento de barrios” junto al Gobierno Municipal del Alto (GMEA) elaboran proyectos integrales para las condiciones “fuera de techo”, pero para el Alto no se

¹⁸ Rojas, op. Cit., p 7

considera el tema de agua potable y alcantarillado porque existen operadores de servicio (Aguas del Illimani) .

Principales dificultades en la ejecución del subprograma del FNDR:

-Procesos lentos en la preselección de empresas consultoras para la elaboración de estudios de preinversión (anteproyecto y diseño final) el Comité de Calificación del FNDR demoró en esta preselección más de 6 meses.

-Consultoras unipersonales ejecutaron los estudios en un plazo mayor al programado, fueron 10 meses.

-Procesos lentos en la preselección de empresas consultoras para la supervisión de proyectos, el desarrollo comunitario y regulación del derecho de propietario, se demoró en esta preselección 6 meses.

- Retrasos en la ejecución de los estudios de preinversión desde la muestra piloto hasta los proyectos de los concursos se tenía programado 4 meses, sin embargo duraron 10 meses.
- Deficiente seguimiento técnico a los estudios de preinversión.
- Constantes reprogramaciones por parte del FNDR de las metas del subprograma tanto de la muestra piloto como de los proyectos aprobados en los tres concursos.

CAPITULO II

ASPECTOS HISTORICOS RELEVANTES DE LAS POLITICAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA

2.1.- PERIODO 1953-1984

Desde la Reforma Agraria de 1953, se presentaron cambios estructurales, como ser la restauración del minifundio o autoconsumo, que generó con el tiempo la desocupación de los campesinos, la migración del área rural a la urbana y, por tanto, el problema del déficit habitacional.

En las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, el problema de la vivienda se agudizó por las ventajas que se ofrecían en las áreas laborales, comerciales, culturales y de circulación, dando lugar a un aumento poblacional desmesurado.

Entre 1953 – 1976, los pobladores de los sectores marginales eran conocidos como informales y atrasados, al igual que en otros lugares de América Latina, aquellos abandonaron sus tierras por las malas condiciones de vida.

En 1956, hubo la preocupación de solucionar el problema de la vivienda, constituyéndose la primera institución de interés social, con el intento de encarar y atenuar el problema con enfoques eminentemente sectoriales, situación que no tuvo éxito. Fue el año 1970, en el gobierno del Gral. Ovando, que se produjo la creación del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, en virtud a la importancia que se le quería otorgar al problema de la vivienda para las clases más desposeídas de este país y convertir la política de vivienda en una componente central de desarrollo socio-económico, para favorecer de esta manera a las grandes mayorías.

A partir de 1963 la empresa privada inició su participación en el sector, con la creación de la Asociación Mutual de Ahorro y Préstamo para la vivienda “La Primera”.

Posteriormente se conformó el Sistema de ahorro y Préstamo (A y P) en todo el país, respondiendo con relativo éxito a las necesidades de la población de medios y altos ingresos.

En un primer momento, el sistema A y P consolidó una política financiera de créditos que protegía la capitalización del sistema, sin embargo en el largo plazo, el Sistema A y P para la vivienda se desvirtuó pues no cumplió con su principal objetivo, que era la dotación de préstamos para acceder a viviendas de tipo social y por el contrario, se concedieron préstamos de tipo comercial. Además este Sistema no respondía a las necesidades de la población de bajos ingresos. Por otro lado la Caja Central de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (CACEN) no efectivizó su rol normativo y compensador.

Entre 1976-1980, el fenómeno migratorio en el país se intensificó por la concentración de actividades económicas. En la ciudad de La Paz, las tasas de crecimiento en la población urbana pasan del 3.24 % anual en el periodo 1950- 1976, al 4.03 % en el periodo 1976-1980, situación que provocó un ostensible déficit habitacional.¹⁹

En 1976, el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), en sustitución del Instituto Nacional de Vivienda, tenía como afiliados solo a un 10% de la población. A raíz de los préstamos que hubo obtenido el Gobierno del Banco Interamericano de Desarrollo, CONAVI fue un organismo que tenía regulado el proceso administrativo y tecnológico, en forma eficiente y responsable, pero posteriormente esta institución fue debilitándose, por la poca preocupación de los gobernantes.²⁰

Entre 1980-1984, como consecuencia del agravamiento de la situación económica del país, la crisis de la agricultura en las áreas rurales y el excedente de la mano de obra en el área urbana por parte de los inmigrantes, agudizaron el desempleo abierto que profundizó la recesión del aparato productivo. Debido a los cambios económicos suscitados en el gobierno de la UDP, se produjo la pérdida del valor adquisitivo de la moneda nacional, y, por consiguiente un proceso inflacionario alarmante que afectó a toda la población.

¹⁹ CEDLA, 1982, p. 49

2.2.- PERIODO 1985-2002

Luego de la implantación del Programa de Ajuste Estructural y el decreto 21060, el Ministerio es disminuido en cuanto a su capacidad, formación, trabajo y la posibilidad de sus servicios. Entre 1985-1990, el gobierno del M.N.R., delineó una nueva política económica, dirigida, entre otros alcances, a la estabilización monetaria y financiera, el libre mercado, la liberación de precios, la libre contratación etc., generando a la vez el flujo migratorio del sector minero como efecto de la pérdida de sus fuentes de trabajo, aumentando el índice de desocupación, la demanda de vivienda y el crecimiento del sector informal en las principales ciudades del país.

En 1987, el Ministerio de Urbanismo y Vivienda se transforma en Ministerio de Asuntos Urbanos (MAU); se eliminaron los consejos de vivienda sectoriales y el Banco de la Vivienda. Estas entidades fueron sustituidas por el Fondo Nacional de Vivienda (FONVI) y el Instituto de Vivienda Social, como organismo técnico de planificación, coordinación y supervisión de planes y programas de vivienda estableciendo un crédito de viviendas de interés social.

En el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) mediante el DS 22407 promulgado en 1989, se establece que el MAU lleve adelante el Plan Nacional de Vivienda Popular (PNVP) con un fondo inicial de 20 millones de dólares, para atenuar el agudo problema del déficit habitacional, a consecuencia del aumento del sector informal, ampliando las necesidades de vivienda hacia los sectores no aportantes y requiriéndose un reglamento especial para satisfacer una de las primeras necesidades de la mayoría nacional.

Debido a restricciones presupuestarias el Ministerio de Finanzas no hizo el desembolso correspondiente para el PNVP. Por ello durante la gestión 1990 – 1991 solo se ejecutó 15% de los fondos destinados al mencionado plan. Situación por la cual el MAU se vio obligado a cubrir su financiamiento a partir de recursos de la cooperación externa (BID).

²⁰ Anaya, "Temas de política Social-Vivienda" 1987 p. 97

El Estado a partir de la aprobación del Decreto Supremo 21060 se convierte en un Estado totalmente liberal, su rol por tanto, ya no es intervenir en el proceso económico del país, sino el de normar, facilitar y regular.

El Estado ya no se preocupa de los problemas sociales como ser la vivienda, ya no hay una institución que se ocupe de dar vivienda a la población en Bolivia, el Estado ahora busca ser facilitador del acceso a la vivienda por medio de mecanismos de financiamiento para que la gente pueda optar por una vivienda.

Sin embargo, en los años 80, surge una preocupación por parte de los organismos internacionales: Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, insertando en sus programas este tema.

Posteriormente, en el gobierno de Sánchez de Lozada (1994-1997) el Ministerio de Asuntos Urbanos es rebautizado como Ministerio de Vivienda, pero debido a la poca importancia que le dio este gobierno, pasa a ser una Secretaría y terminó simplemente como una Dirección.

Para el año 1996 la Participación Popular formaba parte de las varias reformas que practicó el gobierno de turno junto con la reforma a la Constitución Política del Estado, Reformas a la Estructura de Gobierno, así como la Capitalización, la Reforma Educativa y la Descentralización.

La Participación Popular fue la propuesta estratégica nacional para el hábitat, aunque no contemplaba a la hora de definir las políticas nacionales, el tema de la vivienda. No hubo planes municipales de vivienda basados en fondos provenientes de la coparticipación tributaria y del aporte patronal, como tampoco se contempló mecanismos de participación vecinal en la planificación y administración de programas habitacionales.

En el gobierno de Banzer (Gestión 1997-2002) se restituye la vigencia del Ministerio de ramo como Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (MVSB), y se

aprueba un contrato de préstamo con el BID de 60 millones de dólares para manejar problemas referidos al fortalecimiento interinstitucional, también se elaboró una política Nacional de Vivienda constituyéndose como el Programa Nacional de Subsidio de Vivienda. La participación de la sociedad civil en la elaboración de la Política prácticamente estuvo ausente, dando lugar a muchos desacuerdos a la hora de implementar los programas, uno de los problemas fue no establecer que la vivienda es un derecho de todos los ciudadanos. Posteriormente, en el 2001 fue presentado oficialmente el Anteproyecto de Ley de Vivienda, manifestando de manera contundente su visión mercantilista, dejando sin opciones de vivienda a la gran masa poblacional de escasos recursos económicos.

Ante el inminente peligro de un derrumbe del dólar y en un país muy dolarizado como es Bolivia, el gobierno de Sánchez de Lozada ha considerado iniciar un proceso de liberación del dólar remonetizando la economía, esto quiere decir que el público confíe más en la moneda nacional que en el dólar. Para este propósito, se optó por la creación de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV), este mecanismo de mercado constituye un mecanismo interesante, aunque poco efectivo, para lograrlo. A diferencia del Boliviano, la UFV no pierde su valor adquisitivo, es decir, neutraliza la inflación porque su valor se establece en función de la variación del Índice de Precios al Consumidor.

Pese al entusiasmo con que nació la nueva unidad de valor a principios de 2002 por parte de las autoridades financieras como el Banco Central de Bolivia, al público no le interesó mucho. El gobierno asignó al instrumento un fondo de 150 millones de dólares, canalizados por la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) que debían servir para motivar a los bancos a utilizar las UFV, haciendo que más personas accedan al préstamo para la vivienda, sin que tengan que soportar el encarecimiento de su deuda por efecto de la devaluación, pero no se dieron los efectos esperados, la dolarización de la economía parece un camino sin retorno.

En diciembre de 2002 se promulgó la Ley de Actualización y Mantenimiento de Valor, lo que permitiría que las multas por tributos dejen de indexarse al dólar y se paguen

mediante UFV, pero cuando se determinó que las pensiones de los jubilados se pagarían en UFV, los jubilados y rentistas de Bolivia se opusieron rotundamente señalando que esto implicaba una reducción real de sus rentas con lo que la medida fue dejada sin efecto, por lo menos por un año.

CAPITULO III
ANALISIS DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN EL
PERIODO 1985-2001

3.1 LAS NUEVAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

La meta de una política nacional de vivienda no podrá ser otra que la disminución gradual y rápida del déficit habitacional del país (tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo) asegurando que aun los estratos de menores ingresos tengan acceso a una vivienda digna, a tal fin es necesario:

- 1) Cubrir las demandas de todos los grupos de ingresos, desde los más ricos hasta los más pobres;
- 2) Proponer que el sector privado de la construcción atienda a cada grupo según sus necesidades y que el mercado promueva la competencia. Esto con el fin de lograr eficiencia en la producción de materiales de construcción y en el propio proceso de la construcción de viviendas, se cuidara el uso de materiales y diseños arquitectónicos adecuados a cada zona y geografía del país;
- 3) Minimizar el costo de los terrenos disponible para la nueva construcción, asegurando a su vez que dichos terrenos contengan servicios básicos, especialmente agua y alcantarillado;
- 4) Incentivar el uso de diseños estandarizados para facilitar las autorizaciones municipales, la construcción masiva y la estimación de valores impositivos de la vivienda ha ser construida, de esa manera se podrá lograr una rebaja sustancial del costo para el adquirente;
- 5) Otorgar incentivos adicionales que aseguren la construcción y adjudicación de vivienda a favor de los grupos de menores ingresos y, de entre estos, el 20% de la población con mayor grado de pobreza.

3.1.1.- Prototipos Estandarizados de construcción

Para estar en condiciones de ofrecer soluciones habitacionales de calidad aceptable y bajo costo, un modelo atractivo es el de vivienda estandarizada que implica ahorro en la construcción, debido principalmente a:

- i. Menor costo, puesto que un solo diseño puede utilizarse para una construcción en serie;
- ii. Disminuye el costo de aprobación municipal de los planos así como el tiempo en que ellos son aprobados;
- iii. Se aprovechan las economías de escala al emplear los mismos insumos en la construcción de una gran cantidad de viviendas;
- iv. Se reduce el tiempo de la construcción debido a la experiencia adquirida en construir un prototipo de vivienda.

Pero, además de ahorrar costos, el modelo estandarizado ayuda a mantener la homogeneidad del entorno dándole mejor apariencia a un barrio. Los diseños pueden ser de distinto tipo dependiendo del segmento social, el costo y la región a que estén enfocadas. La solución habitacional con este tipo de construcción estandarizada, no solo es aplicable a los sectores de bajos ingresos sino también a aquellos quintiles de población de ingresos altos y medio - altos.

3.1.2.- Acceso a grupos poblacionales de menores ingresos

Los principales problemas de orden habitacional se encuentran en los quintiles de ingresos más bajos por los que se hace necesario orientar la política de vivienda hacia ellos. Solo de esta manera se podrá asignar adecuadamente los recursos.

Para que el 60% de la población (representado por los tres quintiles de ingresos más bajos) tenga acceso a vivienda propia se debe propender a que el sector empresarial privado dedicado a la construcción ofrezca soluciones habitacionales de bajo costo y

calidad aceptable. Estas, por lo general, son poco rentables, para el constructor, aunque eso podría ser compensado con el volumen de las construcciones debido el alto grado de déficit habitacional existente en el país. Por otro lado, estimulando a las microempresas e institucionalizando el modelo de “ayuda mutua y esfuerzo propio” se podría superar el problema de la baja rentabilidad.

El aumento de demanda por soluciones habitacionales de bajo costos, por si mismo, un incentivo para que el sector privado empresarial participe en este mercado. Mediante las políticas de financiamiento y ahorro para la vivienda.

A pesar que la participación privada no es la única solución al problema habitacional de los sectores de bajos ingresos, es importante recordar que el Estado no cuenta con recursos suficientes para subsidiar la vivienda de toda la gente necesitada, es por esta razón que se necesita un trabajo conjunto entre los privados y el Estado (Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, 2002, p. 50-56)

3.2. ANÁLISIS DE LOS SUBSIDIOS QUE SE OTORGARON PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS O REPOSICIÓN FRUTO DE DESASTRES NATURALES.

3.2.1.- Programa piloto de soluciones habitacionales

El programa de subsidio relacionado a emergencias tiene que atender coyunturas de esta naturaleza, entonces el centro de la política de subsidio que se relaciona con el sector poblacional que va ha ser atendido, es el sector de menores ingresos y aquí al parecer hay una incoherencia. Estamos hablando del Estado facilitador, regulador, etc., pero en contrapartida estamos aceptando que el Estado tiene que dedicar parte de sus recursos a satisfacer a las personas que por sus propios medios no van a poder acceder a una vivienda, esto es una contradicción.

Por otro lado, esta el bloque de la política relacionada al desarrollo del mercado inmobiliario y financiero destinado a los sectores medios y altos. Existe la sensación, de que esta ley esta orientada a favorecer a este sector porque en su análisis, apenas hay dos referencias a ese sistema de subsidios, cuando se habla del ahorro laboral (actualmente derogado) y cuando se refiere al ahorro obligatorio de la parte patronal y donde se menciona a las acciones populares en garantías.

El año 2001 se ha lanzado el primer programa piloto en seis ciudades con 6,050 soluciones habitacionales, estas personas favorecidas deben mantener un aporte de 350 dólares, para acceder al beneficio de US\$ 2,500 y de 100 dólares para acceder al crédito de US\$ 800.

3.2.2.- Programa Nacional del Subsidio a la Vivienda

El Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV) se inicio como una continuación del programa FONVIS. El Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda ya no requiere cobrar a los beneficiarios el valor de la vivienda porque se le entrega en donación. Sin embargo sigue adoleciendo de los mismos problemas del FONVIS, desde el punto de vista de que sigue existiendo un gran incentivo por parte de los promotores y constructores de vender terrenos a altos costos y de generar viviendas sin servicios básicos, con altos costos y mala calidad, por otra parte se ha generado un problema mucho más grave desde el punto de vista ético ya que el subsidio de viviendas esta siendo financiado con el aporte patronal del 2% de los trabajadores. Es decir, el programa es de “pobres subsidiando a pobres”. Adicionalmente dadas las dificultades financieras del TGN por el crecimiento del déficit fiscal en los últimos años, una gran parte del aporte patronal del 2% ha sido utilizado por el TGN para cubrir el déficit fiscal, lo cual implica una confiscación de los ahorros de los trabajadores.

La recomendación más clara, sería acabar de financiar lo que haya sido comprometido bajo el PNSB y más bien dedicar en el futuro el 2 % del aporte patronal para financiar la cuota inicial de vivienda de los trabajadores. Es decir un trabajador después de

unos dos o tres años de trabajo, cuando decida adquirir vivienda para su familia, obtendría un crédito bancario - por el 85% del valor de la vivienda como máximo - de una entidad financiera privada que utilice los recursos de largo plazo de los fondos de pensiones de seguros para financiar la cartera.

Aquellos que ya posean vivienda podrían utilizar el 2% de su aporte patronal para financiar el mejoramiento de sus viviendas o para incrementar el fondo de pensiones. Como prioridad debería atenderse primero el mejoramiento de pisos, cuando estos fuesen de tierra. Asimismo, se financiera las conexiones de agua, ya que la mitad de las conexiones de agua urbana solamente llegan al predio pero no a un cuarto húmedo dentro de las viviendas.²¹

3.3. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL MARCO DE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

El único aspecto que puede relacionar los esfuerzos de reactivación económica con la problemática de la vivienda es la Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano, elaborado por el Ministerio de Urbanismo y Vivienda y que fue puesta en vigencia el 2002. La ventaja que ofrece esta Ley es que agiliza la titulación y el Registro en Derechos Reales de viviendas que han sido habitadas en predios del ex – FONVIS o en terrenos municipales, privados o estatales de personas que demuestran que estuvieron en posesión hasta el 31 de diciembre de 1998.

Se considera que esta Ley ayudará bastante a familias propietarias en zonas que están consolidadas, habitadas y que hasta el momento no tienen el título de derecho propietario registrado, que no tributa y que no son dueños.²²

Según la prensa del mes de octubre de 2002 Indica que: .. “El Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos en el marco del Programa de apoyo a la Política de Vivienda

²¹ “Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos” 2001, p. 28-32

²² Pacheco, “Rol de la Municipalidades en la Problemática de la Vivienda” 2002, p.9

– PROVIVIENDA, del contrato de préstamo BID 1006 SFBO, viene ejecutando el Proyecto Piloto de Regularización de Derecho Propietario Urbano. Este proyecto tiene por objetivo el saneamiento físico – legal de la propiedad urbana para otorgar protección y reconocimiento legal al principal ahorro e inversión inmobiliaria de las familias bolivianas principalmente de los sectores de menores recursos.

“Asimismo, presentará apoyo al municipio a través del diseño de un sistema masivo y proactivo de regularización de construcciones y la capacitación del personal asignado para tal efecto.

“El Proyecto Piloto requiere la firma de un acuerdo de Responsabilidad Compartida (ARCO) entre el municipio de la ciudad de El Alto y el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos. Su objetivo es formalizar la implementación de las actividades que comprenden el proceso de saneamiento físico – legal de los predios que requieren ser regularizados en el área urbana de la ciudad de El Alto y de esa manera dar aplicación a lo prescrito por la Ley N°2372 de “Regularización del Derecho Propietario Urbano”.²³

El PROVIVIENDA financiara: (i) 20 consultores (Arquitectos y/o Ingenieros, abogados, topógrafo, asistentes de topógrafo, editor de planos, verificadores de medición de lotes); (ii) empresas para la elaboración de planimetría y empadronamiento y equipo informático (computadoras personales, computadora gráfica, impresoras, tablero digitalizador, estación total). La inversión total con recursos del BID es de US\$ 210,000.- (Doscientos diez mil 00/100 dólares Norteamericanos).

El Gobierno Municipal de El Alto aportará con información básica sobre los predios, oficinas, mobiliario, líneas telefónicas, vehículos, material y suministro de oficina.

Se informó que en la ciudad de EL Alto existen 180,000 predios, de los cuales 50,000 no cuentan con títulos de propiedad. El objetivo es regularizar 10,000 predios, posteriormente unas 40,000 casas y lotes, el convenio suscrito desarrollará acciones de

²³ “El Alto” 10 de octubre de 2002

EL ALTO
PROYECTOS APROBADOS SUBPROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS

N°	Barrio	Ciudad	N° de Familias	N° de Personas Beneficiadas	N° de Lotes	Costo de la Preinversión	Costo estimado de Inversión	Costo estimado de Pre. + inv.	Componentes	Programa de obras		
										Inicio	meses Ejecución	conclusión
1	Charapaqui I	El Alto	491	2455	442	27900	903648	931548	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Sep-01	6	Mar-02
2	Charapaqui II	El Alto	229	1193	262	21200	504237	525437	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Sep-01	6	Mar-02
3	Villa adela Yunguyo	El Alto	654	3270	545	28200	1035207	1063407	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Sep-01	6	Mar-02
4	Los Pocitos	El Alto	170	900	216	23900	417489	441389	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Oct-01	5	Mar-02
5	Complemento Yunguyo	El Alto	654	3270	545	28200	1035207	1063407	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Sep-01	6	Mar-02
6	Anexo 7 de Septiembre	El Alto	203	970	176	23900	394226	418126	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Sep-01	6	Mar-02
7	Tahuantisyuyo	El Alto	475	2835	546	25900	881663	907563	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Oct-01	7	May-02
8	El Ingenio (P)	El Alto	1658	3686	81f	12421	1249942	1262363	1,2,3,4,6,8,9,10	Ene-01	8	Sep-01
9	Villa ingenio (P)	El Alto	1610	3578	795	12421	1244711	1257132	1,2,3,4,6,8,9,11	Ene-01	9	Oct-01
TOTAL			6144	22157	4346	204042	7666330	7870372				

TOTAL GLOBAL DE INVERSION **7666330**

Componentes	
1 Agua Potable	4 Modulos Sanitario
2 Alcantarillado	5 Energía Eléctrica
3 Mejoramiento Vía y Drenaje Pluvial	6 Centro Comunitario
	7 Campo Deportivo
	8 Arborización y Forestación
	9 Regulación Derecho Propietario
	10 Desarrollo Comunitario

(P) : Proyecto Piloto

Fuente: informes Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR 10 de Agosto del 2001 mejoramiento de Barrios)

saneamiento físico y legal que permitirán el registro de los derechos de propiedad en la oficina de Derechos Reales.

El Programa de Mejoramiento de Barrios favorecerá a nueve barrios alteños en los que se efectuarán obras con una inversión de 7.666.339 millones de dólares. Se planificó la construcción de centros comunales, módulos sanitarios, guarderías infantiles, campos deportivos, mejoramiento vial y drenaje pluvial, dotación de agua potable, alumbrado público, regulación derecho propietario, arborización y forestación.

También se anunció la construcción de baterías de baños para unos 70 establecimientos educativos del área fiscal de la ciudad de El Alto. El proyecto contempla también la dotación de agua potable, alcantarillado y otros servicios básicos a los centros educativos que no cuentan con estos servicios.²⁴

3.3.1.- Programas de Vivienda Social

Los programas de vivienda social han sido una fuente muy elevada de corrupción, donde se han asociado constructores, políticos, banqueros y loteadores para tomar ventajas indebidas. El FONVIS es el ejemplo más evidente de la hipercorrupción que se ha generado con los programas de vivienda social. Esto debido a la rápida revalorización de la tierra al convertirse de rural a urbana. Además, la mala calidad de las viviendas como resultados de ahorros excesivos e injustificados de los constructores, han deteriorado la calidad del sistema de vivienda social, creando descontento por parte de los adjudicatarios. En todo caso, el aporte laboral del 3% - compuesto del 1% aporte laboral y 2% aporte patronal - solamente alcanza para financiar un 10% de las necesidades, ya que sabemos que para financiar una vivienda es necesario dedicar al menos 30% del ingreso familiar por un periodo de 30 años. En consecuencia, el 3% sirve solamente para financiar un décimo de las necesidades. Es decir que los programas de vivienda social han tenido recursos para financiar solamente una vivienda por cada 10 aportantes: “por cada ganador existen nueve perdedores”. Esta fórmula ha sido ideal para fomentar un fuerte clientelismo político, que

²⁴ Periódico “El Alteño”, 10 de Octubre de 2002

ahora es muy difícil de erradicar, y para asegurar que las ganancias de los sistemas de vivienda social se hayan concentrado en aquellas personas que más han abusado de la venta de terrenos a altos precios y generado construcciones de la peor calidad.

En los programas sociales de vivienda, el comprador nunca tuvo la capacidad, -ni la posibilidad-, de escoger las viviendas. Tenía que aceptar lo que se le diera, a los precios que se le ofreciera. De esta manera, la liquidación del FONVIS ha implicado la venta de las viviendas a solo el 25% del valor nominal del valor en libros, debido a los sobrecostos excesivos y a la mala calidad de las viviendas.

3.3.2.- Impacto económico de la Construcción de Vivienda

Una importante repercusión de los programas de construcción masiva de vivienda es su efecto multiplicador en otras actividades económicas de los sectores: industrial, comercial de servicios.

Por otro lado, la industria de la construcción es una gran generadora de empleo directo de mano de obra poco calificada y no calificada. Asimismo, genera empleo indirecto en otros sectores de la economía por la utilización que ella hace de productos intermedios y finales, así como de servicios. A ello hay que agregar que los insumos que emplea son totalmente de origen local, generando así un mayor intercambio económico interno.

La construcción es un sector de extrema sensibilidad a las variaciones de la coyuntura económica, tanto en el aspecto positivo como en el negativo. En el primer caso se convierte en *motor del crecimiento*, y en el segundo, actúa como una especie de *barómetro de las crisis*, pues cuando cae la demanda, se deprime antes que el resto de los sectores, alertando a estos sobre la recesión que se avecina. Por ello, la construcción es el sector idóneo para ser utilizado como instrumento anticíclico de la economía, esto es, como dinamizador en las fases recesivas del ciclo económico. En otras palabras, se puede

afirmar que la construcción actúa como estabilizador del crecimiento. Ello explica porque en los planes de reactivación económica las inversiones públicas en la construcción (tanto en infraestructura como en vivienda) son las medidas centrales.²⁵

²⁵ “Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos” 2002, p. 58-59

CAPITULO IV

ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL

4.1 MARCO LEGAL EN CUANTO A LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

En Bolivia, aún no se ha desarrollado una estructura jurídica que norme el comportamiento de las relaciones sociales en materia de vivienda. La falta de coherencia de los decretos supremos y reglamentos hacen que las familias de bajos ingresos sean las más postergadas en los beneficios de vivienda.

El fenómeno de la desdolarización, impuesto en los años ochenta, tuvo su impacto también en los contratos de vivienda, suscritos en moneda nacional sin cláusulas de mantenimiento de valor, aspecto que no pudo ser atendido por el Estado oportunamente y en las condiciones deseables, en forma que se evite el perjuicio de la inmensa mayoría que carecía de vivienda.

La migración de mineros y campesinos que ha ido aumentando hacia las áreas urbanas de las grandes ciudades, como La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, en busca de fuentes de trabajo y mejores condiciones de vida, es otro aspecto que no se ha considerado adecuadamente en las políticas de generación de viviendas y mejoramiento de las mismas. Vemos que la mayor parte de esta población se dedica a la actividad informal y por tanto no cuenta con un ingreso fijo, no accede a planes de urbanización y genera un alto déficit habitacional.

Analizando el orden de prelación de la norma jurídica, dispuestas jerárquicamente mediante la imagen de una pirámide (Kelsen), encontramos en la cúspide del mas alto rango a la Constitución Política del Estado, considerada como "Carta Magna". En seguida están las Leyes que pueden ser generales o procedimentales, luego los Decretos Supremos y

los Reglamentos; continúan las Normas individualizadas provenientes de los negocios jurídicos; y en el último escalafón se hallan las Sentencias y las Resoluciones Administrativas, u Ordenanzas.²⁶

Partiendo de este orden jurídico nos apoyaremos primeramente en la Constitución política del Estado, que reconoce a la vivienda como uno de los derechos fundamentales, de la persona, garantizando la propiedad, en uso de un interés colectivo y cumpliendo así una función social, en su artículo 158 (parágrafo segundo) señala que: “Los regímenes de seguridad social se basan en los principios de universalidad, solidaridad. Unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y **vivienda de interés social**”.²⁷

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se señala en el art. 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada que le asegure así como a su familia la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la **vivienda** y otros que merecen atención primaria”

En cuanto al Reglamento del Código de Seguridad Social, tiene por objeto proteger a la salud del capital humano y entre otros, a mejorar las condiciones de vida del grupo familiar, incluida la **vivienda de interés social**.

El artículo 2do dispone que “Las normas de seguridad social se aplicaran de acuerdo al presente reglamento que estatuyen los regímenes del Seguro Social obligatorio, de las asignaciones familiares, y al **régimen de vivienda popular**, que tiene carácter obligatorio para todas las personas”

El artículo 5to señala: “El Régimen de Vivienda Popular tiene por objeto proyectar, construir y adjudicar viviendas populares para los trabajadores y sus familiares”

²⁶ Osorio, “Diccionario de Ciencias políticas y Sociales”, 1972, p. 120

²⁷ Serrano, 1952, “Constitución Política del Estado” p. 64

La idea de política de vivienda popular deviene de dos ideas acuñadas comúnmente:

La primera, recuperar el concepto de estructura en la vivienda, con la finalidad de operativizar y atender las primeras necesidades del hombre que tiene por objeto alcanzar su verdadera dimensión socio-espacial; y la segunda es demostrar que la participación activa y organizada de los sectores populares, es el principal instrumento capaz de desarrollar la estructura de vivienda popular.²⁸

Para una mejor comprensión el calificativo “popular” esta referido a la composición de las clases sociales. Mas comúnmente conocido como la participación del proletariado, subproletariado, pequeño burgués empobrecido, etc.

4.1.1.- La ley de vivienda de 1959

La Ley de Vivienda de 1959, vigente a la fecha en su art. 1ro señala que el derecho a la vivienda es de orden público y las normas que lo regulan se hallan sujetas a un régimen legal especial.

En su art. 2do. señala que se tendrá como vivienda a una casa, departamento, habitación o aposento que se utiliza como morada, incluyendo dentro de este régimen de vivienda las tiendas ocupadas por pequeños artesanos, que tienen en ella su morada.²⁹

4.1.2.- Reglamento del código de seguridad Social

La seguridad social como una disciplina nueva en nuestro país, aparece con las primeras disposiciones jurídicas como la jubilación, ahorro obrero, la indemnización por accidentes de trabajo y otros que no tuvieron carácter eminentemente social. a partir de 1951 se puso en aplicación el Decreto Ley de Seguro Obligatorio, luego el Sistema de

²⁸ Castells, 1972, p. 96

²⁹ (Cámara de Diputados, Ley de Vivienda 1959, archivos)

Seguridad Social, con la aparición de disposiciones legales, como las relativas a desgravamen hipotecario, **vivienda popular** y asignaciones familiares, concretándose, en diciembre de 1956, en un cuerpo orgánico de leyes con el nombre de Código de Seguridad Social, que incluye el seguro social obligatorio, los regímenes paralelos de vivienda y asignaciones familiares, así tenemos:

Art. 1.- La Seguridad Social tiene por objeto proteger la salud del capital humano del país, la continuidad en sus medios de subsistencia, la aplicación de medidas adecuadas para la rehabilitación de las personas inutilizadas y la concesión de los medios necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar incluida la vivienda de interés social.

Art. 2.- La aplicación de las normas de Seguridad Social se efectuará de acuerdo al código y a este reglamento que estatuyen los regímenes del Seguro Social Obligatorio para todas las personas e instituciones comprendidas en su campo de aplicación.

Art. 5.- El régimen de vivienda popular tiene por objeto: proyectar, construir y adjudicar viviendas populares para los trabajadores y sus familiares.³⁰

Si estos artículos referentes a la vivienda popular establecen que el trabajador asegurado y su familia deben contar con una vivienda propia para el mejoramiento y garantizar la continuidad de sus medios de subsistencia, vemos que en la ciudad de El Alto una gran mayoría de la población es fruto de las secuelas sociales de la política neoliberal; gente marginada, desempleada por falta de fuentes de trabajo, comerciantes informales que no cuentan con el aporte del seguro laboral, que viven en condiciones precarias de habitabilidad por existir ese desequilibrio entre los planes de urbanización y los crecientes asentamientos humanos no previstos, observándose un claro divorcio entre la política Nacional de Vivienda y la atención que debe dar a los grupos mas necesitados, por eso

³⁰ Soriano, "Constitución Política del Estado" (p.32)

existe la necesidad de promover nuevas políticas con posibilidades reales de inversión en infraestructura y servicios urbanos en esa ciudad.

4.1.3.- Decreto Supremo Nro. 21660 de Reactivación Económica, respecto a la vivienda

El Decreto Supremo Nro. 21660 del año 1987, que ha creado el Fondo Nacional de Vivienda Social, estuvo destinado a la reactivación de la economía boliviana.

Este decreto esta referido a los diversos sectores que hacen relación con la economía nacional y en el art. 18 hace referencia específicamente al sector de la vivienda, introduciéndose fundamentales cambios en la estructura del sector y creando nuevos mecanismos institucionales para la atención del sector habitacional dentro el aspecto financiero y el aspecto técnico respectivamente.

4.1.4.- El Decreto Supremo No. 22407

Creada el 11 de enero de 1990 encomendó al Ministerio de Asuntos Urbanos la ejecución del Plan de Vivienda Popular, para atenuar el agudo problema del déficit habitacional.

Tenía un aporte inicial de 20 millones de dólares con recursos externos e internos, que serían incrementados gradualmente, estos recursos debían ser canalizados a través del Fondo Nacional de Vivienda Social y destinados a la población aportante o no al Régimen de Vivienda para mejorar las unidades habitacionales con el sistema de autoconstrucción, con un monto en cada crédito límite de 2.000 dólares, con plazo hasta 10 años.

4.2.- LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL FOMENTO A LA VIVIENDA SOCIAL

Las bases institucionales de generación y mejoramiento de viviendas están referidas a la organización y atribución de las entidades que desde su inicio hasta la actualidad han encarado el problema de la vivienda.

4.2.1.- El caso CONAVI

En fecha 29 de abril de 1970 se creó el Ministerio de Urbanismo y Vivienda, como un órgano administrativo encargado de planificar, normar, coordinar, programar y dirigir la política de vivienda en el país. A partir de ese momento CONAVI pasa a depender de ese Ministerio.

En sus principios el Ministerio se preocupó por definir la política y estrategia de desarrollo urbano nacional, como también de dirigir la política de vivienda; sin embargo, el grado de decisión con que contaba era más débil frente al que disponía CONAVI, como entidad que ejecutaba planes y construía viviendas, contando al mismo tiempo con recursos financieros, técnicos y humanos.

La creación del Ministerio de Urbanismo y Vivienda constituye un cambio gradual en la política de vivienda, porque al existir esta entidad, el descontento de los distintos sectores laborales dio lugar a la creación de los Consejos de Vivienda Sectoriales. Al mismo tiempo esta entidad ve por conveniente dividir CONAVI, para ejercer una mayor autoridad dentro de la política de vivienda del país.

Con la creación de los Consejos de Vivienda Sectoriales, se dispersaron los recursos financieros, técnicos y humanos, que hasta entonces se hallaban concentrados en CONAVI., este hecho vulneró la institución haciéndola más propensa a manejos discrecionales y posibilitando el desfaldo de los fondos de esta institución.

A. Los Consejos de Vivienda Sectoriales

El primer Consejo de Vivienda Sectorial en crearse fue el Consejo de Vivienda Minera, en fecha 16 de diciembre de 1970; luego el Consejo de Vivienda Petrolera, el 19 de mayo de 1971, el Consejo de Vivienda de Trabajadores Constructores y Gráficos, el 16 de febrero de 1973.

Posteriormente se crearon los Consejos de Vivienda del Magisterio (COVIMA) y de los trabajadores de Comercio (CONVICO)

Por otra parte las Fuerzas Armadas, a través de la Corporación de Seguro Social Militar COSSMIL, cuenta con vivienda militar, y la Policía Nacional con CONVIPOL.

Es importante mencionar también la creación del Banco de la Vivienda (BANVI), de fecha 23 de enero de 1974, con fines de otorgamiento de créditos para vivienda, destinados principalmente a la clase media.

En total el número de afiliados a estas instituciones de vivienda alcanzó aproximadamente a 531.147 afiliados de los cuales tan solo se beneficiaron 33.089, es decir 6.23 % del total de afiliados.

B. Razones para la desaparición de CONAVI y los Consejos de Vivienda sectoriales

Es importante indicar que entre las razones más importantes para que estas entidades no produzcan mayor cantidad de viviendas y tengan grandes limitaciones financieras, fueron las siguientes:

- Dispersión de recursos financieros, técnicos y humanos destinados a la solución de la vivienda

- Créditos otorgados a bajas tasas de interés y en moneda nacional, y a plazos largos que dio lugar a la descapitalización continua de esas entidades
- Planta administrativa y técnica incrementada en relación al número de afiliados, generando elevados costos de operación
- Costos de operación, supervisión administrativa y técnica de la construcción de viviendas subvencionadas, e incrementándose con relación al número de afiliados
- Injerencia política y laboral demagógica en el manejo de los recursos financieros. (Ministerio de Asuntos Urbanos, 1987)

4.2.2.- El caso FONVI y el IVS

En razón de que el sistema de los Consejos de Vivienda Sectoriales no funcionaban, y además, viéndose notablemente perjudicados por el establecimiento del régimen de desdolarización, dispuesto por el gobierno de la UDP, todo condujo a la descapitalización del sistema financiero nacional. La Nueva Política Económica vio por conveniente reestructurar el sistema de vivienda, a través de la eliminación de los Consejos de Vivienda Sectoriales (con excepción de la Vivienda Militar y CONAPOL de la Policía) y la eliminación del Banco de la Vivienda, para luego convertir al Ministerio de Urbanismo y Vivienda en Ministerio de Asuntos Urbanos, a través del Ministro, el Subsecretario de Vivienda, la dirección de Vivienda estableciendo las políticas, objetivos, estrategias y metas de los planes y programas de vivienda, siendo de carácter normativos para el sector estatal e indicativos para el sector privado. Para la ejecución de sus programas se contó con dos organismos descentralizados como el Fondo Nacional de Vivienda y el Instituto de Vivienda Social.

Este planteamiento se cristalizó con la promulgación del Decreto Supremo 21660, y fue respaldado con el financiamiento asignado de 4 millones de bolivianos para la construcción de viviendas.

4.2.2.1.-El Fondo Nacional de Vivienda (FONVI)

Se creó como una institución descentralizada por la Superintendencia de Bancos, por la Ley Safco y por el Tesoro General de la Nación. Tenía como funciones principales:

- a) Ejecutar, en el orden financiero, las políticas gubernamentales de vivienda;
- b) Recaudar los aporte patronal (2%) u laboral (1%) para el régimen de vivienda y percibir otros recursos que le fueran asignados con destino al desarrollo habitacional;
- c) Gestionar recursos provenientes de financiamientos externos;
- d) Otorgar créditos de contraparte para la construcción y mejoramiento de viviendas de interés Social y obras complementarias de infraestructura;
- e) Promover el ahorro social impulsando la formación de organizaciones, mutuales y cooperativas para la vivienda.

a) **El FONVI y la utilización de Recursos del Plan de Vivienda Popular**

La naturaleza y fines del reglamento, como conjunto de normas adjetivas, tenía por objeto fijar los derechos y obligaciones de los participantes, condiciones de participación, rescisión, reversión y otros procedimientos; en general, determina las relaciones contractuales entre Fondo Nacional de Vivienda y los participantes en el programa de Financiamiento Popular, como ser las Entidades Administradoras de Fideicomiso y Recuperación de Cartera, las Unidades Promotoras y l.c., Prestatarios.

Este reglamento hace referencia a la canalización de recursos mediante las intermediarias ICIS, sean Bancos, Mutuales o Cooperativas, los términos y condiciones de los créditos, tasas de interés, régimen de control y prestaciones, reversión de fondos, selección de proyectos y supervisión.³¹

³¹ Reglamento de Utilización de Recursos de Vivienda Popular: FONVI

b).- Funciones del Fondo Nacional de Vivienda (FONVI)

Cumplía las funciones de organismo financiero del sistema de vivienda estatal. Fue el principal administrador de los recursos en materia de vivienda y centralizó los aportes patronales y estatales de los trabajadores asegurados al sistema de seguridad social; se encargaba de la recuperación de los créditos otorgados dentro del sistema de seguridad social; se encargó de la recuperación de los créditos otorgados dentro del sistema; también canalizó los recursos provenientes de organismos financieros estatales y privados destinados para vivienda; como también de organismos financieros internacionales que otorgan créditos y donaciones de recursos financieros todos los proyectos programados y aprobados por el Instituto de Vivienda Social; que otorgaba créditos a personas aportantes o no, sobre la base del estudio técnico y social que realizaba el IVS y que tenía una permanente coordinación interinstitucional con el IVS para la programación, evaluación y ejecución de programas y proyectos de vivienda.

4.2.2.2.-Instituto de Vivienda Social (IVS)

Se creó sobre la base de los Consejos Nacionales de Vivienda, como una institución descentralizada de derecho público, con personalidad jurídica y autonomía de gestión, dependiente del Ministerio de Asuntos Urbanos. Tenía como principales funciones las siguientes:

- a) Formular sugerencias para la elaboración de los planes nacionales y regionales de vivienda y para su ejecución
- b) Prestar asesoramiento profesional técnico a las diferentes organizaciones vinculadas con el sector;
- c) Velar porque los proyectos de vivienda social y desarrollo urbano se cumplan de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan de Vivienda;
- d) Evaluar y calificar los proyectos habitacionales de carácter social financiados por el Fondo Nacional de Vivienda;
- e) Elaborar proyectos de vivienda para los sectores que aportan a FONVI

Fue un organismo encargado de la planificación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos de vivienda de interés social del Estado, como ser terrenos, bienes inmuebles, materiales de construcción; fábricas de casas industrializadas, etc., a cuyo propósito podía conformar banco de tierras, de materiales de construcción y otros. Orientados a la ejecución de programas de vivienda elaborados por esta entidad. Debía evaluar y aprobar en el aspecto técnico y social todos los proyectos a ser financiados por el FONVI, a cuyo propósito se mantuvo una permanente coordinación interinstitucional con el FONVI, bajo la tuición del Ministerio de Asuntos Urbanos.

El Sistema de Intermediación de Crédito (SIC) fue un conjunto institucional compuesto por las Administradoras de Recursos en Fideicomisos (AREF) y las Instituciones de Créditos Intermediarias (ICI)³² habilitadas en el marco del Plan Nacional de Vivienda Popular. Estas entidades podían canalizar créditos a personas naturales, organizadas o no organizadas en grupos y con el apoyo de Unidades Promotoras. Las entidades del Sistema de Intermediación del Crédito tenían la responsabilidad de aplicar los procedimientos de recuperación de carteras o recuperación de créditos otorgados.

Las Administradoras de Recursos en Fideicomiso (AREF) o fideicomisarias eran instituciones calificadas por el Directorio de FONVI para canalizar créditos a Prestatarios Finales o Unidades Promotoras y para recuperar los montos de créditos.

Los prestatarios finales, beneficiarios del crédito, aportantes o no aportantes del Régimen de la vivienda, podían tener un ingreso mensual inferior a 200 \$us (Ministerio de Asuntos Urbanos, 2001, p. 3-6).

Según el ministerio de Finanzas en 1990 el FONVI percibió 45 millones de bolivianos y en 1991 percibió 58 millones de bolivianos. (Ministerio de Finanzas, 1990)

³² La Institución de Crédito Intermediaria (ICI) era una institución financiera calificada por la Superintendencia de Bancos y el Directorio de FONVI para intermediar todos los tipos de créditos, podía estar constituido por el Banco, la Mutual, o una cooperativa.

El Sistema formal público de Financiamiento de la vivienda a través del FONVI tuvo una participación poco significativa en la oferta de viviendas de carácter social. Entre 1987 y 1991 se ejecutaron a través del FONVI 5,863 viviendas (1,468 viviendas por año) de las cuales solo 457 correspondían al Plan de Vivienda Popular. (Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1992)

Los recursos utilizados alcanzaban aproximadamente a 50 millones de dólares por año. Cabe mencionar que de acuerdo a estudios realizados por el Ministerio de Asuntos Urbanos se tenía una proyección de construir cerca de 30.000 viviendas por año hasta el 2000, para cubrir el déficit absoluto. Es decir que el FONVI apenas cubrió el 4,6% de lo proyectado.

En 1999, viendo todas estas deficiencias el gobierno de Banzer incapaz de coordinar una política adecuada para frenar los malos manejos de los aportes, optó por liquidar al FONVIS y prometió devolver el dinero a todos los aportantes, sin embargo después de 3 años de constantes protestas de parte de los interesados, recién en el mes de octubre y noviembre de 2002 el Gobierno del MNR comunica que se hará la devolución de aportes del Ex FONVIS.

Las recaudaciones que logró captar el ex FONVIS hasta mayo del 2002 alcanzaron a 300 millones de dólares y sin embargo la suma que ahora se devuelve es solamente sobre la base de 15 millones de dólares, los liquidadores (Datacom) reconocieron que en algunos casos los aportantes recibirán solo el 10% de lo aportado y en otros la devolución será total. (El Diario, Octubre 2002)

No está claro en que se utilizaron los dineros que recaudo por espacio de 12 años el Ministerio de Asuntos Urbanos, porque la devolución no se hace mediante el ministerio de Vivienda ni con dineros de esta institución, sino con dinero del Tesoro General de la Nación.

4.3.- LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS ENCARGADAS DEL CRÉDITO DESTINADO A LA VIVIENDA

Las políticas de financiamiento y crédito tienen como base conceptual la captación de recursos financieros internos y externos y su canalización hacia la solución deficitaria del sector vivienda, la mayoría de los planes de vivienda que han venido encarando los diferentes gobiernos, desde la creación del Ministerio de Vivienda y otras instituciones de financiamiento, está orientado a afrontar la problemática habitacional a través de la construcción de viviendas nuevas, Estos planes no han considerado las características socioeconómicas de los sectores a servir y por ende la vivienda se ha estandarizado y orientado a la población con un nivel de ingreso medio y alto.

4.3.1.- Banca Privada

Las líneas de crédito existentes para la vivienda dentro del sistema financiero de la Banca Privada de Bolivia, no son normalmente dirigidas al sector de la vivienda ni son accesibles a un alto porcentaje de familias ya que generalmente las condiciones de pago, garantías y plazos no se adecuan a la disponibilidad económica de las familias de bajos ingresos y de los sectores informales. En la Ciudad de El Alto, las fuentes de financiamiento convencional están dirigiendo sus acciones al sector de la vivienda, pero no específicamente a la vivienda popular, ya que el sistema financiero formal nunca ha asumido un real compromiso para apoyar planes de vivienda social, por el alto riesgo financiero y por su poca rentabilidad.

Pese a lo anterior, aunque han mejorado las condiciones de crédito (F.F.P. Fondo Financiero Privado), sólo pueden acceder a estos aquellas familias que en su conjunto tienen ingresos por encima de los 3.000 bolivianos. Siendo los requisitos más utilizados por las instituciones crediticias la presentación de dos garantes personales y garantía hipotecarias muy por encima del monto adeudado.

Tabla N° 1
PROGRAMAS HABITACIONALES – BANCOS

	Bco. MERCANTIL	P^o. SANTA CRUZ	Bco. de CREDITO
Programas específicos	Const./Comp./Anticret	Construcción /Compra	Construcción /Compra
Condiciones de préstamo	Ingresos según préstamo	US\$ 800 Ingreso	US\$ 800 Ingreso
Plazos	15 años	10 a 15 años	12 años
Intereses	14,1,a,14,5% anual	15.5 a 17% anual	17% anual
Garantías necesarias	Hipotecaria	Hipotecaria	Hipotecaria
Otras características	Superpréstamo	Compra de terreno	Anticrético no mayor a US\$ 10.000
Característica específica	Seguro de vida e invalidez	Seguro de vida e invalidez	Seguro de vida e invalidez

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Bancos y Entidades Fin.

Tabla N° 2
PROGRAMAS HABITACIONALES – BANCOS

	Bco. NACIONAL	Bco. GANADERO	Bco. BISA
Programas específicos	Const./Comp./	Construcción /Compra	Construcción /Compra y Remodelación
Condiciones de préstamo	Ingresos según préstamo	800\$us Ingreso	Menor a 65 años
Plazos	10 años	15 años	15 años
Intereses	14% anual	14.5 a 15% según libor	14,5% anual
Garantías necesarias	Hipotecaria	Hipotecaria	Hipotecaria
Otras características	Prستا al 80%	Refacción y Ampliación \$us 15.000	Anticrético no mayor a 10.000
Característica específica	Exige seguro contra incendios	Exige seguro contra incendios	Préstamo paga los seguros

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Bancos y Entidades Fin.

Tabla No. 3

PROGRAMA DE VIVIENDA BANCO SOL

TARIFARIO GENERAL CARTERA ACTIVA VIGENTE AL 01.08 00										
Escala de montos en US\$	3001 - 5000		5001 - 8000		8001 - 20.000		20.001 - 30.000		30.001 - 100.00	
PRODUCTOS	Extr.	Nal	Extr.	Nal	Extr.	Nal	Extr.	Nal	Extr.	Nal
Vivienda (Solvivienda)	22%	28%	21%	27%	20%	25%	19%	24%	18%	24%
Comisiones por desembolso	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Bancos y Entidades Fin.

4.3.2.- El Sistema Mutualista

La respuesta del sector privado a las limitaciones de la banca privada que presentó se dio a partir de 1963 con la creación del Sistema Financiero Mutualista de ahorro y préstamo para la vivienda habiéndose fundado la Mutual La Primera³³, a partir de entonces se han creado toda una red de Mutuales de crédito a lo largo y ancho del país como entidades financieras de primer piso, el objetivo fundamental de las mismas es, conceder créditos blandos y a largo plazo para la construcción de viviendas.

Este sector es el que tiene mayor éxito para satisfacer la demanda de la población de ingresos medios y altos, sin embargo, este sistema creado para el servicio de la población ha desvirtuado progresivamente su filosofía y objetivos sociales con los que fue creado para convertirse en un ente eminentemente comercial, debido fundamentalmente a los factores de garantía y altos costos de recuperación de créditos.

³³ Esta Institución empezó su trabajo el 20 de junio de 1964 por iniciativa privada, se conforma una Asociación Civil que a partir de movilizar depósitos de sus miembros logra fondos para prestarse mutuamente, con el fin de resolver problemas de vivienda.

Tabla N° 4

PROGRAMAS HABITACIONALES – MUTUALES

	MUTUAL LA PAZ	MUTUAL LA PRIMERA
Programas específicos	Cons./Comp./Ant	Cons./Comp./Ant/Otr.
Condiciones de préstamo	Ahorrista/Garantía Inmueble	Ahorrista/Garantía Inmueble
Plazos	20 años	20 años
Intereses	12,2% sup. Y 15,4% no sup.	Del 11,9 al 14,3 % anual
Garantías necesarias	Hipotecaria	Hipotecaria
Otras características	Préstamo para cerco	Ninguna
Característica específica	Seguro de vida e invalidez	Seguro de desgracia./Incendio/Incapacidad

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Bancos y Entidades Fin.

A. Créditos para sectores marginales

En los últimos años las mutuales han otorgado créditos entre US\$ 1.000 y US\$ 3.000 a pobladores de bajos ingresos de diferentes zonas de la Ciudad de El Alto, con objeto de incidir en la mejora cualitativa de las condiciones de vida – refacciones y ampliaciones de vivienda y facilidad para acceder a servicios básicos.

Cabe remarcar que el crecimiento acelerado y desordenado de la Ciudad de El Alto, ha dado origen a la proliferación de construcciones clandestinas, y a la “toma” de terrenos deshabitados, sean estos de propiedad privada y/o municipal. Lamentablemente estas practicas, no contribuyen al otorgamiento de prestamos, pues, para proceder al tramite, las mutuales piden como requisito: “demostrar la propiedad del predio, así como la legalidad de la construcción que se pretende mejorar”. Estas son barreras que se presentan con la gente de sectores deprimidos para la mejora cualitativa y cuantitativa de sus viviendas.

También se ha otorgado créditos para “construcción con supervisión técnica”, exigiendo como requisito que el solicitante cuente con planos aprobados por la autoridad correspondiente.

B. Análisis de la fuente de repago

Considerando que se trata de sectores de la población que cuentan con ingresos restringidos conformados principalmente por obreros, comerciantes, informales y prestadores de servicios múltiples, se adoptó la política de que la relación cuota – ingresos no rebasen el 30% del ingreso total familiar, para calificarlos elegibles en una operación de crédito.

Tabla No. 5
DEPOSITOS DE MUTUAL LA PRIMERA
AL 30 DE DICIEMBRE DE 1999

INSTITUCION	Monto en US\$	%	Nº de Cuentas
LA PRIMERA	143,586,000	42.81	97.350-
RESTO	192,414,000	57.19	173.086

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Microfinanzas (ASOFIN; CIPAME; FIRURAL)1999.

Tabla No. 6
CREDITOS DE MUTUAL LA PRIMERA
AL 30 DE DICIEMBRE DE 1999

INSTITUCION	Monto en US\$	%	Nº de Cuentas
LA PRIMERA	111.933.946	35.33	12.429
RESTO	204.866.053	64.67	37.307

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Microfinanzas (ASOFIN; CIPAME; FIRURAL)1999.

C. Centro de Servicios Integrados para el Desarrollo Urbano (PROA)

PROA, es una Institución privada sin fines de lucro (ONG), especializada en consolidar – ordenar – empaquetar la demanda de la población de bajos recursos, canalizando su solicitud hacia entidades como las mutuales, para acceder a crédito destinado a la vivienda.

Esta institución inicia actividades en 1991, y concentra su acción a través de un programa denominado PROCASA, en el “Mejoramiento de la Habitabilidad de las viviendas y en facilitar el acceso a un techo propio para la población de escasos recursos económicos, normalmente desatendida por los programas formales de vivienda”.

Focaliza sus acciones en la ciudad de El Alto, y otorga apoyo para facilitar las siguientes operaciones:

- Organización de la población
- Edificación de vivienda por autoconstrucción
- Mejoramiento de vivienda
- Conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado
- Legalización de propiedades

CAPITULO V

DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE EL ALTO

5.1.- EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

Las cuatro principales ciudades del país: La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto conforman el eje económico central nacional que acoge a más de tres millones de habitantes, en estas ciudades el proceso de metropolización es característico y se encuentran sistemas metropolitanos entre las capitales y otros centros urbanos menores, por ejemplo: La Paz, El Alto, Viacha, Mecapaca y La Palca; Cochabamba, Quillacollo, Sacaba y otros.

El vertiginoso crecimiento de las ciudades del eje económico central nacional se explica por el continuo proceso de migración en conjunto a una tasa anual de 4,2% muy similar al de la población urbana total, el ritmo de crecimiento de algunas ciudades es significativamente mayor, donde se registran tasas de crecimiento muy altas (Santa Cruz 3,8% y El Alto 5,1%)

La ciudad de El Alto se desarrolló, hasta hace poco tiempo (18 años), como una zona urbana de la ciudad de La Paz, a principios del siglo fue constituida por haciendas y tierras de comunidades campesinas, los primeros pasos en el proceso de fraccionamiento o loteamiento del suelo se remonta a 1940, cuando surgen Villa Dolores, Villa 16 de Julio, Villa Ballivian, Villa Los Andes y Alto Lima.

Posteriormente a la Reforma Agraria dictaminada en 1953, se consolidaron muchas propiedades de las comunidades campesinas. Durante esta época se aplica también la Reforma Urbana, y emergen de ella varios loteamientos que el gobierno de la "Revolución nacional" consolida a favor de diversos sectores.

Durante las décadas del 60 y principios de 1970 el proceso de loteamiento es lento debido a la poca transparencia del mercado de la tierra en el Alto.

De este proceso de expansión sin servicios con implicancias sociales, culturales, económicas y políticas y tras largas luchas de sus organizaciones cívico vecinales se logra la aprobación de la Ley de Creación de la cuarta sección de la provincia Murillo con su capital El Alto, el 6 de marzo de 1985.³⁴

5.2.- CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS DE LA CIUDAD DE EL ALTO

La ciudad de El Alto³⁵, esta ubicada al oeste de la ciudad de La Paz, sobre una meseta altiplánica norte en la provincia Murillo, rodeada por la cordillera oriental. Esta a una altura de 4000 metros sobre el nivel del mar. Se caracteriza por tener un clima frío, con temperaturas promedio de 6,5 grados centígrados (Temp. Mínima promedio = 4°C bajo cero , Temp. Máxima promedio = 18.5 °C)³⁶

Esta ciudad popular, que recién ha logrado ser determinada en su extensión, después de mucho conflicto con las zonas aledañas marca la frontera entre la urbe paceña y el área rural: provincia Los Andes e Ingavi, por su ubicación geográfica estratégica, desempeña un papel trascendental en los contextos provincial, departamental, nacional e internacional al constituirse en un espacio de vinculación e intercambio principalmente comercial.³⁷

Uno de los más grandes problemas suscitados en la ciudad de El Alto, es la explosión demográfica debido a los altos índices de migración campesina. Esta situación hace difícil cualquier planificación y desarrollo sostenible de la ciudad, siendo uno de sus mayores problemas el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo.

³⁴ Clavijo, "Propuesta de alternativa crediticia para la vivienda del sector de bajos ingresos en la ciudad de El Alto", 1997 p. 35-36

³⁵ La ciudad de El Alto ocupa el tercer lugar, en cuanto a número de habitantes, esta antes que Cochabamba.

³⁶ Instituto de meteorología de La Paz año 2000

³⁷ Sandoval, "La ciudad prometida", 1988 p. 18

El crecimiento demográfico comenzó en la década de los 70 y es el periodo 1976 a 1998 que su población se multiplicó en 8 veces, en la actualidad la población de El Alto alcanza los 649,958 habitantes según el censo 2001. No existen diferencias significativas en cuanto al número de hombres y de mujeres, el índice de masculinidad expresa que el número de hombres por cada 10 mujeres es de 99,75%. Su población es mayoritariamente joven, el 90% es menor de 44 años.

La mancha urbana de la ciudad de El Alto en la actualidad tiene una extensión aproximada de 6,500 hectáreas y se prevé que pueda extenderse hasta 8.000 hectáreas en el año 2015.

Se estima que el 81% de la población proviene de las provincias del altiplano, el 16% de otras ciudades como Potosí, Oruro, y La Paz y el 3% de otros departamentos. La población migrante rural, mantiene sus lazos de relación con sus lugares de origen y replican en la ciudad sus costumbres y tradiciones como el ayni y las fiestas patronales.

Las actividades económicas de El Alto están muy articuladas a las de la ciudad de La Paz, (muchos de sus habitantes tienen empleo en la urbe paceña y viceversa), aunque en los últimos años han logrado desarrollar varias actividades industriales y comerciales propias como la Feria 16 de Julio. La ceja, concentra una variada oferta de productos. Sin embargo, su producción artesanal, las pequeñas industrias y la incipiente industria mayor, aun no pueden atender la demanda de trabajo de los miles de migrantes que llegan de las zonas rurales del departamento, creciendo así, de manera explosiva el sector informal y el subempleo.

La incidencia de pobreza alcanza al 70% de la población, el desempleo al 9%, el ingreso familiar mensual llega alrededor de Bs. 620.- y hay un alto índice de población infantil obligada a trabajar.³⁸

³⁸ Datos del Censo de 2001 del Instituto nacional de Estadística,

La ciudad de El Alto se caracteriza por:

- Migración campo – ciudad
- Informalidad en la urbanización y en las actividades de sobrevivencia
- Ausencia de trabajo formal
- Bajos niveles de remuneración
- La ciudad de El Alto carece de medios para retener a su población y se convierte en expulsora de mano de obra al exterior o al interior (La Paz)
- La pobreza del asalariado es la misma que la del informal
- Mano de obra barata y abundante.

Según la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE) al 2001 se establece los siguientes datos de la ciudad de El Alto:

- Densidad poblacional de 600 a 1500 habitantes por km.²
- Tasa de mortalidad del 61 al 80 por ciento
- Índice de desarrollo humano 0,500 a 0,700 (medio)
- Carencia en materiales de vivienda 30,11 al 47,20 %
- Carencia de la vivienda – calidad de la vivienda 69,01 al 77,40 %
- Hacinamiento 77,41 al 100 %
- Carencias en servicios básicos 67,91 al 78,60%
- Cobertura de servicios financieros 50.000 a 80.000 habitantes

5.3.- LA POBREZA EN EL ALTO

Dentro del esquema neoliberal, la vivienda es un resultado de un proceso de producción en el que adquiere un “valor de cambio”, así se convierte en una mercancía que ingresa al mercado y al libre juego de la oferta y la demanda. Esto provoca un alza desmesurada de su valor de cambio debido a que la demanda es permanente y siempre

creciente, incluido el terreno, su principal insumo, haciéndola inaccesible para amplios sectores de la población, al punto que se convierte en un problema social.

La vivienda es patética expresión de los niveles de pobreza prevaleciente en los países del tercer mundo. La globalización viene a empeorar mas aún la situación, pues acentúan los procesos de empobrecimiento haciendo mas patente la relación dominación-dependencia, al ahondarse cada vez más la brecha entre ricos y pobres en el ámbito mundial.

Los datos que a continuación se presentan muestran el grado de pobreza de la población de la ciudad de El Alto

Tabla No. 7

INDICADORES DE POBREZA DE LA CIUDAD DE EL ALTO

INDICADOR	Porcentaje
Incidencia de pobreza	72.70
Umbral de la pobreza	27.20
Pobreza Moderada	48.13
Indigencia	16.68
Marginalidad	0.60
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	7.29
Tasa de desocupación	7.12
Partos no atendidos en centros de salud	56.61
Partos atendidos en centros de salud	43.39

Fuente: INE Censo 2001

Aunque la tasa de desocupación no es alarmante, se puede apreciar que los ingresos que genera la población alteña, sobre todo en actividades de cuenta propia, son sumamente bajos, es decir, no permite cubrir satisfactoriamente las necesidades básicas de las familias.

La pobreza como tal genera otros problemas graves en la población, al margen de las necesidades materiales que son las más importantes, también está el estado de

postración psico-social y la mentalidad dependiente, desaliento en los deseos de superación, mejoramiento y desarrollo, haciendo necesarias medidas orientadas a buscar el cambio de mentalidades y las condicionantes estructurales a que da lugar esta situación.

Se tiene que abandonar los enfoques puramente tecnicistas tradicionales, por que se descontextualizan, en todo caso se debe impulsar una orientación integralista, en la que el individuo sea el protagonista pues no debemos olvidar que el desarrollo es para el hombre, no el hombre para el desarrollo.³⁹

En lo económico, solo se busca el “bajo costo”, pero sin modificar el modelo tradicional accidental de la vivienda, reduciendo sus dimensiones al extremo que afecta el modo de vida e inicia procesos sociales desintegrativos.

En lo político, se toman decisiones ignorando los intereses y necesidades objetivas de los destinatarios, de aquí que no lleguen a lograr los resultados buscados.

En los países en desarrollo el problema reviste características muy diferentes. Las precarias condiciones habitacionales que afectan a amplios sectores de la población, no son simplemente el resultado de una escasez transitoria de viviendas. Al contrario, son manifestación o el síntoma, reflejado en el plano habitacional urbanístico de desajustes y limitaciones estructurales, de diverso orden, localizadas en la base misma del proceso de desarrollo.

Los bajos niveles habitacionales de grandes sectores populares, con sus altos índices de hacinamiento, promiscuidad, tugurización, insalubridad, etc., son parte de un cuadro de marginalidad o exclusión social y económica mucho más amplios, que compromete los aspectos básicos del nivel y calidad de vida.

³⁹ Rojas, “Rol de las Municipalidades en la Problemática de la Vivienda” 2002, p.3

En consecuencia, no se trata de un problema de déficit habitacional, sino más bien de carencia de desarrollo, pero es frecuente que los esfuerzos que se realizan para superar el problema de la falta de viviendas, se dirijan casi siempre a disminuir el déficit, inalcanzable por cierto, y no a las causas estructurales que lo generan. De ahí que los beneficios de tales esfuerzos queden siempre reservados a los que tienen acceso al mercado de viviendas y servicios.

Las áreas problemáticas a tenerse en cuenta para emprender cualquier programa habitacional son: participación social, tierras, diseño, construcción de infraestructura básica, equipamiento comunitario, administración y dirección, financiamiento, seguimiento, sostenibilidad y evaluación.⁴⁰

Estas áreas indicadas y otras, pueden ayudar a identificar los instrumentos metodológicos que aseguren el logro de sus objetivos, mediante un enfoque integralista y multidisciplinario, a cargo de agentes tales como: el Estado, las instituciones privadas de desarrollo y organismos internacionales, con el protagonismo ineludible de la población a la que esté dirigido el programa.

5.3.1.- El Índice de pobreza

El nuevo enfoque para describir la situación de pobreza de los países en desarrollo, es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El método del NBI fue adoptado en una gran parte de los países de Latinoamérica y en Bolivia como información oficial para la construcción del mapa de la Pobreza, que consiste en comparar las condiciones de vida de cada hogar con relación a un conjunto de normas, que representan el nivel mínimo debajo del cual se considera una necesidad esencial insatisfecha. (Ver Cuadro anterior)

⁴⁰ Rojas, op. Cit. p.4 - 6

“Las necesidades básicas insatisfechas se han identificado a través de un conjunto de indicadores que muestran:

- a) Un elevado número de personas por cuarto (hacinamiento);
- b) Viviendas inadecuadas por uso de materiales improvisados;
- c) Abastecimiento inadecuado de agua e inexistencia de sistemas para eliminación de excretas;
- d) Inasistencia de los menores a la escuela;
- e) Indicador indirecto de ingresos que asocia la tasa de dependencia económica de la unidad familiar y nivel de educación del jefe de hogar”⁴¹

5.3.2.- La problemática de la migración

La migración en los países con bajo nivel de desarrollo como Bolivia, a diferencia de los países desarrollados que se urbanizaron como parte del proceso de industrialización, se da debido a que el campo se torna incapaz de sostener a su población, expulsándola hacia los centros poblados principalmente del eje: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde pasan a incorporarse como mano de obra barata, en oficios de cuenta propia mal remunerados y en algunos casos llegan a la mendicidad, la delincuencia y el comercio ilícito. Por su parte la ciudad se turguriza, y se ruraliza, en lugar de dar paso a un proceso de urbanización, todos los indicios señalan que la población urbana crece mas aceleradamente que la población total del país.⁴²

Los habitantes alteños fundamentalmente son migrantes, "en 1998 el 88 % de los pobladores de esta ciudad, habían nacido en otras áreas del país, siendo el flujo migratorio más importante el del departamento de La Paz con el 84 % con respecto a las otras regiones. El Alto recibió hasta el año 2000 el 13.7% del total de la población migrante del país."⁴³

⁴¹ Mapa de la Pobreza 1993

⁴² Clavijo, "Propuestas de Alternativa Crediticia para la vivienda del sector de bajos ingresos en la Ciudad de El Alto", 1997, p. 36

⁴³ PNUD/Hábitat, Desarrollo Humano en El Alto, 2000, p. 54

Tabla No. 8

RAZONES PARA LA MIGRACION RURAL -- URBANA DE EL ALTO

Razones establecidas	%
1. Búsqueda de trabajo	18.2
2. Traslado de Trabajo	3.9
3. Educación	25.6
4. Salud	2.2
5. Razones familiares	50.1
Total	100.0

Fuente: Cálculos propios con base en la encuesta MECOVI 1999.

Como se puede apreciar en la tabla anterior las principales razones para la migración del campo a la ciudad son: razones de tipo familiares en un 50%, que generalmente se refiere a que previamente ya se trasladó parte de la familia al centro urbano (por lo general el jefe de familia), lo que hace que prosiga en un proceso de migración el resto de la familia; además de razones por educación en un 26%, principalmente referidos a la cantidad y calidad de los centros educativos existentes en el área rural.

5.4.- CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE EL ALTO

Referente a la vivienda, de las 165.320 viviendas que hay, el 80% han sido auto construidas por la población usando materiales de baja calidad. El 77% de los muros son de adobe, el 94% de los techos de calamina, el 28% de los pisos de tierra y el 47% de cemento. Mas del 65% de las viviendas no tienen legalizada la construcción.

MATERIAL DE CONSTRUCCION DE LA VIVIENDA EN EL ALTO

Grafico N°1



Fuente: Elaboración propia en base a datos del censo 2001

Grafico N°2



Fuente: Elaboración propia en base a datos del censo 2001

Grafico N°3



Fuente: Elaboración propia en base a datos del censo 2001

En El Alto, el problema de escasez de vivienda no es significativo, más relevante es la calidad de la misma. Se calcula que cerca de 40.000 viviendas requieren ampliación, refacción, remodelación o sustitución.

El 61% de la población tiene vivienda propia, el 22,5% en alquiler, el 11,5% cedida por parentesco y el 3% en anticrético. La población vive hacinada, más del 50% ocupa 2 a 4 habitaciones multifuncionales y solo el 50% de las viviendas cuentan con un ambiente exclusivo para cocina.

Tabla No. 12
TENENCIA DE LA VIVIENDA DE LOS HOGARES EN EL ALTO

	CENSO 1992	CENSO 2001
PROPIA	54.59	60.94
ALQUILADA	27.83	22.51
CONTRATO ANTICRETICO Y MIXTO	2.28	3.30
CEDIDA	13.86	11.50
OTRA	1.45	1.74

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

Tabla No. 13
CONDICIONES DE HACINAMIENTO DE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE EL ALTO

CATEGORÍA	CENSO 1992	CENSO 2001
N° promedio de personas Por dormitorio	3.26	2.72
N° promedio de personas Por habitación	2.50	2.18
Tamaño medio del hogar	4.39	3.89

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo del INE 2001

El 85% de las viviendas tienen conexión a la red de agua potable pero de este porcentaje sólo el 15% tiene instalación dentro de la casa; el 37% de las viviendas no tiene alcantarillado y al 15% le falta energía eléctrica. El gas natural tiene apenas una cobertura del 5%. Asimismo solo el 10% de las calles están pavimentadas, el resto son de tierra o empedrados.

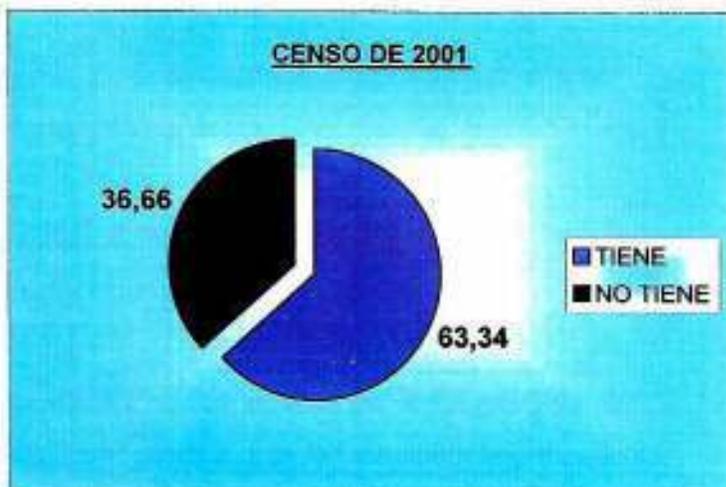
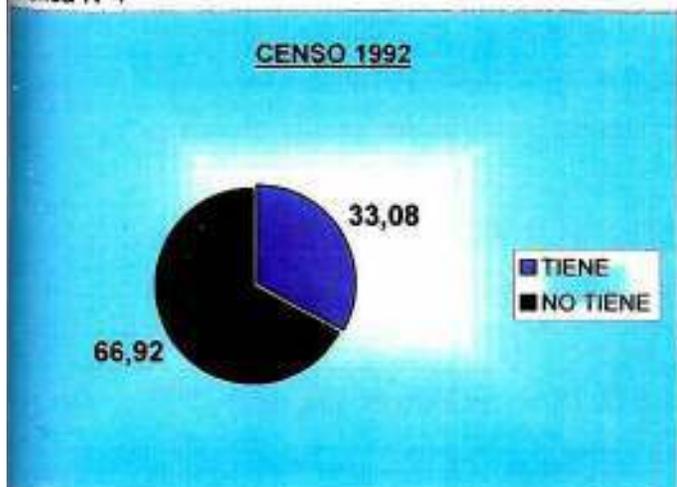
Tabla No. 14
DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS BASICOS EN LA CIUDAD DE EL ALTO

Total de Hogares: 165,320				
SUBCATEGORÍA	CENSO 1992		CENSO 2001	
	TIENE (%)	NO TIENE (%)	TIENE (%)	NO TIENE (%)
Servicios Sanitarios	33.08	66.92	63.34	36.66
Energía Eléctrica	82.66	17.34	85.2	14.8
Agua de Cañería de Red	83.75	16.25	85.89	14.11

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo del INE 2001

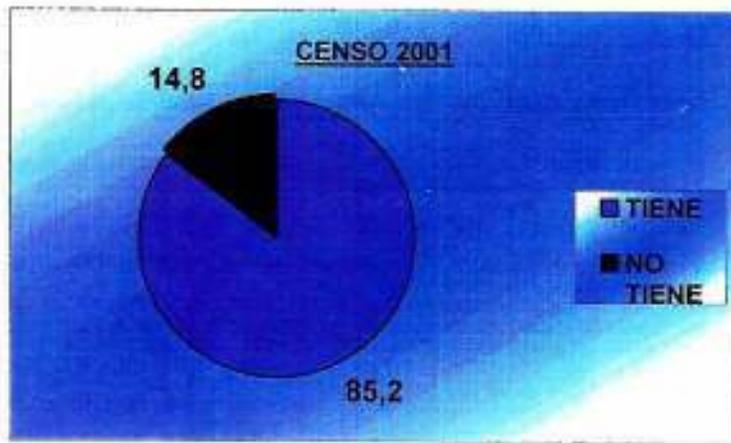
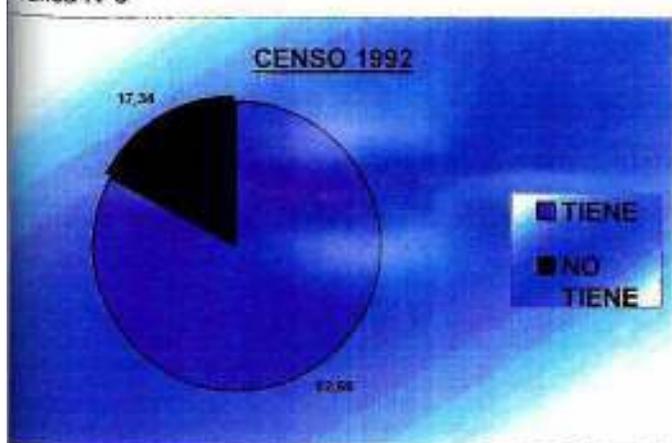
DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS BASICOS EN LA CIUDAD DEL ALTO
SERVICIO SANITARIO

Grafica N°4



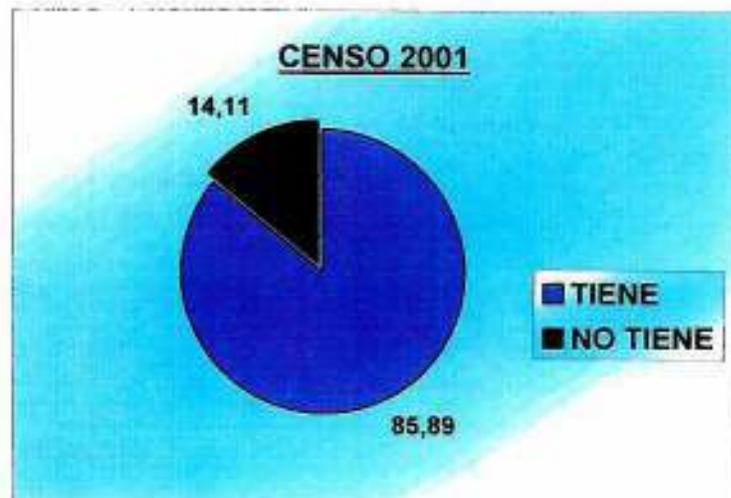
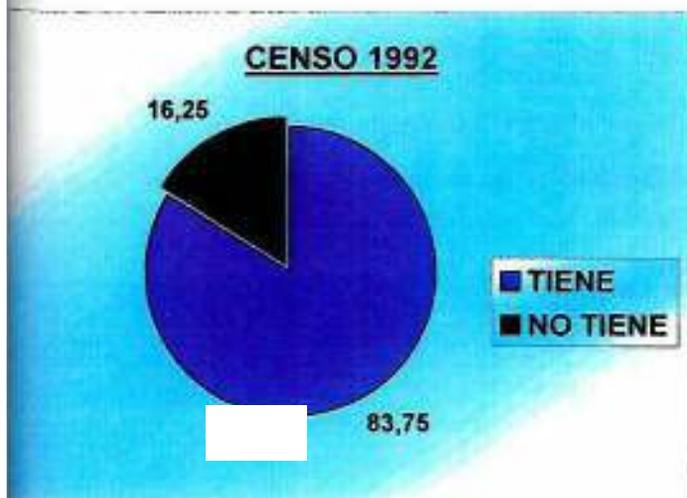
ENERGIA ELECTRICA

Grafica N°5



AGUA DE CAÑERIA DE RED

Grafica N°6



fuente: Elaboracion Propia en base a datos del censo del INE 2001

No existe una red de colectores pluviales en El Alto, lo que causa serios problemas de inundaciones derrumbe de viviendas y deterioro de las calles.

De las 160 toneladas de basura producidas al día, solamente 120 son recolectadas y el resto diseminada en medio de ríos, calles, lotes baldíos y basurales.

Las potencialidades de El Alto están claramente expresadas en la juventud de su población, en su posición geográfica estratégica y en su capacidad organizativa, trío de fortalezas que pueden darle una dinámica económica muy importante a la ciudad, si es que cuenta con los respectivos incentivos gubernamentales y municipales para crear las condiciones adecuadas para la inversión privada.

La vivienda de una planta, el uso del adobe, el techo de calamina, el piso de tierra o cemento y las ventanas reducidas del sector popular, es típica característica de la auto construcción de la población alteña.

El interior de las viviendas populares expresa la fusión del saber tradicional con algunos rasgos de modernidad.

La forma predominante del hábitat popular es la vivienda auto-construida en villas desprovistas de servicios básicos que presentan pocas condiciones de habitabilidad y saneamiento ambiental.⁴⁴

No hay diferencia para la vivienda del trabajador asalariado de la vivienda de los informales, en ambos casos se desarrollan de alguna manera la:

- Autoproducción
- Solidaridad
- Cooperación
- Intercambio recíproco

⁴⁴ Datos del Censo 2001 del INE

Las familias de escasos recursos participan en la autoconstrucción de sus viviendas combinando la obtención de los materiales del mercado existente, con el aporte de mano de obra familiar no remunerada pero como prestación, recurriendo también tanto a los asalariados extra familiares como a las redes de ayuda mutua vecinal (ayni)

5.5.- ANALISIS DE LOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN Y/O AGUDIZAN LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE EL ALTO

5.5.1.- Dificil Acceso a la tierra

El mecanismo más común para acceder a la tierra urbana donde asentar la vivienda, es por adquisición de este a través de la compra a particulares o a instituciones. El mecanismo de invasión muy frecuente en muchas ciudades del país, es un fenómeno nuevo y poco frecuente en la ciudad de El Alto.

El comercio de la tierra urbana esta normalmente en manos de los llamados *loteadores*⁴⁵, quienes adquieren parcelas de terreno de los beneficios de las dotaciones de la Reforma Agraria, los cuales ante la presión del crecimiento de la ciudad por efecto de las migraciones, venden sus tierras a costos bajos. Los loteadores, regularizan la documentación técnica de acuerdo a las normas de uso y patrones de asentamientos (USPA en vigencia⁴⁶), y solicitan su aprobación por parte de la alcaldía que le confiere legalidad de terreno urbanizado, muchas veces sin la presentación de estudios técnicos adicionales, con lo que el costo de estos lotes adquiere una plusvalía muy alta.

⁴⁵ Loteadores son personas que se dedican a la compra y venta de lotes en forma clandestina y muchas veces venden lotes que no son de su propiedad.

⁴⁶ Norma Municipal referida a: Usos de Suelo Urbano y Patrones de asentamiento

5.5.2.- Burocrática legalización de la Tenencia de la Tierra

El proceso de legalización de la tierra, es un proceso muy largo que empieza con la firma de la minuta de transferencia, la que es representada ante un notario de fe pública para la realización del protocolo el mismo que se registra en las oficinas de Derechos Reales, que son finalmente las que conceden la partida del registro de derecho propietario. Este registro no garantiza el derecho propietario, ya que al ser un registro nominal y no territorial, suele aparecer mas de un propietario, dando lugar en muchos casos a un proceso judicial para demostrar quién tiene el derecho propietario real.

5.5.3.- Registro y Autorización Municipal

El proceso de registro catastral y Autorizaciones Municipales, son procedimientos administrativos muy burocráticos, por lo que la alcaldía al adolecer de un sistema mas adecuado y eficiente de registro catastral, concesión de líneas municipales y aprobación de planos de construcción se convierte en una institución perjudicial molesta. Las normas USPA, no guardan ninguna relación con el entorno, la cultura y el proceso de asentamiento existente en la ciudad por lo tanto no tiene un plan de desarrollo urbano.

5.5.4.- Ausencia de Financiamiento real

Probablemente este es el aspecto menos conocido del proceso de producción de la vivienda para el sector de bajos ingresos y el sector informal, se supone la existencia de un ahorro mínimo inicial para la adquisición del terreno y materiales e insumos de construcción, el costo de mano de obra, se cubre con la auto construcción y la ayuda comunitaria en el sistema de AYNÍ⁴⁷, en algunos casos es posible contar con el crédito ofrecido por los productores y distribuidores de materiales de construcción en términos puramente comerciales.⁴⁸

⁴⁷ Es un sistema de auto ayuda entre un grupo de personas de una comunidad, "Hoy por ti mañana por mí"

⁴⁸ La oferta y la demanda de materiales de construcción origina un sistema de crédito sin interés, en la que el comerciante deja el material para ser pagado en uno o varios meses de acuerdo a convenio entre partes.

Esta falta de relación y coordinación interinstitucional, hace que la legalización de la tenencia de la tierra, resulte no solo onerosa, sino, que se hace muy larga en el tiempo razón por la que en muchos casos se mantiene la situación de ilegalidad de tenencia de la tierra.⁴⁹

5.6.- PLANES URBANÍSTICOS POR PARTE DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO Y DE OTRAS INSTITUCIONES NO GUBERNAMENTALES

El Gobierno Municipal de El Alto tiene grandes problemas con respecto a la *regularización de las urbanizaciones*, porque de todas las urbanizaciones existentes se ve que una parte esta bien consolidada y otra esta vacía que en apariencia parecen tierras de nadie. Se tiene 301 urbanizaciones legalmente aprobadas, de las cuales 50% están consolidadas (toda la parte central), el resto está vacío, no viven personas, sin embargo todo esta loteado; otro problema hace referencia a las personas que no tienen su *urbanización aprobada*, pues por la necesidad de contar con un lugar donde vivir, compran su terreno con un documento que no tiene validez, ni siquiera tienen testimonio. Es el problema más frecuente, dentro del cual, un terreno o vivienda ha pasado por dos o tres dueños sin que existan papeles. Encontramos alrededor de 50 urbanizaciones en esas condiciones, además sin contar con servicios básicos; el tercer problema, esta referido a la *invasión de aires de río y áreas de equipamiento*, problema que es reclamado constantemente por los vecinos, porque en cualquier momento aparecen personas desconocidas que construyen ilegalmente una habitación en el lugar, que cuando la alcaldía hace averiguaciones sobre su derecho propietario constata que estas personas tienen títulos de propiedad que son falsos, pero que están regularizados y con ellos venden las áreas verdes y los aires de río.

Como política del municipio se tiene actualmente una Ordenanza ligada a la amnistía de urbanizaciones; se esta regularizando Urbanizaciones, que es el principal problema para las personas que no cuentan con un documento que les acredite como dueños, y estas personas viven sin la seguridad jurídica necesaria; también se esta realizando las georeferenciaciones de las propiedades de cada persona y del conjunto de la

⁴⁹ Muchos propietarios de terrenos llegan a construir sus viviendas sin tener los documentos de propiedad en orden, es decir en forma clandestina. (Clavijo, op. cit., p 39)

urbanización, este trabajo se realiza con las Juntas de Vecinos para evitar problemas de superposiciones y el riesgo que aparezca otra persona que inscriba su terreno sobre el mismo predio.

Sobre el control de las áreas verdes y los aires de río, a fin de que no haya más engaño se ha procedido a realizar la catastración de todas las áreas verdes y de equipamiento, coordinando con las Juntas Vecinales, se cuenta con un registro codificado de todas esas áreas.⁵⁰

5.6.1.- Enfoque técnico de la ley sobre normas técnicas y urbanísticas enfocadas a la realidad de El Alto

A partir de 1997, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, no es más un Ministerio ejecutor de obras, sino un ente normador. En ese sentido, el Ministerio ha trabajado para elaborar los términos de referencia para las normas de la construcción en varios campos para lo cual se ha pedido la colaboración y la orientación de diversas instituciones de nuestro país realizando un proceso de consenso. En el 2001 se tenía previsto la elaboración de las consultorías sobre Normas de Construcción para que estén vigentes en las próximas gestiones.

Para el uso del suelo, subsuelo y sobresuelo las ordenanzas municipales tendrían que hacer estudios para determinar que áreas son aptas para la construcción.

El cumplimiento de normas es inexcusable y obligatorio. El propietario, en su propio bien, tiene todo el derecho de construir, pero en forma compatible con el interés colectivo.

En cuanto a servicios públicos, si se da una concesión deberá ser regulada por el gobierno central y los gobiernos municipales. En este proceso se deberá considerar los siguientes aspectos: análisis de costo de los servicios públicos, porque es política del

⁵⁰Rojas, "Rol de las Municipalidades en torno a la problemática de la vivienda", 2002, p 10-11

gobierno municipal determinar cuales son los costos para los crecimientos que tenga programado, la estimación de las fuentes públicas y sus fuentes de repago. Se sabe que los gobiernos municipales tienen muchos compromisos contraídos en el orden económico y los recursos obtenidos por la coparticipación tributaria no les esta alcanzando para poder controlar las deudas que tienen.⁵¹

5.6.2.- Propuestas de otras Instituciones que trabajan en éste ámbito

A partir de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, el achicamiento del Estado, y el fracaso de la Banca Estatal de Desarrollo en el país han surgido con gran fuerza las actividades micro-empresariales, que han requerido el apoyo financiero de instituciones específicamente creadas para tal fin, debido a que se encontraban al margen de la Banca tradicional, este vacío ha sido ocupado por las instituciones micro-financieras.

En la mayoría de los casos estas instituciones micro-financieras han dirigido sus actividades hacia el sector productivo buscando apoyar actividades y procesos de expansión, sintiéndose la falta de instituciones que se dediquen a apoyar actividades de consolidación urbana y social, como puede ser un apoyo micro financiero a la construcción, por ejemplo.

A. Red Hábitat

Red Hábitat⁵² es una Asociación Privada sin fines de lucro, con sede en la ciudad de El Alto. Fue creada en 1991. Desde 1993 a 1998, ejecutó un proyecto de apoyo a la autoconstrucción de viviendas en zonas periféricas de esta urbe, conocido como el Proyecto de Mejoramiento de Viviendas (PMV). (Red Hábitat, 2001, p. 2-3)

⁵¹ Rojas,, "Rol de las municipalidades en la problemática de la vivienda" 2002, p. 7-8

⁵² Red Hábitat, es una institución especializada en temas de vivienda y medio ambiente que hace evaluaciones sobre la implementación del Plan de Acción HABITAT II en Bolivia y especialmente en El Alto. HABITAT II fue una conferencia Mundial realizada en Estambul. (Evaluación del plan de acción mundial Hábitat II en Bolivia. Ciudad de El Alto. Octubre 2. 01 p. 2-3)

Hábitat II fue una conferencia mundial convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la gestión de la urbanización y sobre el mejoramiento del entorno vital. Se la denominó “Cumbre Sobre la Ciudad”, motivada porque la urbanización de los asentamientos humanos ocupe un lugar prioritario en los programas de desarrollo, para que se promueva nuevas políticas y estrategias de ordenamiento urbano y construcción de viviendas, de esta manera ayudar a resolver los problemas ambientales urbanos y a señalar las necesidades y posibilidades de inversión en infraestructura y servicios urbanos, sobre todo, de la población marginada.

Asimismo, cada país se comprometió a: dotar de una vivienda adecuada para todos, fomentar asentamientos humanos sostenibles, habilitar la participación de la población, igualdad entre hombres y mujeres, financiamiento accesible para la vivienda y los asentamientos humanos, a conseguir y dar cooperación internacional y realizar una evaluación de los progresos y cumplimiento de estos acuerdos. (Red Hábitat II, 2001, p.3-4)

B. FUNDAPROVI

La Fundación Pro Vivienda (FUNDAPROVI) fue creada oficialmente en enero de 2001. Esta experiencia se inició con el apoyo a los “autoconstructores” y el intento de organización bajo la concepción del AYNÍ, con el fin de impulsar la autoconstrucción vecinal.

Los objetivos específicos que perseguía fueron: Mejorar la vivienda, y superar el hacinamiento y promiscuidad en el que vivían y viven la mayoría de los hogares alteños. Integrar a los participantes y que los mismos planifiquen y ejecuten el Programa de mejoramiento de la Vivienda (PMV). Consolidar un Fondo Rotatorio (FR) Recuperar la cartera del FR. Y que el PMV sea un medio que permita alcanzar otros objetivos y/o desarrollar proyectos paralelos.

Los componentes del Proyecto de Mejoramiento de Viviendas (PMV) son:

- a) El Fondo Rotatorio entendido como “un capital social que tiene que ofrecer una alternativa real a las familias de bajos ingresos.
- b) La Unidad de Crédito en Materiales de Construcción (UCMC) destinada a cubrir parte de los materiales para la ampliación de una habitación.

El crédito en esta época se otorgaba sólo para la construcción de una habitación tipo de 4 x 4. Junto a estos componentes se planificó otros como la asistencia técnica, social y legal.

Pasada la experiencia piloto, y luego de un breve periodo de transición, se dio inicio al denominado plan bienal a partir de abril de 1996 a marzo de 1998.

Con el fin de profundizar lo hecho en los periodos anteriores, el plan bienal se propuso “replicar y masificar el FR”. Incursiona en “experiencias de crédito para instalaciones sanitarias, terrenos, mejoramiento urbano, inmobiliaria popular”. Al mismo tiempo se propuso gestionar otros fondos y crear nuevas escalas de créditos.

En el plan bienal se llevaron adelante algunos cambios necesarios, como otorgar créditos con montos variables, diversificar la UCMC (BAMCON), y lo más importante se creó nuevas tipologías crediticias

C. Programa Urbano

En diciembre de 1997 tres ONGs que trabajan en El Alto inician un Programa Urbano apoyados por la ONG Oxfam GB, estas organizaciones son: Gregoria Apaza, CEDLA, y RED HABITAT, cada una con experiencias de varios años en los campos que trabajan.

El Programa Urbano está destinado a generar planes y propuestas de desarrollo a partir del concurso y la participación activa de las organizaciones representativas de varios distritos.

El objetivo del Programa Urbano es el de construir un espacio de análisis, reflexión, interpelación y generación de opinión pública respecto a los problemas que agobian a la ciudad de El Alto, en una visión integral del hábitat y el desarrollo humano con equidad genérica.

Con esta intención trata de reunir alrededor suyo a autoridades municipales, sindicales, vecinales y diversas instituciones públicas y privadas con el afán de lograr consensos sobre políticas públicas a favor de la urbe alteña. En el marco de las últimas Leyes y Decretos referidos al ámbito urbanístico, este programa ha cobrado mayor relevancia.

CAPITULO VI

PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL DEFICIT HABITACIONAL Y LA PRECARIEDAD EN LAS VIVIENDAS

6.1.- LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRAL PARA ENCARAR LA PROBLEMATICA

Como sucede en todo fenómeno social, la propia población involucrada plantea la pauta de solución, en la ciudad de El Alto, cerca del 80% de las familias que poseen una vivienda han construido su casa participando desde el diseño, gestión del tipo de vivienda hasta el financiamiento. Es así como se han construido ciudades en el área urbana y poblados en el área rural.

Se puede señalar que la característica de las familias de ingresos bajos, grupo social al que se dirige los proyectos de vivienda social son auto productores de vivienda.

6.1.1.- Cobertura de las necesidades de cada estrato social

La tendencia del mercado con respecto a la vivienda será sin duda, atender las demandas de los grupos de mayores ingresos que es donde el empresario obtiene utilidades más altas. Esto debería ser equilibrado por el gobierno con incentivos tanto al sector financiero como al de la construcción de manera que se interesen en atender las necesidades de los quintiles 1 al 3, es decir al 60% de la población de menores ingresos.

Para lograr lo anterior es menester asegurar que una pareja donde el cónyuge gana el mínimo efectivo urbano pueda adquirir una vivienda digna mediante un crédito a 25 años⁵³ con tasa de intereses de un dígito. Pero el crédito no lo es todo también es necesario que:

⁵³ La vivienda es normalmente el bien mas caro que una familia adquiere durante su vida. Por lo menos, esto es verdad en el 95% de los casos. El valor de una vivienda es de alrededor de 50 salarios mensuales, o sea 150 ingresos disponibles mensuales, si entendemos que como máximo el 30% del ingreso familiar mensual puede dedicarse a la compra de vivienda. Por tanto, se requiere al menos de 12 a 13 años para cubrir solamente el costo de capital de una vivienda. En total, necesitamos entre 20 y 25 años para incluir, además, el costo de los intereses de crédito. (Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, 2002, p. 15)

- 1) El adquirente haya ahorrado al menos un 15 o 20% del valor final de la vivienda, con lo cual el riesgo financiero disminuye a niveles casi nulos, aspecto determinante en el caso de prestatarios de pequeños ingresos;
- 2) El terreno cuente con servicios básicos y, además con títulos registrados en Derechos Reales requisito, este último, indispensable para que la operación sea bancable;
- 3) El costo de terreno sea lo más bajo posible para lo cual es preciso asegurar la colaboración de las municipalidades e instaurar un sistema donde exista competencia efectiva en la oferta de terrenos entre grupos organizadores privados y la empresa de agua potable y alcantarillado que atienden los municipios,
- 4) El costo de construcciones sea también el más bajo posible para lo cual es necesario que el gobierno promueva investigaciones que permitan diseñar prototipos eficientes y estandarizados en lo referente a materiales y a diseños arquitectónicos como de ingeniería;
- 5) El gobierno promueva y aliente la organización de microempresas autogestionarias en las que participen los propios interesados en adquirir vivienda y puedan adjudicarse una o más construcciones compitiendo en condiciones de equidad con empresas constructoras grandes y medianas. A este efecto, el gobierno nacional y las municipalidades deben esforzarse al máximo para simplificar o, en su caso, eliminar cualquier traba legal o burocrática al funcionamiento de las microempresas en el área de la construcción.

El éxito de un esquema que contemple los aspectos aquí indicados permitirá a su vez, el éxito económico y financiero de quienes participan en el sector de construcción incluyendo arquitectos, ingenieros, constructores, microempresarios, proveedores de materiales, agentes financieros, alcaldías y otros.

6.1.2.- Costos de diferentes tipos de vivienda

A continuación se presentan algunas características de costos para soluciones habitacionales consideradas de interés social

Tabla No. 15
Costos de las Viviendas de interés social

Concepto	Costo en US\$
Construcción por metro cuadrado	50 – 400
Costo estimado por m ² para vivienda de interés social	70
Dimensión mínima de la construcción	40 m ²
Costo total de la construcción	2,800
Costo del m ² de terreno con servicios básicos	17
Costo total del terreno de 150 m ²	2,500
Costo Total de la Vivienda	5,300

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDAPROVI

Como se puede apreciar en el cuadro, el costo de construcción de una vivienda oscila entre 50 y 400 dólares por metro cuadrado. Para programas de construcción masiva destinados a población de bajos ingresos, ese costo no debería ser superior a 70 dólares para un mínimo de 40 metros cuadrados construidos, de manera que el costo total de construcción total sea de 2,800 dólares. El costo del terreno (con servicios básicos) puede estimarse en 17 dólares por metro cuadrado ó sea 2,500 dólares por un lote de 150 metros, de esa manera, se llegaría a 5,300 dólares como costo total de la vivienda financiable a 25 años y a 10% de interés, con un servicio mensual de deuda de 55 dólares, el máximo tolerable para un ingreso mensual de 150 dólares, es decir, el mínimo efectivo urbano.

Por supuesto que los grupos poblacionales con ingresos superiores al mínimo efectivo urbano, tendrían posibilidades de acceder a viviendas más grandes y de mejor calidad, lo importante es que la política gubernamental se preocupe de satisfacer la demanda social de los más pobres, pues solo así se podrá lograr la meta de hacer de Bolivia

un país de propietarios, Es interesante advertir que la amortización mensual para la adquisición de viviendas para el grupo de ingresos más bajos no sería mucho mayor que pagar alquiler mensualmente.

Si un programa de construcción de vivienda puede ser viable a una tasa de interés no mayor al 10% anual, habrá un incentivo eficaz para emplear la intermediación financiera institucionalizada. Actualmente se prefiere la vía no institucionalizada como es el caso de los contratos anticréticos muy populares en Bolivia en virtud de ellos, una persona entrega a otra en un solo contado una suma importante de dinero a cambio del derecho de habitar una vivienda, generalmente por un año, monto que le será devuelto al cumplimiento de este termino. Esto permite al propietario del inmueble acceder a un capital monetario a una tasa efectiva de interés más baja que la del mercado, a la persona que necesita vivienda, pagar un canon de arrendamiento, también mas bajo que da el mercado a través del interés generado por el interés que entrega al propietario. Este interés viene a ser mas alto que la tasa pasiva efectiva del mercado que obtendrían sus ahorros colocados en un banco. Pero, no obstante de que la anticresis esta regulada por el código civil, la practica señala que esas normas no siempre se cumplen por lo que existe el riesgo de que el dueño del capital (muchas veces el único patrimonio que posee) entregado al propietario de la vivienda no le sea devuelto. Por consiguiente se hace necesaria una cuidadosa reglamentación legal de los contratos anticreticos, pero en todo caso el incremento de la intermediación financiera institucionalizada es deseable para el éxito de los programas de construcción masiva de vivienda.

6.1.3.- Costo de terrenos y servicios

Los precios de terreno en los centros urbanos son extremadamente elevados en relación del costo total de la vivienda que puede pagar el común de las personas. En consecuencia la mayoría de las familias pobres se ven obligados a instalarse precariamente fuera de las áreas urbanas donde no existen servicios públicos. La carencia o escasez de terrenos relativamente centrales, demarcados y regularizados suele obedecer a una de estas tres razones principales:

- 1) Los propietarios se convierten en especuladores congelando las ventas a la espera de que aumente el valor comercial de sus tierras;
- 2) Las inversiones masivas en propiedad inmobiliaria constituyen un refugio financiero en periodos de hiperinflación;
- 3) El equipamiento urbano de las ciudades bolivianas en cuanto a desagües cloacales y calles asfaltadas, sigue siendo parcial y deficiente.

Un problema con que tropiezan las familias que de inquilinos quieren ser propietarios, es que para la compraventa no utilizan necesariamente canales institucionales como agencias inmobiliarias, sino conocidos o amigos. Esta tendencia beneficia a los vendedores clandestinos y traficantes de tierras, en desmedro de los interesados en adquirir vivienda porque, en general, los lotes que se venden a precios atractivos, tienen problemas legales y carecen de los servicios básicos.

6.2.- ALTERNATIVAS LEGALES E INSTITUCIONALES EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO JURIDICO VIGENTE

6.2.1.- Aspectos necesarios para una ley de la vivienda

La Ley de Vivienda, propuesta en el 2001 plantea tres grandes rubros que son los siguientes:

- 1.- La consolidación de la propiedad. El Estado no puede forzar a que todos entren en la legalidad, pero si esta haciendo esfuerzos para que todos esos procesos de ilegalidad sean sujetos de una especie de blanqueo que permita que todas las autoconstrucciones reciban seguridad jurídica desde el momento en que estén debidamente inscritos en Catastro y en Derechos Reales.

- 2.- Mecanismos financieros que facilitan la demanda y que incentivan la oferta, esto no solo se da con el proceso de subsidio sino también con el proceso de titularización⁵⁴ que es un mecanismo de ingeniería financiera que se traduce en la generación de 20 millones de dólares destinados anualmente a la construcción de vivienda social para la clase pobre, la clase con pocos ingresos y la clase media.
- 3.- Obliga a la población a no acudir al Poder Judicial con una demanda si previamente no ha pasado por los procesos de reconciliación y arbitraje. Mediante la propuesta de un nuevo proceso de ejecución de garantías la Ley plantea que todos los procesos una vez que pasan por conciliación no pueden durar más de tres meses en su

⁵⁴ El proceso de la titularización sigue los siguientes pasos:

Primero, se efectúa una selección inicial de la cartera y se los convierte en patrimonios autónomos: créditos hipotecarios. *Segundo*, se elaboran los flujos de pagos periódicos garantizados por estas hipotecas considerando los plazos y los prepagos que puedan aparecer. *Tercero*, se construyen los títulos valor- los que son previamente calificados por una empresa internacional que le da una segunda selección a la cartera otorgándole una etiqueta de buena calidad, de calidad media, etc., posteriormente se lo ofrece en la bolsa de valores con una buena promoción el resultado es la liquidez inmediata para los que otorgaron los créditos, vale decir, para las mutuales, para los bancos. Al tener mayor liquidez ellos van a generar mayor marketing y prestar mayor dinero para la vivienda permitiendo el acceso a personas que gana incluso 1200 bolivianos. Por otro lado, los plazos van a ser definitivamente mejores. Los actores involucrados en el proceso de titularización son: los Originadores que poseen los créditos hipotecarios; la Sociedad Titularizadora que es la que forma paquetes y los patrimonios autónomos, la Cartera de los Originadores que crea estos bonos titularizados garantizados por hipotecas.

También está la Calificadora de Riesgo que es la que otorga una etiqueta a estos bonos y el Inversor que es el que compra los bonos, que podría ser cualquiera de nosotros. En este proceso existen otros actores que atienden los servicios inherentes a: el cobro de la cartera, la distribución a los inversores, la ejecución en caso de mora y otros.

Las dificultades que presenta la titularización son las siguientes: en primer lugar, para los originadores al poseer la cartera tienen la tendencia a deshacerse de la misma. En segundo lugar, en vez de traspasar este bajo costo de financiamiento pueden tender a mejorar sus dividendos y mejorar sus tasas de rentabilidad internas, sin embargo, las mutuales por su misma condición no pueden hacer esto por lo que deben ser las primeras en bajar las tasas de interés y con ello abaratar los costos. En cuanto a las Sociedades Tituladoras y Calificadores pueden cobrar en un principio tarifas muy elevadas, esto porque el mercado estará con pocas sociedades al principio y para esto el Estado tendrá que realizar los ajustes necesarios.

Para el inversor la dificultad mayor que puede enfrentar es el problema de la mora pese a tener títulos valor garantizados por una cartera hipotecaria ¿Qué pasa si esta se pone incobrable? La ingeniería financiera permite subordinar los títulos valor hacia el riesgo de mora y por la forma en que está concebida la ley de valores este riesgo está mantenido en el originador quien es el que sigue garantizando este problema.

El problema del prepagado en realidad no existe, pues la virtud de pagar más rápidamente el crédito hipotecario se transfiere directamente al inversor quien recibe la liquidez más rápida y puede comprar otros títulos valor emergente de créditos hipotecarios para que exista mayor capital en el mercado. (Fernando Rojas: taller "Análisis anteproyecto ley de la vivienda". La Paz, abril 2001, p 7-8)

solución definitiva y que en el juicio la única prueba que se requiere es el contrato donde el juez ya no notifica a la otra parte para que se abra la litis entre partes. Con el fin de que el catastro Urbano y Derechos Reales, armonicen funciones, la ley de vivienda plantee la existencia de una instancia superior, la Registraduría Nacional, que sería la que armonice las funciones entre estas dos instancias y manejará un folio real con tasas justa. La Registraduría que se propone va ha manejarse con el mismo personal y la misma infraestructura de Catastro y Derechos Reales además trabajará a nivel de gerencias como sucede en el Consejo de la Judicatura lo que permitirá mayor control de parte del estado y seguridad jurídica para el usuario. Con estos antecedentes se esta creando una ley especial que reforma el Código Civil. Una ley con carácter social.⁵⁵

6.2.2.- El Programa de Reforma Institucional (PRI)

El objetivo del PRI es modernizar la gestión institucional para el ejercicio efectivo de las entidades públicas ligadas al sector que le corresponde, mejorando la calidad de sus servicios y orientando sus operaciones hacia el bienestar de la sociedad.

El proyecto de reforma institucional se ha dividido en tres fases:

- Fase I: Diagnostico institucional
- Fase II: Estrategia y reforma Institucional
- Fase III: Implementación de la Reforma

La fase de diagnostico Institucional comprende las siguientes áreas: análisis del entorno para identificar oportunidades y riesgos de índole político, económico y social; análisis del marco jurídico, especialmente enfocado en la flexibilidad de la ley para llevar a cabo los cambios de la reforma; análisis de las áreas de apoyo institucional denominadas de administración, finanzas y de recursos humanos, análisis de la infraestructura y la tecnología de información

⁵⁵Quezada D, Tudela F, "Taller Análisis anteproyecto ley de la vivienda", 2001, 6-9

El problema identificado en el diagnóstico está relacionado con el marco normativo inadecuado que incide en la falta de claridad del rol institucional y en las políticas sectoriales, politización en la toma de decisiones, carencia de coordinación institucional, mala imagen, ausencia de una estrategia de comunicación integral, nombramiento politizado del personal, ausencia de sistemas de control y seguimiento y de una cultura que los implemente, falta de estabilidad en cargos y problemas profundos en la ejecución de la descentralización.

Al plantear una estrategia de reforma institucional, inicialmente se debe definir la misión y la visión de la institución, el modelo de conducción, el modelo organizacional y gerencial, la escala salarial y el manual de recursos humanos.

El nuevo modelo organizacional tiene las siguientes características:

Misión y visión claras, políticas específicas por departamento, mecanismos de coordinación permanente, organización con estructura orientada al servicio que se presta, grupos de trabajo, grupos especializados en tareas sustantivas, personal seleccionado por concurso de méritos, escala salarial competitiva dentro y fuera del sector, sistema de reconocimiento a la labor del funcionario, capacitación permanente, personal incorporado en carrera administrativa, infraestructura adecuada con ambientes adecuados para la función, sistema de tecnología informática (Sistema de Información Gerencial (SIG), Sistema de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH), Sistema de Gestión, Seguimiento y Control de Políticas y Normas (SGSC) y el Sistema de Servicio al Cliente (SSC) además de procesos simplificados en la gestión institucional).⁵⁶

El Plan de Reforma Institucional contempla cinco áreas estratégicas a ser desarrolladas, las cuales comprenden:

⁵⁶ Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, 2002, p. 50-56

1. Modelo de Organización
2. Reestructuración Institucional
3. Reingeniería de Procesos
4. Plan estratégico Informático
5. Análisis de sensibilidad

Bajo estas premisas que hacen a la integralidad de una institución encargada de la regulación y sobre todo de la promoción de políticas claras destinadas a la construcción y mejora de viviendas de carácter social, se logrará superar las deficiencias que se presentaron en las instituciones precedentes.

Dentro de los planes del Ministerio de Desarrollo Económico está otorgar un subsidio de 600 a 700 dólares por cada vivienda, el lanzamiento de este programa depende del flujo con el que reciban 20 millones de dólares programados para el subsidio directo a la vivienda.

La construcción de viviendas nuevas a través del sector privado aún está en proceso de planificación. En lo que no se avanzó es en “la formulación y concertación de una nueva política de viviendas orientada a desarrollar un sistema nuevo de financiamiento a la vivienda a través del sector privado”.(La Razón mayo 2003)

PLAN BOLIVIA EN EL ALTO

La ciudad de El Alto será una de las ciudades donde se dé inicio el Plan Bolivia: Obras con empleos. En su componente de construcción de 20.000 viviendas por año en todo el país. Los mecanismos que tendrá el Plan Nacional de Vivienda implica: autoconstrucción, subsidio, financiamientos a largo plazo

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. CONCLUSIONES

El rol de las empresas privadas para fomentar la vivienda, en sus primeras etapas mostraba una consolidación de políticas financieras de protección de la capitalización del sistema, con dotación de préstamos para acceso a la vivienda de tipo social, pero a largo plazo ponían en evidencia su verdadero interés, desvirtuando su principal objetivo otorgando préstamos de tipo comercial con altas tasas de interés y excesivos requerimientos prendaños, de esta manera, impedían el acceso a créditos a familias de bajos recursos.

Vemos que en la ciudad de El Alto una gran mayoría de la población es fruto de las secuelas sociales de la política neoliberal; gente marginada, desempleada por falta de fuentes de trabajo, comerciantes informales que no cuentan con el aporte del seguro laboral, que viven en condiciones precarias de habitabilidad por existir ese desequilibrio entre los planes de urbanización y los crecientes asentamientos humanos no previstos, observándose un claro divorcio entre la Política Nacional de Vivienda y la atención que debe dar a los grupos más necesitados, por eso hay la necesidad de promover nuevas políticas con posibilidades reales de inversión en infraestructura y servicios urbanos en esa ciudad.

El problema de hacinamiento y promiscuidad son temas que van de acuerdo a la idiosincrasia y el ingreso económico que perciben las familias, cabe mencionar que la gente que viene del campo considera a los hijos como fuerza de trabajo y en ese marco, se establece una base social a partir de la unidad familiar para la auto generación de vivienda.

Considerando que el plan de mejoramiento a la vivienda (PMV) es dirigido solo a los propietarios, encontramos que se está marginando al universo más pobre de la ciudad de El Alto, que vive en alquiler, anticrético, de porteros y otros, los cuales se verían impedidos de participar de este crédito.

Cuando hablamos de vivienda, no nos estamos refiriendo solamente a la edificación o construcción de habitaciones, sino al albergue físico, psíquico y social que comprende todo el equipamiento y todos los servicios básicos que les son inherentes adecuadamente integrada en un ámbito socio-espacial, porque en los programas llamados de “interés social”, que tienen características asistencialistas y paternalizantes, el “beneficiario” debe acomodarse a la unidad habitacional recibida, aunque ésta no este enmarcada en las necesidades y requerimientos socio-culturales mínimos de los demandantes. De esta manera, el hombre resulta para el desarrollo y no el desarrollo para el hombre.

Las Autoridades nacionales como siempre, en Conferencias Mundiales sobre temas de Vivienda se comprometen a diseñar nuevas políticas con respecto al ordenamiento urbano a construcciones, a dotación de vivienda adecuada a todos los habitantes, cuando los últimos resultados del censo nos muestran un nivel alto de condiciones ínfimas de habitabilidad que tiene la gente en Bolivia y en especial en El Alto, claramente vemos que las políticas que han elaborado cada gobierno hasta el momento no ha dado lugar a cambios trascendentales, es obvio que estos planteamientos, al no tener un enfoque integral y de largo plazo, caen en el vacío.

La aplicación de estas políticas a través del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda por ejemplo, aprobados en diciembre de 1997 es muy lenta y sin sostenibilidad, con impacto bajo porque plantea inconsistencias muy fuertes con la realidad del país en general, con las mayorías empobrecidas en particular.

La estructura conceptual no tiene un planteamiento social, por ello no aparecen los mecanismos que habilitaran la producción social del Hábitat. Hay sesgos conceptuales y estratégicos muy serios en la concepción de los programas de subsidios y un énfasis en la formulación del mercado financiero para la vivienda. La asociación de la Sociedad Civil en la Producción de Viviendas Populares y Hábitat ha sido totalmente marginada y colocada en un segundo plano.

El programa de Subsidio a la Vivienda, es un programa coyuntural, no es parte de una política permanente del gobierno y además ha ido por un camino equivocado porque se decía que era para los más pobres y, sin embargo, hay muchos condicionamientos que en definitiva limitan a que los postulantes a este programa lleguen a gozar de este beneficio, además que, con 2,500 dólares no se puede hacer una vivienda por existir la disyuntiva de comprar el terreno o hacer la vivienda, entonces se trata de una propuesta demagógica del Gobierno.

El anteproyecto de vivienda pretende transferir asuntos de la vivienda a instituciones financieras y aseguradoras que no son entidades con fines sociales sino de lucro de las que difícilmente se va conseguir las viviendas a costos sociales. En el pasado las políticas de vivienda eran eminentemente sociales, donde participaban representaciones de la parte laboral y de la parte gubernamental, posteriormente por intereses políticos se saca a estos representantes obreros y se pretende transferir esta responsabilidad a las inmobiliarias para que entren en esa dinámica de lucro.

Los alteños y todos los bolivianos que tienen bajos ingresos están condenados a ser los eternos aportantes y sostenedores de las entidades financieras porque nunca podrán acceder a una vivienda con la ley de vivienda, porque esta no responde a las necesidades de la población alteña. Con esa ley se potencia solamente a las transnacionales y se deja a un lado a los verdaderos actores y al contrario estos, se convierten, en eternos pagadores sobre el derecho a una vivienda digna que tiene todo ciudadano.

La ley deja nuevamente el tema de la vivienda en manos de la banca y las mutuales para que regulen, otorguen y suministren viviendas. Sabemos que las entidades privadas históricamente nunca han atendido a sectores poblacionales de menores ingresos y solo han servido como pretexto para canalizar recursos frescos hacia los sectores empresariales que son los únicos beneficiarios de estas políticas denominadas sociales.

Esto se debe a los principios económicos en los que se basa el actual modelo de desarrollo en el mundo.

7.2. RECOMENDACIONES

EL Gobierno Nacional debe: definir una política de vivienda social; proveer un marco adecuado que facilite la implementación de programas de vivienda social; lograr recursos financieros adecuados para canalizarlos a la población sin vivienda, tanto para la construcción de viviendas nuevas como para mejoramiento habitacional urbano y actuar por medio de los gobiernos locales que están mas cerca de la población afectada por el problema.

El Gobierno Municipal tiene una posición estratégica para asumir las responsabilidades del Estado en relación con la vivienda, por estar más cercana a la población. Además que debe cumplir un rol a favor de la vivienda social y fomento a la construcción de viviendas, de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Municipalidades. Desburocratizar tramites para el derecho propietario.

También se debe crear de inmediato un Instituto Municipal de Vivienda Social especializado, incorporando en su estructura, con autonomía de gestión técnica y administrativa para abstraerlo de toda injerencia político-partidista. De esta manera, se podrian emprender acciones urgentes e inmediatas y aun de emergencia, para resolver uno de los problemas sociales más graves que enfrenta el país.

En el tema FONVIS hay una serie de problemas de consolidación de la propiedad, eso esta regulado por una Ley. Se entiende que todo ese conjunto de viviendas debe ser eximido y se debe mantener el trato de liquidación de los decretos anteriores y no olvidemos que la desconfianza que aquí se muestra con las entidades financieras es también una muestra de lo que ha sucedido con el FONVIS. No nos olvidemos que los bancos quebrados como el de Cochabamba utilizo los recursos del Ex - FONVIS para apoderarse de esos fondos y defraudar al Estado y a los solicitantes de vivienda. Se debe hacer una excepción con el tema de las viviendas del FONVIS continuando el trato señalado por los decretos supremos o bien sugerir una solución directa para poder consolidar el derecho propietario.

En el caso del FONVIS se ha estafado a los asociados a la COB, no a los asociados de la Confederación de Empresarios Privados y es necesario considerar esto como punto sustantivo en el proceso de negociación con el gobierno, ahí está claramente quién, cómo, cuánto y cuándo se ha estafado. Estamos hablando de 300 millones de dólares, monto que realmente se podría invertir para mejorar el subsidio a la vivienda.

Los consejos de vivienda –CONAVI-FONVIS- construyeron solamente unas 30.000 viviendas en el tiempo de su existencia, surge entonces la pregunta ¿quién ha construido el resto de las viviendas del país? La ciudad de El Alto tiene alrededor de 120.000 viviendas y solo existen 11.000 construidas por el Estado, la banca y las mutuales, entonces ¿quién construye el parque habitacional de las ciudades?, ¿Cómo lo hacen?, ¿cuánto dinero de la gente está invertido en las ciudades? Las personas que no han podido beneficiarse de los programas estatales se dirigieron a instituciones de crédito para poder construir su casa. Seguramente, habrán algunos que han podido acceder a la ayuda del gobierno, pero generalmente no ocurre eso y la construcción de una casa recae en la propia inversión familiar, con ciertos rasgos de reciprocidad, del ayni comunitario que se practica especialmente en la ciudad de El Alto.

El fracaso del subsidio en la ciudad de El Alto se da porque se ha apoyado en las mutuales y éstas no conocen el mercado del micro crédito para la vivienda y no les importa hacer ningún trabajo social. Entonces ¿cómo vamos a seguir insistiendo en dejar la producción masiva de vivienda a este sector? ¿por qué seguimos confiando en ellos una tarea tan importante?

Por otro lado una empresa constructora cobra entre 100 a 120 \$us el metro cuadrado construido y la población a través de la auto construcción reduce a 50 o 60 \$us el metro cuadrado, construyendo de esta manera, espacios más grandes, más habitables y seguros sin recibir el apoyo u orientación técnica para construir una vivienda funcionalidad y distribución de sus ambientes.

Existe un gran potencial para la construcción. El 80% de la vivienda en las ciudades importantes ha sido producido por la gente porque nunca encontró una respuesta positiva del Estado.

Las políticas habitacionales de los últimos años han sido de carácter aislado y desarticuladas del problema, no puede ser encarado de forma sectorial.

Los aportes: obligatorios para la vivienda deben ser individualizados en alguna Institución Financiera de Crédito para la Vivienda (creada sólo para ese servicio) orientada al microcrédito para la vivienda estos aportes y su rentabilidad acumulada debe ser utilizado como una cuota inicial, como parte de garantía, como amortización final o ser devuelto al cabo de 10 años. Aportes voluntarios suscribirían un compromiso de ahorro no menor al 3% del salario básico permitiendo incorporar ahorro voluntario para la vivienda.

Unidades de crédito para materiales de construcción.

Ley de financiamiento a la vivienda social, acceso al crédito a los sectores de bajos ingresos y de los sectores de ingresos informales, buscando nuevos mecanismos de calificación para el acceso al crédito para la vivienda nuevas formas de garantía para el crédito, puede ser solidaria, hipotecaria u otro.

Minimizar el costo de terrenos disponibles para la nueva construcción garantizando que estos terrenos tengan servicios básicos.

Incentivar el uso de diseños estandarizados para facilitar las autorizaciones municipales, la construcción masiva buscando una rebaja considerable del costo.

Otorgar incentivos adicionales que aseguren la construcción y adjudicación de vivienda a favor de los grupos de menores ingresos.

BIBLIOGRAFIA

Anaya Franklin: "Temas de política social-Vivienda" Ed. ILDIS La Paz 1987

Banbirria Vania, "El capitalismo dependiente en América Latina" Ed. Siglo XXI Mexico 1974

Bartra Roger: "Diccionario de Sociología Marxista" Ed. Grijalbo S.A.: México DF, 1973

Cámara de Diputados: "Ley de vivienda 1959" Archivos

Castells Manuel: "Hacia una teoría Sociológica" ED. Grijalbo XII, Buenos Aires 1972

CEDLA: "El sector informal Urbano" ILDIS Ed. Edobol. La Paz 1982

Clavijo Alave Fernando, "Programa para el mejoramiento socio Habitacional, El Alto – La Paz, 1997

Clavijo Alave Fernando, "Propuesta de alternativas crediticias para la vivienda del sector de bajos ingresos en la ciudad de El Alto, 1997

El Alteño, 10 de Octubre de 2002

El Diario, 19 de octubre de 2002

Gaceta Oficial , 1985 D.S. 21060

Gaceta Oficial , Ley de valores

Gaceta Oficial, 1992 D.S. 23261 FONVIS

Guzmán Gabriel, "El desarrollo Latinoamericano y la CEPAL" Ed. Planeta S.A. Barcelona, 1976

Ley 4385, Análisis e la Legislación Boliviana, 1956

Ley del Ahorro Obligatorio, 1997

Ley de Propiedad y Crédito popular, 1998

Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaria Nacional de Participación Popular, "Lineamientos para una política nacional de viviendas", 1997

Ministerio de Desarrollo Humano, Naciones Unidas para los asentamientos Humanos "Hábitat II, la cumbre de la ciudad de Estambul", 1996

Ministerio de Desarrollo Humano, “mapa de pobreza una guía para la acción social”, 2da. edición, 1994

Ministerio de planteamiento y coordinación Censo 92 Instituto Nacional de Estadística. Resultados Finales Volumen 2

Ministerio de Vivienda y servicios básicos. “Políticas de Vivienda Servicios Básicos y Asentamientos Humanos (Recomendaciones para 2002-2007) julio de 2002

Ministerio de Asuntos Urbanos: “Anteproyecto del Reglamento del Plan Nacional de Vivienda Popular”2001

Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos Proviencia “Ley de Vivienda” (Anteproyecto), la Paz, Octubre, 2000

Ministerio de Finanzas: Dirección de Política presupuestaria” La Paz- Bolivia 1990-1991

Ministerio de Planeamiento y Coordinación “Estrategia Nacional de Desarrollo” 1992

“Ministerio de Asuntos Urbanos”Oficina de Archivos y Proyectos:

Osorio, Manuel “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales” Ed. Eliasta, Buenos Aires 1972

Prefectura del Departamento de La Paz, “Plan Departamental de Desarrollo Económico Social”, 1997

Quezada David, Tudela Federico, “ Taller Análisis Anteproyecto Ley de Vivienda” ciudad de El Alto 2001

Red Hábitat, “Evaluación, aplicación del plan de acción mundial Hábitat II en Bolivia”. , Antequera Grover, Curcuy Selma, Octubre 2001

Rojas Julián, Antequera Grover , Pacheco Eduardo, Curcuy Selma, Programa Urbano, “Rol de las Municipalidades en la Problemática de la Vivienda”, Marzo 2002

Rodríguez, F.; Barrios, I.;Fuentes, T. “Introducción a la metodología de las investigaciones sociales”, 1era. Edición. Editorial Política, La Habana, 1994.

Sandoval Gregorio, Sostres Fernanda “La ciudad prometida” 1988, p18

Serrano T. Servando: “Constitución Política del Estado”, Ed. Serrano Ltda. Cochabamba 1952

Soriano Armando: “Reglamento del Código de Seguridad. Social”

Gaston Martinic Reyes Tesis “Vivienda y ahorro”

Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos PROVIVIENDA-Subprograma C:
Mejoramiento de Barrios

La Razón, 18 de mayo del 2003

ANEXOS

PORCENTAJES DE POBREZA URBANA Y CARENCIA DE VIVIENDA PROPIA

INDICADORES	El Alto	La Paz
Incidencia de la pobreza	66.77	34.21
Carencia de vivienda propia	39.06	46.63
Carencia de vivienda propia en la población pobre	38.06	45.52
Carencia de vivienda propia con NBS*	34.55	44.07
Población con NBS	7.49	39.04
Población en el Umbral	25.74	26.75
Población con NBI*	92.51	60.96
Carencia de vivienda propia en el Umbral	38.45	51.77
Carencia de vivienda propia de la población en NBI	38.16	48.27
Viviendas no propias respecto al total de viviendas	45.41	55.28
* NBS: Necesidades Básicas Satisfechas		
** NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas, suma de población en el umbral de los más pobres		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo de población y vivienda 2002, INE

PROGRAMAS HABITACIONALES – MUTUALES

	MUTUAL LA PROMOTORA COCHABAMBA	MUTUAL LA PLATA SUCRE
Programas específicos	Const./Comp./Anticrético	Cons./Comp./Otr.
Condiciones de préstamo	Ahorrista / garantía Inmueble	Ahorrista / garantía Inmueble
Plazos	10 años	15 años
Intereses	15.5%	14% anual
Garantías necesarias	Hipotecaria	Hipotecaria
Otras características	Línea habitad	Préstamo para hoteles
Característica específica	Seguro de vida e invalidez	Seguro de desgracia./Incendio/Incapacidad

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Microfinanzas (ASOFIN, CIPAME, FINRURAL con datos de 1999)

PROGRAMAS HABITACIONALES – COOPERATIVAS

	Coop. San Pedro Ltda. Cochabamba	Coop. San Roque Sucre	Coop. COSALÑ Sucre
Programas específicos	Créditos comerciales	Construcción /Compra	Construcción /Compra y Remodelación
Condiciones de préstamo	Socio o ahorrista	Socio o ahorrista	Solo socios
Plazos	6 años	5 a 10 años	15 años
Intereses	16 a 18% anual	1.5% mensual	14 al 18% anual
Garantías Necesarias	Personal / Hipotecaria	Hipotecaria	Personal/Hipotecaria/Inst
Otras características	-	Línea pagos servicios públicos	Antigüedad de 10 días
Característica Específica	-	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Microfinanzas (ASOFIN, CIPAME, FINRURAL con datos de 1999)

PROGRAMAS HABITACIONALES – COOPERATIVAS

	Coop. Jesús Nazareno Santa Cruz	Coop. Fátima Santa Cruz	Coop. San Martín de Porres Santa Cruz
Programas específicos	Construcción /Compra	Construcción /Compra	Construcción /Compra
Condiciones de préstamo	Socio o ahorrista	Socio o ahorrista	Socio o ahorrista
Plazos	10 años y 1 año de gracia	5 años	7 años
Intereses	18% anual	18 y 19% anual	18% anual
Garantías Necesarias	Hipotecaria	Hipotecaria	Hipotecaria
Otras características	-	De US\$ 3.100 hasta US\$ 100.000	Máximo de US\$ 50.000
Característica Específica	-	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Microfinanzas (ASOFIN, CIPAME, FINRURAL con datos de 1999)

PROGRAMAS HABITACIONALES COOPERATIVAS

	Coop. Jesús Nazareno Santa Cruz	Coop. Fátima Santa Cruz	Coop. San Martín de Porres Santa Cruz
Programas específicos	Créditos comerciales	Construcción /Compra	Construcción /Compra
Condiciones de préstamo	Socio o ahorrista	Afiliado	Menor de 65 años de edad
Plazos	60 meses	8 años	1 a 5 años
Intereses	22% anual	22% según libor	2%, 2,25% y 2.5% mensual
Garantías necesarias	Hipotecaria	Hipotecaria	Hipotecaria
Otras características	-	-	Desde US\$ 100 hasta US\$ 5.000
Característica Específica	-	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Microfinanzas (ASOFIN, CIPAME, FINRURAL con datos de 1999)

OTROS PROGRAMAS HABITACIONALES

	PRETENZA	Pro Habitat Cochabamba	Fondo de Comunidad Cochabamba
Programas específicos	-	-	Construcción
Condiciones de préstamo	-	-	-
Plazos	-	12 a 18 meses	15 años
Intereses	-	15 a 18% anual	14.5 y 19% anual
Garantías Necesarias	-	Garantía de grupo	Garantía de grupo
Otras características	Casas desde US\$ 2.000	Mejoramiento de vivienda	-
Característica Especifica	Casa pretensadas	US\$ 7.00 y US\$ 1000 por unidad	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Microfinanzas (ASOFIN, CIPAME, FINRURAL con datos de 1999)

OTROS PROGRAMAS HABITACIONALES

	COBOCE	Proyecto Social Cardenal Maurer Santa Cruz	Credi-tierras SRL Santa Cruz
Programas específicos	Construcción	Compra de tierras	Construcción
Condiciones de préstamo	-	-	Solo socios
Plazos	10 años	10 años	15 años
Intereses	10% anual	14.5 a 15% según libor	22% anual
Garantías Necesarias	Hipotecaria	Hipotecaria	-
Otras características	Programa Triple XXX	US\$ 7.00 por metro cuadrado	-
Característica Especifica	-	Unidades de tres dormitorios	Const. en terreno de la empresa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Microfinanzas (ASOFIN, CIPAME, FINRURAL con datos de 1999)

OTROS PROGRAMAS HABITACIONALES

	Credi-casas La Fuente Santa Cruz	Pro- Vivienda Tawantinsuyu El Alto	DIACONIA El Alto
Programas específicos	Construcción /Compra	Terrenos y materiales de Construcción	Construcción
Condiciones de préstamo	Carnet de Identidad	-	-
Plazos	-	20 meses	1 año hasta 5 años
Intreses	-	2% y 2.5% mensual	2%, 2.25% y 2.5 mensual
Garantías Necesarias	-	Hipotecaria o prendaria	Hipotecaria o prendaria
Otras características	Cuota inicial de US\$ 20	Cuota inicial de US\$100 20Hipotecaria o prendaria	Desde US4 601 hasta US\$ 2500
Característica Especifica	Cuotas mens.de US\$ 15	Mensuales de US\$ 50	No requiere ahorro previo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Microfinanzas (ASOFIN, CIPAME, FINRURAL con datos de 1999)

OTROS PROGRAMAS HABITACIONALES

	Caja Los Andes	Fondo Financiero Privado
Programas específicos	Construcción /Compra	Construcción /Compra
Condiciones de préstamo	Ingresos según préstamo	-
Plazos	3 a 5 años	-
Intereses	1.34% hasta 2.5% mensual	15 a 18% según valor comercial
Garantías Necesarias	Hipotecaria o prendaria	Hipotecaria
Otras características	Desde US\$ 20 hasta US\$ 170.000	Sin garantía 30% anual
Característica Especifica	-	-

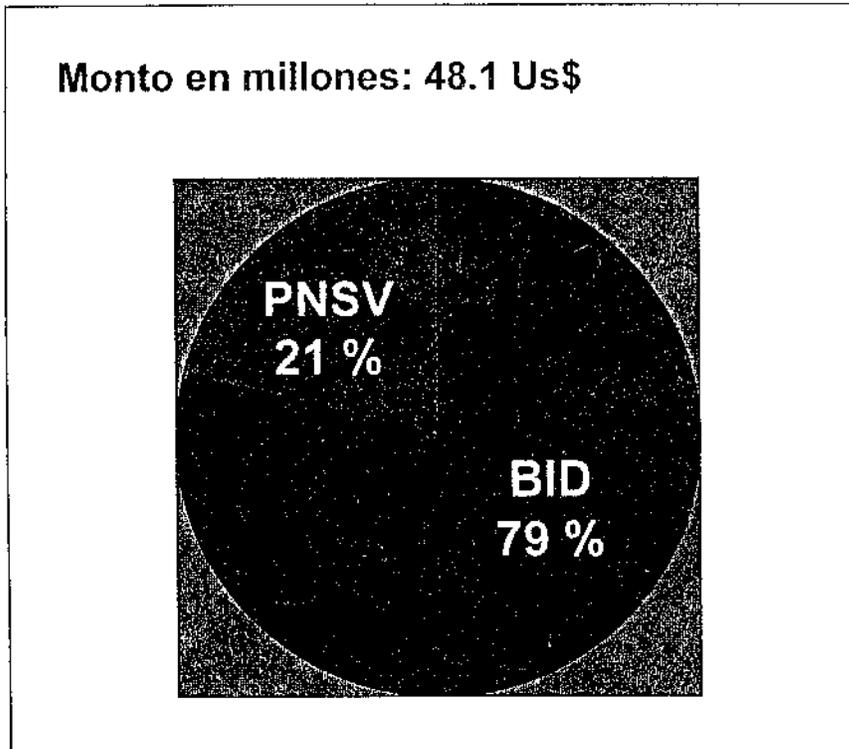
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Microfinanzas (ASOFIN, CIPAME, FINRURAL con datos de 1999)

Deposito del Sistema Bancario y el Sistema de
Ahorro y Préstamo
 (En Millones de \$b)

DEPOSITOS			PARTICIPACION PORCENTUAL	
	1976	1977	1976	1977
<u>A. COMERCIALES</u>	<u>5907</u>	<u>7914,9</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>
CUENTAS Ctes.	2452,2	2872,8	41	36,3
CAJA DE AHORROS	1882,8	2368,9	31,9	29,9
DEPOSITOS A PLAZO m/n	301,4	527,5	5,1	6,7
OTROS DEPOSITOS (1)	1297,6	2145,7	22	27,1
<u>B. ESPECIALIZADOS</u>	<u>159,5</u>	<u>180,1</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>
CAJAS DE AHORRO	4,2	17,6	2,6	9,8
LETRAS HIPOTECARIAS	47,7	73,6	29,9	40,9
OTROS DEPOSITOS (2)	107,6	88,9	67,5	49,3
<u>C. SISTEMA DE AHORRO Y PRESTAMO</u>	<u>227,5</u>	<u>300,9</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>
CAJAS DE AHORRO	190,2	296,4	84,5	98,7
AHORROS EN GARANTIA	37,3	40,5	16	1,3
TOTAL	6294	8395,9		

Fuente: Tesis de Grado "Vivienda y ahorro" de Gastón Martinic Reyes 1978

**FINANCIAMIENTO DEL SUBPROGRAMA C: MEJORAMIENTO
DE BARRIOS**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Contrato
de Préstamo 1006/sf-BO

El subsidio a este subprograma asciende hasta el 70 % y por lo menos el 30 % debe ser aporte local.

La distribución del financiamiento de acuerdo al nuevo convenio subsidiario es la siguiente:

Montos en US\$	US\$	Destino del Financiamiento	Fuente
30.680.000	26.791.417	subsidios para proyectos	BID
	1.164.615	gastos para adm.	BID
	2.723.967	fortalecimiento municipal	
7.420.000	7.420.000	destinados a concesión de creditos a subprestatarios para la ejecución de los proyectos	BID
10.000.000	9.600.000	subsidios ejecución de proyectos	PNSV
	400.000	gastos de administración del FNDR	PNSV
48.100.000	48.100.000	Total	

CARACTERÍSTICAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA Y CONSIDERACIONES

PROPUESTA Gobierno	LO QUE DEBERIA SER CONSIDERADO
<p>De la elaboración y la consulta popular No esta basada en estudios socioeconómicos ni participación social.</p>	<p>Convocar a los actores sociales para rescatar experiencias y demandas directas para que la ley responda a una construcción colectiva y no a una visión parcializada de un grupo técnico que responde a intereses propios de un gobierno.</p>
<p>Objetivo: ~ Reglamentar la propiedad inmueble en el marco del derecho fundamental a la propiedad.</p>	<p>La obligación de l Estado boliviano debe ser la de elaborar medidas Legislativas, políticas que apunten a la realización del derecho a la vivienda de todos los sectores poblacionales, respetar la participación, organización y reunión de los beneficiarios, a no ser víctimas de los desalojos forzados y arbitrarios, garantizar los subsidios y reconocer que la vivienda es un derecho fundamental</p>
<p>Conceptos: :Derechos de propiedad de los bienes inmuebles. El Estado es un ente regulador, normador</p>	<p>La ley no contempla el apoyo que debe dar a las formas alternativas de producción a la vivienda. No existe el concepto de producción social de la vivienda donde se plantean actividades de gestión, elaboración de bienes de interés social y popular sin fines de lucro. Por otra parte, la ley no menciona en ningún artículo los siguientes conceptos: Derecho humano a la vivienda.- La vivienda permite atraer funciones vitales, sociales y culturales de las personas. Componentes del Derecho- Otorga seguridad jurídica de la tenencia. Todo individuo debe contar con seguridad que le garantice una protección legal sobre el desalojo y hostigamiento u otras estafas. Componente habitabilidad.- La vivienda debe ofrecer un espacio adecuado, saludable y seguro. Componente Accesibilidad.- Debe considerar a grupos de-poseídos que no tengan recursos. Componente Localización.- La vivienda debe ubicarse a fácil acceso a opciones de empleo y servicio social (educación, cultura, salud y Recreación Componente cultural.- Aspecto intrínseco y extrínseco de las viviendas y de sus habitantes. Regular acciones de los sectores público, privado y social dirigidos a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para una familia o individuo.</p>

	<p>Propiciar y fomentar la participación del sector social(y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades. Vivienda.- Todos los habitantes tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida esta como un lugar seguro, salubre y habitable, que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana, sin que sea y obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas. Acción habitacional: La actividad tendiente a la producción, distribución, uso y mejoramiento de viviendas, así como el equipamiento y los servicios urbanos de las mismas. Asamblea: Espacio donde los ciudadanos expone de manera directa sus necesidades, sus críticas y propone alternativas de solución a sus demandas, con amplia participación donde el individuo participa activamente y tiene voz y voto. . Ayuda de beneficio social.- Aquellos porcentajes o montos fijados por (a administración que signífica un no pago y que disminuyen la deuda de los beneficiarios. . Beneficiarios.- los sujetos favorecidos de una acción habitacional o de un crédito de vivienda de interés social o popular. Crédito de vivienda: Son los préstamos que se conceden con la finalidad de adquirir suelo, construir, rehabilitar, mejorar y adaptación</p>
<p>Compra venta de inmuebles: Libre sin ninguna restricción jurídica, en condiciones</p>	<p>La ley regula la compra y venta de inmuebles, pero en ningún momento considera el acceso a la tierra, elemento que es determinante para realizar el proceso de producción de la vivienda. Por otra parte, tampoco diferencia el tratamiento que debe tener este aspecto en ámbitos urbanos y rurales. No existen estrategias crediticias para la adquisición del suelo. No se plantean mecanismos ágiles para la regularización de la tenencia de la tierra.</p>
<p>Seguro obligatorio de vivienda Encarece la construcción</p>	<p>Son las empresas constructoras las que aparentemente asumen este seguro, sin embargo lo hacen con cargo al costo total que obviamente tendrá que pagar los beneficiarios. La ley tampoco define de que forma los auto productores van a asumir esta medida.</p>

<p>Financiamiento de la vivienda Se efectúan en condiciones de libre mercado. Exigen garantías personales y colaterales.</p> <p>El componente financiero esta orientado a mejorar el sistema financiero vigente y no hacia el subsidio de la vivienda de extrema pobreza.</p>	<p>Este tipo de sistema de financiamiento esta dirigido a las clases media y alta de la sociedad. Es una nomenclatura financiera alejada de los autoprodutores de vivienda encargados de producir al mayor porcentaje del parque habitacional en las ciudades de Bolivia.</p> <p>Opciones como el microcredito, la participación comunitaria, etc. , están totalmente ausentes de la normativa propuesta.</p> <p>Se habla de vivienda como producto pero no hace referencia la ley a los procesos de producción, que implican la participación en la promoción, planificación, producción, distribución y uso de la vivienda y sobre todo el control que debe ejercer.</p> <p>Tampoco existe un análisis serio del nivel de ingresos familiares de los sectores sobres del país, para considerar propuesta de crédito.</p>
<p>Registraduría Nacional Creación de fondos a través de la titulación de inmuebles</p>	<p>Existe dualidad entre los anteproyectos de la ley de vivienda y la de catastro urbano, por mala articulación entre los responsables de su elaboración en cuanto el manejo de uso de sueldos.</p>

ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA VIVIENDA⁵⁷

LIBRO	TITULO	ARTICULOS	CONTENIDO
INTRODUCTORIOS	DEFINICIONES Y DISPOSICIONES GENERALES	. 1 y 2	<ul style="list-style-type: none"> . Definiciones técnicas, legales y financieras. . No existe una conceptualización de una Vivienda Digna y Adecuada. . No existe referencia conceptual al derecho Humano a la Vivienda. . No se hace referencia conceptual a la vivienda social, producción social de la vivienda. etc.
LIBRO I . DE DERECHO DE PROPIEDAD, NORMAS URBANÍSTICAS Y TÉCNICAS.	<ul style="list-style-type: none"> . TITULO I: Del derecho de propiedad del inmueble y sus limitaciones. . TITULO II: Normas del uso del suelo, Urbanísticas y de servicios Públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> . Del artículo 3 al 15 . Del artículo 16 al 25. 	<ul style="list-style-type: none"> . Hace referencia a los diferentes tipos de propiedad sobre el suelo, subsuelo, etc. (horizontal o en condominio) . referencias técnicas y competencias en el desarrollo urbano y asentamientos humanos (tipo y calidad de servicios) <p>Se habla del derecho a la vivienda, se debe aclarar el sentido que se debe utilizar Propiedad de inmuebles.</p>
LIBRO II . DE LA TRANSFERENCIA DE LA PROPIEDAD Y USO Y DISFRUTE DE BIENES INMUEBLES.	<ul style="list-style-type: none"> . TITULO I: Negocios jurídicos con bienes inmuebles. . TITULO II: Compra y venta de inmuebles. . TITULO III: Modalidades de las garantías para negocios de bienes inmuebles. . TITULO IV: Seguro obligatorio de vivienda. . TITULO V: Sociedades inmobiliarias y servicio Nacional de Información Inmobiliaria. 	<ul style="list-style-type: none"> . Artículo 26 	<ul style="list-style-type: none"> . Compra y venta de inmuebles urbanos (sin referencia a lo rural) . Libre mercado Inmobiliario . Tipos de garantía para transacciones financieras relacionadas con bienes inmuebles (título ejecutivo) . Seguros de propiedad inmuebles (propiedad horizontal, daños a terceros y construcción (a quien beneficia, quien paga- encarecimiento de la producción de l vivienda del sector privado de la construcción) . Norma los negocios jurídicos de bienes inmuebles (intermediación para compra, venta, alquileres y anticresis. Deben ser sociedades anónimas, habilitadas para emitir instrumentos bursátiles, administrar fondos de inversión inmobiliaria a cargo del Reg. Nacional de Bienes Inmuebles)

⁵⁷ Este resumen fue elaborado por la Lic. Anelise Meléndez / FUNDAPROVI

<p>LIBRO II</p> <p>• FINANCIAMIENTO DE BIENES RAICES</p> <p>(Excluyendo Introdutorios y transitorios)</p>	<p>TITULO I: Planes de capitalización</p> <p>TITULO II: Crédito hipotecario de vivienda</p> <p>TITULO III: Arrendamiento con opción de compra</p>	<p>• Artículos 37</p> <p>• Artículos del 38 al 41</p> <p>• Artículos del 42 al 58</p>	<p>Intención de garantizar niveles de seguridad en la adquisición de un inmueble diseñado para cierto sector poblacional (¿cómo acceden a este servicio un ciudadano de bajos ingresos?)</p> <p>Dispone planes de capitalización con destino a vivienda a la BANCA y ASEGURADORAS del mercado de valores.</p> <p>Define que los Créditos hipotecarios deben sujetarse al libre mercado adquiridos en \$US o en moneda nacional con valor adquisitivo constante VAC.</p> <p>Norma el leasing habitacional (coexistencia de la función de arrendamiento de un inmueble con una función crediticia). Funciona en el mercado de libre mercado.</p> <p>Define cláusulas obligatorias sobre plazo y condiciones. Incluye una prima de seguro, cuota de conservación y mantenimiento, renta por el capital amortizado y la amortización al capital, todo expresado en VAC como componentes del canon de alquiler. Del artículo 45 al 58, se norman aspectos de procedimientos contables, renta imponible, obligaciones del arrendador, entidades Financieras como únicos autorizados por leasing; causas de resolución, definición de estado de cuentas, Conciliaciones, derechos y obligaciones de los arrendatarios, amortizaciones anticipadas, penalidades por no ejercer, resolución por el arrendador, costos de refacción, desalojo del inmueble.</p> <p>Norma transacciones referidas a la anticresis, entendiéndose como un contrato de un bien inmueble por el que una persona denominada anticresista entrega temporalmente un monto de dinero libremente pactado y recibe como garantía de retamo de dicho monto el goce y disfrute temporalmente del bien inmueble (el que da el capital renuncia al interés y el que da la propiedad renuncia a la renta). Del artículo 60 al 65 se definen aspectos relativos a las condiciones de validez del contrato, plazos, ampliaciones, desalojo. En caso de que hasta el tercer mes de vencimiento o resolución del contrato el propietario no devuelva el dinero, el anticresista podrá en forma automática solicitar el remata del bien inmueble a la autoridad judicial competente.</p>
<p>TITULO IV: Anticresis</p>		<p>• Artículos del 59 al 65</p>	

TITULO V: Normas comunes a los contratos de alquiler y anticresis.	.Artículo del 66 al 71	Define que todo bien inmueble puesto en el mercado en opción de alquiler o anticretico deben contar con servicios básicos y terrenos con superficie mayor al mínimo establecido, caso contrario son nulos. Se define la preferencia hipocrática a ser ejecutadas de acuerdo a orden cronológico de inscripción en el Registro Nacional de Bienes Inmuebles.
TITULO VI: Fideicomiso en Garantía.	. Artículos del 72 al 75	Referente al fideicomiso, fiduciario, etc. ASPECTOS RELACIONADOS CON EL MERCADO FINANCIERO
TITULO VII: Acciones populares en garantía.	. Artículo 76	Se refiere a las acciones populares en garantía.
TITULO VIII: Incentivo al ahorro	. Artículos 76 y 78	Se refiere a la exención impositiva para estimular el ahorro de largo plazo.
TITULO IX: Ahorro obligatorio para la vivienda	. Artículo 79	Hace referencia sobre el ahorro obligatorio para la vivienda (1% laboral eliminado en octubre del 2000)
TITULO X: Titularización de créditos de vivienda en base a patrimonios autónomos.	. Artículos del 80 al 88	Define los requisitos para la emisión de títulos de valor garantizados por viviendas o créditos de viviendas transferidos a patrimonios autónomos administrados por empresas titularizadoras sobre la base de lo establecido en la ley de valores (definen requisitos para las intermediarias financieras para generar títulos valor adecuados)
TITULO XI: Letras hipotecarias	. Artículos del 82 al 88	Título de valor emitido y colocado en el mercado de valores por bancos y entidades financieras autorizadas por el banco Central. Estas letras se emiten por series que se asignan a los créditos con garantía hipotecaria. Es un sistema que genera liquidez al sistema financiero que garantiza con su patrimonio las letras hipotecarias al ser considera como parte de los activos de riesgo.
TITULO XII: Condiciones comunes de titularización y letras hipotecarias.	. Artículo 89	Hace referencia diversas normativas para la banca y otros actores del sistema financiero (montos máximos y mínimos de créditos hipotecarios, valores de los inmuebles involucrados, relación valor del crédito y de viviendas, plazo, montos, tasa.

	TITULO XIII: Fondos de Inversión Inmobiliaria.	. Artículos del 90 al 93	Los fondos de inversión inmobiliaria creados para la captación de recursos del público para su inversión en valores, garantizados con bienes inmuebles (fondos financieros inmobiliarios de valores) o la inversión directa de bienes inmuebles (Fondos financieros de riesgo inmobiliario directo). En ambos casos se norma la cuantía del patrimonio subordinado con las que deben contar, se establecen niveles de regulación.
	TITULO XIV: Otros aspectos	. Artículos del 94 al 96	Define la exención de impuestos a la transferencia a la vivienda. En el artículo 95 establece que el interés legal será el de la tasa promedio pasiva del año anterior, sino existe una disposición libremente convenida entre las partes. En el artículo 96 establece que los rematadores, de bienes inmuebles serán personas jurídicas autorizadas a construirse como sociedades anónimas mediante se registro en la Super Pensiones Valores y Seguros.
LIBRO IV . DEL INQUILINATO	TITULO I: Arriendos	. Artículos 97 al 105	Este libro establece mecanismos jurídicos para el desarrollo del mercado financiero e inmobiliario bajo el único esquema de libre mercado. Crea instancias jurídicas que por sus características están relacionadas a servir al sector poblacional de medios y altos ingresos. Una nomenclatura financiera incomprensible y alejada de los autoprodutores de vivienda que producen la mayor cantidad de viviendas en el país. Opciones como el microcrédito la participación comunitaria. ONGs, etc. Están totalmente ausentes de las normativas.
	TITULO II: Desalajo	. Artículos 106 al 108	Hace referencia sobre el alquiler, obligaciones que debe cumplir el arrendatario, obligaciones que debe cumplir el arrendatario, mejoras, transferencias y negocios jurídicos, nulidad de contratos, prolongación de contratos de arrendamiento y no-devolución de la garantía de arriendo.
LIBRO V . REGISTRO DE LA PROPIEDAD IMUEBLE	TITULO I	. Artículos 109 al 112	Hace referencia a los procedimientos para el desalajo a causa de la utilización ilegítima de un bien inmueble. Se refiere a los registros públicos sobre bienes inmuebles que constituyen garantía plena a los derechos de terceros y su contenido es público y accesible. También hace mención, a que nadie se puede oponer a la ineficiencia o invalidez de ningún registro público, salvo previa sentencia ejecutoriada; por otra parte, este registro tiene como objetivo incorporar a un ordenamiento registrar el derecho sobre la propiedad inmueble y las limitaciones a su uso.

	TITULO II	. Artículos 113 al 119	Hace referencia a la creación del Registro Nacional de Bienes Inmuebles como institución de carácter autárquico, estaría encargada de registrar y dar fe pública de la propiedad inmueble y de integrar y validar información municipal sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales. También se creara una Superintendencia de Registros que formara parte del Sistema de Regulación Sectorial que estará encargada de supervisar, regular y controlar a la Registraduría Nacional.
LIBRO VI . PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN DE GARANTIAS	TITULO I	. Artículos 120 al 124	Estos artículos hacen referencia a los procedimientos para dar solución a pleitos emergentes del incumplimiento de contratos, diferendos de cualquier naturaleza u otros aspectos relacionados con bienes inmuebles. Los procedimientos para la solución son: conciliación entre partes, arbitraje, remate extrajudicial y remate judicial.
DISPOSICIONES FINALES TRANSITORIAS	REGLAMENTOS A LA PRESENTE LEY	. Artículos 125 al 128	Se refiere a las disposiciones transitorias sobre el catastro, arriendos y consolidación de la propiedad inmueble
SUPRESIONES	ABROGATORIAS Y DEROGATORIAS DE DISPOSICIONES CONTRARIAS	. Artículo 129	Hace referencia a la supresión de todas las disposiciones legales vigentes hasta antes de la promulgación de esta ley.