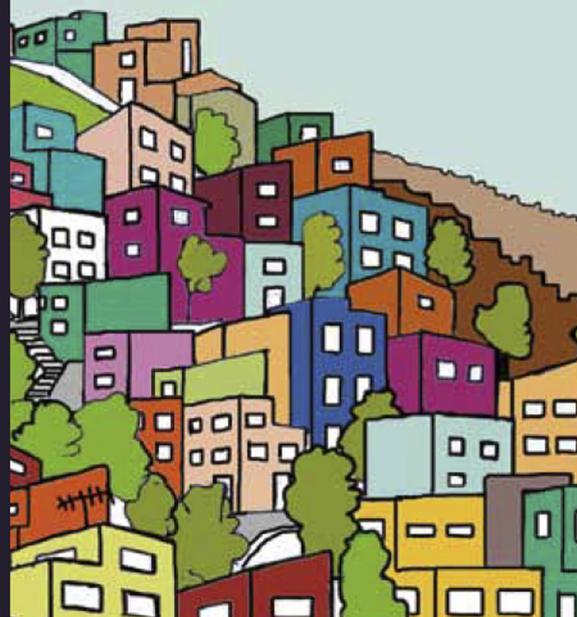


Memoria



FORO INTERNACIONAL de
INTERCAMBIO SOBRE POLÍTICAS
DESCENTRALIZADAS de

Vivienda y Hábitat



FOPEVI
FORO PERMANENTE DE LA VIVIENDA

RED HÁBITAT

TALLER DE PROYECTOS E INVESTIGACIÓN DEL HÁBITAT URBANO - RURAL

SECRETARIA PRO TEMPORE FOPEVI



El Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano y Rural RED HÁBITAT es una asociación privada sin fines de lucro, reconocida mediante Resolución Suprema N° 209642 con oficinas en las ciudades de El Alto y La Paz, inicia sus actividades desde el año 1993.

MEMORIA

Foro Internacional de intercambio sobre Políticas Descentralizadas de VIVIENDA Y HÁBITAT

Director Ejecutivo de RED HÁBITAT:
Arq. David Quezada Siles

Sistematización:
Pastora Zuñagua - Programa DHV - RED HÁBITAT
Patricia Salinas - FOPEVI

Revisión y Edición Final:
Anelise Meléndez Lundgren - RED HÁBITAT - FOPEVI

Diseño de tapas:
René Callisaya Nina

Impresión y diagramación:
Editorial Quatro Hnos.

Depósito Legal:
4-1-3625-12

Mayo de 2012
La Paz - Bolivia

Esta publicación y la realización del Foro es apoyado por la ACCD y el ODESC. El contenido es responsabilidad exclusiva de RED HÁBITAT y los/as autores/as de los artículos publicados, y de ningún modo refleja la opinión de la ACCD ni del ODESC.

Memoria

FORO INTERNACIONAL de INTERCAMBIO
SOBRE POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS de

Vivienda y Hábitat

FORO INTERNACIONAL INTERCAMBIO SOBRE POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS SOBRE VIVIENDA Y HÁBITAT

“Por la realización de los derechos a la vivienda y hábitat”

La Paz, 1 y 2 de febrero 2012

ÍNDICE

ÍNDICE	2
PRESENTACIÓN	9
INAUGURACIÓN Y BIENVENIDA	11
DAVID QUEZADA SILES. DIRECTOR EJECUTIVO RED HÁBITAT Y MIEMBRO DE FOPEVI.....	11
LORENA ZÁRATE. PRESIDENTA DE HÁBITAT INTERNATIONAL COALITION	13
IVONNE FARAH. DIRECTORA DEL CIDES - UMSA.....	14
LUIS REVILLA. H. ALCALDE MUNICIPAL DE LA PAZ.....	16
FORO TEMÁTICO 1:	
EXPERIENCIAS SOBRE POLÍTICAS DE VIVIENDA	18
Moderadora: Georgina Sandoval, México.....	18
PANEL 1	
APRENDIZAJES Y REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN CHILE	19
Arquitecta y doctora Ana Sugranyes - HIC - Chile	19
El subsidio habitacional en el discurso.....	20
El subsidio habitacional en la práctica.....	21
El subsidio, sus productos e impactos	23
Ahora, el subsidio habitacional en la producción social del hábitat.....	24
Bibliografía.....	26
Comentario de Georgina Sandoval, México.....	26
CRISIS INMOBILIARIA EN ESPAÑA Y LAS VULNERACIONES AL DERECHO A LA VIVIENDA - Vanesa Valiño - Observatori DESC, Barcelona, España.....	27
La situación del derecho a la vivienda de las personas con hipotecas impagables en el Estado español: ¿crisis habitacional o estafa generalizada?.....	27
1. El origen del problema: la política urbanística y de vivienda del Estado español	27
2. El sobre-endeudamiento de las clases populares durante el boom inmobiliario.....	28
3. El estallido de la burbuja inmobiliaria	29
EXPERIENCIAS EN LA INTERACCIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA - Lic. Carmen Gonzales Altamirano - FUPROVI - Costa Rica	31
SISTEMA FINANCIERO NACIONAL DE LA VIVIENDA	33
Su creación.....	33
A 25 años del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda	34
EL SECTOR VIVIENDA, EN BUSCA DE UNA POLÍTICA	35
Mecanismos de articulación de actores en el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y el SFNV	37
FUPROVI como un actor en el mapa de articulación del SFNV: algunos elementos de su experiencia	39
FUPROVI, Desde el diseño de sus Programas.....	39

Posicionamiento en el Sector Vivienda Costarricense	39
Interlocutor respetuoso.....	39
FUPROVI, incidir con estrategia.....	40
Buscando aliados	40
Ejemplificando la articulación actual en el SFNV	41
Consideraciones Finales	41
A nivel General	41
A nivel de FUPROVI.....	41
ACRÓNIMOS	42
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.....	42
PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO PARA LA DENSIFICACIÓN EN VILLA EL SALVADOR - ARTICULACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO - Ramiro García - DESCO, Perú	44
Ventajas de la Densificación Habitacional.....	45
POLÍTICA GENERAL DE VIVIENDA - Arq. Bony Morales - Viceministro de Urbanismo y Vivienda, Bolivia	47
Eje 1. Acceso al Suelo Urbanizable.....	47
Eje 2. Acceso a la Vivienda	48
Eje 3. Gestión de Riesgos y atención a Desastres	48
Eje 4. Acceso a Tecnologías Sustentables.....	49
Eje 5. Fortalecimiento Institucional.....	49
PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL 1	50
Comentarios y respuestas de Ana Sugranyes	50
Comentarios y respuestas de Vanesa Valiño	50
Comentarios y respuestas de Carmen Gonzales Altamirano.....	51
Respuestas y comentarios de Bony Morales	51
Respuestas y comentarios de Ramiro García.....	52
Comentario de Wilma Ayala - Participante	52
Respuesta del Viceministro de Vivienda y Urbanismo de Bolivia - Arq. Bony Morales	52
FORO TEMÁTICO 2:	
ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS MARCOS NORMATIVOS PARA EL EJERCICIO Y REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y HÁBITAT	53
Moderadora: Arq. Ana Falú, RMyH, HIC	53
PANEL 1	
DERECHO A LA CIUDAD Y DERECHO A LA VIVIENDA - Lorena Zárate, México, Presidenta HIC	53
EL DERECHO A LA CIUDAD: LUCHAS URBANAS POR EL BUEN VIVIR	53
María Lorena Zárate.....	57
El fenómeno urbano: las ciudades que tenemos	57
Las ciudades que queremos: la lucha por la reforma urbana en América Latina y el mundo	59

Nuevos avances, nuevos desafíos: la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.....	61
¿Es posible un buen vivir en las ciudades?	64
ESTATUTO DE LA CIUDAD - Evaniza Rodrigues - Unión Nacional da Moradia Popular, Brasil	66
Los movimientos populares y el Estatuto de la Ciudad.....	66
Evaniza Rodrigues	66
La lucha por el Estatuto de la Ciudad.....	68
La lucha por la implementación del Estatuto	68
Elaboración e implementación de los planes directores	68
Regularización de la tierra	71
La lucha contra los desalojos	72
Conferencia y Consejo Nacional de las Ciudades: espacios de construcción colectiva	73
Una agenda aún actual	74
Comentario de Ana Falú.....	74
PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL 1.....	75
Respuestas y comentarios de Lorena Zarate.....	75
Respuestas y comentarios de Evaniza Rodrigues	75
PANEL 2.....	79
Moderador: Alejandro Florián, Colombia	79
Reflexiones sobre las oportunidades y limitaciones en la implementación de las Autonomías Municipales en Bolivia en materia de Vivienda y Hábitat a la luz de la experiencia española	
Dr. Juli Ponce Solé - Profesor de la Universidad de Barcelona	76
1. Introducción.....	76
PARTE PRIMERA.....	76
PARTE SEGUNDA.....	77
PARTE TERCERA.....	77
Abreviaturas	77
1. Introducción.....	80
1.1 ¿Pero, de verdad sirve para algo comparar Derechos? ¿Un diálogo Bolivia-España en materia de hábitat y vivienda?	80
1.2 Visión global sobre el caso español. Reticencias estatales para adaptarse al marco constitucional y estatutario y escenarios futuros. La relevancia del modelo catalán.....	80
PARTE PRIMERA.....	83
2. España: el modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda con anterioridad a la aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006	83
2.1. Las competencias estatales y autonómicas	83
2.1.1. Las materias ordenación del territorio, urbanismo y vivienda	83
2.1.1.1. Ordenación del territorio y vivienda.....	83
2.1.1.2. La ordenación del territorio y las relaciones entre los diferentes niveles de poder. La STC 61/1997, de 20 de marzo.....	85

2.1.1.3. La relación entre la materia urbanismo y la materia vivienda	86
2.1.2. Vivienda y otras competencias estatales	90
2.1.2.1. Desde la perspectiva jurídico-privada	90
2.1.2.2. Desde la perspectiva del Derecho público	90
2.2. Las competencias locales	94
2.2.1. Marco general.....	94
“Artículo 85	94
“Artículo 86	94
2.2.2. El desarrollo de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial y la autonomía municipal	95
3. España: el modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda tras la aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006.....	96
3.1. La vivienda y las relaciones Estado-Comunidad Autónoma de Cataluña	96
3.2. La vivienda y el nivel de poder local.....	97
3.3. ¿Un cambio de modelo? La gobernanza y la vivienda.....	97
4. España: la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.....	99
4.1. Las competencias sobre vivienda en la Ley del derecho a la vivienda	99
4.2. El título I de la Ley catalana del derecho a la vivienda.....	100
4.3 La distribución de competencias entre el nivel estatal, el autonómico y el local en el texto de la Ley: visión general	102
PARTE SEGUNDA	106
5. Reflexiones sobre la situación boliviana a la luz de la experiencia española	106
6. Bibliografía citada y documentación referida.....	122
Sobre competencias, en general.....	122
IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA Y HÁBITAT – LA POLÍTICA METROPOLITANA DE HÁBITAT Y VIVIENDA DE QUITO - Luisa Maldonado, Concejala del distrito metropolitano de Quito, Ecuador	128
PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL 2.....	130
Respuestas y comentarios de Juli Ponce Solé	130
Respuestas y comentarios de Luisa Maldonado.....	130
FORO TEMÁTICO 3:	
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA VIVIENDA, SUELO URBANO Y VIVIENDA.....	132
Moderador: Lic. Álvaro Blondel. Oficial Mayor de Desarrollo Territorial GAMLP.....	132
PANEL 1	
PLANIFICACIÓN URBANA Y VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA: EL URBANISMO DE LA DESIGUALDAD	
Arq. Eduardo Reese - Instituto del Conurbano Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina	132
PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	136
Arq. Liliana Rainero - Red Mujer Hábitat LAC, Argentina.....	136
Introducción	136
Consideraciones generales	137

La experiencia de Bogotá. Género en el Ordenamiento Territorial	138
1. La participación de las mujeres	138
2. Acerca de la ciudad	139
3. Temas de agenda de género para el POT.....	140
PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL.....	143
Respuestas de Eduardo Reese.....	143
Respuestas y comentarios de Liliana Rainero	143
Comentario de Álvaro Blondel, Moderador de la Mesa.....	143
Moderador: Arq. David Barrientos FAADU - UMSA - FOPEVI	145
PANEL 2	
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REFORMA URBANA EN LA AGENDA DE LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES - Dito Barbosa - União Nacional por Moradia Popular (UNMP) São Paulo, BRASIL.....	145
BARRIO INTERCULTURAL SUSTENTABLE. COMUNIDAD DE CAMBIO. SAN MARTÍN DE LOS ANDES. NEUQUÉN ARGENTINA Mariana Enet - Arquitecta Magister en Desarrollo Urbano, Argentina - Asesora social independiente.....	148
Ficha Datos clave del caso.....	148
Introducción	149
Le puse de título a esta parte de la exposición:	
“La disputa de la tierra ayer y hoy”	150
¿Quiénes disfrutan y sacan beneficio de esa actividad económica?	150
¿Cómo impacta en la estructura urbana?	151
Podemos reconocer y comprobar nuestra primera hipótesis que el negocio inmobiliario ha ido avanzando y cambiando en su caracterización	151
Pero ¿Por qué surge la Asociación Vecinos sin techo y por una vivienda digna?	152
Podemos sintetizar el proceso autogestionario de organización social e incidencia desde 2004 al 2010 con los siguientes hitos:	153
Descripción de la primera fase del proceso de organización.....	153
La segunda fase del proceso	154
¿Qué aspectos centrales transforma desde la concepción tradicional a la participativa?	157
¿Qué métodos y técnicas utilizó?.....	158
SUSTENTABILIDAD - INTERCULTURALIDAD - PROPIEDAD COLECTIVA O COMUNITARIA.....	162
El diseño de las viviendas:	163
Conclusiones	164
LA FEDINVIT UN EXPERIENCIA DE AUTOFINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL EN TARIJA - Sabina Gonzales - Red de Mujeres Líderes Barriales, FEDINVIT, Bolivia.....	165
PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL 2.....	168
Respuestas y comentarios de Dito Barbosa	168
Respuestas y comentarios de Mariana Enet.....	169
Respuestas y comentarios de Sabina Gonzales.....	169

FORO TEMÁTICO 4:

MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS	171
Moderadora: Patricia Urquieta CIDES UMSA	171
PANEL 1	
El paradigma de la propiedad y su relación con las competencias municipales para el ordenamiento territorial y la gestión de suelo. Dr. Alejandro Florián - Hábitat International Coalition, Colombia.....	171
Paradigmas y creencias que aparentemente hemos superado.	171
La supremacía del derecho a la propiedad privada está siendo cuestionada.....	172
Otras fuentes para alimentar estos procesos.....	174
CLAUSURA DEL FORO	176
Anelise Meléndez, Red Hábitat	176
Sobre la Convocatoria y Participación.....	176
La utilidad de las experiencias y reflexiones planteadas en este Foro para el proceso que vive Bolivia.....	178
DATOS ESTADÍSTICOS DE PARTICIPACIÓN	180
PARTICIPANTES.....	181
Anexo 1. CONFERENCIA: REFLEXIONES SOBRE LAS OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS MUNICIPALES EN BOLIVIA EN MATERIA DE VIVIENDA Y HÁBITAT A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA.....	187
GABRIELA NIÑO DE GUZMÁN - Presidenta del Concejo Municipal de La Paz	201
ARQ. DAVID BARRIENTOS - FAADU/UMSA - FOPEVI	203
Preguntas, respuestas y comentarios	205
PARTICIPANTE - ANTONIO TÓRREZ - Director General de Planificación Territorial.	207
RESPUESTAS - JULI PONCE SOLÉ.....	207
Complementación participante	208
JULI PONCE SOLÉ.....	208
DATOS ESTADÍSTICOS DE PARTICIPACIÓN	209
Anexo 2. CONVERSATORIO: CIUDADES SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES – CIUDADES SEGURAS PARA TODAS Y TODOS – EXPERIENCIA DE LA RED MUJER HÁBITAT LATINOAMERICA - HIC.....	213
NATASHA LOAYZA - Oficial Nacional ONU Mujeres Bolivia	214
SANDRA ORDÓÑEZ - ONU Mujeres.....	216
Dra. TANIA NAVA - Moderadora	217
ANA FALÚ	218
LILIANA RAINERO	222
Preguntas y comentarios.....	226
DATOS ESTADÍSTICOS DE PARTICIPACIÓN	231
PARTICIPACIÓN POR ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN.....	231
PARTICIPANTES.....	232

PRESENTACIÓN

Esta publicación recoge las reflexiones y aportes de tres eventos que se realizaron en la ciudad de La Paz, los primeros días del mes de febrero de 2012. Estas actividades fueron ejecutadas por Red Hábitat en el marco del proyecto **“Implementación con enfoque de género de los derechos constitucionalizados al hábitat, vivienda y ciudad”** apoyado por la ACCD y el ODESC.

El proyecto se ha trazado el desafío de trabajar propuestas para la incidencia política orientadas a efectivizar los derechos a la vivienda y hábitat en el ámbito del municipio de La Paz. Durante el 2011 se ha impulsado la construcción participativa de una propuesta de política de vivienda y hábitat para este municipio. Precisamente para enriquecer este avance se han desarrollado tres actividades, que fueron las siguientes:

- a) Foro Internacional de Intercambio sobre Políticas Descentralizadas de Vivienda y Hábitat, que se realizó en base a cuatro paneles temáticos con la participaron miembros del HIC de varios países de América Latina y España. Además de ellos se contó con la participación de los expertos Juli Ponce Solé de España, Eduardo Reese, de la Argentina y la Concejala María Luisa Maldonado, del Municipio Metropolitano de Quito, que fue la impulsora para la elaboración y aprobación de una política de vivienda para ese municipio de Ecuador.
- b) Conferencia sobre las oportunidades y limitaciones en la implementación de las autonomías municipales en Bolivia en materia de vivienda y hábitat, a la luz de la experiencia española.
- c) Conversatorio sobre Ciudades Seguras para las Mujeres, que contó con la participación Ana Falú y Liliana Rainiero de la Red Mujer Hábitat del HIC, como expositoras centrales.

Un especial interés de estas actividades fue analizar los alcances del ámbito competencial, que en materia de vivienda y hábitat contempla la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, y cuáles serán los desafíos, oportunidades y limitaciones de su implementación por parte de los gobiernos municipales. También es lograr un acercamiento al debate sobre la Reforma Urbana, Función Social de la Propiedad, Distribución de las Plusvalías Urbanas como temas estratégicos para una gestión democrática y equitativa de la ciudad y sus recursos incluyendo el suelo y vivienda.

La memoria que presentamos tiene el propósito de facilitar material que incluye artículos muy interesantes y útiles para aportar al proceso que vive Bolivia en la ruta de la implementación de la Constitución Política del Estado, en lo que se refiere a la aplicación de las autonomías en materia de vivienda y hábitat. Creemos que para avanzar en estos desafíos es fundamental mirar lo acontecido en países de la región, tomar el pulso a las políticas públicas que se desarrollan, los aciertos que pueden orientar propuestas adaptadas a nuestro contexto y realidad. Pero fundamentalmente para tomar debida nota de los desaciertos que en materia de política de vivienda se dan en América Latina y otras latitudes que son precisamente la alerta de lo que no se debe hacer.

Bolivia desde febrero del 2009 cuenta con una Constitución que reconoce el Derecho a una Vivienda y Hábitat adecuados, y otros derechos vinculados como el derecho al agua, a los servicios básicos, a medio ambiente, a la participación y control social entre otros. También la Constitución define al Estado como plurinacional y autónomo, basado en principios de equidad, transparencia y justicia social. Hoy se tiene el enorme desafío de hacer realidad lo que la Constitución nos plantea, y esa es una tarea de todos; sin embargo, el principal garante es el Estado, en todos sus niveles autonómicos de gobierno.

El propósito de las actividades realizadas fue el de sensibilizar e incidir en las autoridades nacionales, locales, en las organizaciones sociales y ciudadanía en general sobre las políticas públicas que harán posible el goce y realización de los derechos a la vivienda y hábitat adecuados en los ámbitos descentralizados y autonómicos municipales a partir de un espacio de diálogo horizontal, de un intercambio con invitados internacionales con larga y reconocida trayectoria en materia de planificación territorial, suelo, vivienda y hábitat. Creemos que este objetivo se ha logrado ya que todos los eventos tuvieron una importante participación de organizaciones

sociales, instituciones públicas y privadas, ONG's, autoridades gubernamentales de todos los poderes del estado y niveles autonómicos.

Es importante señalar que la participación de lideresas y concejales del interior del país fue posibilitada por el trabajo sinérgico y en alianzas que caracteriza la implementación del proyecto señalado al inicio de esta presentación. Estas alianzas que suman capacidades, esfuerzos y recursos, han sido realizadas con la Articulación de Mujeres por la Equidad e Igualdad (AMUPEI), la Red de Mujeres Líderes Barriales (RNMLB), Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL), la Alianza de Mujeres del Municipio de La Paz, la Comunidad de Derechos Humanos y la Unidad de Estudios Urbanos del CIDES/UMSA.

El Foro Permanente de la Vivienda (FOPEVI), impulsor principal de este Foro Internacional, es la plataforma que permite además la participación de otras instancias como las universidades, instituciones privadas que tienen un importante rol en la resolución de la problemática de la vivienda e impulsa la elaboración de la Propuesta de Política de Vivienda y Hábitat para el municipio de La Paz. En este propósito, los eventos realizados han sido de mucha utilidad porque han permitido mejorar la propuesta.

Agradecemos a todos/as los/as colegas de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) que con su presencia y participación han aportado a este proceso que vive Bolivia, de refundación de un estado plurinacional, autonómico y de economía plural. Este agradecimiento se hace extensivo también a la concejala de Municipio de Quito y los expertos temáticos que contribuyeron con sus saberes y experiencia a este proceso.

Esperamos que el contenido de esta memoria pueda ser de utilidad para todas las organizaciones sociales que luchan por hacer efectivos los derechos a la vivienda y hábitat, y muy especialmente a los operadores de políticas públicas y en particular, al Gobierno Autónomo de La Paz, que al presente impulsa la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo, denominado Plan 2040, que tiene la particularidad de sumar al plan de ordenamiento territorial las dimensiones del desarrollo humano, económico, social y cultural. Es precisamente este contexto de oportunidades que hace doblemente importante los contenidos de esta memoria, para alimentar con ideas y experiencias el proceso de cambios que vive Bolivia.

Red Hábitat

Secretaría Pro Tempore

Foro Permanente de la Vivienda

La Paz, abril de 2012

Miércoles, 1 de febrero de 2012

INAUGURACIÓN Y BIENVENIDA

DAVID QUEZADA SILES

Director Ejecutivo Red Hábitat y miembro de FOPEVI



Arq. David Quezada¹



Dr. Luis Revilla, Honorable Alcalde Municipal de La Paz, Lic. Ivonne Farah Directora del CIDES, Lic. Lorena Zárate Presidenta de la Coalición Internacional del Hábitat, a nuestras y nuestros amigos invitados del exterior, un fraternal saludo y agradecimiento por esta labor que se va a seguir en estos días, para reflexionar junto a nosotros sobre la vivienda.

A todos y todas los que están aquí presentes un saludo fraternal, especialmente a las autoridades de los gobiernos municipales que nos visitan, a los técnicos municipales, a las y los compañeros de las organizaciones sociales con las que abordamos los derechos a la vivienda y hábitat, y por supuesto a los jóvenes de la Red Juvenil Ambiental y otras redes con las que trabajamos el tema de vivienda, al Foro Permanente de Vivienda que está compuesto por líderes, académicos y profesionales de diferentes organizaciones e instituciones con los que reflexionamos de forma más cotidiana sobre la vivienda y hábitat.

Es un gusto tenerlos aquí para poder compartir las experiencias internacionales, como también trabajar conjuntamente con el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz para que se pueda encarar una política municipal de vivienda. Conversando con los amigos que nos visitan surgen las preguntas de cómo se ha podido construir en la ciudad de La Paz, con pendientes pronunciadas y una topografía muy accidentada. ¿De qué manera la gente ha podido hacer su vivienda? Pues decirles que ha sido un gran desafío que ha enfrentado la población, el ocupar primero la zona central de la ciudad y en la medida que se ha ido poblando se han ocupado las laderas, y generalmente con asentamientos espontáneos, por propia iniciativa de la población que ha sobrepasado todo tipo de planificación urbana.

¹ Director Ejecutivo del Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano - Rural "Red Hábitat", asociación privada sin fines de lucro, referente en derechos al hábitat, vivienda y medio ambiente en los ámbitos local, nacional e internacional.

Desde la década de los 80 en adelante, se presentó un proceso de deforestación en las laderas y la emergencia de asentamientos espontáneos; el problema es que este proceso de asentamiento en los barrios no ha sido acompañado con asistencia técnica, ni ha sido acompañado con una política de prevención de riesgos, es por eso que nos encontramos con barrios y urbanizaciones asentadas en zonas altamente vulnerables lo cual constituye uno de los problemas más serios en la ciudad de La Paz.

Estamos amenazados por una serie de eventos climáticos, por un lado las fuertes lluvias que se acentúan, como también fuertes vientos que sumados a las vulnerabilidades propias que tiene nuestra ciudad como es el tipo de asentamientos espontáneos, construcción de viviendas precarias, el tipo de autourbanización no planificada, configuran un escenario de riesgo realmente complejo y que es muy difícil abordar. Varios barrios han tenido ya problemas de deslizamientos que han implicado desalojos forzados por los efectos del cambio climático que han acentuado las vulnerabilidades de la ciudad.

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz cuenta con un mapa de riesgos actualizado que incluye información fundamental para la gestión del riesgo pero falta ser socializada. Es importante trabajar con la población para conocer sus demandas con respecto a las necesidades de vivienda y hábitat. La población cuenta con saberes acumulados, las organizaciones sociales tienen demandas y es importante empezar a armar un diálogo fraterno, entre los técnicos que planificamos y las organizaciones sociales, juntas podemos generar alternativas consensuadas para resolver la compleja problemática de la vivienda, hábitat y ciudad.

La vivienda es una demanda social que para su resolución puede a varios municipios, no podemos planificar nuevos asentamientos humanos aquí en la ciudad de La Paz, porque la mayoría de los espacios son altamente vulnerables. Pero si pensamos en la ciudad de La Paz como parte de la metrópoli más importante y poblada del país juntamente con la ciudad de El Alto y otros pequeños poblados, que supera los 2 millones de habitantes, en este espacio metropolitano la vivienda puede ser un factor que nos reúna, para construir políticas metropolitanas conjuntas, donde el acceso al suelo se pueda resolver en torno a esta planificación a escala metropolitana.

Otro tema que consideramos vital para trabajar la problemática de la vivienda, es el mejoramiento de la vivienda, hay una enorme cantidad de viviendas que necesitan todo tipo de mejoras: desde la instalación de los servicios básicos, la ampliación de la vivienda porque viven en hacinamiento, el prever que cada vivienda tenga acceso al agua, porque el agua también es uno de los problemas que tiene la ciudad de La Paz sobre el cual se debe trabajar también con un enfoque metropolitano de sustentabilidad. En la ciudad de La Paz existen cinco grandes cuencas y más de 400 riachuelos aguas que afloran en las viviendas, por lo que hay que trabajar en cada vivienda para canalizar las aguas de vertientes, para utilizar esa agua para el consumo y uso de las personas a partir del desarrollo y aplicación de tecnologías que se tiene que trabajar en torno a la vivienda.

Nuestro agradecimiento al Gobierno Municipal que está colaborando en el desafío de abordar la problemática de la vivienda e incorporarla en su agenda de políticas municipales. Queremos, que las experiencias y reflexiones que compartirán los colegas que nos visitan del exterior, las propias que existen en el país y las conclusiones que salgan de este evento puedan servir de importantes insumos para ese propósito,

Esperemos que estas jornadas del foro sean exitosas y que el interés hasta ahora demostrado por esta importante asistencia de diferentes actores del municipio de La Paz y también del interior se mantenga, muchas gracias.

LORENA ZÁRATE

Presidenta de Hábitat International Coalition



Es muy agradable estar nuevamente en esta ciudad, en este país maravilloso, donde están pasando procesos tan importantes, interesantes y relevantes no solamente para Bolivia, sino para el mundo entero. Venimos a aprender y a compartir las experiencias, conocimientos, instrumentos, propuestas acumulados en nuestra región; del trabajo realizado desde distintas instancias de la sociedad civil, equipos técnicos, academia, investigadores, organizaciones y movimientos sociales desde hace más de 35 años.

La Coalición Internacional para el Hábitat tiene hoy miembros y organizaciones en más de 120 países y parte de nuestros objetivos estratégicos y de nuestra razón de ser, tiene que ver con trabajar y luchar por el derecho de toda persona a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad. Eso nos lleva, por supuesto, a trabajar por el derecho a la vivienda, por el derecho a la tierra, por el derecho de la ciudad, por todos los derechos humanos realizados en un hábitat, en un territorio concreto.

Los gobiernos pasan, cambian, tienen periodos determinados, lo cual es parte del ejercicio de la democracia; pero la sociedad civil tiene la posibilidad de imponer, tiene la posibilidad y la obligación de sistematizar, tiene la posibilidad de intercambiar y compartir, para eso estamos aquí, varias organizaciones representantes e integrantes, de ocho países no solamente de la región, sino también de España. Como ustedes saben, venimos para tratar de aportar en el marco de convenios que hemos firmado con el Viceministerio de Urbanismo y Vivienda, y en un proceso de acercamiento con el Gobierno Municipal de La Paz, para aportar con nuestros conocimientos, para construir una Política de Vivienda y Hábitat. Sabemos que estas cosas no se resuelven de un día para el otro, sabemos que nuestras ciudades tienen muchos problemas pero también tienen muchas posibilidades, muchas potencialidades, muchos recursos humanos y de otro tipo; pero los recursos humanos quizá son los más importantes porque con ellos vamos a lograr las transformaciones que necesitamos, para eso estamos aquí para contribuir a construir juntos esos cambios que necesitamos. Muchas gracias.

² Presidenta del HIC.

IVONNE FARAH

Directora del CIDES - UMSA



Ivonne Farah ³



Muy estimado Alcalde del Gobierno Municipal de La Paz Dr. Luis Revilla, estimado David Quezada, Director Ejecutivo de Red Hábitat. Estimada Lorena Zárata, Presidenta de la Coalición Internacional de Hábitat, y muy estimados todos los invitados a este importante evento para intercambiar ideas sobre las políticas de descentralización de vivienda y hábitat, sean muy bienvenidos a este país y a esta ciudad. También quiero saludar muy fraternalmente a todas las instituciones, a las representaciones de organizaciones sociales que en conjunto están llevando adelante el proceso cotidiano de construcción de la ciudad y la vivienda, por supuesto con ello trabajando por el derecho a la vivienda y al hábitat.

Hay una experiencia muy grande en la sociedad en este proceso de construcción de la ciudad de la vivienda en articulación, por supuesto, con los gobiernos municipales. Hemos vivido en esta ciudad, eventos que nos han mostrado, la respuesta organizada de la población frente, no sólo a la necesidad de construir su propio hábitat, sino frente a los riesgos a los que están sometidos permanentemente en la ciudad de La Paz. La respuesta organizada fundamentalmente está en la participación, la que va a ser elemento central y significativo en este momento en el que se trata de hablar de políticas descentralizadas en el marco de un proceso de construcción de autonomías, orientadas a la construcción del derecho a la vivienda.

Por tanto, hay elementos fundamentales a partir de experiencias de nuestro país especialmente en esta ciudad donde funciona a plenitud la Asamblea de La Paz, y esa respuesta es algo fundamental para tratar lo que es la complejidad de los problemas de la ciudad no sólo física, económica, en relación a las características de vivienda, de los recursos, del manejo de agua, y del espacio que es el escenario de otras complejidades que tienen que ver con la cuestión sociocultural. El fenómeno migratorio que va reconfigurando permanentemente esa composición sociocultural y socioeconómica de la ciudad que tienen sus propios contenidos, significados

³ Directora del Postgrado en ciencias del Desarrollo (CIDES/ UMSA), el CIDES trabaja en cuatro dimensiones del desarrollo: política, social, económica, cultural y rurales, articuladas en maestrías multidisciplinares y un doctorado multi e interdisciplinario en ciencias del desarrollo.

y connotaciones en ese esfuerzo colectivo y modalidades de construcción de la ciudad, y ver cómo se generan las condiciones para el ejercicio del derecho a la vivienda. En ese proceso también de sistematización de experiencias vividas por la sociedad, también está la experiencia de sistematización de estas experiencias que realiza la academia, los estudiosos y analistas de la cuestión urbana y por eso también la presencia entre el conjunto de las instituciones convocantes a estos encuentros tan significativos, y nos complace en ese sentido ser parte de ese conjunto de instituciones que están convocando y auspiciando este encuentro para dar ese aporte que la Universidad tiene que hacer, en este caso específico por nuestro Posgrado en Ciencias del Desarrollo que tiene una unidad de estudios urbanos, con el cual también estamos empezando de abajo en los procesos concretos, empezando a construir algo que es también una aspiración de nuestro Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y de los que estamos acá presentes, que es el Instituto de Investigaciones de la Ciudad, con estas palabras quiero finalizar, dar la bienvenida a todos y desear un fructífero intercambio en torno al tema que nos ha convocado acá. Muchas gracias.

LUIS REVILLA

H. Alcalde Municipal de La Paz



Luis Revilla⁴



Muy buenos días damas y caballeros, un cordial saludo a David, a Ivonne, analistas invitados, a los concejales del valle de Cochabamba, un saludo cordial a las organizaciones de El Alto, de Tarija. Veo también a muchos dirigentes de nuestra comunidad, dirigentes sociales vecinales.

Estoy con mucha expectativa sobre la realización de este evento, porque aquí en nuestro país no se ha tratado el tema de vivienda como corresponde; y no es un problema de recursos, es un problema de gestión, es un problema de diseño de mecanismos adecuados para nuestra realidad. No es un problema del gobierno actual, es un problema profundo de las políticas de Estado en materia de vivienda. No conozco, un solo programa exitoso de acceso masivo a la vivienda en los últimos 20 años en el país, y no es un tema de recursos. Anualmente contabilizamos cerca de 300.000 millones de bolivianos por concepto de ingresos para el financiamiento de programas de vivienda, y sabemos que existen en cuentas de nuestro Estado Plurinacional cerca de 200 millones de dólares para programas de vivienda. Sin embargo, no estamos pudiendo elaborar una política seria y sostenida de acceso a la vivienda en el país y si a eso le sumamos la difícil situación que tiene nuestra ciudad, el producto de la migración por la pobreza y en particular los problemas geológicos, topográficos, de acceso a servicios básicos, lo que estamos todos construyendo de manera colectiva sin ninguna excepción, es una enorme responsabilidad de una ciudad sometida al riesgo por falta de una asertiva acción estatal.

La ciudad se ha construido por los propios ciudadanos hasta la década de los 80, ha habido planes pilotos con formación de organizaciones de barrios en determinadas ciudades, pero en general las ciudades se han hecho solas hasta hace poco, 20 o 30 años, y las consecuencias de no tener una adecuada planificación de las ciudades

⁴ Abogado, titulado de la UMSA, desde muy joven fue activista comprometido en la promoción de los DDHH. El año 1999, junto a Juan del Granado y un grupo de jóvenes comprometidos con la democracia fundó el Movimiento Sin Miedo, el 2001 y 2002 fue concejal, el 2003 fue invitado por el Alcalde Juan del Granado a ocupar el cargo de Asesor General y Gobernabilidad. Participó en las discusiones y propuestas para la Asamblea Constituyente que reformó la CPE en su calidad de vicepresidente de la FAM. El 2009 fue elegido Secretario Político de La Paz por el Movimiento Sin Miedo. El 30 de mayo de 2010 juró como Alcalde del Municipio de La Paz por el periodo 2010 -2015

y de no tener adecuados planes de acceso a la vivienda las estamos sufriendo hoy día. En épocas como ésta, febrero, por la intensificación de las lluvias, justamente, tenemos problemas muy serios con deslizamientos, pérdidas de vivienda, pérdidas finalmente de integrantes de la familia, desintegración social. El año pasado en febrero (2011) precisamente se ha sucedido un deslizamiento, con más de 1.300 familias damnificadas, más de 1.000 viviendas desaparecidas en un sector específico de la ciudad, por estos problemas que tienen que ver con la calidad del suelo en La Paz, con los deficientes sistemas de alcantarillado. Si no actuamos rápidamente, hoy en el caso específico de La Paz con la reubicación de viviendas, y planes que nos permitan mover casi barrios enteros a lugares más seguros, no solamente hacia El Alto, o a municipios del área metropolitana, sino también dentro de nuestro propio municipio de La Paz, hacia Hampaturi o hacia el sur. Para eso se necesitan programas, recursos, y sobre todo un adecuado trabajo de coordinación entre instituciones.

Gracias al marco legal, hoy, los municipios, de intervenir en el financiamiento de programas de vivienda y en programas de acceso a la vivienda, por eso existe mucha expectativa. Nos interesa tener acceso rápido a las conclusiones del evento, a la sistematización de las experiencias, porque en este momento estamos colaborando en generar algunas iniciativas algunos planes y proyectos, que tienen que ver con el financiamiento a la vivienda y por supuesto a programas de acceso a vivienda vinculados a la reubicación de sectores o de familias hacia lugares más seguros.

Quiero saludar la iniciativa de la Red Hábitat, saludar también a las personas que nos acompañan, de seguro será de mucha utilidad compartir a lo largo de estos dos días esas experiencias, así que les deseamos mucho éxito, esperamos ver muy pronto los documentos, las conclusiones para ponernos a trabajar como lo hemos estado haciendo con Red Hábitat y con las organizaciones a lo largo de las últimas semanas y desear también a los visitantes que tengan una grata estadía en la ciudad de La Paz. Muchas gracias.

FORO TEMÁTICO 1: EXPERIENCIAS SOBRE POLÍTICAS DE VIVIENDA

Moderadora: Georgina Sandoval⁵ - México

PANEL 1

APRENDIZAJES Y REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN CHILE - Arquitecta y doctora Ana Sugranyes - HIC - Chile



Ana Sugranyes - Chile⁶



Buenos días, encantada de estar con ustedes y con mucha emoción vengo a compartir una reflexión sobre lo que es el mecanismo de financiamiento de la vivienda en Chile, que seguramente lo han debido oír mencionar a través del subsidio habitacional que no tiene nada que ver con una política descentralizada, pero que no deja de ser útil precisamente para remontar las acciones desde otras ópticas y principio que garanticen con

- 5 Arquitecta y Doctora en Urbanismo por la UNAM. Profesor Titular de la División de Ciencia y Artes para el Diseño UAM-A. Profesor Integrante de la Maestría en Planeación y Políticas Públicas Metropolitanas de la propia UAM-A. Integrante del Organismo Civil Casa y Ciudad A.C (recientemente evaluado como Productor Social de Vivienda). Desde la sociedad civil, ha propuesto, participado, gestionado y desarrollado distintos programas y proyectos urbanos y de vivienda, la mayoría con y para grupos sociales organizados. En lo académico participó en Talleres de planeación urbana, vinculando la universidad con la sociedad. Participó en el diseño, gestión, promoción y elaboración de las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Barrial del GDF (2007). Por concurso, para Evalúa DF, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, coordinó la realización de la "Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto" del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2009). Como Consultora de la Oficina Hábitat ONU (ROLAC). Realización de Planes de Acción Local (El Objetivo 7 de las Metas del Milenio a escala Municipal)
- 6 Arquitecta y doctora; catalana de corazón, chilena por adopción y ciudadana del mundo por convicción. Desde 2004, es la Secretaria General de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, por su sigla en inglés), con 400 organizaciones afiliadas en 120 países que trabajan por el cumplimiento de los derechos al hábitat y de la justicia social. Con más de 35 años de experiencia en el acompañamiento técnico de movimientos y organizaciones poblacionales que luchan por sus derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en Guatemala y en Chile. Entre sus últimas publicaciones relacionadas: Coeditora de "Los con techo. Un desafío para la política de vivienda" (2005); y coeditora de "Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias" (2010).

efectividad la implementación del derecho humano a la vivienda adecuada que es de interés actual al proceso que vive Bolivia. Vengo a compartir esta visión, desde la perspectiva de la Coalición Internacional del Hábitat y desde nuestra práctica de reflexión de lo que es la producción social del hábitat y vivienda.

En enero de 2012, el Secretario ejecutivo de Desarrollo de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (Minvu), al referirse al stock de viviendas sociales construidas desde 1980 en adelante, escribe:

... el desafío más grande que enfrentará el Minvu en los próximos 20 años: la rehabilitación de los edificios de vivienda social, con sus respectivos barrios⁷.

Este planteamiento conlleva un cambio significativo. Hasta esa fecha, cuando se comentaba a las autoridades del sector vivienda sobre las deficiencias que mostraban los conjuntos de viviendas sociales, la respuesta habitual tendía a minimizar las limitaciones, argumentado que las críticas no tomaban en cuenta los “miles de unidades construidas”, y desconocían que “nuestra política habitacional es un ejemplo en América Latina”.

En parte, las autoridades tenían razón. En un periodo de unos veintiséis años (1980 a 2006) se construyeron muchas viviendas en el país: casi dos millones de unidades, de las cuales más de seiscientos mil han sido viviendas sociales. Esta producción masiva, que redujo el déficit habitacional acumulado, fue el producto de un mecanismo de financiamiento público, del presupuesto del Estado, que subsidia la demanda y así garantiza la oferta: el ‘subsidio habitacional’.

Este modelo de financiamiento se ha difundido en otros países de América Latina. Salas (2002:66) señala que el modelo chileno “ha deslumbrado a no pocos países del continente americano. Ecuador impulsó un fugaz programa por el ‘Método A+B+C’; Guatemala, Colombia, Honduras, Venezuela publicitan acciones testimoniales y convulsivas de financiación de viviendas, miméticas con la alianza virtuosa que combina ahorro, subsidio y crédito”. Diversos autores han escrito informes sobre el mecanismo del subsidio en Chile para diferentes organismos internacionales - Cepal (Held 2000), Banco Interamericano de Desarrollo (Mayo 1999; Rojas 1999), PNUD (Acevedo y Pleitez 2003) - explicando su génesis y comparándolo con experiencias posteriores implementadas en otros países.

En lo que no tenían razón las autoridades era que, en estos y otros informes de expertos –tal como nos lo señaló en una entrevista un ex Subsecretario de Vivienda del Ecuador–, “se citan cifras, estadísticas, se incluye alguna referencia marginal a efectos colaterales, pero nunca se muestran los productos materiales: las viviendas, los barrios degradados”⁸.

Dado que tradicionalmente las políticas han sido concebidas para reducir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de las familias pobres, trasladándolas desde asentamientos precarios a conjuntos de viviendas sociales nuevas, es razonable que se piense que el stock construido es parte de la solución al problema. Sin embargo, diversos estudios realizados desde mediados de los años noventa señalaban lo contrario: el stock construido no formaba parte de la solución, sino que era un nuevo problema. Tal como lo formulamos tiempo atrás: “Si hace veinte años atrás el problema de la vivienda era el de las familias sin techo, hoy, en Santiago, el problema de la vivienda es el de las familias con techo”(Rodríguez y Sugranyes 2010:16).

Ahora, después de más de quince años de publicado el primer artículo crítico (Ducci 1994), se reconoce que la política de vivienda social en Chile no era tal: no era una política de vivienda, era solo una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas. Política muy exitosa para las empresas constructoras en cuanto les permitió construir un gran número de viviendas, pero que ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: guetos urbanos (Poduje 2011).

Este presentación recuenta el concepto y la historia del subsidio habitacional y sus nefastos impactos entre “los con techo”⁹, y termina explicando cómo el *movimiento de pobladores en lucha*, MPL, está peleando el reconocimiento de la producción social del hábitat.

7 Columna de Francisco Irrázabal, Secretario ejecutivo de Desarrollo de Barrios, Ministerio de Vivienda, La Tercera, 4 de enero 2012.

8 Entrevista personal a A. Andino, Quito, octubre 2006.

9 Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, Los con techo. Desafíos de la política de vivienda social, Ediciones SUR, 2005.

El subsidio habitacional en el discurso

El subsidio habitacional es un mecanismo de financiamiento, donde convergen actores públicos y privados para el regocijo de sus intereses. No es una política habitacional. El subsidio habitacional existe en Chile desde finales de los 70. En los demás países de América Latina, este modelo neoliberal poco a poco ha ido difundándose, pero –como veremos a continuación– no es nada fácil exportar esta modalidad a la chilena a otros países.

¿Cómo ha sido posible este modelo en Chile? Tenemos una tradición de intervención del estado en materia de vivienda desde hace más de cien años. Esto es una cosa bastante excepcional. Chile tiene una fuerte tradición institucional, como en el caso del Minvu¹⁰ que existe hace más de cuarenta años. Esto no es habitual en América Latina. Otra cosa es que en Chile tenemos una larga trayectoria de ahorro y préstamo, que nos ha llevado a un sistema muy afianzado del crédito hipotecario individual, que pasa por encima de las prácticas solidarias y de otras formas de garantías colectivas. Son hechos relacionados a la idiosincrasia nacional y a los discursos y prácticas neoliberales, que evolucionaron desde la dictadura (1973-1990) y se consolidaron durante los gobiernos de la Concertación¹¹ y, por supuesto, vigentes ahora también en el gobierno del empresario Sebastián Piñera.

El subsidio habitacional se definió al calor del ajuste estructural en plena dictadura a finales de los años 70, asesorado por los Chicago Boys. Un ajuste estructural como el que se hizo en Chile, no sería posible en tiempos de gobierno democrático, ya que exige una intervención políticamente incorrecta y un desprecio a las demandas sociales. El ajuste estructural a la chilena se realizó a punta de fusil. Dos ensayos nos explican cómo el neoliberalismo, aplicado en el mundo en los 80, ha sido inicialmente ensayado en Chile: de Naomi Klein¹² y de David Harvey¹³.

Regresando a los temas de vivienda, cuando el Minvu habla de subsidio, siempre lo señala como un subsidio a la demanda, para que cada familia tenga acceso a la casa propia. Es importante entender esto en función del discurso político. El subsidio habitacional es ante todo un mecanismo financiero de apoyo al sector empresarial inmobiliario y de la construcción. Para el estado, en los años 80, la primera prioridad era estabilizar este sector, que mostraba altibajos peligrosos para la macroeconomía del país. A tal efecto, el estado en primera instancia privatizó todo el aparato de producción de vivienda.

Pero no funcionó, porque el sector privado no se metía en la construcción de viviendas para los pobres. A mediados de los años 80, el Minvu montó la maquinaria del subsidio para que las empresas sacaran buena ganancia, sin competencia ni riesgo, sin preocupación sobre la calidad y la localización del producto, y sin analizar las características de los usuarios. Cuando ya empezó a funcionar bien el subsidio habitacional, fue cuando entró el discurso del subsidio a la demanda y la reducción del déficit habitacional acumulado.

Para ilustrar este enlace estrecho entre los intereses políticos de los gobiernos y las aspiraciones de ganancia de las empresas constructoras, expliquemos el dato siguiente: entre 2001 y 2002, llevamos a cabo un estudio para analizar el impacto de la vivienda social en las villas Serviu¹⁴ de Santiago y de otras cinco ciudades del país. Descubrimos que toda la información, tanto en el Minvu como en la Cámara Chilena de la Construcción era la misma, con los mismos cuadros, hechos por los mismos ingenieros y todo indicaba cómo unas pocas empresas se repartían el pastel de la vivienda social.

Una alianza como la que unió y sigue uniendo el ministerio y la cámara de la construcción se da en todos los países del mundo. Varios estudios, por ejemplo en Italia y Francia¹⁵, nos demostraron cómo el estado y el sector

10 Minvu: Ministerio de vivienda y urbanismo del gobierno de Chile.

11 Gobiernos de Aylwin (1990-1994), de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), de Lagos (2000-2006) y de Bachelet (2006-2010).

12 Naomi Klein, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Barcelona (2007).

13 David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, (2009), descargable en <http://es.scribd.com/doc/45695296/Breve-Historia-Del-Neoliberalismo-de-David-Harvey>.

14 Serviu: Servicio de vivienda y urbanización, instancia autónoma regional que implementa la política del Minvu.

15 Desde los años 70 del siglo pasado, varios autores analizaron el encaje entre el estado y el sector privado inmobiliario y de la construcción para definir las políticas habitacionales. Entre otros, ver François Ascher en *Contribution à la critique de l'économie urbaine. Essai d'analyse économique de la production d'un élément urbain, le cadre bâti*, Université de Grenoble, tesis de doctorado, inédita, 1972; Francesco Indovina, en *BloccoEdilizio*, Angeli, Milán, 1977; y Pierre Bourdieu en *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Éditions du Seuil, 2000.

privado logran en un común acuerdo definir las modalidades de producción de la vivienda. En cuanto a la capacidad de las demandas sociales de incidir en estas políticas, pues depende de la presión política ejercida por los movimientos sociales. En el caso de Chile y de su tradición subsidiaria del Estado, debemos reconocer que el subsidio habitacional ha logrado acallar las demandas sociales durante muchos años.

El subsidio habitacional en la práctica

La primera vez que se aplicó el subsidio habitacional en Santiago fue para la erradicación de los “campamentos”.¹⁶ Fue a principios de los años 80, coincidiendo con las medidas adoptadas por el gobierno de Pinochet para “poner orden” en la ciudad, para garantizar la plusvalía de los terrenos en el nororiente y en el centro del Santiago, y para dividir el resto de la ciudad en unidades administrativas homogéneas. Así se erradicó a más de cien mil personas, dispersando a la gente y a las organizaciones sociales que existían en los campamentos.

Sin embargo, esta erradicación a la chilena dio vivienda a cada familia desalojada. Es importante entenderlo, porque en esos mismos años, en Buenos Aires, el Intendente pasaba la *topadora* por las *villas* y dejaba las familias en la calle, todo en nombre que “la ciudad es de quien se la merece”¹⁷. La limpieza de asentamientos “informales” (nunca me gusta esta palabra, porque no logro entender qué define los límites de la formalidad y porque demasiado sé quiénes la definen) ha sido efectiva: según las estadísticas: en Chile 0,9% de la población vive en campamentos; mientras que usando parámetros más o menos comparables de análisis, ONU-Hábitat identifica de 10 al 50 % para los demás países de América Latina.

A mediados de los ochenta comenzó una presión muy grande por producir mucho más, porque las empresas ya se habían especializado en el rubro –descubriendo una buena fuente de ganancia– y porque había que llevar a la práctica el discurso del déficit habitacional y alcanzar el objetivo del subsidio. El estado y la cámara de la construcción en una unión perfecta comenzaron a producir viviendas terminadas, llave en mano, de 28 a 40 metros cuadrados; éste fue el programa de vivienda básica, PVB, con un valor nominal de entre 10 y 20 mil dólares, con un 5% de ahorro previo, la mitad del valor regalado con el subsidio y el resto financiado con un crédito hipotecario. Una casa diminuta, en la cual viven cuatro a cinco personas y que no contempla la posibilidad de una ampliación.

Luego vino la *crème des crèmes*, un invento político de Pinochet, después de haber perdido el referéndum y tratando de ir ganando votos entre sectores de ingresos medio-bajos para las elecciones de 1989: el programa especial de los trabajadores, PET, con una calidad superior a la vivienda básica, pero con graves problemas relacionados a los créditos hipotecarios, que fueron entregados sin tener realmente en cuenta la capacidad de pago de los beneficiarios –algo como el problema de las *subprime* en los Estados Unidos que llevaron a la crisis financiera del 2008–.

En los años noventa, en los tiempos de la transición democrática, se mantuvo todo igual: las políticas neoliberales y el subsidio habitacional. Las autoridades del Minvu en tiempos del gobierno de Aylwin explican esta continuidad a partir de dos problemas percibidos: un pronóstico de posibles tomas de terrenos que podían amenazar el frágil equilibrio democrático de la transición y la necesidad de seguir bajando el déficit habitacional.

Para paliar la amenaza de las tomas, el ministro de vivienda fue a visitar los comités de allegados, uno a uno, para convencerlos que se insertasen en el sistema vigente de subsidios. Por las expectativas de la transición tan deseada, la gente de los comités aceptó. El gobierno también intentó hacer algo distinto: el programa de vivienda progresiva, PVP, que rescataba algunos de los elementos de la producción social del hábitat y de las capacidades de los sujetos para ampliar y mejorar su vivienda gracias a su propio esfuerzo. El PVP duró apenas cinco años y la cámara de la construcción nunca lo aceptó.

Otra innovación que se ensayó a partir de 1990 fue el intento de involucrar a otros actores sociales –y no sólo a las empresas– en el proceso de producción de la vivienda social. Así surgió el Programa de Asistencia Técnica,

16 Campamento: denominación chilena de un asentamiento que no cumple con lo estipulado por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

17 Ver en Oscar Oszlak, *Merecer la ciudad: los sectores populares y el derecho al espacio urbano*, Humanitas-CEDES, Buenos Aires, 1991.

(PAT), para financiar profesionales que acompañaran los procesos sociales en la postulación, la planificación y la ejecución de las obras. Más tarde este programa se transformó en entidades de gestión inmobiliaria social, Egis, que, aprovechando las condiciones de desregulación imperantes, se desvirtuaron y perdieron su rol de intermediación entre el Estado y los pobladores. En efecto, muchas Egis terminaron siendo más cercanas a las empresas constructoras que a los postulantes al subsidio. De ahí que este modelo esté ahora otra vez en el tablero.

De 1990 a 1997, el Minvu logró construir tantas viviendas como se construía en Alemania después de la Guerra Mundial, alcanzando una tasa anual muy excepcional, de diez viviendas por cada mil habitantes. Es un récord que se mantuvo varios años seguidos, que permitió reducir las estimaciones de déficit y logró dar un techo en propiedad a la mayoría de los postulantes de los sectores más pobres. Es algo inédito en América Latina, ya que el modelo chileno del subsidio habitacional aplicado en otros países de la región no logra esta –muy cuestionable– pericia sostenida de focalización social.

Al delegar el Estado la localización de las viviendas a las empresas, se han formado unos manchones, con concentraciones homogéneas de pobreza en las ciudades. Es muy complicado revertir estas situaciones de estigmatización de la pobreza. Algo se intentó con el programa *quiero mi barrio*, QMB, del gobierno de Bachelet, pero los resultados son mínimos.

A partir de 1997 el subsidio habitacional comenzó a hacer crisis por distintas razones. Por un lado las “casas de nylon” en varias villas Serviu. Los medios de comunicación y la apreciación popular culparon a la constructora de este problema. Pero hay que ver las cosas como son: a mediados de los 90, las licitaciones de vivienda básica con terrenos ya no funcionaban como antes; las constructoras tenían el negocio puesto en viviendas de más alto estándar y para que siguieran participando en los llamados del Serviu, el Minvu tomó dos decisiones que contribuyeron a bajar, aún más, la calidad de las viviendas de bajo costo.

La primera de dichas medidas fue subir artificialmente el valor del subsidio. Desde entonces, el valor del subsidio a la vivienda social no ha dejado de hacerlo: de unos 5 mil dólares en 1991 para el PVB y el PVP, llegamos en 2010 a 12.500 dólares para el programa Fondo Solidario de Vivienda, (FSV); un aumento que no guarda relación con el de los costos de construcción. Y, además, ahora sin crédito: todo regalado y manteniendo la misma exigencia de ahorro previo de unos 250 dólares.

La segunda decisión grave fue la de bajar las especificaciones técnicas, lo que dio pie a que algunas empresas colocasen menos cemento y materiales impermeables en los *blocks*, dando como resultado unas viviendas como esponjas, que se deterioraron con las primeras lluvias y que fueron recubiertas de paños de plástico como solución de emergencia: de ahí su nombre de casas de nylon.

El subsidio habitacional sufrió otra forma de estrés: por la presión de la producción masiva y de la correspondiente ejecución del presupuesto anual, los Serviu no daban abasto; no tenían la capacidad de seguimiento y control de los avances de dinero facilitados a las empresas para la construcción de la vivienda básica.

Con estos descalabros institucionales, podemos decir que finalizó la era de oro del subsidio habitacional. Pero el sistema sigue, se alarga; también se deforma. Es un chicle de muy buena resistencia, que sigue protegiendo a las empresas y a los bancos; y sigue también sin considerar a la gente, sus necesidades y sus capacidades.

A partir del 2000, ya prácticamente no se construyeron viviendas sociales en la trama urbana de las grandes ciudades; los proyectos se realizan en poblados, muy lejos en la periferia; y se erradicaron los últimos campamentos. Apareció el subsidio a la localización, que no puede funcionar porque la política de desarrollo urbano no lo secunda. En otras palabras, no se puede realizar una producción masiva de viviendas sin pensar en su impacto territorial y urbano. Hablar de “localización de la vivienda” es hablar de la ciudad. No se puede dejar la localización en manos del interés de las empresas. La ciudad es de todas y todos.

Apareció otro problema, además, con la distribución de subsidios para compra de viviendas usadas, sin la regulación necesaria. Gran parte del valor de estos subsidios fue a parar a manos del consumo doméstico y, claro, la cámara de la construcción puso orden; y paró el asunto. Eso contribuyó a que las viviendas sociales, que mantenían un valor de transacción de unos quince mil dólares, de pronto llegaran a cuarenta mil en el mercado. Es un elemento más en el proceso de la inflación de la burbuja inmobiliaria creada por el Estado y su intención de resolver el problema de la localización de los pobres en la ciudad.

Moraleja: el negocio de la construcción está bien estable en la economía nacional. Los nichos de las inmobiliarias/constructoras se han trasladado de la periferia al centro: como ya lo mencionamos; las decenas de miles de subsidios han ido a parar a bloques de viviendas tan diminutas como las sociales, pero insertas en el negocio del suelo urbano, como en el centro de la ciudad de Santiago. Y los conjuntos de vivienda social en la periferia quedan con sus problemas, para los beneficiarios y para las ciudades.

El subsidio, sus productos e impactos

A esta altura ya hemos aprendido que la evaluación de una política pública, más vale realizarla a partir de indicadores evidentes, que desde la abstracción de la estadística. Si vemos el tema de la calidad de la vivienda, a través del análisis de los productos, es bueno darse cuenta que entre los años 80 y 90 se desarrollaron los *blocks* de vivienda básica que, lisa y llanamente –según algunos de sus habitantes– vienen a ser como vivir en la cárcel, con espacios diminutos e indignantes. Estos conjuntos de vivienda en altura (dos *blocks* paralelos, de tres pisos, con las escaleras cruzadas en el patio central) han sido pensados en la lógica de los condominios, pero nadie explicó a los beneficiarios del subsidio qué quiere decir vivir en una copropiedad. Todas las ciudades del país tienen sus concentraciones homogéneas de conjuntos de vivienda indignante.

Los conjuntos de vivienda social han sido diseñados en función de la rentabilidad del proyecto y no de normas básicas de convivencia entre miles de pobladores. Cada proyecto está cerrado en sí mismo. La distribución de los *blocks* no facilita el uso del espacio público. A menudo, las fachadas que dan a la calle son ciegas, no tienen ventanas que permitan al vecino una relación visual directa hacia quienes pasan por la calle y quienes entran al edificio.

Otros productos son los *trecitos*, conjuntos de vivienda básica adosada y de dos pisos; esta modalidad de vivienda en lote individual se discontinuó en Santiago a partir de 1996, porque los protagonistas del subsidio –empresas y estado– argumentaban que el “suelo de Santiago no resistía una inversión inferior a 20 mil dólares”.

Bien sabemos que esto no es real: una vez más, es discurso, porque una cosa es el suelo y la resistencia que éste tiene en términos de inversión; y otra cosa es que toda política de desarrollo urbano, que suscribe objetivos de integración social, debe disponer de instrumentos que faciliten el acceso al suelo de los sectores populares. Hace muchos años ya que el Minvu se olvidó de tener un banco de suelo. En cambio el Serviu, si es que no los vendió, aun debería disponer de muchos terrenos en las ciudades; lo complejo es que los tiene entregados en concesión a iglesias, colegios, instituciones de caridad –muy respetables, espero–, pero que no contribuyen a dar respuesta a la demanda de suelo para la vivienda de los sectores populares.

La calidad de la vivienda social en villas Serviu nos llevó a analizar el *stock* desde su valor de cambio –un valor mercantil– en contraposición a su valor de uso –la aptitud que posee una vivienda para satisfacer la demanda habitacional–. En ese sentido, realizamos un estudio, con muchas encuestas, entre pobladores de las villas Serviu. De las respuestas surgieron varias preocupaciones. Por un lado, la mayoría de la gente que vive en conjuntos de vivienda social quiere salir de ahí, ya sea por miedo a la violencia, por la imagen que ellos tienen de su conjunto de vivienda social, o por las dificultades de convivencia con los vecinos. Sin embargo, nada es simple. A pesar de la intención de irse de la villa, las familias realizan una inversión constante en el mejoramiento de la vivienda. Esto se evidencia, especialmente en Santiago, con las ampliaciones en palafitos y con la ocupación de los espacios comunes.

Para entender las dificultades de convivencia en los *blocks* de vivienda social, basta echar un vistazo a unos mapas geo referenciados sobre la violencia en Santiago, elaborados en 2003 por el ministerio del interior. Al revisar el mapa correspondiente a la violencia intrafamiliar, se advierte que éste coincide con el de conjuntos de vivienda social que habíamos mapeado en el 2001-2002. La calidad de los productos de la vivienda social nos lleva a preguntar, entonces, “si la paz política no se obtuvo a costa de la violencia civil; ¿esto significaría que los y las pobres de la ciudad, con su inseguridad, estarían pagando los costos de la política de subsidio a la vivienda social?”¹⁸.

18 Juan Carlos Skewes, “De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos”, en Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social, Ediciones SUR, Santiago, 2005.

Ahora, el subsidio habitacional en la producción social del hábitat

El subsidio habitacional a la chilena ha dado techo a los pobres, pero también ha creado nuevos problemas sociales y urbanos. También ha creado una situación de inercia entre los pobladores, por haber aceptado las reglas del juego, especialmente durante la transición democrática, por el anhelo de condiciones de libertad y doblarse al discurso del sueño de la casa propia. Esta inercia ha conocido un quiebre en torno al año 2000: por un lado, las glorias de la edad de oro del subsidio habían pasado a la historia, como lo explicamos anteriormente; por otro lado, la *toma de Peñalolén* por mil novecientas familias, reivindicando su derecho a permanecer en su comuna de origen, ha marcado a una nueva generación de dirigentes poblacionales.

La primera expresión de organización poblacional viene de los deudores hipotecarios. *Andha Chile*, con gran capacidad de movilización en el espacio público, exige una repactación de las deudas. La respuesta del Estado es la condonación de las mismas, con el argumento de siempre: que le resulta muy caro administrar carteras de montos chicos.

En 2006, después de la desinstalación de gran parte de la toma de Peñalolén, surge el *movimiento de pobladores en lucha*, MPL. Es una organización poblacional liderada por jóvenes estudiantes y profesionales, que buscan recuperar un papel activo en la toma de decisiones y hacer realidad la participación de los pobladores, recuperando el tejido social perdido durante años de dictadura militar y de política neoliberal, así como durante la democracia y la política habitacional subsidiaria continuada por los diferentes gobiernos de la Concertación (1990-2010), que acarreó efectos de individualización y poca participación de los pobladores¹⁹.

Para hacer efectivas sus demandas e impulsar la generación de una política urbano-habitacional con enfoque de derecho, el movimiento propone estrategias para efectivizar el derecho a permanecer en la comuna de origen, Peñalolén, transformarse en una fuerza productiva autónoma, desarrollar prácticas autogestionarias de acción popular, ganar espacios de representación dentro de la institucionalidad política, e incidir en la planificación urbana de la comuna.

Ahora, cinco años después de su aparición, el MPL tiene características de un movimiento consolidado. Dispone de varias entidades de servicio: La Corporación²⁰ *Poblar*, orientada a la formación y conocida por su "Diplomado en Movimientos Sociales Latinoamericanos & Autogestión Comunitaria", con el logo de HIC, entre varios, porque somos parte de esta alternativa académica; su propia Egis, para no depender del mercado profesional; su cooperativa de servicios 4 de Mayo; y su empresa *Emepeele* que ya está construyendo tres proyectos de vivienda en práctica autogestionaria.

El MPL ha logrado asimismo tejer alianzas que han llevado a la creación de la Federación Nacional de Pobladores, en la cual, por ejemplo, participa también el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, MNRJ, con organizaciones poblacionales, profesionales y universitarias. Lidera asimismo el partido político *Igualdad*, que se va sumando a la oposición extraparlamentaria para llegar a la Constituyente.

En su capacidad de incidencia en la política de vivienda, por ejemplo, el MPL ha formulado una propuesta de decreto de autogestión, a ser incluido en los reglamentos del Minvu. Este ejercicio –en el cual tuve el honor de participar– aportaba al lenguaje ministerial del subsidio habitacional un sinnúmero de propuestas para apoyar la capacidad de gestión de los grupos autogestionarios. Las principales: que el Serviu abriera su banco de terrenos a las propuestas poblacionales y facilitara servicios de compra-venta durante toda la fase de los proyectos, considerando el suelo como una forma de garantía para ir adelantando los giros del subsidio; y que profesionales del Serviu acompañaran el proceso de cada proyecto.

La propuesta, entonces, era constituir una *bolsa de gestión* con los valores del suelo, del subsidio, de los ahorros y de la asistencia técnica, para que los comités de vivienda pudieran trabajar de forma autónoma en su acción autogestionaria. La formulación de la propuesta de decreto se hizo a invitación del Minvu a mediados de 2011. Al cabo de tres meses salió la nueva reglamentación de la vivienda para la "vulnerabilidad" –ya era bien difícil

19 Charlotte Mathivet, "El movimiento de pobladores en lucha", en "Ciudades para tod@s. Hacia el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias", HIC, 2010.

20 Corporación es la figura legal en Chile de entidades privadas de desarrollo.

compatibilizar ideas de autogestión con el sesgo de siempre de focalización social a los vulnerables– sin la menor mención de la propuesta formulada por los pobladores. La lucha continúa y los pobladores seguirán presionando, en las mesas de negociación y en la calle, para un reconocimiento de las alternativas de la producción social del hábitat.

El MPL también está en un programa de reconstrucción pos-terremoto en pleno centro de Santiago. Las políticas públicas expresadas en los distintos programas de mejoramiento y compra de vivienda nueva estuvieron dirigidas, en la lógica de focalización de siempre, sólo a los propietarios damnificados pero no así a los arrendatarios, quedando cientos de ellos prácticamente en la calle o con sus viviendas con daños irreparables.

Un grupo importante de estas familias decidió organizarse bajo el alero del MPL, comenzando el inicio de un camino autogestionario. El primer paso fue la búsqueda de terrenos, la organización de la situación social de las familias y la deliberación sobre las soluciones a adoptar. También se sostuvieron conversaciones con el municipio de Santiago –que veía como única solución quintuplicar el ahorro familiar– y con el Serviu –que proponía como única solución encontrar un terreno fiscal–. Tras un año de desarrollo, el resultado era claro: la especulación inmobiliaria en el casco histórico se convertía en la principal barrera para que la gente materializara su derecho a la vivienda y la ciudad.

El mismo proceso de participación de las familias en la gestión habitacional arrojó una alternativa: “Si en Peñalolén no queremos gente sin casa, en el centro de la ciudad no queremos casas sin gente”²¹. La especulación sobre el suelo eriazos en el centro de la ciudad reproduce rincones habitables en desuso, y algunos de ellos son de propiedad fiscal. Ésta fue la opción que tomaron las familias del MPL Santiago.

Así nace la Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión, la Red-IRA. En la práctica, la Red cuajó por las siguientes razones: si lo necesario era ahorrar para que los damnificados arrendatarios se quedaran en el centro de la ciudad, se requería de un medio que permitiera a un grupo importante de familias dicha posibilidad; si el camino era la búsqueda de terrenos fiscales, los inmuebles abrían la puerta para procesos de densificación predial en el casco histórico sobre suelo estatal. Y se debían defender los terrenos desde adentro, para evitar su venta a privados. De ahí la “recuperación” de inmuebles.

A su vez, tres variables socio-políticas motivaron el despliegue de la Red: la necesidad de impulsar una práctica de conquista del derecho a la ciudad y al derecho a la vivienda adecuada por parte de los sectores populares; abrir una alternativa técnica para una estrategia efectiva de renovación del casco histórico de la ciudad, y la necesidad que dicha experiencia corresponda a la producción social del hábitat, en términos de autogestión habitacional y autoconstrucción de vivienda.

Hoy ya son tres los inmuebles recuperados en el centro de Santiago. Son casonas viejas y abandonadas. Dos de ellas corresponden a terrenos públicos y la negociación de compra se anuncia complicada, porque el ministerio de bienes nacionales propone licitarlos al mejor postor. La tercera es una propiedad del arzobispado, que está realizando todas las gestiones necesarias para asegurar la factibilidad del proyecto de la Red IRA. Por parte del Minvu y de la Municipalidad, el discurso apoya la iniciativa autogestionaria; habrá que ver en la práctica qué intereses prevalecen, entre la tentación política de cortar la cinta de un proyecto para los pobres en el centro de la ciudad –teniendo en cuenta que esto no se da desde hace muchos lucros– y la presión de la cámara de la construcción.

Sean cuales sean las decisiones de las autoridades de turno, las nuevas propuestas poblacionales autogestionarias, de propiedad colectiva, de organización cooperativista, de ayuda mutua, de cambio en la normativa territorial y de reconocimiento de los derechos a la vivienda digna y del derecho a la ciudad, están en el aire y en la práctica. Como en los temas de la enseñanza, hoy en Chile están dadas las condiciones para la ‘reconstrucción social del subsidio habitacional’.

21 La experiencia está documentada en “Carpeta de Inmuebles Recuperados por Autogestión. Una alternativa de Producción Social del Hábitat y de conquista del Derecho a la Ciudad”, Red IRA, del MPL, Santiago, 2011 (no publicada). Ver videos en <http://www.frequency.com/video/red-ira-inmuebl/12051233>

Bibliografía

- Ducci, María Elena (1994). "Análisis crítico de la política de vivienda en Chile." Documentos, Serie Azul. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Held, Günther (2000). *Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Serie Financiamiento del Desarrollo 96. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Poduje (2011). Guetos en Chile. Report. Atisba, Estudios & Proyectos Urbanos.
- Rodríguez, Alfredo and Ana Sugranyes (2010). "Introducción: Aportes para un debate." In: *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, ed. by Alfredo Rodríguez and Ana Sugranyes. Santiago, Chile: Ediciones SUR.
- Salas, Julián (2002). "Latinoamérica: hambre de vivienda." *Boletín del Instituto de la Vivienda* (Santiago, Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile) 17, N° 45:58–69.

Comentario de Georgina Sandoval, México

Conviene puntualizar el tema de la ponencia de Anasobre el aprendizaje y reflexiones sobre la política de financiamiento de la vivienda, y podemos poner la atención en el papel del subsidio y desde qué perspectiva se lo implementa, la experiencia chilena y el análisis que acabamos de escuchar nos muestran que la perspectiva, de todos los gobiernos en América Latina ha sido el de mercantilizar la vivienda, han dejado el papel de construir viviendas a la iniciativa privada y la única posibilidad de intervención de los estados es a través del papel del subsidio, entonces la pregunta es cuál es el resultado después de ese tipo de intervención subsidiaria, finalmente ¿a quién están favoreciendo con la vivienda de subsidio, a la población más pobre o a los desarrolladores de vivienda?

CRISIS INMOBILIARIA EN ESPAÑA Y LAS VULNERACIONES AL DERECHO A LA VIVIENDA

Vanesa Valiño - Observatori DESC, Barcelona, España



La situación del derecho a la vivienda de las personas con hipotecas impagables en el Estado español: ¿crisis habitacional o estafa generalizada?

Muy buenos días, es un gusto estar compartiendo con ustedes la realidad actual de la vivienda en mi país. Esta presentación tiene como objetivo mostrar los efectos concretos de la crisis económica global en el derecho a una vivienda digna en el Estado español. En concreto, la tesis que se defiende es que en el caso español la actual crisis inmobiliaria es producto de una estafa promovida por determinados actores como los directivos de las entidades bancarias, y de las grandes empresas inmobiliarias y de la construcción. Esta estafa significa que cientos de miles de familias, muchas de ellas procedentes de países como Bolivia, Ecuador, Marruecos, etc., no sólo pierdan sus casas, sino que además queden endeudadas de por vida.

1. El origen del problema: la política urbanística y de vivienda del Estado español

La política urbanística y de vivienda del estado español se ha caracterizado históricamente por la concepción de la vivienda como un bien de inversión antes que como un bien de primera necesidad. Esta concepción de la

22 Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, Máster en Cooperación al Desarrollo y en Estudios de Género. Desde el 2000 trabajo en el Observatorio de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Barcelona, desde el 2006 como Directora. En los principales temas de estudio e investigación destaca la promoción de los derechos sociales y en particular el derecho a la vivienda desde una perspectiva feminista. Coordino diversas publicaciones entre ellas: "Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis", Observatori DESC 2009, y "Ejecuciones Hipotecarias y Derecho a la Vivienda: estrategias jurídicas contra los desalojos por motivos económicos", Observatori DESC 2010. El Observatori DESC es una plataforma de organizaciones y personas dedicada a promover todos los derechos humanos, en especial los derechos sociales, como derechos fundamentales de todas las personas. En los últimos años, con motivo de la situación de crisis habitacional que vive el Estado español, el Observatori ha realizado especiales esfuerzos por defender el derecho a una vivienda adecuada frente a los desalojos por motivos económicos.

vivienda como negocio se refleja, por un lado, en el constante impulso público a la construcción de viviendas por parte del sector privado. Así, con el objetivo de posibilitar la construcción masiva de viviendas se procedió a la recalificación continua de terrenos sin que importase, necesariamente, su ubicación o adecuación a criterios ambientales, o que la construcción de nuevas viviendas respondiese a demandas residenciales reales²³.

En realidad, durante muchos años las operaciones de reclasificación de suelo impulsadas por los ayuntamientos han estado ligadas a la obtención de financiamiento y a procesos especulativos y de corrupción, antes que a la resolución de problemas habitacionales reales²⁴. La espectacular urbanización del territorio estatal llevada a cabo durante los últimos años se ha llevado a cabo con independencia de los planes urbanísticos aprobados, y sin tener en consideración cuestiones de impacto ambiental.

Por otro lado, para favorecer el crecimiento del sector de la construcción, junto al impulso de la urbanización del territorio, la política de vivienda ha promovido exclusivamente el régimen de propiedad privada. A través de diversas fórmulas como la desgravación fiscal y de distintas facilidades como el acceso al crédito, la propiedad privada se ha posicionado como el principal régimen de tenencia en detrimento de otras formas más accesibles como el alquiler, la cesión de uso, la propiedad colectiva o el derecho de superficie²⁵.

De esta forma, las necesidades residenciales de la población han estado normalmente subordinadas al negocio inmobiliario de los bancos y de las grandes empresas inmobiliarias. A diferencia de lo que ocurre en el resto de Europa, incluso la construcción de viviendas públicas (Viviendas de Protección Oficial, VPO) ha respondido tradicionalmente a la voluntad de estimular al sector de la construcción, antes que a facilitar el acceso a una vivienda digna a los colectivos en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, las viviendas públicas se han construido mayoritariamente durante periodos de crisis económica con el objetivo de reactivar la economía, en régimen de propiedad privada y a precios muchas veces inaccesibles para las personas empobrecidas.

2. El sobreendeudamiento de las clases populares durante el boom inmobiliario

La centralidad del negocio inmobiliario adquirió proporciones colosales durante el boom inmobiliario que tuvo lugar en España entre 1997 y 2007. Estos años se caracterizaron por un notable incremento de la liquidez en el ámbito internacional y una rentabilidad inmejorable de las inversiones inmobiliarias. Este "tsunami de liquidez" significó el acceso indiscriminado al crédito por parte del sector de la construcción. De hecho, durante el boom inmobiliario casi el 70% del crédito al sector privado estaba vinculado al sector de la construcción.

La generalización del crédito facilitó, por ejemplo, que España se convirtiese en el país de la Unión Europea con más kilómetros de autopistas y de trenes de alta velocidad por metro cuadrado, y que liderase el consumo de cemento²⁶. El parque de viviendas, por su parte, creció en una cuarta parte. Muchas de estas viviendas se construían en urbanizaciones alejadas de los centros urbanos, o bien en emplazamientos turísticos difuminados a lo largo de la costa y respondían antes a procesos especulativos que a la resolución de demandas residenciales reales.

Así, pese al significativo aumento de las viviendas disponibles y aunque el valor real de los salarios no crecía, durante los diez años que duró la burbuja inmobiliaria el precio de tasación de las viviendas se triplicó. El encarecimiento de los bienes inmuebles, junto a determinadas intervenciones urbanísticas orientadas a "embellecer" zonas empobrecidas generalizó distintas prácticas abusivas. Una de estas prácticas es la que se conoce como acoso inmobiliario o mobbing.

El mobbing, es decir, la adopción de medidas orientadas a forzar la expulsión de inquilinos, o propietarios en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de poder vender o alquilar a un precio más alto, se expandió en

23 Derecho a la Vivienda y Políticas Habitacionales: Informe de un Desencuentro, Observatori DESC, 2008.

24 La corrupción urbanística se encuentra entre las principales causas que hacen que España continúe cayendo en el Índice Global de Percepción de la Corrupción, situándose en el año 2011 junto a Chipre, Estonia y Botswana, en el puesto 31 de un total de 180 países, según el Informe Global sobre la Corrupción realizado por la ONG Transparencia Internacional.

25 "El caso de España une el predominio aplastante de la vivienda en propiedad de los hogares a la relajación del planeamiento urbano y territorial... España llegó a ser el país de la Unión Europea con mayor porcentaje de viviendas ocupadas en propiedad y con menores porcentajes de viviendas en alquiler y en alquiler social. Solo en los últimos tiempos se ha visto aventajado en porcentaje de viviendas en propiedad por algunos de los antiguos países del Este, que sometieron sus stock de vivienda pública o cooperativa a drásticos procesos de privatización" Manuel Naredo, *El modelo inmobiliario español y sus consecuencias*, Madrid, 2012.

26 *El modelo inmobiliario español y sus consecuencias*, José Manuel Naredo, Madrid, 2011.

los centros urbanos de numerosas ciudades como Barcelona, Sevilla o Madrid. En el caso de Catalunya, el año 2006, por ejemplo, el aquel entonces Consejero de Vivienda y Medioambiente, señor Francesc Baltasar, estimó en 10.000 las familias víctimas de acoso inmobiliario.

Junto al mobbing, la burbuja inmobiliaria propició otro tipo de atropellos como la discriminación de las personas inmigrantes extracomunitarias interesadas en alquilar una vivienda, o el crecimiento de situaciones de infravivienda y hacinamiento. No obstante, la práctica abusiva más extendida durante el boom inmobiliario fue el sobreendeudamiento de las familias²⁷. De esta forma, el notable incremento del precio de las viviendas fue de alguna forma encubierto mediante la generalización del sobreendeudamiento de las familias.

En este contexto, llegó a financiarse hasta el 120% del valor de las nuevas viviendas, con cuotas que podían pagarse en 40 e incluso 50 años. Muchas de las condiciones se pactaron a través de publicidad engañosa, que descartaba escenarios predecibles como una subida de intereses o una situación de recesión económica, o que incluía cláusulas de difícil comprensión para sus destinatarios.

El repertorio de prácticas abusivas es vasto: concesión de “hipotecas crecientes”, que comenzaban con cuotas accesibles en función de los ingresos de la unidad familiar, pero que en poco tiempo llegaban a triplicarse; inclusión forzosa en las hipotecas de productos adicionales de dudosa utilidad, como seguros de desempleo cuya letra pequeña concretaba que tan sólo serían efectivos cuando la persona desempleada tuviese previamente un contrato indefinido; establecimiento de avales cruzados, a través de los cuales familiares y amigos, pero también personas desconocidas entre sí, se comprometían a responder no sólo por su hipoteca sino por la hipoteca del resto en caso de impago e inclusión de “cláusulas suelo”.

Por su parte, el acceso a una vivienda en régimen de alquiler tan sólo encontraba inconvenientes. A la escasez de viviendas de alquiler y la ausencia de condiciones mínimas de habitabilidad de muchas de ellas, se sumaba la imposición de condiciones de difícil cumplimiento como avales de seis meses y hasta de un año, además de precios igualmente desorbitados. Las personas inmigrantes debían además soportar discriminaciones en función de su nacionalidad, color de piel, ausencia de contratos laborales de larga duración, etc. Estos obstáculos se veían reforzados por una legislación de arrendamientos urbanos que posibilita subidas indiscriminadas de las rentas cada cinco años, y por un mensaje reiterado hasta la saciedad según el cual “alquilar era tirar el dinero”.

Si bien el sobreendeudamiento para acceder a una vivienda se generalizó entre amplios sectores de la población, el colectivo de personas inmigrantes se vio especialmente afectado. La discriminación racial, la ausencia de redes familiares en el país y su ubicación en sectores económicos caracterizados por la temporalidad (sector servicios y de la construcción) representaban verdaderos obstáculos para acceder a una vivienda en alquiler. No así, en cambio, para contratar una hipoteca.

3. El estallido de la burbuja inmobiliaria

A finales de 2007 se produce en Estados Unidos la crisis de las hipotecas basura. Las consecuencias de esta crisis se hicieron notar rápidamente en el estado español. La contracción del crédito internacional afectó gravemente al negocio inmobiliario, sector estratégico en cuanto al empleo. Así, la tasa de desempleo ha aumentado desde un 8% en 2007 a más del 22% en 2012.

El desempleo, que afecta especialmente a personas jóvenes y al colectivo de migrantes, se tradujo en crecientes dificultades para hacer frente al pago de la hipoteca. Así, a partir de 2008 y hasta la fecha, se ha producido un aumento sin precedentes en el número de ejecuciones hipotecarias. En total, desde 2007 y hasta 2011 se han iniciado 323.495 procedimientos²⁸. Desgraciadamente, no existen datos oficiales respecto al número de procedimientos que se refieren a viviendas habituales. Las cifras no distinguen entre viviendas secundarias o locales comerciales. Tampoco existen datos oficiales que informen respecto a las características de la población

27 El endeudamiento familiar en España experimentó un crecimiento vertiginoso del 45 % en 1995 ó el 76,7 % en 2001, hasta el 143% en 2008. Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: Estrategias jurídicas frente a las ejecuciones hipotecarias, Vanesa Valiño, Observatori DESC, 2009.

28 Según cifras del Consejo General del Poder Judicial el número de ejecuciones hipotecarias pasó de 25.943 en 2007 a 58.686 en 2008, 93.319 en 2009, 93.636 en 2010 y 77.854 en 2011. Por su parte los lanzamientos, es decir los desalojos por parte del poder público pasaron de 26.748 en 2008 a 58.241 en 2011.

afectada, es decir, si se trata de familias con niños, de personas jóvenes, o de colectivos de personas migrantes, etc. En todo caso, los más de 160 desahucios diarios que están teniendo lugar ponen de manifiesto que un número significativo de ejecuciones hipotecarias se refieren a desalojos por motivos económicos de miles de familias.

La problemática de las personas con hipotecas impagables no tiene sólo que ver con la pérdida de la vivienda. En realidad, la especial gravedad se refiere a que la legislación española permite que las entidades financieras puedan adjudicarse la vivienda por el 60% del valor de tasación y perseguir a las familias por el resto del importe, más intereses corrientes, penalidades por mora y costes judiciales. Esto significa que si el inmueble se adquirió durante los últimos años de burbuja inmobiliaria y por lo tanto apenas se ha amortizado parte del capital principal, las personas ejecutadas quedan sin vivienda y con deudas de cientos de miles de euros²⁹.

La dramática situación de las personas incapaces de pagar su cuota hipotecaria y mucho menos las deudas posteriores a la entrega de la vivienda, organizadas en Plataformas de Afectados por la Hipoteca, ha generado un gran debate social. El Gobierno, sin embargo, se muestra contrario a adoptar las medidas necesarias para rescatar a las familias sobre endeudadas. Tampoco se está abordando la contradicción que significa disponer de un enorme parque de viviendas vacías a la par que aumenta el número de personas sin alojamiento³⁰. Así, a diferencia de la rápida transfusión de recursos inyectados a las entidades financieras, las medidas orientadas a resolver la problemática de las familias han sido tímidas y de escaso alcance³¹. La última, el Código de Buenas Prácticas Bancarias impulsado por el Gobierno del Partido Popular el pasado mes de marzo. Esta medida, supuestamente orientada a resolver el sobre endeudamiento hipotecario permitiendo la cancelación de la deuda con la entrega de la vivienda, establece condiciones muy restrictivas. El tope consignado al monto de las hipotecas, 200.000€ en ciudades como Barcelona y Madrid, a la vez que la imposibilidad de que puedan acogerse las hipotecas que tengan avalistas con capacidad de pago, significa dejar fuera a la gran mayoría de afectados por el proceso de la burbuja inmobiliaria.

Ante la negativa del gobierno de atender la problemática de las familias, y gracias a la movilización de los propios afectados a través la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), se ha conseguido impulsar una campaña ciudadana para los casos en que la ejecución hipotecaria se refiera a la única vivienda. Se trata básicamente de tres propuestas: 1. Dación en pago, es decir, que la entrega de la propiedad de la vivienda a la entidad financiera cancele la totalidad de la deuda hipotecaria; 2. Paralización de los desahucios, permitiendo que las familias que lo deseen puedan continuar en las viviendas ejecutadas en régimen de alquiler social, es decir, dedicando un máximo del 30% de sus ingresos al pago del alquiler; 3. Aplicación retroactiva, es decir, aplicación a todos los casos de ejecución hipotecaria de vivienda habitual³².

Esta propuesta se ha articulado a partir de una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) impulsada por la PAH, los sindicatos mayoritarios, la Taula del Tercer Sector, la Confederación de Asociaciones de Vecinos y el Observatorio DESC. Este mecanismo resulta ciertamente débil ya que la recogida de las 500.000 firmas necesarias no garantiza un cambio en la legislación existente. Sin embargo, se espera que el proceso de recogida de firmas visibilice el descontento social ante una política que con el supuesto objetivo de salvar a los bancos está condenando a cientos de miles de familias a deudas impagables.

29 Como decenas de miles de “deudores de buena fe” desde que comenzó la crisis, Luisa Pinales, dejó de pagar las letras de su hipoteca cuando se quedó sin trabajo, en 2008. Sin embargo, siguió pagando la parte que sus escasos ingresos le permitían cubrir, un gesto que a su banco no le impidió trasladar el caso a los juzgados e iniciar un proceso de ejecución hipotecaria. Como la mujer era autónoma, ni siquiera ha podido percibir una prestación por desempleo. Ibercaja se hizo con la vivienda por el 50% de su valor de tasación en una subasta judicial que quedó desierta y desde entonces le reclama una deuda de unos 200.000€, una auténtica condena vitalicia. Luisa malvive actualmente gracias al precario sueldo de su hija, que apenas alcanza los 700 euros.

30 Según datos del Censo de Población y Vivienda 2011 el número total de viviendas vacías en España asciende a 3.091.596. A su vez, las entidades financieras estiman que el stock de viviendas nuevas sin vender se sitúa entre las 700.000 y el millón.

31 Con motivo de la crisis financiera ya en 2008 el gobierno creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) básicamente orientado a rescatar al sector financiero y con una dotación de 9.000 millones de euros.

32 Para más información sobre la ILP consultar la página “Que no te hipotequen la vida” http://www.quenotehipotequenlavid.org/?page_id=63.

EXPERIENCIAS EN LA INTERACCIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA - Lic. Carmen Gonzales Altamirano - FUPROVI - Costa Rica



Buenos días a todos y a todas, es un placer estar en esta bellísima ciudad, me han pedido que aborde el tema de políticas financieras en mi país, trataré de ahondar todo lo que tiene que ver con los aspectos de las relaciones entre los actores y algunos problemas que hemos visto. El sistema financiero para la vivienda de Costa Rica está inspirado en la experiencia en Chile, por lo tanto también arrastramos una serie de problemas y defectos de este sistema.

La articulación de actores para el desarrollo puede definirse a través de la utilización de una serie de conceptos teóricos asociados como coordinar, cooperar y concertar, los cuales se vinculan a una comprensión compleja de la “unidad en la diversidad” en el mundo contemporáneo.

Si se busca el significado de la palabra **articular**, el diccionario habla de: “unir”; “enlazar”; “juntar” y **articulación** refiere a la acción y efecto de articular o articularse. Al referirse al verbo **coordinar** se pone más el acento en “arreglar, organizar, regular, ordenar o disponer”. En el caso de **cooperar** se hace referencia a “coadyuvar, colaborar, contribuir, favorecer, participar. Obrar para un mismo fin con otro u otros”. Finalmente **concertar** refiere a “armonizar, componer, arreglar, conciliar, acordar, pactar, convenir”.

La articulación habla de una acción referida a provocar la unión, el enlace entre varios actores. Al lograrse, puede organizarse (coordinarse) de determinadas maneras, para lo cual será necesario alguna forma de colaboración (cooperación) ya que se persiguen iguales objetivos. En la medida que estas acciones logran

33 Es Lic. en Relaciones Internacionales, con especialidad en Política Internacional. Fue Asistente Técnica en la Presidencia de la República de Costa Rica. Posteriormente fue Asesora en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica. Desde hace 16 años trabaja en La Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), de la cual es socia Fundadora. Actualmente, se desempeña como Gerente de Desarrollo e Investigación, teniendo bajo su responsabilidad las áreas de Fortalecimiento Comunal; Sistematización, Investigación y Publicaciones; Gestión Ambiental, Gestión de recursos; Sistema de Información de Vivienda y Desarrollo Urbano; relaciones de cooperación internacional. A nivel internacional ha coordinado en representación de FUPROVI los programas FICONG y FORTAL para Centroamérica, México y El Caribe y hoy coordina el Grupo Hábitat de ALOP. Ha sido autora y coautora de un número importante de documentos y de artículos publicados en revista y participa en el Comité Editorial de FUPROVI.

afirmarse a través de la negociación, se podrá acordar, pactar, convenir (concertar) en base al respeto de los intereses de las partes en juego.

En Costa Rica el camino recorrido en materia de acceso a una vivienda digna de los sectores de menores ingresos ha estado mediado por un Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) en el cual por definición, requiere que los actores del sector vivienda, donde FUPROVI ha sido uno de estos actores, deben articular, coordinar, cooperar y concertar para lograr impactar los indicadores globales de vivienda y asentamientos humanos del país.

Para tener una mejor comprensión del camino recorrido, esta ponencia, inicia revisando los antecedentes históricos que contribuyeron a la conformación del SFNV, del cual se hace una sinopsis que se detalla en el siguiente apartado. Posteriormente, se analizan los avances en política pública a la luz de las administraciones de gobierno que le han dado un enfoque particular según los intereses políticos contemplados en cada Plan de Desarrollo Nacional con vigencia de cuatro años.

El siguiente apartado se centra en analizar los mecanismos de articulación que han caracterizado a los actores vinculados al SFVN, se ejemplifica como ha sido la dinámica de la articulación en el escenario costarricense con el caso de FUPROVI como un actor de la sociedad civil que trabaja el tema de vivienda social y desarrollo comunal.

Finalmente en las consideraciones, se puntualizan las principales conclusiones y retos en la temática a 25 años de creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

El "Balance del Sector Vivienda, 15 años de ensayos y omisiones" y la "Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2010" son las investigaciones realizadas por FUPROVI que han dado sustento y referencia a esta ponencia.

ALGUNOS ANTECEDENTES

Históricamente, el Estado costarricense ha tenido iniciativas importantes tendientes a buscar alternativas de solución a los problemas ligados con la situación habitacional. A manera de ejemplos, se pueden citar varias de estas iniciativas, como la "Cooperativa de Casas Baratas, La Familia", en la década de 1940. En las postrimerías de la década de 1930, se había formado la Junta Nacional de la Habitación; a mediados de los años 40 se creó el Departamento de la Vivienda en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); diez años después, en 1954, se crea el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU); en 1961 se promulga la Ley N°2760 para la erradicación de tugurios; en 1971 se crea el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con la finalidad de atender a la población más pobre del país y, dentro de sus acciones, brindar soluciones de vivienda para su población meta; en 1979, mediante decreto Ejecutivo se establece el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). En este mismo año, por decreto Ejecutivo N° 10458-P-DP, se creó el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos (Aguilar y Brenes, 1993).

Más adelante, durante la Administración Monge Álvarez, en 1983 se declara emergencia nacional el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos, con la finalidad de intervenir de manera más expedita sobre el problema. Unos años más tarde, durante la primera Administración Arias Sánchez, en 1986 se declara emergencia nacional, la "Erradicación de Tugurios", y se crea la Comisión Especial de Vivienda (CEV), la que "se encontraba adscrita a la Comisión Nacional de Emergencia, lo cual le permite operar sin tener que aplicar los procedimientos concursales normales de contratación administrativa (licitación pública, privada o restringida), por así consignarse en el artículo 4 de la ley 4374, lo que le permite iniciar de forma inmediata las contrataciones de bienes y servicios tendientes a erradicar los tugurios existentes" (FUPROVI, 2005).

Esta amplia creación de mecanismos, instrumentos e instituciones, no fueron suficientes y adecuados para solucionar un problema, que por el contrario, parecía iba en crecimiento, con el agravante, para el gobierno de turno, que la población necesitada de vivienda se estaba organizando, e iniciaba un movimiento de lucha por vivienda digna que amenazaba con gran fuerza.

En la segunda mitad de la década de los 80 y cuando asume la administración, Arias Sánchez, los grupos de vivienda se han politizado, organizado y se dan invasiones de terrenos con cierto detalle de planificación.

Eran invasiones dirigidas desde agrupaciones políticas de izquierda y desde el Partido Liberación Nacional, el mismo que había llevado al poder al presidente Arias.

Es en ese contexto que asume el gobierno de Arias Sánchez, luego de haber ganado las elecciones utilizando como uno de los estandartes de su campaña, la promesa de construir 80,000 viviendas. Con esta promesa bajo el brazo, con invasiones de terreno de gran envergadura, con manifestaciones en las calles de miles de familias pidiendo soluciones de vivienda y en un contexto económico marcado todavía por los efectos de la crisis, era necesario una respuesta de “impacto”, un giro de timón para enfrentar la situación existente.

A continuación se presenta una tabla que resume hechos históricos que marcan la atención del problema habitacional en Costa Rica, destacándose para efectos de esta ponencia la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) en 1987.

Tabla No.1

Resumen Histórico de iniciativas para atención problema habitacional en Costa Rica

Iniciativas en torno a la problemática habitacional de Costa Rica	Periodo
Creación Junta Nacional de la Habitación	Finales años 30
Creación “Cooperativa de Casas Baratas, La Familia”	Década 1940
Creación Departamento de la Vivienda en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	Mediados de los años 40
Creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	1954
Promulga la Ley N°2760 para la erradicación de tugurios	1961
Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (una de sus acciones brindar soluciones de vivienda para su población meta)	1971
Establecimiento del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) (Decreto Ejecutivo)	1979
Creación del Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto Ejecutivo N° 10458-P-DP)	1979
Declarada emergencia nacional el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos.	1983
Declarada emergencia nacional la “Erradicación de Tugurios” y con ello , se creó la Comisión Especial de Vivienda (CEV)	1986
Incremento de grupos de vivienda organizados. Se dan invasiones a terrenos estatales y se incrementan manifestaciones en las calles.	Segunda mitad década años 80
Hito histórico: Creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) (Ley N° 7052) y con ella El Banco Hipotecario de la Vivienda.	1987
Fuente: FUPROVI. (2009).15 años de ensayos y omisiones.	

SISTEMA FINANCIERO NACIONAL DE LA VIVIENDA

Su creación

Ante un complejo panorama nacional en materia habitacional tanto en términos cualitativos como cuantitativos, se da en 1987, la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), al amparo de la Ley N° 7052. Este Sistema tiene como “objetivo principal fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios.” (Ley 7052, art. 1) En esa misma Ley, en el art. 4 se crea el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), como ente rector del SFNV.

Se ha querido destacar este hecho como un hito histórico y un referente dentro de las iniciativas o respuestas del Estado costarricense, para enfrentar la situación del Sector Vivienda, ya que representa ese “golpe de timón” que se hacía necesario y que se venía gestando. Por ejemplo, se rompe con la forma de operar de la participación del Estado para atender el problema de vivienda, particularmente de los sectores de menores ingresos. Tradicionalmente, el Estado se encargaba directamente de la construcción de la vivienda popular, por medio de instituciones públicas tales como la CCSS, el INVU o el IMAS.

Ahora, su función se circunscribe a brindarle condiciones a estos sectores para que puedan “salir” al mercado a comprar su solución habitacional. Por lo tanto, se requiere que las familias cuenten con los recursos para pagar el valor de mercado de la vivienda. Pero como éstas carecen de recursos para tal efecto, deben recurrir al crédito, al cual, por sus ingresos limitados, no tienen acceso suficiente para pagar el valor de la vivienda. Por tal motivo, a estas familias de bajos ingresos³⁴ el BANHVI les otorgará un Bono Familiar de Vivienda (BFV), como complemento del crédito, que les asigne una de las entidades autorizadas del Sistema, para que puedan adquirir la vivienda.

En relación con el Bono Familiar de la Vivienda, hay que decir, que transcurridos estos 25 años, ha sufrido modificaciones en su concepto. Nace como un complemento al crédito que las familias pueden optar, y debe ser pagado en un plazo y forma determinada. Sin embargo, a los 4 años de su creación, se realiza un cambio a la Ley, para que sea gratuito, hasta la fecha. Además, a nivel de reglamento se han aprobado otras “distorsiones” de su naturaleza, que han ocasionado, que prácticamente, la política de vivienda de los últimos gobiernos gire alrededor de éste y concretamente del BANHVI, en función de cuántos Bonos Familiares de Vivienda (BFV) se entreguen por Administración.

No obstante lo anterior, se señala el surgimiento del SFNV, como un punto de cambio en la política pública del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, que pretendía dinamizar el sector financiero, fundamentalmente el de la vivienda por medio del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) y canalizar recursos para incentivar la construcción, particularmente de la vivienda popular, por medio del Fondo de Subsidio para Vivienda (FOSUVI). A esto se suman un conjunto de transformaciones que experimenta el país, producto del enfoque sobre el modelo de desarrollo, que se caracterizó por la incorporación de los postulados “neoliberales” en boga en ese momento por América Latina. Los Programas de Ajuste Estructural, la Agricultura de Cambio, la Apertura de Mercados, la retirada del Estado de algunas actividades productivas y de servicios o la apertura a la privatización, son parte de esa transformación del Estado costarricense y, a las cuales, el sector vivienda no estuvo exento.

A 25 años del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

El SFNV está estructurado principalmente por dos grandes fondos, El Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI), y el Fondo de Subsidio para Vivienda (FOSUVI). EL primero de ellos se crea con el objetivo de “proveer recursos permanentes y del menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales del Sistema, que serán canalizados a través del Banco” (Ley 7052, Art. 41). En el artículo 43 de la citada ley se señalan las fuentes de financiamiento, en él se establece que “Los recursos del FONAVI provendrán del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, de los depósitos que capte y de los empréstitos que contrate el Banco para ese fin”.

Luego de años de la creación del Sistema, en un panel de expertos reunidos para discutir alrededor de la evolución de la política de vivienda en ese periodo³⁵, uno de los criterios generalizado es que las condiciones actuales, difieren de las condiciones en las que se creó el SFNV. Principalmente en lo que respecta al FONAVI, se señala que actualmente existe un fuerte movimiento de recursos alrededor del crédito para vivienda, así como una gran cantidad de entidades que brindan ese servicio: bancos públicos, bancos privados, mutuales, cooperativas y otras instancias, como fondos de empleados y la CCSS. Por lo tanto, el sentido con el que se estableció el FONAVI originalmente no se ha cumplido y el contexto ha variado, lo que motiva a una revisión de su papel bajo las nuevas condiciones (Estado de La Nación, 2009).

Si el FONAVI, no ha cumplido con los objetivos para los que fue creado y, si los objetivos para su creación no se ajustan al contexto actual, ¿qué razón tiene que siga existiendo? Esa fue una de las preguntas que salieron a discusión en el encuentro de especialistas antes mencionado. A partir de la discusión generada alrededor del tema, otra de las interrogantes surgidas fue la de si el BANHVI debería dedicarse únicamente a la entrega de los bonos.

34 Familias con ingresos hasta un monto de 4 salarios mínimos de un obrero no calificado de la industria de la construcción. (Art. 51, Ley N° 7052).

35 Taller de Consulta: Tema Vivienda. Programa Estado de la Nación, 14 de abril 2009.

El otro componente, eje fundamental del SFNV es el FOSUVI, el que originalmente tenía como propósito, propiciar el acceso a la vivienda a los sectores populares a partir de complementar los créditos de los Entes Autorizados, de manera tal que las familias tuvieran acceso a soluciones de vivienda de interés social adecuadas.

La forma de operar el Sistema, en sus orígenes, era que las familias, de hasta cuatro salarios mínimos, solicitaban un crédito, cuyo monto se establecía de acuerdo con los ingresos familiares. Como en general, para estos estratos de ingresos, el monto del crédito al que podían acceder no cubría los precios de mercado de las soluciones de vivienda popular, entonces el BANHVI, con fondos del FOSUVI, les otorgaba un Bono de Vivienda que funcionaba como un crédito a largo plazo, sin intereses y por un monto no mayor a 30 salarios mínimos de un obrero no calificado de la construcción.

Más adelante, durante la Administración Calderón Fournier (1990 – 1994), el SFNV, específicamente el FOSUVI, sufre una modificación sustancial (Ley 7208) por medio de la cual, los bonos familiares de la vivienda pasan a ser una donación a las familias beneficiadas con el mismo.

Las razones y las consecuencias de esta disposición, ha generado distintos puntos de vista. En criterio de algunos expertos en el tema, la medida se justificaba por cuanto el cobro de los montos correspondientes a los créditos de los bonos, al no tener intereses y por los plazos de recuperación, hacían que esta actividad no fuera rentable, no generaba ganancias y, por el contrario, se convertía en una carga y, por consiguiente, en un desestímulo para las Entidades Autorizadas (Estado de La Nación, 2009).

La modificación para que los BFV pasaran a ser una donación y no un crédito de largo plazo, sin intereses, se hizo para evitar procesos burocráticos y onerosos. Sin embargo, existen otros criterios, sustentados por personas (dirigentes) de las organizaciones de lucha por vivienda de ese periodo³⁶. De acuerdo con el criterio de ellos, estas organizaciones (de lucha por vivienda) se opusieron a la donación de los bonos, ya que esto significaba disminuir la cantidad de recursos para que más familias pudieran obtener una solución habitacional. La medida se llevó a cabo, por intereses políticos, para responder a compromisos de campaña del gobierno de turno (FUPROVI, 2009).

También esta gratuidad del bono, ha promovido su colocación política y no estratégica, es decir, su distribución no ha respondido siempre ha criterios de planificación, déficit habitacional, territoriales, etc. Además, se eliminó la posibilidad de darle algún nivel de sostenibilidad al FOSUVI, con el retorno, al menos en un porcentaje, de los recursos colocados en bonos.

El impacto del BANHVI, en cuanto a la situación del Sector Vivienda, es de grandes proporciones. Al 2008, la Institución había colocado 261,910 bonos familiares de vivienda (BANHVI, 2009), cantidad que representa un 21.4% del total de viviendas individuales ocupadas (VIO), de ese año. Lo cual significa que el Estado, en 22 años, había entregado una cantidad de bonos igual a una quinta parte del total de viviendas existentes en el país (FUPROVI, 2010).

La cantidad de BFV otorgados por el Estado en el periodo en mención, alcanza un monto de inversión de 849,581 millones de colones (de 2008). A pesar de la importante cantidad de recursos y de bonos colocados por el FOSUVI, en realidad estos solo son una pequeña parte de lo que se podría haber logrado, si se hubieran canalizado todos los recursos que por ley tiene asignado al FOSUVI. Esta situación demuestra la debilidad o la falta de gestión del BANHVI, como ente rector del SFNV, para demandar y exigir los recursos que le corresponden (FUPROVI, 2010).

EL SECTOR VIVIENDA, EN BUSCA DE UNA POLÍTICA

En materia de vivienda los últimos gobiernos han demostrado continuidad en cuanto a la manera de atender la situación habitacional del país. Esto se expresa en la falta de definición y de abordaje a los problemas de fondo en el Sector. Se ha carecido de una política integral, de mediano plazo, que permita un abordaje serio, sistemático y continuado. A pesar de que cada gobierno que asume tiene una lectura, un diagnóstico de la situación y una propuesta de abordaje, en la realidad cada Administración se reduce a una "política de los bonos". (FUPROVI, 2010).

36 Conversatorio con dirigentes y estudiosos del tema de vivienda y urbanismo. FUPROVI, junio 2009.

La ausencia de una política con acciones claras y eficientes para atender las necesidades de vivienda y asentamientos humanos del país, no se debe al desconocimiento de la situación existente. Cada Administración ha realizado su propio diagnóstico a partir de los cuales han planteado sus objetivos y acciones estratégicas, dando respuesta a sus intereses particulares.

A manera de resumen, sin pretender ser exhaustivos, la siguiente tabla muestra los énfasis que desde la creación del SFNV, han dado los distintos gobiernos en materia de política pública de vivienda y asentamientos humanos.

Tabla No. 2
Costa Rica: Énfasis programáticos en vivienda
1994/ 2010

Administración de Gobierno	Énfasis en el abordaje de Vivienda
Administración Figueres Olsen (1994 – 1998)	Enfoque hacia la comunidad y barrio “la unidad básica de la política de vivienda debía ser la comunidad misma. Las soluciones habitacionales requieren de una perspectiva que abarque un entorno más allá que la vivienda.
Administración Rodríguez Echeverría (1998 – 2002)	Transformación institucional, administrativa y funcional del sector. Además definió como objetivos; Uso y acceso a asentamientos humanos bien estructurados y provistos de los espacios públicos y privados adecuados. Atención prioritaria de los sectores sociales más necesitados, en asentamientos en precario, condición de tugurio, áreas peligrosas o nocivas. Énfasis en la atención de mujeres jefas de hogar, discapacitados, adultos mayores, en particular en la zona rural del país. Involucramiento de gobiernos locales, actores privados en la planificación, desarrollo y construcción de asentamientos humanos.
Administración Pacheco de la Espriella (2002 – 2006)	Atención a los precarios y tugurios y asentamientos consolidados; dinamizar inversión del sector construcción; Fortalecer SFNV; Desarrollo urbano y regional regulado, Oportunidad de vivienda a familias pobres y de ingresos medios.
Administración Arias Sánchez (2006 – 2010)	Erradicación de tugurios y precarios con vivienda y servicios básicos, soluciones habitacionales son subsidio y crédito. Desarrollar una experiencia demostrativa de intervención integrada en el ámbito comunal que pueda ser replicado en diversas zonas del país.
Administración Chinchilla Miranda (2011-2014)	Consolidación del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, con una visión de desarrollo integral y de ordenamiento territorial . Fortalecer al MIVAH como ente rector sectorial y su articulación con gobiernos locales; Fortalecer INVU como responsable del ordenamiento territorial y ejecución de proyectos para clase media. Trabajar con una perspectiva de hábitat inclusivo y de desarrollo integral; Desarrollo de asentamientos humanos integrales; Mejorar obtención de recursos para atención de estratos prioritarios del país; aumentar eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos regulares e implementar instrumentos financieros para atender necesidades de vivienda de diferentes estratos socioeconómicos.

Fuente: FUPROVI (2009). 15 años de ensayos y omisiones.

De esta rápida revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo, se desprende que los problemas alrededor del Sector Vivienda y, particularmente, la vivienda de interés social, son conocidos y, de hecho, las soluciones y propuestas de cada gobierno tienen sentido y están bien enfocadas en aras de enfrentar y superar los problemas identificados. No obstante, problemas señalados reiteradamente, como el de los precarios y tugurios, son una constante en el diagnóstico del sector cada cuatro años y en cada uno de los planes de desarrollo son un elemento esencial a atender.

Otro elemento presente en prácticamente todos los planes de desarrollo, es la importancia de un modelo de atención de los asentamientos humanos, más allá del aspecto de construcción de viviendas. En los diferentes planes, ya sea que se hable de barrios, comunidades o asentamientos consolidados, la lectura y la propuesta es clara, se debe incidir en los aspectos físicos, como infraestructura y servicios, tanto así como en la parte social.

La vivienda de interés social, la atención de los asentamientos en precario y la erradicación de tugurios, son los elementos predominantes en los contenidos de las políticas de vivienda propuestas por los últimos gobiernos mencionados. En todos hay acciones, pero no suficientes.

En materia de vivienda de interés social es donde se ven mayores resultados por la considerable inversión realizada en estos años, colocando subsidios de vivienda, especialmente en áreas rurales y semi urbanas. Hay una fuerte deuda en las áreas urbanas, donde se incluye precisamente la atención de los asentamientos en precario, los cuales por su complejidad requieren de una inversión mayor y de una atención especial, la cual tanto los actores privados y públicos no han querido asumir con la prioridad que el país requiere.

También hay que indicar que una carencia sustantiva en materia de planes, estrategias y políticas del Sector es la referida a la necesidad de vivienda de otros sectores de la población que no califican para el subsidio por sus ingresos, pero que por sus ingresos, no acceden a la oferta financiera y constructiva del mercado. En este sentido, se encuentra la clase media y media baja.

Hay que hacer notar que el actual Gobierno, ha realizado esfuerzos por promocionar mecanismos para la atención de este sector medio, tanto en el BANHVI como en los bancos estatales y privados, pero todavía no se ven resultados de impacto. Se considera que los desarrollos habitacionales mantienen un alto costo y que si bien, hay recursos en la banca en buenas condiciones, la crisis económica limita a las familias a acceder a ellos, por temor a no poder responder a las obligaciones que se contraen.

Finalmente, el interés y el compromiso de los diferentes gobiernos se reflejan también en situaciones como que luego de 30 años de creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, éste sigue siendo un Ministerio sin cartera. Desde su creación, el FOSUVI no ha recibido los recursos que por ley le corresponden por parte del 3% del presupuesto nacional y por el impuesto de ventas. Quiere decir que el sector vivienda y asentamientos humanos no ha recibido el reconocimiento político que merece ni los recursos que le corresponden.

Mecanismos de articulación de actores en el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y el SFNV

Como hemos visto a lo largo de este recorrido, Costa Rica no posee una Ley Nacional de Vivienda. Lo que existe son varios instrumentos de política con los cuales se norma la actividad operativa, estratégica y financiera del sector Vivienda y Asentamientos Humanos.

A nuestro criterio, los principales son el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, descrito anteriormente, que crea en su artículo 4, el Banco Hipotecario de la Vivienda como una entidad de Derecho Público, de carácter no estatal, con personalidad jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa, como ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Esa institución se mantiene bajo la supervisión del Estado Costarricense a través de la Auditoría General de Entidades Financieras y bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República.

La otra es el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos, que como se indicó, funciona desde su creación, sin cartera, es decir fue creado con una norma presupuestaria y no con una ley que le dé vida jurídica. Finalmente, el Instituto de Vivienda y Urbanismo, institución pionera en el ámbito de la vivienda popular y que hoy tiene responsabilidades importantes en el ámbito de desarrollo y ordenamiento urbano del país.

Para efectos de esta ponencia, nos enfocaremos en el BANHVI y en el MIVAH, ya que son lo que en los últimos años, han estado directamente vinculados con el manejo del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

En ambas instancias, han definido entre sus objetivos la necesidad de participación de diferentes actores que articulan en el Sector. Sin embargo, el hecho que existan estos enunciados, y que el sector considere, la convergencia de varias instituciones públicas y privadas; esto no garantiza de ninguna manera, que haya interacción y articulación de los actores involucrados, tanto en el funcionamiento del Sistema, como en la aplicación u operativización de una política o programa.

Considerando lo anterior, en el caso de Costa Rica, durante 25 años de creación el SFNV y 30 del MIVAH podríamos decir que se privilegiaron algunas condiciones que han permitido una interacción, que no ha sido la deseable, pero al menos posible.

Algunos elementos, que podrían haber facilitado que esta interacción se dé, son los siguientes:

1. Un país en cuya historia está presente la inclusión de los distintos sectores de la sociedad, como un elemento importante de su vida política, social y económica.
2. Un SFNV, que nace como respuesta de la movilización y la demanda social de un problema no atendido con la importancia requerida, esto de alguna manera ha permitido la presencia de la sociedad civil organizada en toda su evolución.
3. Énfasis de los sucesivos Gobiernos que de alguna forma han considerado importante en la articulación de actores para lograr concretar sus programas y metas. Como se vio en el cuadro resumen de los distintos gobiernos y sus prioridades hacia el Sector.
4. Importante influencia de actores privados en el Sector, unidos en redes y distintas formas asociativas para lograr incidir tanto en lo operativo y reglamentario del Sector y del Sistema, como en la política pública. Algunas de ellas: FINANVIVIENDA (agrupa todos los entes que dan crédito para vivienda); Cámara Costarricense de Construcción (mantiene una Comisión permanente para vivienda de interés social); Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (facilita a los actores del Sector para discusión de aspectos relacionados a la Construcción); ACAVIS (Asociación de constructores de vivienda de Interés social).
5. Grupos organizados con liderazgo intermitente, pero que se han mantenido de alguna manera atentos para reaccionar y movilizándose por aspectos puntuales que necesitan una resolución inmediata. Se mantienen relacionados con las autoridades del Sector, participan en comisiones interinstitucionales e intersectorial y se mantienen como una amenaza política electoral para las autoridades de turno.
6. Apertura de las autoridades del Sector a coordinar y articular con los distintos actores públicos y privados. Durante muchos años se han establecido mecanismos de articulación, especialmente en la figura de Comisiones intersectoriales (MIVAH), comisiones interinstitucionales (MIVAH); Comisión de Calidad (BANHVI), Comités de Consulta etc. Actualmente se están realizando reuniones intersectoriales para la aplicación de una directriz, que promueve el crédito para el estrato de menor ingreso, de acuerdo a sus posibilidades y una reforma a la Ley sobre la Gratuidad de Bono de la Vivienda. Las Comisiones son coordinadas por el Viceministro de Vivienda, con presencia de la Ministra en algunas oportunidades.
7. Contar con una herramienta financiera-política como es el subsidio (Bono de la Vivienda), cuya distribución se maneja con la intencionalidad electoral, y por ello, quien tiene control y manejo de ella, debe considerar en sus decisiones tanto actores políticos como la población votante a la que se está beneficiando.
8. Actores críticos y especializados, en constante investigación y análisis de las acciones del gobierno en esa materia (FUPROVI).
9. Opinión pública vigilante. El tema vivienda tiene relevancia importante en los medios de comunicación.

FUPROVI como un actor en el mapa de articulación del SFNV: algunos elementos de su experiencia

FUPROVI es una organización privada de desarrollo, que tiene 25 años de experiencia y una importante presencia en el sector vivienda en Costa Rica. Contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las familias de bajos ingresos, en el campo de la vivienda social y el desarrollo comunitario.

Dentro de sus objetivos se encuentran: desarrollar proyectos habitacionales para familias de escasos recursos; promover la organización y autogestión para que las familias participen en forma activa y directa en la identificación y solución de sus problemas habitacionales y comunales.; utilizar metodologías constructivas, sociales, legales, administrativas y financieras que faciliten a las familias el acceso a la vivienda; promover la autoproducción de la vivienda, incorporando autoconstrucción asistida por ayuda mutua y esfuerzo propio; brindar asesoría, capacitación y asistencia técnica a los sectores atendidos para que estos fortalezcan su comunidad y tengan mayor capacidad de gestión y ejecución de los proyectos habitacionales; promover alternativas para que las familias generen ingresos a partir de su participación en la ejecución de los proyectos habitacionales.

Además, como organización especializada, produce estudios que surgen de su experiencia, análisis y reflexión que ha aportado al sector vivienda y al país para definir programas y estrategias enfocadas al diseño de políticas públicas.

FUPROVI cuenta desde su creación con una experiencia en la articulación y negociación con diversos actores, esto se ha hecho visible en acciones concretas y en escenarios diversos con actores públicos y privados que dan vida al sector vivienda costarricense.

FUPROVI, Desde el diseño de sus Programas

Se podría decir que desde la génesis de FUPROVI, la articulación con el Estado, los grupos organizados y el sector privado y público financiero fue una condición presente para su desarrollo institucional. Los programas iniciales, apoyados por la Cooperación Sueca, marcaban la necesidad de esta relación, pues la población meta estaba constituida por familias vulnerables económicamente, que requerían presentarse al SFNV para acceder al subsidio o Bono Familiar de la Vivienda. Esto además, apoyaría la sostenibilidad financiera de FUPROVI, pues le permitía recuperar lo invertido en el corto plazo y formar un fondo rotativo, vigente hasta la fecha.

De ahí que, tanto FUPROVI como las familias de manera organizada, tenían casi de manera natural que realizar esta interacción con el Estado y sus instituciones del sector, con el Municipio y con las Entidades autorizadas del BANHVI, muchas de ellas del sector privado.

Posicionamiento en el Sector Vivienda Costarricense

La responsabilidad de hacer adecuadamente su trabajo, cumpliendo compromisos con los donantes, socios, colaboradores y la población meta, ha tenido como efecto que la Fundación muestre resultados exitosos, tanto a nivel de proyectos constructivos, como de metodología de trabajo para la participación de las familias en procesos de producción social del hábitat. El ganarse el reconocimiento institucional por su trabajo y actuación, obtuvo condiciones esenciales para ocupar un lugar importante en el sector.

Interlocutor respetuoso

Desde su posicionamiento como una organización técnica, que interactúa con intereses políticos legítimos, económicos y sociales, ha encontrado interlocutores respetuosos que en muchos casos, han necesitado de un proceso más largo y complejo para lograr escenarios de apertura para la negociación y la coordinación con otros actores. Aunque no en todos los casos, pero en los suficientes, se ha entendido, que aunque el camino de la articulación puede ser más largo y complejo, si se compara con una decisión unilateral y vertical del Estado, los resultados pueden tener mayores beneficios para el sector y el tomador de decisiones, aunque no sea el que se pensaba inicialmente. Entablar un diálogo e intercambio entre actores, en la mayoría de los casos, mejora la propuesta técnica, la humaniza, y muchas veces, le da viabilidad.

De ahí que FUPROVI ha tomado una posición de respeto hacia sus interlocutores y partiendo de ese respecto, se ha preparado para hacer propuesta, negociar o coordinar. De la misma manera, las instituciones del sector, han reconocido esa condición en su relación con FUPROVI y otros actores del sector.

FUPROVI, incidir con estrategia

A pesar de la satisfacción que produce el “hacer” con resultados exitosos, FUPROVI entendió que tenía una responsabilidad mayor con el país; lograr que su experiencia y su conocimiento se tradujeran en propuestas de política pública, en las áreas de su especialización (González A. 2009).

En el 2001, decide desarrollar de manera más estratégica y sostenida sus acciones de incidencia en la política pública en el ámbito de vivienda y desarrollo urbano. Bajo esta premisa, la Fundación incluye como parte de sus acciones estratégicas, acciones sostenidas de sistematización de su experiencia y conocimiento para de esta forma abrir un modesto espacio hacia la investigación y el análisis de la situación de vivienda y desarrollo urbano del país. Estas se constituirían en sus mayores herramientas para emprender la nueva tarea.

Dentro de su estrategia de incidencia, y dado las condiciones favorables para proponer cambios, FUPROVI asigna a la Asesora Legal con un equipo de apoyo externo, para realizar los estudios respectivos e iniciar la elaboración de propuestas de normas y leyes, que mejoraran el accionar de las instituciones públicas y la sociedad civil en el ámbito de la vivienda y el desarrollo urbano. En este sentido, se entendió que la tarea era poner el conocimiento técnico al servicio del país, y no necesariamente aparecer como protagonistas. La idea siempre fue buscar aliados influyentes que pudieran desde diferentes trincheras avanzar con las propuestas.

Algunas de las iniciativas producidas bajo esta estrategia son las siguientes: Reformas a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda; propuestas Ley de Titulación de tierras; Ley de Superficie; Ley de desregularización de la norma; Reglamento de renovación Urbana; normas de excepción para la atención de Asentamientos en precario. Además, se ha trabajado con la Cámara Costarricense de la Construcción el mejoramiento del proceso de tramitología de planos y el apoyo al gobierno digital. También ha brindado apoyo técnico para la preparación del Programa Nacional de Atención de asentamientos Consolidados.

Buscando aliados

La identificación de aliados y el fortalecimiento de las relaciones, dirigió a FUPROVI a desarrollar un trabajo de colaboración y coordinación con instituciones públicas y/o privadas como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos; el Programa Estado de La Nación³⁷, la Cámara Costarricense de la Construcción; el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos; la Cámara de Instituciones Financiadoras de vivienda social, el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), algunas universidades nacionales, Asociaciones de Vivienda y grupos organizados. Además ONGs como Hábitat para la Humanidad, Techo para mi país, y UNHABITAT.

FUPROVI ha tenido logros importantes de sus acciones de incidencia, desde generar una metodología para articular/coordinar con el SFNV, hasta promover instancias que visibilizan el tema de vivienda social y desarrollo comunal como lo es la participación que tuvo para la creación de FINANVIVIENDA y del Comité de Vivienda Social de la Cámara de la Construcción. Además ha puesto en la agenda nacional temas referidos al uso del suelo urbano, el bono (subsidio) comunal, mecanismos de ahorro para sectores de ingresos medios y bajos, atención asentamientos en precario, atención el déficit cualitativo etc.

Sin embargo, hay que decir, que los principales obstáculos encontrados han sido precisamente la politización en el manejo del subsidio y la predominancia de intereses económicos de grupos en el Sector que hace que se tomen decisiones y se enuncien políticas respondiendo a ellos y no a las necesidades objetivas del país y la población.

³⁷ Programa Nacional que cada año, emite un informe donde da cuenta de la situación del país en diferentes campos.

Ejemplificando la articulación actual en el SFNV

Varios son los mecanismos actuales, en donde participa FUPROVI junto con otros actores en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda: Comisión intersectorial; Comisión interinstitucional para el Asentamiento La Carpio; Finanvivienda; Comité de Calidad del BANHVI. En este momento, tienen una fuerte actividad, precisamente por la actitud de las autoridades de coordinar, compartir y retroalimentarse de las opiniones y posiciones de los otros actores del Sector. El camino no es fácil, ni se han obtenido todos los resultados y cambios esperados. Sin embargo, están los espacios y la disposición de avanzar en ello.

Consideraciones Finales

A nivel General

- El derecho y la necesidad de la población por contar con vivienda digna ha sido una preocupación constante del Estado. Así como ha sido una constante los problemas habitacionales existentes en el país. A lo largo del siglo XX, pero especialmente en la segunda mitad de éste, se llevaron a cabo una gran cantidad de iniciativas para buscar solución a los problemas habitacionales del país. La más importante de esas iniciativas fue la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.
- Entre los principales desafíos que enfrenta el Sector Vivienda, está el aspecto financiero. En éste, FUPROVI junto con otros actores de la sociedad civil costarricense han logrado articularse, hacer propuestas y mejorar algunas acciones. Sin embargo, la Ley del SFNV ha sido reformada más de 20 veces desde su creación y no todas esas reformas responden a los intereses de la mayoría.
- El reto principal es lograr una reforma integral de la Ley 7052, 25 años después. Actualmente, hay condiciones, para reformar aspectos puntuales. Parece existir consenso en el Sector de que se debe eliminar la donación del subsidio, tal y como está en la actualidad. Ahora, el Gobierno de turno deberá medir el costo político de ello.
- Otro desafío del SFNV, es una amalgama de nuevos y viejos problemas a enfrentar, los cuales si no se cuenta con la voluntad y el compromiso político, no se van a resolver, ya que es ahí, en la esfera de lo político donde se deben de ir soltando los diferentes "nudos" que entrelazan la telaraña de problemas. Se requiere de voluntad política para trasladar los recursos que le corresponden al FOSUVI; para intervenir las tasas de interés para el crédito de vivienda; para aplicar nueva normativa a las asentamientos en precario; para coordinar y poner a caminar en la misma senda a las instituciones públicas involucradas y para ampliar la participación de la solución a los gobiernos locales, a los grupos organizados y a las familias implicadas.

A nivel de FUPROVI

- A nivel del SFNV la articulación y la incidencia ha sido compleja, dado la importancia y el manejo político que se le ha dado al Subsidio por parte del BANHVI y el MIVAH.
- En cada cambio de gobierno, la ley y el reglamento de SFNV, tiene otras miradas y por lo tanto se producen nuevos cambios, no siempre compartidos por todos los actores.
- El lugar ganado por FUPROVI en los procesos de incidencia y articulación en el SFNV y el sector en general, le ha mostrado que se debe opinar con conocimiento, con sólidos argumentos, no tomar el protagonismo cuando no le corresponde, ser un actor firme y con posiciones, respetando para que lo respeten.

Finalmente, enfatizar que luego de 25 años estamos trabajando para cambiar una ley que ha sido deformada, todavía tenemos dudas si los subsidios completos deben ser una donación o si tenemos que avanzar hasta que los ciudadanos que puedan devolver algo de ese subsidio con el tiempo lo hagan, y eso sólo lo podemos hacer a través de una reforma, en eso estamos empeñados en este momento, muchísimas gracias.

ACRÓNIMOS

BANHVI	Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda.
BFV	Bono Familiar de Vivienda.
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social.
CEV	Comisión Especial de Vivienda.
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
DC	Déficit Cualitativo.
DCR	Déficit Cualitativo Real.
DH	Déficit Habitacional.
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda.
FOSUVI	Fondo de Subsidio para la Vivienda.
GAM	Gran Área Metropolitana.
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional.
MIVAH	Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PIB	Producto Interno Bruto.
SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.
TBP	Tasa Básica Pasiva.
VIO	Vivienda Individual Ocupada.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Aguilar Bulgarelli, Óscar y Brenes Rosales, Raymundo. El Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI): "Una Institución para la Justicia Social". San José, 1993. Imprenta Nacional.

BANHVI. 2008 Memoria Institucional.

Decreto Ejecutivo 21532, 1979.

Decreto Ejecutivo 102999-P, 1979.

Decreto Ejecutivo 14192 -G-P.

Decreto Ejecutivo 15882-P, 1984.

Estado de la Nación. Memoria taller discusión sector vivienda. 2009.

FUPROVI. Régimen Legal de la Atención de la Erradicación de Tugurios en Costa Rica. Aporte para el 11 Informe del Estado de la Nación. 2005.

_____. Informe sobre la Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2007. FUPROVI, 2008.

_____. Informe sobre la Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2008. FUPROVI, 2009.

_____. Estado del Desarrollo Habitacional y Urbano cantonal de Costa Rica; un análisis nacional con perspectiva cantonal. 2008.

_____. Estado del Desarrollo Habitacional y Urbano cantonal de Costa Rica; un análisis nacional con perspectiva cantonal. 2010.

_____. Balance del Sector Vivienda, 15 años de ensayos y omisiones. FUPROVI, 2009.

_____. Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2010. FUPROVI, 2010.

MIDEPLAN. Gobernando en tiempos de cambio. San José, 1998. MIDEPLAN.

MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006 – 2010. San José. 2007, MIDEPLAN.

Mora Salas, Minor y Solano Castro, Franklin. Nuevas Tendencias del Desarrollo Urbano en Costa Rica: el caso del Área Metropolitana de San José. 1994. Alma Mater.

Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002. En http://mideplan.go.cr/pnd_19988202/junio/2009.

Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. En http://mideplan.go.cr/pnd_20022026/junio/2009.

Poder Ejecutivo, Directriz N° 27, 2003.

Poder Ejecutivo, Directriz N° 27-MS-MIVAH, 2008.

PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO PARA LA DENSIFICACIÓN EN VILLA EL SALVADOR- ARTICULACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO - Ramiro García - DESCO, Perú



Ramiro García - Perú⁹



Buenos días a todas y todos, saludar a mis colegas en la mesa, agradecer también a los organizadores y espero que la presentación de mi experiencia pueda contribuir a este debate sobre la necesidad de que la vivienda sea un bien al que podamos acceder todas y todos.

La palabra vivienda tiene su origen en el verbo vivir, por lo tanto tiene un mayor significado frente a las paredes y techo que la conforman. Siendo el espacio básico para las relaciones humanas y de manera especial para la convivencia familiar. Frente al desarrollo urbano usualmente visto desde el punto de vista de la infraestructura y la construcción de viviendas.

En el área sur de Lima el desarrollo urbano popular y la inversión en la construcción de la ciudad (viviendas y equipamiento urbano) lo hizo la propia gente, la primera generación de pobladores que llegaron a esta parte de la ciudad, hombres y mujeres que migraron del campo a la ciudad buscando mejores oportunidades para ellos y sus familias. Oportunidades en la que ellos han contribuido por ejemplo en el acceso a educación construyendo escuelas. Sobre la base de una organización social fuerte y representativa de los intereses y demandas de la población.

El problema del desarrollo urbano y de manera especial el de la vivienda sigue siendo un problema actual. La población sigue creciendo de manera vegetativa, el proceso de migración de hace cuarenta años ha decrecido, pero la falta de políticas públicas adecuadas desde un estado débil no ha permitido atender las necesidades de vivienda de las nuevas familias. Siendo delegado este problema al mercado, que siempre ha preferido atender

⁹ Administrador de empresas del Instituto Superior Tecnológico Público Julio César Tello de Villa EL Salvador, Lima. Con estudios en el Máster internacional en Desarrollo por el Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Desarrollo de Ginebra y en Gestión de Riesgos por el Centro de Formación de la OIT. Especialista en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de promoción del desarrollo sobre gestión social del hábitat. Es miembro de la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC). Actualmente se desempeña como jefe del Programa Urbano de DESCO.

a los sectores medios y no a los pobres de la ciudad. Que son quienes a pesar de no recibir la atención debida del estado siguen promoviendo, habilitando y extendiendo la ciudad.

Lima ha crecido exponencialmente, en 1951 contábamos con 845,000 habitantes y en la actualidad tenemos más 8 millones de habitantes. Villa El Salvador se ubica en el área sur de Lima y tiene 400,000 habitantes aproximadamente. Sin embargo, la problemática habitacional que enfrenta Villa El Salvador es la problemática que tiene Lima y que enfrenta muchas ciudades a Latinoamérica que tienen que ver con la turugurización y deterioro de las ciudades. A pesar de haber contado con una planificación inicial que permitió un proceso de ocupación gradual y de gestión territorial previsto para 250,000 habitantes. Las viviendas en Villa El Salvador presentan problemas en la calidad constructiva, hecho que tienen que ver con el tipo de terreno en donde se asienta la ciudad y los materiales usados. Pero sobre todo por la carencia de una política pública que permita acceder a la asistencia técnica en el proceso de construcción de viviendas a las familias que autoconstruyen progresivamente. Siendo las política del estado dar terreno a las familias pobres y dejarlas (abandonarlas) para que ellas se encarguen de todo lo que significa el proceso de habilitación urbana.

La ciudad no cesa de crecer y al no haber terrenos para nuevas viviendas para la familias de los sectores populares, se asientan sobre las zonas que antes nadie quería ocupar y que corresponde a los cerros y laderas, que representan los espacios residuales de la ciudad. Áreas que presentan un alto grado de vulnerabilidad para las familias que las ocupan. Los programas estatales existentes privilegian a sectores con capacidad de acceder a programas tipo Mi Vivienda y Techo Propio³⁹, descuidando o desatendiendo a aquellas personas del estrato más pobre que no pueden acceder a estos programas.

La densidad de Lima es muy baja aproximadamente 100 habitantes por hectárea donde se privilegia la ocupación del territorio de manera horizontal. Hay un proceso de densificación progresiva por lo que es un proyecto de vida de largo plazo, en el que la irregularidad de los ingresos y la falta de crédito, ha determinado que la vivienda popular se produzca por etapas conformando un estilo de producción de la vivienda en muchos de los casos sin asistencia técnica.

Entonces se da un proceso espontáneo de crecimiento (desordenado) de la ciudad, pero sin criterios técnicos, la construcción de edificaciones por parte de pequeñas iniciativas está a la orden del día y están originando procesos de hacinamiento y turgurización que atenta contra la calidad de vida de los habitantes en las ciudades. Por ello en el Programa Urbano de DESCO se planteó el tema de la densificación habitacional como una posibilidad, pues representa una oportunidad para crear nuevas unidades habitacionales para familias de bajos y muy bajos ingresos. Planteamos la densificación asistida, donde se aprovecha la inversión, porque la familia ya ha invertido previamente.

Ventajas de la Densificación Habitacional

- Se aprovecha la inversión previamente efectuada.
- No se invierte en habilitar el suelo.
- No es necesario crear nuevas redes de servicios.
- La nueva vivienda producida tiene los niveles de habitabilidad y seguridad estructural adecuados.
- Se producen viviendas de gran aceptación entre los usuarios.
- Promueve de manera directa trabajo para el constructor local.
- Se da trabajo al profesional y constructor independiente.

³⁹ El Programa Mi Vivienda requiere un ahorro previo del 10% del valor de la vivienda y un contrato a que van desde los 10 a 25 años. El programa Techo Propio da un subsidio para la construcción en suelo propio, los fondos que se cuentan para este programa que siempre fue reducido viene disminuyendo.

El proceso de densificación habitacional y mejoramiento urbano del entorno van de la mano, debido a que las acciones en curso modifican no solamente las viviendas, sino las manzanas, los barrios y las ciudades.

Esta experiencia se realizó en un primer momento en coordinación con la municipalidad local y los líderes de los barrios de Villa El Salvador. El resultado obtenido fueron viviendas económicas, saludables, productivas y agradables. Con un sistema de asistencia técnica al constructor y al dueño de la vivienda densificada, no solamente entregamos los recursos para que el usuario construya su vivienda si no dimos asistencia técnica. También hemos trabajado con los maestros de obra, capacitándolos y mejorando sus habilidades técnicas. En cuanto son ellos quienes construyen la ciudad popular. La tarea más adelante es ampliar la base de colocaciones, lograr alianzas estratégicas a nivel nacional con instituciones especializadas en financiamiento para la vivienda popular. Somos conscientes que tenemos un modelo que se puede y debería perfeccionar, establecer una red de instituciones que lleven a los niveles estatales y municipales propuestas de desarrollo de financiamiento y subsidios para el desarrollo de vivienda popular progresiva, que encamine el proceso de densificación habitacional en los sectores populares de nuestra ciudad.

“Se necesita un sistema que aliente, supervise y encamine la actividad de densificación habitacional en los sectores populares de nuestras ciudades.”

(*) Experiencia del Programa Urbano de DESCO promovida por el Arquitecto Juan Tokechi, el Urbanista Gustavo Riofrio, el sociólogo Mario Zolezzi y el Arquitecto Jaime Noriega.

POLÍTICA GENERAL DE VIVIENDA - Arq. Bony Morales - Viceministro de Urbanismo y Vivienda, Bolivia



Arq. Bony Morales⁴⁰

Buenos días, saludos a todas y todos, a los organizadores, la bienvenida a nombre del Presidente del Estado Plurinacional, don Evo Morales. A los diferentes colegas profesionales que nos hacen el honor de estar en la ciudad de La Paz, para compartir sus experiencias, reflexionando sobre políticas descentralizadas para la vivienda y hábitat.

La Política Estatal de Vivienda ha sido elaborada colectivamente en una construcción de arriba a abajo y no ha sido solo en este periodo del gobierno actual sino de mucho antes. Un hito muy importante fue la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 19 sobre el derecho que tienen todas las bolivianas y bolivianos para acceder a una hábitat digno, y se cuenta con un marco normativo a partir de esta Constitución.

Los problemas referidos al sector vivienda tienen que ver con acceso a suelo, sistema de financiamiento, uso de tecnologías alternativas, acceso a suelo seguro urbanizable y riesgos, el tema de injusticias y desalojos y para superar estos problemas se plantea la Política Estatal de Vivienda y Hábitat, cuyo objetivo pretende llegar al "vivir bien" que es mejorar la calidad de vida. En este proceso de construcción de políticas hemos logrado avanzar en los siguientes ejes:

Eje 1 Acceso al Suelo Urbanizable

- Generar seguridad jurídica en el derecho propietario.
- Producir suelo urbanizable para programas de vivienda.
- Optimizar el uso del suelo urbano.

⁴⁰ Lic. en Arquitectura, actual Viceministro de Vivienda y Urbanismo, tiene 20 años de experiencia en la temática de vivienda, se desempeñó como gerente general de la Fundación Pro Hábitat de 2005 a 2009, fue docente universitario y diseñó el proyecto viviendas saludables, PROPLAN III. Fue posesionado como Viceministro de Vivienda y Urbanismo el 19 de febrero de 2010.

El acceso al suelo un tema clave y se busca lograr seguridad jurídica sobre derecho propietario de las personas que viven en las zonas urbanas, ya que actualmente un 60% de predios están ilegalmente establecidos, en otras palabras el 60% de la población que habita en estas áreas no cuenta con seguridad jurídica, no tienen derecho propietario y en este afán de lograr que este proceso deba revertirse tenemos una meta planteada hasta el 2020, debemos regularizar y debemos haber registrado catastralmente el 100% de los predios en las nueve principales ciudades capitales de Bolivia y en El Alto, para ello se iniciado un proceso en el mes de julio, estamos trabajando con los municipios en el proceso de definición de áreas urbanas y rurales, procesos de catastro y desarrollo de planes urbanos, esto además va con una norma, una propuesta de anteproyecto de ley para regularizar el derecho propietario de bienes inmuebles urbanos.

Este mecanismo como primer avance nos permitirá conseguir gradualmente cada año un mínimo de 30 ha. de suelo urbanizable para elaborar planes de vivienda social, 30 ha. de manera estatal y 30 ha. de manera privada, tendríamos 60 ha. al año que hasta el 2020 nos permitirían un promedio de 20 mil a 30 mil viviendas construidas en estos terrenos, en zonas urbanas, en suelos urbanizables. Nuestras principales ciudades deben ser reorganizadas, priorizando la producción de viviendas en soluciones verticales y en propiedad horizontal debemos empezar la producción social de vivienda e intensificar principalmente en estas áreas de La Paz, El Alto, Santa Cruz, Cochabamba.

Eje 2 Acceso a la Vivienda

- Reducir el actual déficit habitacional cuantitativo.
- Disminuir el déficit habitacional cualitativo actual.
- Concurrencia con entidades territoriales Autónomas.

El tema de vivir bien, el tema de mejorar la calidad de vida pasa por cumplir el objetivo de reducir el déficit habitacional cualitativo y el déficit habitacional cuantitativo. Debemos reconocer que el último programa de vivienda ya ha cumplido su ciclo pero ha logrado tan solo atender 60% del déficit; hay viviendas que están vacías; hay gente que teniendo vivienda ha accedido a otra vivienda y esto debemos corregir, debemos hacer impacto en lograr reducir los índices del déficit. Para el 2020 se pretende reducir el déficit cuantitativo en un 50% con la construcción de 140.000 unidades habitacionales; en el caso del déficit cualitativo debemos lograr hasta el año 2020 una incidencia del 30% mejorando y poniendo en buenas condiciones 300.000 unidades habitacionales del millón que tenemos actualmente del déficit.

A partir de esta gestión vamos a iniciar un proceso de producción social del hábitat a través de los mecanismos concurrentes. Este es el mejor ejemplo de descentralización que estamos implementando en el país a través de las gobernaciones y de los municipios. Varios municipios como: Caraparí, Villamontes, Entre Ríos, Yacuiba que tienen recursos del IDH, de los hidrocarburos e impuestos ciudadanos con los que pueden financiar sus planes y programas de vivienda.

Eje 3 Gestión de Riesgos y Atención a Desastres

- Reducir al 50% la superficie habitada que está en zonas expuestas a riesgos de desastres naturales.
- Atender al 100% de la población cuya vivienda haya sido afectada por desastres naturales.
- Planes de ordenamiento territorial.

Lamentablemente en Bolivia hemos avanzado muy poco, salvo las experiencias de ONG's y colegas que han estado trabajando en un tema crítico que debe estar fuera de una política estatal. Estamos pretendiendo, hasta el 2020, reducir al 50% la superficie afectada en las zonas de riesgo y desastres naturales. La Paz es una

de nuestras ciudades que cada año sufre este tipo de desastres y es hora de que nos pongamos a trabajar los tres diferentes momentos: la prevención, la atención a los desastres y sobre todo la planificación. Asimismo atender como ya lo estamos haciendo al 100% de la población cuyas viviendas han sido afectadas por algunos desastres naturales.

Eje 4. Acceso a Tecnologías Sustentables

- 40% de las viviendas construidas en el país se edifican con tecnologías que permiten ahorros en agua, energía, materiales y tiempos de construcción
- Normativa para uso de tecnologías ahorrativas

Nuestra meta al 2020 es que el 40% de viviendas construidas en el país se edifiquen con tecnologías que permitan ahorro de energía y materiales de construcción propios, hay dos cosas que hacer: rescatar la tecnología tradicional, que es rica en nuestro país, y que la podemos mejorar y perfeccionar, y la otra incluye procesos que nos permitan reducir energía, como agua y otros materiales, y el último paso es de lanzar un proceso de construcción en serie, para ello es necesario definir una nueva normativa, para que este tipo de tecnología se vaya priorizando. El problema actual es que los bolivianos estamos acostumbrados a la construcción tradicional, a la construcción en ladrillo, en hormigón, convencional y es hora de dar un salto tecnológico.

Eje 5 Fortalecimiento Institucional

- Participación activa de la población en la planificación
- Control social y Rendición de cuentas
- Plan Estratégico Institucional

Este importante eje está identificado con un proceso de participación activa de la población en planificación, en el monitoreo, que no se conciben sin una base social. Lo que hemos construido hasta ahora tiene una alta incidencia en la participación social, lo que construiremos y concretamos de aquí en adelante también debe tener este proceso altamente participativo y es ahí donde se ha definido la creación, la elaboración de un plan plurianual de vivienda y hábitat.

Estos procesos se articularán con la economía plural, vamos a desarrollar el crédito con economías estatales privadas comunitarias y también con la Sociedad Cooperativa, desarrollando crédito a través de cooperativas de vivienda a través de recursos propios del Estado interactuando con los privados pero también con los comunitarios. En la Política de Vivienda y Hábitat, la participación se da en los tres momentos de los procesos sociales de producción del hábitat, el primero para construir lo acordado, lo segundo para monitorear, para hacer el seguimiento para rendir cuentas y el tercero para evaluar y para ver el impacto que está logrando estos procesos.

Respecto al plan plurianual y viendo el objetivo de lograr mejorar calidad de vida, es que se han focalizado los programas de vivienda nacionales, departamentales y municipales, se iniciará ubicando necesariamente los lugares donde exista déficit habitacional y donde sean los más críticos, la priorización se hará a través de los municipios. El plan plurinacional se organiza por municipio, se identifica un estado de situación, se identifican las necesidades y se programa para los siguientes cinco años cuántas viviendas debemos construir y cuántas viviendas debemos mejorar, para lograr impacto en la reducción de los índices, y otro elemento que este plan además incluye la atención de vivienda no solamente a lo rural y urbano en genérico, sino a lo rural indígena originario campesino y también en lo urbano en lo que se refiere a los sectores de fabriles, mineros, maestros etc. Quiero destacar que este plan se va a poner en funcionamiento durante esta gestión, vamos a iniciar procesos de socialización de estos dos elementos que les he planteado, tenemos instrumentos como la Ley de Regularización y procesos que van a reglamentar la efectividad de los mismos. Gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL 1

Comentarios y respuestas de Ana Sugranyes

Por un lado está la cercanía geográfica que nos relaciona a Chile y Bolivia, y a la vez también las grandes diferencias que tenemos como países. En Bolivia existe, lo que en Chile hemos perdido desde hace mucho tiempo, estas grandes tradiciones culturales de organización, de la familia y de la participación directa en la producción del hábitat, y pensando las comunidades de Cochabamba, Tarija y las de aquí, que nos han acompañado en estos días de reunión y que nos han demostrado estas alternativas que van surgiendo desde la organización ya hace muchísimos años.

En el caso de Chile hay que entender que la política de financiamiento de la vivienda es el subsidio habitacional, diseñado a finales de los años 70 y con propósito muy claro; uno, asegurar que el sector de la construcción participará de la economía y del proyecto de crecimiento de Chile, y el otro propósito muy claro, era limpiar la ciudad, hacer que los centros y las áreas potenciales inmobiliarias quedaran libres de pobreza y que se concentraran a todos los pobres en áreas bien segregadas y fragmentadas. Hay que entender que el mecanismo del subsidio habitacional es absolutamente centralizado, entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Cámara Chilena de Construcción, y entre las dos entidades de forma recíproca, muy amable y respetada definen absolutamente cuál es el mecanismo y las formas de acceso a la vivienda en Chile, no hay participación y ni de los municipios, ni de las organizaciones sociales, ni de las mujeres. No estamos ahí.

Entonces lo que pasa es que el subsidio ha prometido dar techo a los pobres pero ha creado un nuevo problema que es lo que llamamos "los con techo" porque es absolutamente insatisfactorio, porque no responde a la realidad de la construcción del hábitat, desde el territorio, desde las posibilidades de integración del territorio. El sistema del subsidio si tiene regalías maravillosas y se les da hasta 15.000 dólares, regalado a las familias no solventes, para los solventes y las clases medias trabajadoras, el monto sube. Hay participación de las entidades de la sociedad civil para la asistencia técnica y para la organización de la demanda, pero es una participación absolutamente mercantilizada y además que no funciona porque ahora mismo está reduciéndose totalmente. Los productos los he mencionado como indignantes, porque son el espejo de lo que he estado explicando, de un hecho de segregación de una gran concentración homogénea de pobreza y de materialidad insatisfactoria de la vivienda, entonces no ha habido ninguna forma de participación y uno recibe esta casita y no se apropia realmente de ella. Muchas gracias.

Comentarios y respuestas de Vanesa Valiño

Trataré de poner el tema en algunas de las cuestiones que coinciden, la primera que coincide es ¿qué hay de malo en que las mayoría de los habitantes del Estado español habiten en régimen de propiedad privada?, ¿cuál es el problema? El problema sobre el régimen de propiedad es que cuando uno tiene una hipoteca privada, el propietario de ese bien es el banco, uno es propietario cuando acaba de pagar. Entonces, el engaño consistió precisamente en hacerle creer a la gente que contratar una hipoteca es ser el propietario, propietario será si consigue pagar las deudas en los 20, 25 o 30 años que se estipule en su hipoteca. Por otro lado, hay que cuestionarse si la propiedad privada es un régimen de tenencia deseada, generalizable entre la gente joven que tiene que acceder a la vivienda, gente joven o pobre que se junta, se casa, se separa, que se tiene que ir a algún otro municipio a trabajar. Debemos preguntarnos con seriedad si la propiedad privada como único régimen de tenencia es la que necesitamos todos en cualquier momento de nuestras vidas o existen otras formas de tenencia que garantizan plenamente el derecho a una vivienda digna.

Otra cuestión que genera suspicacia o cuestionamiento es qué hacían los poderes públicos. Mucha gente dijo cómo es que un gobierno socialista como era el gobierno de Rodríguez Zapatero no hubiese impedido esta situación, lo que pasa en el Estado español es que si bien es cierto que hay un marco normativo ya que existe una constitución donde se reconoce el derecho a la vivienda, y también existe una agenda de descentralización, se reconoce la función social de la propiedad y hay un marco legislativo bastante claro. Pero también es verdad, que tenemos unos poderes económicos muy fuertes que son los mismos poderes económicos que venían de la dictadura, ahí no hubo ningún cambio, en esa época de transición democrática que vivió el Estado español. Se aprueba la Constitución, se aprueban los estatutos de autonomía, pero los poderes económicos siguen siendo los mismos; esos poderes económicos, son los que van a tratar de modificar el planeamiento urbanístico, los poderes económicos los que van a tratar de penalizar el acceso al crédito, etcétera.

El Estado español tiene una cierta descentralización y delegó competencias en temas de vivienda a los municipios, pero no les dio dinero, y ¿qué pasó? Convirtieron a los municipios en esa instancia de proximidad con el habitante para hacer política de vivienda precalificando el terreno, el municipio de repente tenía un plan urbanístico donde un determinado lote tenía que ser un parque, o un hospital o una zona rural, y encontraron mecanismos para financiar y precalificar el terreno. El municipio acuerda con la empresa inmobiliaria de usar terrenos para hacer vivienda y el incremento que significaba en el valor del terreno sería ingresos para los municipios que luego se utilizaban para fines sociales. Pero ahí también se generó una complicidad de distintos niveles políticos con lo que fue la burbuja inmobiliaria.

Comentarios y respuestas de Carmen Gonzales Altamirano

El sistema de subsidio en Costa Rica es un subsidio con ahorros, con aportes, y con crédito, existen subsidios para diferentes sectores. Un salario mínimo se determina como salario mínimo de un obrero especializado en la construcción que es de 400 dólares. La población que gana hasta cuatro salarios tiene derecho a acceder al sistema financiero nacional de vivienda y de ahí pasaría al sistema bancario nacional, sin embargo se ha hecho una ampliación a seis salarios para poder incorporar a la clase media. El sistema ha venido dotando recursos y se tiene unos cinco o seis programas y proyectos especializados para cada una de las poblaciones, y una población que se está quedando bastante fuera, no porque no haya un programa o recursos, es la población urbana, precisamente por la complejidad que significa el costo del suelo. En cuanto a FUPROVI, también desarrolla proyectos y trabaja en la producción del hábitat y dota de asistencia técnica para que la gente, para que los grupos y comunidades que diseñen, gestionen, participen y postulen para su financiamiento.

En términos generales las mujeres son un sector contemplado con cierta prioridad en el sistema, la mujer jefa de hogar con recursos especiales de acuerdo a su condición de vulnerabilidad, es un sector importante. Con relación a los municipios, estos no tiene un rol en el sistema financiero y en el proceso de sector vivienda, obviamente tiene jurisdicción sobre su territorio, tiene sus normas, sus planes reguladores, sin embargo en el sistema hoy en día aprueba el proyecto con sus condiciones, Muchas gracias.

Respuestas y comentarios de Bony Morales

Sobre la Ley de Regulación del Derecho Propietario, es claro su objetivo, este instrumento nos permitirá regularizar a aquellas familias que no tengan el derecho propietario y que ya estén asentadas en áreas urbanas por más de 5, 10, 15, 20, 30 años, de ninguna manera permitirá aprobar los nuevos asentamientos, el avasallamiento de tierras, ni otro tipo de procesos irregulares.

Respecto al tema de financiamiento, está la subvención para la construcción y mejoramiento de viviendas dependiendo de los niveles de los ingresos socioeconómicos de las familias, pero también habrá modalidades de crédito escalonado. El anterior programa, que todavía está en proceso de cierre, tenía tres programas de crédito diferenciados por diferentes escalas socioeconómicas; se van a mantener y mejorar estos procesos de otorgación de créditos articulando además con el sector privado en los mecanismos de financiamiento, y la micro financiación.

En referencia al cumplimiento del Estado en la ejecución de los planes de reconstrucción de viviendas por desastres naturales, sobre el sector de Callapa hay una población que no quiere recibir las viviendas que son en la ciudad de El Alto, ahí hay todavía un proceso de elaboración de un estudio técnico sobre lo que pasaría con esos terrenos, sin embargo al sector que se perdió definitivamente, la zona alta que todavía está en riesgo, todas esas personas ya han sido registradas en la alcaldía municipal, es decir, que el cumplimiento se realizará en función a la necesidad y la decisión que tomen las organizaciones sociales, en este caso deberán esperar por el proceso de investigación técnica, pues es una decisión de ellos. El compromiso del Presidente es claro, dotar viviendas en la ciudad de El Alto a las familias perjudicadas.

Hay problemas en áreas que actualmente están siendo avasalladas por loteadores, con gente que está organizando y tomando zonas y terrenos que son privados. Ahí es clara la Constitución que establece que la propiedad privada se respeta, y eso debe cumplirse.

Sobre el tema de áreas productivas, cabe señalar que no vamos a poner en riesgo la seguridad alimentaria, ya que existe la Ley de la Revolución Productiva, que menciona que no se seguirá construyendo o ampliando áreas urbanas, en áreas de producción agrícola y esto es una tarea de los municipios.

Respecto al papel del municipio en el tema de vivienda; la gente va hacer conocer sus demandas y se elaborará un estado de situación en el municipio, a partir de esto se hará un proceso de planificación en base al plan plurianual, año tras año y el gobierno estará destinando recursos para las diferentes modalidades: subvención, crédito subvención con concurrencia, crédito interactuando con el sector privado y el Estado, en este momento el problema no es el financiamiento, ya que tenemos los recursos para los siguientes tres años.

Respuestas y comentarios de Ramiro García

La propuesta de densificación la planteamos como una idea, no como una receta y hay muchos problemas que no vamos a atender en el planteamiento de la densificación. ¿Cómo se relaciona la densificación con el tema de la gestión de riesgos?, Villa El Salvador tiene 40 años de fundada, y antes de otorgar los créditos para la ampliación, otorgamos un crédito para asegurar columnas y estructura, de manera que la siguiente inversión o el segundo piso pueda estar en mejores condiciones y no sea un inversión en vano.

Con la densificación se actúa sobre varios procesos ya consolidados, con título de propiedad, o sea saneado físicamente, nosotros no intervenimos sobre nuevas ocupaciones. No intervenimos en zonas de riesgo porque creemos que la población no debe ocupar estas zonas. Claro ahora los estudios de suelo sobre la Lima metropolitana dicen que en el caso de un terremoto el 80% de las viviendas que han sido producidas por autoconstrucción se vendrían abajo, se critica al Estado, critica el colegio de arquitectos, lo que nosotros decimos, es que hemos encontrado en la densificación buena oportunidad para asegurar esas viviendas, para asegurar esa inversión de manera que pueda ser sostenible en el tiempo y podamos atender a muchas más familias con condiciones de vida más saludables.

Comentario de Wilma Ayala - Participante

Vengo de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y soy parte de la Red Nacional de Mujeres Líderes Barriales que desde 1996 luchamos por el reconocimiento y respeto del Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia. Logramos la incorporación de ese derecho en la nueva Constitución Política del Estado, ahora estamos empeñadas para que ese derecho a la vivienda y hábitat adecuados sea una realidad, para ello hemos entregado en febrero del 2009 una propuesta de Política Estatal de Vivienda y hasta la fecha no vemos avances en su aprobación. Nos preocupa, el cambio permanente de Viceministros, las dificultades de comunicación que existen y la falta de continuidad. Cada vez escuchamos nuevas propuestas pero no son soluciones estructurales e integrales que deberían partir de una política general. Porque no se nos convoca para que aportemos desde nuestra experiencia acumulada como mujeres líderes de barrios populares que conocemos la problemática de la vivienda. , muchas gracias.

Respuesta del Viceministro de Vivienda y Urbanismo de Bolivia - Arq. Bony Morales

Un saludo a las compañeras de Santa Cruz, hay una agenda en la que se está trabajando en el tema de vivienda y obviamente la participación de las compañeras ha sido importante, es de conocimiento de todos el proceso que se siguió para aprobar la ley de regularización, y obviamente es un tema delicado, sensible por el tema de la tierra y también tiene un alto nivel de interés por la ilegalidad, entonces estamos hablando de problema social y debemos buscar un mecanismo institucional. Está programada para la siguiente sesión de la Asamblea Plurinacional la aprobación y el tratamiento de esta ley.

En lo que se refiere a por qué hemos cambiado el programa, el Viceministerio continúa, siempre ha existido y va a continuar; lo que pasaba es que el Programa de Vivienda Social y Solidaria funcionaba dentro del Viceministerio de Urbanismo y Vivienda, y gran parte de las tareas del Programa se organizaban como Viceministerio, por lo cual se reducía simplemente a implementar un programa de viviendas. A partir de septiembre del año pasado (2011) hemos logrado revertir esta situación y tenemos una entidad que se llama Agencia Estatal de Vivienda que es una entidad descentralizada del Viceministerio pero bajo tuición del mismo y que se dedica a la construcción de viviendas, de manera que ahora como Viceministerio estamos más bien fortaleciendo los procesos normativos y acciones más estructurales.

FORO TEMÁTICO 2:

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS MARCOS NORMATIVOS PARA EL EJERCICIO Y REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y HÁBITAT

Moderadora Arq. Ana Falú⁴¹ - RM y H, HIC

PANEL 1

DERECHO A LA CIUDAD Y DERECHO A LA VIVIENDA - Lorena Zárate, México, Presidenta HIC



Lorena Zarate – México⁴²

41 Arquitecta, formada en la Universidad Nacional de Tucumán. En Holanda - Universidad de Delft obtuvo su "Doktoraal" (1982). Profesora e Investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Fue Directora Regional de UNIFEM - en Región Andina (2002-04) y en Brasil y Países del Cono Sur (2004-09). Académica, Activista Social y por los DDHH, Feminista. Co-coordinó el proceso de las ONG hacia la IV Conferencia Mundial de las Mujeres en Beijing, China (1995). Co-fundadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina. Fundadora de la ONG CISCSA - Centro de Intercambios y Servicios para el Cono SUR, fue Vicepresidenta de HIC hasta 2002; desde 2010 Coordina la Red de Conocimiento de Genero de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Es profesora del Diplomado Virtual de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Actualmente es la Directora del Nodo Córdoba UNC del Proyecto PICT Red EPHA, Programas Vivienda Federal "Observatorio de las políticas Habitacionales Argentinas. Cuenta con numerosas publicaciones de su autoría y coautoría.

42 Lic. en Historia - Universidad Nacional de La Plata - Argentina. Ha sido miembro de la Fundación CEPA (Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente), la Red FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales) y la Revista Ambiente. Desde jul/2000 trabaja en la oficina para América Latina de HIC (Coalición Internacional para el Hábitat), a colaborado en la organización de la Asamblea Mundial de Pobladores (México, oct/2000). Desde jul/2003 ha sido coordinadora de HIC-AL. Ha participado en diversas publicaciones. Ha sido ponente en numerosos talleres, cursos, seminarios y conferencias en temas relacionados con el trabajo de HIC en América Latina (DHV, derecho a la ciudad y la producción social del hábitat). En México ha participado en el proceso de debate de contenidos y propuestas para el Capítulo del Derecho a la Vivienda dentro del Diagnóstico (2008) y Programa de DDHH del Distrito Federal (2009), así como en el Comité Promotor responsable de la elaboración, firma y difusión de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010). Ha sido electa por la membresía como Presidenta de HIC para el periodo nov/2011 a nov/2015.

Gracias a Ana Falú por tan detallada presentación y gracias a ustedes por estar aquí, me gustaría, a partir de los datos concretos que hemos escuchado, aportar algunos elementos tanto conceptuales como de la práctica sobre el derecho a la vivienda, la producción social de hábitat y el derecho a la ciudad, intentando retomar algunas cosas que nos han dicho, profundizando algunos temas, y sobre todo tratando de conectarlas y ver qué aportan estos elementos a nuestra mirada del territorio, a nuestra mirada de lo que pasa en el hábitat, en las ciudades. Entender el hábitat popular, analizarlo, para comprender y también para transformar la realidad a partir de estos elementos.

Quisiera empezar con algunas imágenes que nos ayuden a reflexionar y mirar desde otro lugar lo que vemos todos los días. Las primeras son imágenes de la Ciudad de México pero podrían ser de casi todas las capitales latinoamericanas y otras grandes ciudades del sur del mundo. Así es cómo se ha construido el hábitat popular, resultado de las acciones y omisiones de diversos actores (con diversas responsabilidades). Como sabemos, cada vez más las ciudades (donde vive la mayoría de la población del planeta) son escenarios de contrastes brutales (la CEPAL nos llama la atención hace ya tiempo respecto al hecho de que América Latina es la región más desigual del mundo). Porque lo que vemos en el territorio es a la vez consecuencia y condición de otras acciones, de otras decisiones, de otras políticas. Una economía que funciona para la acumulación de dinero en pocas manos y desempleo y precariedad para las mayorías; un Estado que se retira, que deja de atender a su población y se transforma para facilitar (en términos jurídicos, normativos, financieros) el funcionamiento de los grandes negocios privados.



La tercera es también una imagen de México, en este caso de lo que hasta hace poco era presentado como una política "exitosa" que en los últimos 10 años ha permitido construir millones de viviendas, millones de las cuales, entre otras cosas, están deshabitadas (5 millones según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010), están ubicadas lejos de los equipamientos, las posibilidades de empleo; que además no cuentan con los servicios básicos necesarios de agua, saneamiento, escuelas, centros de salud, mercados. Por si eso fuera poco, están ubicadas en terrenos que no son aptos para construir porque se inundan; se han intervenido zonas de bosques, zonas de recarga de acuíferos y se ha afectado el modo y los medios de vida de pueblos y comunidades originarias. Por eso, cuando escucho al Viceministro de Vivienda de Bolivia en relación a que están a punto de implementar un plan ambicioso en términos de construcción de viviendas y sus metas al 2020,

etc., me da mucho miedo, miedo de que se vuelvan a cometer los mismos errores. Es decir, que pensemos que vamos a subsanar el déficit cuantitativo de esta manera, creando los mismos problemas que se generaron hace veinte años en Chile y que estuvimos advirtiendo durante mucho tiempo en México que iba a pasar.

Frente a esto, y según lo entendemos, la producción y la gestión social del hábitat son procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas bajo el control de autoprodutores organizados u otros agentes sociales que operan sin fines de lucro (familias, grupos, cooperativas, mutirões, asociaciones, etc.) en articulación de saberes y recursos de múltiples actores (organizaciones barriales, movimientos nacionales, ONG, investigadores y académicos, organismos de gobierno, legisladores, instituciones de cooperación internacional).

Porque queremos mirar los procesos del hábitat popular de manera positiva, sin estigmatizarlos, sin decir que está todo mal, que son precarios, marginales, irregulares, que la gente no sabe. Más bien al revés, desde hace cuarenta años nos dedicamos a ver y entender el esfuerzo que la gente ha puesto, a reconocer y promover su capacidad organizativa, productiva y creativa.

Porque cuando hablamos del derecho a la vivienda no estamos hablando solamente del déficit cuantitativo, no estamos hablando de las cuatro paredes y un techo, no hablamos de hacer miles y miles de casas y que con eso vamos a satisfacer el derecho a la vivienda; estamos hablando de un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, y eso significa un muchas otras cosas, entre otras, las obligaciones del Estado que no tienen que ver sólo con el hacer. A veces realizar un derecho tiene que ver con respetar y con dejar hacer: si el Estado no está dando alternativas tiene que respetar los esfuerzos de la gente, tiene que proteger a la gente y los derechos de la gente frente a otros actores que pueden violentar ese derecho; y por supuesto tiene que realizarlo, pero no solamente poniendo el dinero para las casas, sino también estableciendo el marco institucional, el marco jurídico, garantizando la institucionalidad, la coordinación entre dependencias involucradas, la continuidad y la no regresividad. Se trata de fortalecer esos procesos autogestionarios para su potenciamiento con instrumentos financieros y de asistencia técnica integral para hacerlos eficientes y seguros.

Esa mirada más integral y compleja nos lleva necesariamente a trabajar por el derecho a la ciudad. Se trata de derecho nuevo, que todavía no tiene reconocimiento como otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en las instancias internacionales, pero que sí cuenta ya una serie de instrumentos y de documentos tanto oficiales como de sociedad civil, aprobados y en proceso. Según lo hemos definido en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, este derecho implica el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

Como decía, existen varios textos jurídicos y declaraciones que reconocen y avanzan en la implementación del derecho a la ciudad; entre ellos el Estatuto de la Ciudad de Brasil, documento pionero que siguen siendo referencia e inspiración imprescindible para las propuestas y reivindicaciones en esta materia. Lo cierto es que, después de décadas de luchas y debates de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, este derecho está ahora incluido en varias agendas y compromisos oficiales (incluidas las de la UNESCO, ONU-Hábitat, o la Cumbre de Jefes de Estado de Iberoamérica, entre otras instancias relevantes). Sin duda esto abre posibilidades pero también representa amenazas y deja en evidencia vacíos sustantivos y falta de clara voluntad política y capacidad técnica de los actores gubernamentales encargados de su promoción y plena implementación. Es por ello que debemos estar alertas, atentos a los avances, retrocesos y desafíos, articulando más efectivamente nuestra capacidad de seguimiento y acción conjunta.

En ese sentido, en la Ciudad de México hemos estado trabajando los últimos cuatro o cinco años por el derecho a la ciudad a través de una serie de procesos participativos. Gracias a la conformación y trabajo constante e ininterrumpido de un Comité Promotor ad hoc (donde participan representantes del gobierno local, movimientos urbano-populares, organizaciones de derechos humanos y HIC como red internacional), se cuenta con un la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (firmada oficialmente en julio de 2010), documento que no es simplemente un catálogo de buenas intenciones sino que incluye propuestas concretas de acciones y políticas para lograr las ciudades que soñamos en torno a seis ejes o fundamentos estratégicos:

Primero, el ejercicio pleno de la ciudadanía La ciudad es (debe ser) ámbito de realización de los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. En ella se posibilita el ejercicio de

todos los derechos humanos ya reconocidos en un territorio pero también los derechos nuevos (el derecho a la tierra, que es algo básico pero que no está todavía reconocido a nivel internacional; el derecho a la energía, que tampoco está reconocido, etc.). Y aquí le toca al Estado no solamente firmar estos pactos internacionales, no solamente reconocer los derechos en la Constitución sino traducirlos en política pública concreta. Para ello, el enfoque, y el objetivo de los derechos humanos, debe cruzar la actuación del Estado en todas las materias, adecuando la legislación al derecho internacional y estableciendo normativa que obligue a respetar, proteger y garantizar la realización de todos los derechos vinculados al hábitat.

El segundo, la función social de la ciudad, de la tierra, de la propiedad, porque el bien colectivo está antes que el fin individual, y al Estado y a todos los actores nos toca regular, con control social. Entre otras cosas implica no permitir la especulación, no permitir que haya millones de casas vacías cuando hay gente que necesita lugar donde vivir. Se trata, en otras palabras, del usufructo equitativo de los bienes, servicios, oportunidades y recursos que las ciudades ofrecen, con un criterio de equidad distributiva y prevalencia del interés colectivo sobre el individual, aplicando instrumentos como los impuestos progresivos a suelos en engorda, la expropiación, la prescripción, la regularización de barrios autoproducidos.

Tercero, la gestión democrática de la ciudad y esto implica la participación en sentido real y profundo. No es cuestión de ponerla simplemente en papeles porque suena bonito; no es cuestión de convocar de vez en cuando a los que vamos a consultar, cuando otros ya hicieron las cosas o ya han tomado las decisiones. Se trata de una participación real, efectiva, en el proceso de la toma de decisiones, desde la propuesta, el monitoreo y la implementación de las políticas públicas. Significa la participación de la ciudadanía en la planeación urbana, en la gestión de la ciudad y en el control de los procesos urbanos. Entre otros instrumentos para esto están el plebiscito, las mesas de concertación, los consejos ciudadanos, el referéndum, etc.

Cuarto, la producción social del hábitat (el derecho a producir la ciudad) y a un hábitat productivo. No queremos conformarnos con los roles pasivos y dependientes que nos quieren imponer: meros consumidores, clientes de los bancos, endeudados de por vida y en una situación siempre vulnerable. Queremos que se reconozca nuestra capacidad productiva y que se la apoye, y para eso se necesitan una serie de instrumentos y una política pública que reconozca y entienda todos estos aspectos. La ciudad como producto del esfuerzo colectivo y como hábitat productivo significa legalizar el derecho de todos a participar en la producción de los espacios habitables públicos y privados, y garantizar la inserción productiva de los habitantes de la ciudad en la economía urbana con remuneración y condiciones dignas.

Quinto, el manejo responsable y sustentable de los bienes patrimoniales, recursos naturales y energéticos de la ciudad y su entorno. Porque cuando hablamos de ciudad, no estamos entendiendo los límites político-administrativos del lugar; estamos entendiendo el lugar físico, el territorio, la cuenca, todo lo que hace posible que esa ciudad esté ahí. Significa evitar que el desarrollo urbano se realice a costa del campo, de otras ciudades o de las futuras generaciones, estableciendo regulaciones que fomenten usos de tecnologías de bajo impacto ambiental, manejo sustentable de los recursos, normas para medir el impacto ambiental, económico y social de los macroproyectos, y legislar instancias para el manejo corresponsable de áreas de reserva y protección ecológica.

Sexto, el disfrute democrático y equitativo de la ciudad. Es decir, el acceso, uso y disfrute y la gestión colectiva del espacio público, que no sólo son las calles, los parques, los espacios abiertos sino son también los foros comunitarios, los centros de cultura, los comedores populares, los centros de recreación, los lugares que posibilitan que los jóvenes se junten y hagan música, arte, actividades de formación y talleres de producción. El espacio público cumple con una serie de funciones, y ahora se está tendiendo a privatizarlos en muchos lugares. Queremos una ciudad abierta para el intercambio, el encuentro, la convivencia, el ocio, la recreación, la creatividad colectiva, la manifestación cultural y el debate político.

Finalmente, me gustaría dejar planteadas algunas tensiones para que sigamos reflexionando sobre nuestros conceptos y nuestras prácticas en materia de hábitat humano: política de vivienda / construcción masiva de casas; política de vivienda / política urbana y territorial; derecho a la vivienda / derecho a la ciudad necesidades inmediatas / transformaciones de largo plazo; zonas metropolitanas / ciudades pequeñas; formalidad / informalidad; agenda urbana / agenda rural.

Muchísimas gracias.

EL DERECHO A LA CIUDAD: LUCHAS URBANAS POR EL BUEN VIVIR⁴³

María Lorena Zárate⁴⁴

“Entendemos que la construcción de una ciudad justa e igualitaria es inseparable de la lucha por la democratización del acceso a tierra urbana y rural, de la lucha por la reforma urbana y agraria, de la lucha por la democratización de la gestión del territorio, por la soberanía alimentaria de los pueblos, por las prácticas agrícolas ambientalmente responsables, por la garantía de los modos y medios de vida de las y los agricultores familiares y de las poblaciones tradicionales e indígenas en todo el mundo”.

Carta de Rio de Janeiro, Foro Social Urbano, marzo 2010.

“[El derecho a la ciudad es] el derecho a cambiarnos a nosotros mismos, cambiando la ciudad”.

David Harvey, 2008.

El fenómeno urbano: las ciudades que tenemos

En los últimos años, documentos de todo tipo (informes oficiales, artículos periodísticos, ensayos y novelas) no se cansan de repetir un hecho sin precedentes: por primera vez en la historia de la humanidad, la mitad de la población global del planeta, unos 3 mil 400 millones de personas, viven en ciudades, y se espera que en 40 años ese porcentaje llegue a las tres cuartas partes (por supuesto con muchas diferencias entre regiones y países). En América Latina, como sabemos, la cresta de la ola tuvo lugar entre las décadas del 50 y el 70, fuertemente asociada a un prominente proceso de industrialización y desarrollo del mercado interno que produjo migraciones internas masivas. Ese desplazamiento desde el campo y los pequeños poblados rurales continúa pero ya no sólo a las grandes ciudades capitales, muchas de las cuales están estancadas o incluso perdiendo población desde las últimas dos décadas, sino, y sobre todo, hacia ciudades intermedias dentro y fuera de los bordes nacionales. Por su parte, África y Asia están sufriendo ahora una urbanización incluso más acelerada y bajo condiciones todavía más difíciles, más precarias en términos económicos, sociales e institucionales⁴⁵. En los últimos 60 años, muchas mega ciudades del sur han multiplicado su población diez veces o incluso más⁴⁶; en sólo 20 años, la población urbana africana superará a la población total de Europa.

Abundan las páginas de diagnósticos y descripciones más o menos detalladas de una realidad que, está claro, no ha salido de un repollo. Pero cada vez es más difícil encontrar análisis –tan prolíficos hace cuarenta o cincuenta años– de las causas profundas de la urbanización. La tendencia a la concentración de la población no sólo no se cuestiona sino que se presenta como irreversible (nuestro “futuro urbano”). Visiones pendulares, extremas (¿polarizantes?), que no alcanzan para explicar bien la realidad que nos rodea: de los aforismos que hacen apología de la vida en las ciudades y su rol en relación a las áreas rurales (“motores del desarrollo”, “imanes de esperanza”), a la apocalíptica denuncia de que vamos camino a tener un “planeta de tugurios”. En ambos casos, poco se dice de la responsabilidad diferenciada de los diversos actores sociales, de la relación entre el mundo urbano y el rural, de los matices y posibilidades para transformar el proceso.

43 Artículo preparado para la publicación El derecho a la ciudad, a cargo del Institut de DretsHumans de Catalunya y el Observatori DESC, Barcelona, 2011, pp. 53-70. Versión electrónica disponible en http://www.idhc.org/esp/161_propies.asp.

44 Presidenta de Habitat International Coalition (HIC). Más información y contacto : www.hic-net.org y www.hic-al.org.

45 De acuerdo con ONU-Hábitat, entre 2005 y 2010 África experimentó la tasa de crecimiento urbano más alta del mundo -3.3% anual- y se espera que mantenga un ritmo relativamente alto durante los próximos 15 años. State of the World's Cities 2010-2011, Bridging the Urban Divide, Earthscan, Londres, 2008, p. 15. Versión electrónica disponible en <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917>(consulta enero 2011).

46 Datos tomados de: Mike Davis, Planet of Slums, Ed. Verso, 2006, Figura 2, Megaciudades en el Tercer Mundo, 3 basado en UrbanIndicatorsDatabase, 2002. ONU-Hábitat; Thomas Brinkhoff, “The Principal Agglomerations of theWorld”, disponible en www.citypopulation.de/World.html (2004). Hoy en día las megaciudades albergan un 4% de la población mundial y un 9% de la población urbana total. Mientras tanto, 52% de los habitantes del mundo vive en asentamientos de menos de 500,000 personas.

La concentración del poder económico y político, ciertamente agravado a partir de la dogmática y reiterativa aplicación de las salvajes políticas neoliberales surgidas del Consenso de Washington, es un fenómeno de explotación, despojo, desigualdad, exclusión y discriminación cuyas dimensiones espaciales son claramente visibles: ciudades duales, de lujo y miseria, vecinas y amuralladas; miles de inmuebles vacíos y miles de personas sin un lugar decente donde vivir; tierra sin campesinos, sometidas a agro-negocios, privatización y acumulación acelerada y concentrada en pocas manos de los bienes comunes y la riqueza creada colectivamente⁴⁷. Las condiciones y reglas -explícitas o no- que nuestras sociedades han creado están condenando a más de un tercio de los habitantes del mundo a vivir en absoluta miseria (y tienen a la mitad de la población mundial sobreviviendo con menos de USD 2 diarios), mientras la desigualdad crece tanto en el norte como en el sur. En algunos países de América Latina y África, los asentamientos populares (slums⁴⁸) son hogar de más del 60% de la población.

Lo que encontramos en el territorio es consecuencia de acciones y omisiones de diversos actores (las decisiones tomadas por pequeños grupos afectan la vida de las mayorías); pero, al mismo tiempo, es posibilidad y condición para la reproducción y/o transformación de procesos y relaciones sociales complejas, para la profundización o la disminución de las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales que tienen a nuestras sociedades partidas en dos.

¿Qué oportunidades estamos ofreciendo a las y los jóvenes si el 85% de los nuevos empleos a nivel global se crean en el llamado sector informal de la economía⁴⁹? A la vez, el carecer de un lugar donde vivir, un domicilio reconocido y comprobable, afecta seriamente y en muchos casos incluso impide el pleno disfrute de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (derecho a voto, a la participación, a la salud, la educación, el trabajo, entre muchos otros). ¿Qué clase de ciudadanos y de democracia están produciendo estas macro políticas y sus consecuencias territoriales? La ciudad-negocio para unos pocos vale más que la ciudad-derecho para tod@s. El *apartheid*, en sus varias dimensiones, sigue visiblemente vigente entre nosotros.

No es una novedad para nadie que, especialmente en los últimos 25 años, los gobiernos han prácticamente abandonado su responsabilidad frente a la planeación urbano-regional, permitiendo una especulación escandalosa y la acumulación de ganancias exponenciales de parte del sector inmobiliario. De hecho, y al contrario, los Estados nacionales han jugado un papel prominente como responsables de la última crisis financiera y luego -y todavía- implementando urgentes rescates de las grandes instituciones privadas de crédito, operando una transferencia masiva de recursos públicos (y/o de fondos de ahorro y planes de retiro de trabajadores) y poniendo a cientos de miles de familias bajo la brutal amenaza de desalojos, sin ninguna alternativa -con efectos particularmente devastadores para las mujeres y niños⁵⁰.

47 De toda la tierra privada en el mundo, se estima que alrededor de las tres cuartas partes están en manos de sólo un 2.5% de propietarios. Mientras tanto, en promedio, el 71.6% de las familias rurales en África, América Latina y Asia (excluyendo China) carecen de tierra o tienen muy poca - de entre ellos, las mujeres sólo son propietarias de entre el 1 y el 2% de toda las tierras cultivables del mundo, lo que se atribuye generalmente a la discriminación que sufren respecto a los derechos de sucesión. Mujeres en Desarrollo, Oficina para Programas Globales y Agencia Internacional para el Desarrollo (EUA), Women's Property and Inheritance Rights: Improving Lives in Changing Times. Final Synthesis and Conference Proceedings Paper(2003) - citado en el informe del anterior Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, Miloon Kothari (7ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos), A/HRC/7/16 (13 de febrero de 2008), pp. 19-20, párrafos 67 and 71. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sp_reportshrc_7th.htm (consulta enero 2011).

48 Según lo define ONU-Hábitat, slum (tugurio, favela, barraca, chabola, villa miseria, entre otros varios nombres utilizados en América Latina) es el área degradada de la ciudad, caracterizada por condiciones precarias e inadecuadas de vivienda, servicios básicos y seguridad de tenencia. Los orígenes del concepto (primera mitad del siglo XIX) evidencian implicancias muy negativas, vinculadas a una fuerte estigmatización y discriminación de sus habitantes: lugar de las "clases más bajas... trabajadores ocasionales, vendedores callejeros, holgazanes..."; "nidos de ignorancia, vicio, depravación y crimen". Charles Booth, "Life and Labour of the People in London", 1889, y descripción del Cardenal Wiseman Ward, incluidos en Wilfrid Philip, The Life and Times of Cardinal Wiseman, Volume 1. Biblio-Bazaar, 2008, pp. 568. Tomado de http://en.wikipedia.org/wiki/Slum#cite_note-13 (consulta enero 2011). Tales connotaciones están todavía muy presentes en el dualismo "formal/informal" frecuentemente utilizado en los lenguajes gubernamentales y académicos para describir tanto a la gente como los lugares donde vive, aunque sean tan dispares entre sí como Rocinha en Río de Janeiro (Brasil) o Kibera en Nairobi (Kenia).

49 ONU-Habitat (2008), op. cit., p. XIV.

50 Para un análisis exhaustivo de la última crisis hipotecaria y financiera, sus relaciones con las políticas económicas y de vivienda prevalecientes y su impacto en el derecho a la vivienda adecuada, así como recomendaciones preliminares, ver el Informe de la Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik (10ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos) A/HRC/10/7 (4 de febrero de 2009), párrafo 71. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/10session/reports.htm> (consulta enero 2011). Por su parte, y respecto a la situación en Estados Unidos, un testimonio del Centro Legal Nacional sobre Personas sin Hogar y Pobreza (National Law Center on Homelessness & Poverty) presentado ante el Comité sobre Servicios Financieros

Al mismo tiempo, las políticas vigentes ignoran o incluso criminalizan los esfuerzos individuales y colectivos de la población de menores ingresos por obtener un lugar digno donde vivir. Según afirman diversos estudios, entre el 50 y el 75% de los espacios habitables –no sólo viviendas sino incluso barrios enteros– del sur del mundo son resultado de las iniciativas y esfuerzos de la gente sin o con muy poco apoyo de los gobiernos y otros actores sociales y, en muchos casos, incluso contra las varias barreras oficiales⁵¹. En lugar de reconocer y fortalecer estos procesos populares –su obligación, según el marco que establecen los instrumentos internacionales de respeto, protección y realización de los derechos humanos– la mayor parte de los Estados han establecido condiciones para garantizar el lucro de unos pocos desarrolladores inmobiliarios privados.

Si tomamos el caso de México, tristemente ejemplar en esta materia (cuya política de vivienda ha estado muy influenciada por el modelo chileno y se ha convertido ahora, a su vez, en modelo para otros países del mundo), es evidente el inicio de una serie de cambios relevantes, incluyendo la modificación al Art. 27 de la Constitución en 1992, para permitir amplias apropiaciones de tierras hasta entonces de propiedad colectiva (ejidales). Luego de más de diez años de la que es oficialmente presentada, dentro y fuera del país, como una política exitosa de vivienda, vemos surgir enormes sembradíos de varios miles de casas (desde 3.000 hasta más de 20.000) casi de la noche a la mañana, en zonas que eran de cultivo o bosques, y en muchos casos sobre pueblos de origen prehispánico. En estos nuevos guetos, usualmente localizados a un promedio de 4 horas diarias de traslado en relación al centro de la ciudad, *“no existe zonificación o planeación para usos educacionales, comerciales o cívicos, muy poca disposición de espacio público, ninguna relación con la infraestructura de transporte metropolitano y, aún más importante, ninguna posibilidad de crecimiento o transformación”*⁵². Un estudio reciente sobre 100 desarrollos habitacionales realizados entre 1996 y 2006 constata que, aunque existe un alto nivel de cobertura de servicios básicos, persisten deficiencias en la calidad y la frecuencia con la que se distribuye el agua, falta drenaje pluvial y tratamiento de aguas residuales, y existen problemas en el transporte público, en la recolección de basura, en la seguridad en el interior de los conjuntos y en el mantenimiento del alumbrado⁵³. En pocas palabras, el urbanismo salvaje, la anti-ciudad, la perfecta negación de la urbanidad.

Las ciudades que queremos: la lucha por la reforma urbana en América Latina y el mundo

Hace ya mucho tiempo que venimos hablando de la urgente necesidad de una reforma urbana, solidaria de la reforma agraria. Los principales componentes de nuevos paradigmas y prácticas sociales alternativas

del Congreso (Subcomité sobre Oportunidades de Comunitarias y de Vivienda), en marzo de 2009, señalaba que alrededor de 840,000 personas viven en las calles o en albergues temporales cada día y que, en el curso de un año, esa cifra ronda los 2.5 a 3.5 millones, de los cuales 1.5 son niños (lo que significa que 1 de cada 50 niños vive en la calle). Según sus estimaciones en ese momento, las condiciones económicas pondrían a otro 1.5 millones de personas en las calles durante los siguientes dos años. Tomado de http://www.nlchp.org/content/pubs/HR_TestimonyforLA2.pdf (consulta enero 2011).

51 Miembros de HIC han dedicado más de tres décadas a sistematizar, analizar y apoyar estos procesos en diversos países y ciudades del mundo, promoviendo otra mirada a la producción y gestión social del hábitat que ha influenciado ya programas, políticas, leyes y Constituciones, así como documentos internacionales relevantes. Entre otros materiales, se puede consultar: Enrique Ortiz F. y María Lorena Zárate (compiladores), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana y HIC-AL, México, 2002; Enrique Ortiz Flores y María Lorena Zárate (compilación y edición), *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*, Fundación Fórum Universal de las Culturas, HIC y HIC-AL, Barcelona, 2005; y Rino Torres, *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, HIC-AL, México, 2006.

52 José Castillo, “After the Explosion”, incluido en *The Endless City*, Phaidon Press Ltd., Londres, 2007, pp. 183-184. Instituciones gubernamentales y bancarias reconocen públicamente que alrededor del 40% del nuevo stock tiene problemas técnicos graves y miles de nuevas casas están todavía vacías, después de más de 3 años de haber sido construidas. Esta política ha sido posible gracias a la profunda transformación del sistema financiero, acompañada de la promoción de la propiedad privada individual como única alternativa – ambas recomendaciones enfáticas del Banco Mundial desde inicios de la década de los 90 (TheWorld Bank, *Housing: Enabling Marketsto Work*. Washington, D.C. 1993). Al primero de diciembre de 2005, nueve desarrolladores privados concentraban el 25% de la producción total de vivienda en el país. Seis cotizaban en la Bolsa de Valores y, de acuerdo a datos de la Revista Obras (Nº 413, mayo de 2007, p. 40), el Índice HABITA (IH) que las integra tuvo un rendimiento de 1118% de 2000 a marzo de 2007, muy por encima del sector construcción (447%), el índice de cotizaciones (370%) y el índice de rendimiento total (414%). Seis de sus principales accionistas aparecen también dentro del ranking de los 100 empresarios más importantes de México que publicó la Revista Expansión (mayo de 2006, p. 69). Datos tomados de: Enrique Ortiz F., *Housing Policies in Mexico: Impacts and Perspectives (1992-2007)*, en Revista TRIALOG Nº94, 3/2007. Según datos del Censo Nacional de Población 2010, en el país hay casi 5 millones de viviendas deshabitadas, es decir, un 14% del total. Publicado en diario La Jornada, 29 de marzo de 2011, página 9. Versión electrónica en <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/29/index.php?section=politica&article=009n1pol> (consulta marzo 2011).

53 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México, 1996-2006*, realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, julio 2009.

de producción y disfrute de los asentamientos humanos (una ciudad democrática, incluyente, sustentable, productiva, educadora, habitable y segura) han sido parte de los debates, propuestas y experiencias concretas de movimientos sociales, redes nacionales e internacionales de la llamada sociedad civil, sindicatos, profesionales y técnicos, instituciones académicas y activistas de derechos humanos en diversos países de América Latina en los últimos 50 años. La reforma urbana y el derecho a la ciudad están hoy presentes –explícita o implícitamente– tanto en los marcos teóricos como legales y también, a la vez, como plataforma para la acción en varias regiones del mundo⁵⁴.

La Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), Hábitat II (Estambul, 1997) y la Primera Asamblea Mundial de Pobladores *Repensando la Ciudad desde la Gente* (Ciudad de México, 2000) fueron momentos relevantes en la articulación de fuerzas y la formulación de propuestas concretas. Sin duda, ese proceso cobra nueva fuerza y amplía sus dimensiones y contenidos cuando se inscribe desde 2001 en el marco del Foro Social Mundial y el Foro Social de las Américas. Miles de personas y decenas de organizaciones y redes han participado desde entonces de los debates, elaboración, firma y difusión de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social), concibiéndola sobre todo como una potencial herramienta política de articulación de luchas en todo el mundo. Por su origen y significado social, este instrumento está sobre todo dirigido a fortalecer los procesos y reivindicaciones colectivas contra la injusticia y la discriminación social y territorial.

Si bien no podría considerarse como “un movimiento social” a nivel global (¿pretende serlo⁵⁵?), es cierto que los actores diversos involucrados en este proceso han logrado, por un lado, dar una dimensión urbana a los debates y propuestas sobre el territorio y, a la vez, ampliar y “territorializar” las reflexiones de avances y desafíos en términos de la lucha por la defensa y realización de los derechos humanos, en diálogo con otras iniciativas (movimientos feministas, afrodescendientes, indígenas y campesinos, entre otros). Fuera del FSM, hoy en día no es difícil ver el lema del derecho a la ciudad en marchas, eventos, investigaciones y publicaciones de todo tipo.

Paralelamente a este proceso social, se han venido generando instrumentos jurídicos de parte de algunos gobiernos a nivel local, nacional y regional que buscan normar los derechos humanos en el contexto urbano o bien que avanzan en el reconocimiento explícito del derecho a la ciudad. Entre los más avanzados por sus planteamientos y propuestas destacan la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* (2000), el *Estatuto de la Ciudad en Brasil* (2001), la *Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal* (2006), la *Constitución del Ecuador* (2008) y la *Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad* (2010)⁵⁶.

Por su parte, los Jefes de Estado de Iberoamérica decidieron hace tres años instruir a los Ministros de Vivienda y Urbanismo a que “promuevan la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables” (Declaración de Santiago, punto 29 del Plan de Acción, noviembre de 2007). Entusiasmadas y a la vez preocupadas por esta inclusión tan explícita, más de 100 organizaciones y redes de 14 países elaboramos y difundimos durante 2008 una Declaración colectiva que pretendía, por un lado, reforzar los principios y lineamientos estratégicos que constituyen el derecho a la ciudad (no sólo vivienda e infraestructura adecuada) y, por otro, señalar un conjunto de medidas a ser impulsadas desde lo nacional e implementadas, en coordinación con estados, provincias y localidades, por diversas instancias de gobierno. Lo central de las propuestas que hicimos llegar a las autoridades se puede sintetizar en torno a cuatro puntos fundamentales: el fortalecimiento de los procesos de producción y gestión social del hábitat; la democratización de la gestión del territorio y el acceso a tierra e inmuebles; la

54 Para una compilación reciente sobre luchas, conquistas y desafíos a nivel global y desde lo local ver Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (editoras), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. HIC, Santiago de Chile, 2010. Versión electrónica disponible en www.hic-net.org.

55 “De manera recurrente, los activistas se preguntan sobre las condiciones necesarias para que varios movimientos -que trabajan en temas de acceso, inclusión, ciudadanía y derechos- puedan formar un movimiento por el derecho a la ciudad. Algunos cuestionan el uso de la palabra ‘movimiento’ y sugieren que la falta de liderazgo, o coordinación central, y de una agenda compartida pone en jaque la idea de un movimiento coherente; pero, al mismo tiempo, abre espacios de análisis y activismo. En tal sentido, es posible que el concepto de ‘red’ describa mejor esta dispersión de actores. Giuseppe Caruso, *¿Una nueva alianza para la ciudad? Oportunidades y desafíos de la globalización del movimiento por el derecho a la ciudad*, en A. Sugranyes y C. Mathivet, ídem, pp. 105-118.

56 Se incluyen comentarios y referencias sobre algunos de ellos en: Enrique Ortiz F., Nadia Nehls y M. Lorena Zárate, *El Derecho a la Ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate*. HIC-AL, México, 2008. Versión electrónica disponible en www.hic-al.org.

regularización de la tenencia y el acceso a los servicios públicos; y la armonización de la legislación nacional y local a los estándares y compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

A nivel internacional, el derecho a la ciudad también fue retomado como lema oficial del *V Foro Urbano Mundial*, realizado en Rio de Janeiro a fines de marzo de 2010. Allí estuvimos participando en una serie de actividades masivas y multiactorales de difusión, reflexión, debate y capacitación. Por otro lado, y simultáneamente, en un esfuerzo conjunto sin precedentes y gracias al rol articulador local del Forum Nacional de Reforma Urbana, decidimos convocar al primer Foro Social Urbano. De ambos eventos surgieron declaraciones (*Cartas de Rio*) que incluyen gran parte de nuestros postulados y propuestas. Ciertamente podemos considerar que éstos son logros importantes; a la vez, sabemos que es momento de mantenernos activ@s y alertas. A partir de ahora, sin duda, abundarán seminarios, publicaciones y proyectos en torno al derecho a la ciudad. Nos toca cuidar y avanzar hacia la implementación efectiva de los contenidos que hemos venido definiendo en este proceso colectivo.

Nuevos avances, nuevos desafíos: la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

Con más de 20 millones de habitantes, la Zona Metropolitana del Valle de México (integrada por 16 Delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del Estado de México y 1 municipio del Estado de Hidalgo) es una de las regiones más pobladas del planeta y núcleo económico, político, religioso, histórico y cultural fundamental para el país. Las calles y plazas de lo que fue hace más de cinco siglos la gran Tenochtitlán, han sido testigos de importantes manifestaciones del pueblo mexicano. Celebraciones, eventos, protestas y movilizaciones populares dan cuenta de un enorme carácter colectivo que ha sacado a la luz demandas y propuestas para el reconocimiento, respeto y plena realización de los derechos humanos de sus habitantes.

Es indudable que en los últimos veinte años las políticas públicas en la ciudad retoman, en mayor o menor medida y más o menos explícitamente, los aportes ciudadanos y las luchas sociales, a los que se debe en gran parte, según coinciden analistas y líderes barriales, el fortalecimiento de los procesos de participación y el propio gobierno democrático. Actualmente se discuten posibilidades de reforma política y cambio de estatus legal que permitan seguir avanzando en este camino, así como aumentar las capacidades de coordinación metropolitana.

En ese amplio proceso se inscribe la formulación de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, firmada oficialmente el 13 de julio de 2010 por las máximas autoridades locales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por representantes de la sociedad civil⁵⁷. Surgida desde el movimiento social, fue inicialmente presentada al Jefe de Gobierno local durante 2007; un año más tarde, se conformó un Grupo Promotor⁵⁸, responsable de su elaboración a través de un amplio proceso de difusión, reflexión y propuestas recogidas de diversos actores y sectores de la sociedad capitalina. Hasta el momento, más de 5.000 personas han participado en al menos una de las actividades (foros, seminarios, ferias, concursos) que forman parte de un esfuerzo por dar a conocer ampliamente la iniciativa y sobre todo convocar a la ciudadanía para debatirla y fortalecerla con la adhesión de organizaciones barriales, colectivos juveniles, sindicatos, profesionales y público en general.

Ciertamente inspirada en el debate internacional y los documentos locales ya desarrollados y en implementación, esta Carta tiene sin embargo características que la hacen única a nivel mundial, tanto en el proceso de su elaboración y promoción como en sus contenidos y propuestas. Una de ellas es que, al igual que el mencionado *Estatuto de Brasil*, no se limita a reclamar la realización de los derechos humanos en la ciudad sino que, retomando las propuestas de H. Lefebvre, detalla los contenidos y exige el derecho a la ciudad, entendido como reivindicación política de la necesidad de una sociedad diferente, profundamente humana, que tiene al espacio urbano como escenario relevante para el cambio social. Condensada en unas pocas letras,

57 Para más detalles consultar los materiales del periodo 2008-2011 disponibles en <http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/>.

58 Integrado por representantes de organizaciones del Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND), la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC) y la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC).

esa diferencia es crucial y, como han señalado algunos⁵⁹, tiene consecuencias políticas directas, tanto en términos organizacionales (una demanda que incluye todos los derechos y puede funcionar como articulador de sus respectivos defensores) y analíticos (visión unitaria que posibilita un entendimiento del sistema en su totalidad –permite comprender sus lógicas, debilidades y fortalezas–, evidenciando que los intereses de los diversos sectores sólo se oponen en la superficie y que comparten el interés común por una ciudad distinta), así como de construcción de esperanzas más ambiciosas (no se trata simplemente de solucionar un problema particular sino de construir un mundo mejor, ese *otro mundo posible* donde quepan todos los mundos).

A su vez, esta Carta retoma pero revisa y amplía los principios establecidos en la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, agregando preocupaciones y propuestas de diversos actores en torno a la producción y gestión social del hábitat, la responsabilidad del manejo responsable de los bienes comunes y el derecho al disfrute equitativo del espacio público, en todas sus dimensiones y atribuciones.

En términos generales, propone una serie de medidas de política pública y compromisos a asumir por parte de los diversos actores de la sociedad (el Gobierno local, las Delegaciones, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los organismos públicos autónomos, las entidades educativas, los organismos de la sociedad civil, las organizaciones sociales, el sector privado y las personas en general). Es decir, detalla no sólo el qué queremos sino el cómo avanzar para concretarlo y las responsabilidades que los distintos sectores deben asumir.

Por otro lado, en cierta medida este documento condensa y empuja para adelante muchas de las conquistas logradas por el movimiento urbano popular, gracias a las luchas de más de 30 años, entre las que destacan el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB). En paralelo al fortalecimiento de sus experiencias autogestivas y autónomas, estas organizaciones han incidido en la política pública local y han logrado que entre 2001 y 2009 el PMV apoyara económicamente el mejoramiento de alrededor de 165,000 viviendas en barrios populares que sufren condiciones muy precarias; por su parte, entre 2007 y 2010, el PCMB ha complementado esas acciones canalizando algo más de 31 millones de dólares para 530 proyectos de mejoramiento barrial (infraestructura, plazas y parques, centros comunitarios, equipamiento cultural y deportivo y proyectos de arte público) escogidos entre los que presentan los propios habitantes organizados, con asesoría técnica de profesionales y académicos.

En ese marco amplio, y según se explicita en su *Preámbulo*, la formulación de esta Carta tiene como objetivos específicos contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable; a impulsar procesos de organización social, recuperación del tejido social y promoción de una ciudadanía activa y responsable; y a alcanzar una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares. En otras palabras, se cree que el derecho a la ciudad puede coadyuvar a ser factor de fortalecimiento social, económico, democrático y político de la población, así como de ordenamiento y manejo territorial sustentables.

El contenido no es sólo un catálogo de derechos más o menos aislados, sino que evidencia un enorme esfuerzo por dar cuenta de la complejidad, de una mirada integral a y desde el territorio, profundizando las interrelaciones entre la ciudad que soñamos y los 6 fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad:

1. El ejercicio pleno de la ciudadanía. Una ciudad en la que todas las personas (niñ@s, jóvenes, adult@s mayores, mujeres y hombres) disfrutan y realizan todos los derechos humanos y libertades fundamentales, mediante la construcción de condiciones de bienestar colectivo con dignidad, equidad y justicia social. El ejercicio reciente –y de vanguardia a nivel mundial– de elaboración participativa de un Diagnóstico y un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal es un paso importante en este camino. Sin embargo, en términos más generales, según se ha obligado el Estado Mexicano al suscribir los pactos correspondientes, será necesario adecuar la legislación nacional, estatal y local a los estándares internacionales de derechos humanos para que ése sea el marco general de toda política pública⁶⁰.

59 Ver Peter Marcuse, ¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad?, a A. Sugranyes y C. Mathivet, op.cit., pp. 91-103.

60 Vale la pena recordar que, según el marco internacional de derechos humanos, las obligaciones del Estado en esta materia se agrupan en torno a: I) Respetar: abstenerse de tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos; II) Proteger: impedir que terceros actores (particulares, empresas) afecten o violen derechos humanos de las poblaciones y de la gente; III) Garantizar y realizar: dedicar el máximo de recursos disponibles para concretar los derechos humanos, bajo el principio de no regresividad.

2. La función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad. Una ciudad donde sus habitantes participan para que la distribución del territorio y las reglas para su uso garanticen el usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece. Una ciudad en la que se priorice el interés público definido colectivamente, garantizando un uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del territorio. Por lo tanto, se deben generar instrumentos específicos para frenar la especulación, la segregación urbana y la exclusión. En varios países ya se ha avanzado en legislación y programas sobre impuestos progresivos al suelo en engorda⁶¹, expropiación con fines públicos, prescripción y regularización de los barrios autoproducidos, promovidos entre otros por la Ley de Reforma Urbana en Brasil, la Ley de Desarrollo Territorial en Colombia o los acuerdos para la apropiación pública y reutilización con sentido social de las plusvalías urbanas⁶². Esto incluye también esquemas de crédito y subsidio para adquisición de suelo por los sectores empobrecidos, controlando el precio del suelo y marcando zonas especiales de interés social.

Durante los últimos dos años, organizaciones sociales, ONG y academia han estado analizando a fondo las propuestas a integrar en lo que sería la nueva Ley de Vivienda del Distrito Federal, incluyendo elementos nuevos para una –por ahora ausente– política de suelo que vaya en este sentido (destacando, entre otros elementos, la posibilidad de crear bancos de tierras e inmuebles vacantes para proyectos de vivienda con participación social).

3. La gestión democrática de la ciudad. Una ciudad donde sus habitantes participan de todos los espacios de decisión –hasta el más alto nivel– para la formulación e implementación de las políticas públicas, así como en la planeación, presupuesto público y el control de los procesos urbanos. Se refiere a fortalecer los espacios institucionalizados de toma de decisiones y no sólo los espacios consultivos ciudadanos, desde los que sea posible el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas⁶³. Varios instrumentos ya están reconocidos pero otros deberán plantearse y profundizarse: mesas de concertación, referéndums, plebiscitos, contraloría ciudadana, comisiones territoriales, entre otros.

Es decir, una serie de opciones que habrá que tener en cuenta para que realmente se pueda hacer efectiva una gestión participativa del territorio, entendida como una profundización de la práctica de la democracia. En este sentido, vale la pena destacar el debate que se dio en el Distrito Federal durante 2010 respecto a los riesgos de que las modificaciones planteadas en la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Participación Ciudadana sean contrarias a este principio y planteen incongruencias o, peor aún, retrocesos significativos.

4. La producción democrática de la ciudad y en la ciudad. Una ciudad donde se rescata y fortalece la capacidad productiva de sus habitantes, en especial de los sectores populares, fomentando y apoyando la producción social del hábitat y el desarrollo de las actividades económicas solidarias. El derecho a producir la ciudad pero también a un hábitat que sea productivo, a un hábitat que nos genere ingresos, a un hábitat que fortalezca la economía popular y no sólo las ganancias cuasi-monopólicas de unos pocos. No alcanza con iniciativas o programas sueltos; es necesario definir y poner en práctica una serie de instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales y de fomento (formativos, socio-organizativos, tecnológicos). Desde hace más de tres años, se viene apoyando a organizaciones sociales del MUP-CND a nivel local en la elaboración y negociación de un Proyecto Comunitario de Producción y Gestión Social del Hábitat que pretende demostrar que es posible concretar el derecho a la ciudad desde esta mirada integral y compleja.

5. El manejo sustentable y responsable de los bienes comunes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno. Una ciudad donde sus habitantes y autoridades garantizan una relación responsable con el medio ambiente de modo que posibilite una vida digna para individuos, comunidades o pueblos, en igualdad de condiciones y sin afectar áreas naturales, de reserva ecológica, otras ciudades ni a las futuras generaciones. Regulaciones más estrictas, uso de tecnologías apropiadas, protección de los acuíferos, captación de agua de lluvia, priorización del transporte público multimodal, etc.; es decir, una serie de medidas básicas que deberían tender a evitar o mitigar el impacto ambiental de nuestras actividades. Pero también a considerar

61 El suelo en engorda se refiere a terrenos (construidos o no) subutilizados o no utilizados, en procesos que se presumen especulativos (en espera de que aumente su valor/precio).

62 Algunos de estos materiales pueden consultarse en www.hic-al.org/psh.cfm?base=3&pag=instrumentosavances.

63 El Consejo y la Conferencia Nacional de las Ciudades en Brasil, con un amplio y muy disciplinado proceso participativo desde lo local hasta lo nacional, sin ser perfectos son un buen ejemplo de máximas atribuciones y representación equitativa de todos los sectores de la sociedad.

muy seriamente el impacto social: cuando el sector público y/o privado justifican el emprendimiento de nuevas obras raramente analizan las transformaciones y pérdidas que van a significar para los modos y medios de vida de la población afectada (en general empobrecida y en situación de vulnerabilidad).

Los debates actuales en la Ciudad de México respecto a la construcción de la nueva Línea 12 del Metro sobre tierras de cultivo o la Súper vía Poniente en barrancas naturales (bosques y zonas de recarga de acuíferos) muestran los conflictos serios que supone la imposición de proyectos de infraestructura sin el necesario debate, consulta y acuerdo con las comunidades involucradas y la sociedad en general.

6. El disfrute democrático y equitativo de la ciudad. Una ciudad que fortalece la convivencia social, el rescate, la ampliación y mejoramiento del espacio público y su utilización para el encuentro, el ocio, la creatividad y la manifestación crítica de las ideas y posiciones políticas. En años recientes, gran parte de esos espacios, imprescindibles para la vida comunitaria, se han descuidado, han caído en el abandono o el desuso o, peor aún, se han ido privatizando: plazas, parques, foros, salones de usos múltiples, centros culturales, etc. Se requieren tanto las infraestructuras como los programas de apoyo a iniciativas culturales, lúdicas y creativas, fomentando en especial las autónomas y autogestivas y con fuerte protagonismo de las/los jóvenes. En pocas palabras, la ciudad como espacio abierto y expresión de la diversidad.

En síntesis, se puede afirmar que la Carta concibe el derecho a la ciudad en un sentido amplio: no se limita a reivindicar los derechos humanos individuales con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes sino que integra derechos y responsabilidades que los implican en la gestión, producción y desarrollo responsable de la ciudad. Dentro de esta perspectiva, no se trata solamente de la construcción de condiciones para que tod@s accedan a los bienes, servicios y oportunidades existentes en la ciudad, sin discriminación, sino de un planteo más radical de perfilar la ciudad que deseamos y queremos construir para las futuras generaciones. Un desafío particularmente complejo en una metrópolis del tamaño de la Ciudad de México pero que no se limita a ella; según se los está concibiendo, los fundamentos estratégicos y las propuestas que se están formulando deberían ser válidos para asentamientos humanos de cualquier tamaño, tanto en entornos más rurales como en otros eminentemente urbanos.

¿Es posible el buen vivir en las ciudades?

Ahora bien, en este punto es necesario decirlo fuerte y con todas las letras: no habrá derecho a vivir dignamente en las ciudades sin el derecho a vivir dignamente en el campo. Considerando que esas categorías no son estáticas –y hoy más que nunca se están viendo cuestionadas por las yuxtaposiciones, convivencias y mixturas varias que se dan entre ellas–, el derecho a la ciudad nos obliga a mirar el territorio y los lugares donde vivimos de una manera más integral y compleja. Aunque diversos análisis y políticas pendulares se empeñen en presentarlas como realidades más o menos autónomas y desvinculadas, lo cierto es que campo y ciudad no pueden entenderse –y por lo tanto tampoco transformarse– uno sin la otra y viceversa.

Los fenómenos ambientales (ecosistemas, cuencas, climas, etc.), sociales (migraciones), económicos (circuitos de producción, distribución, consumo y desecho), políticas (marcos legales, políticas y programas) y culturales (idiomas, tradiciones, imaginarios) entretejen relaciones y procesos que los vinculan estrechamente. Nuestras luchas no pueden ser cómplices de una visión dualista que los mantiene separados y enfrentados, en una relación que es más de competencia y explotación que de complementariedad y equilibrio. A la vez, no parece que ciudades superpobladas y campos vacíos sea lo que el planeta está preparado para soportar, ni la mejor alternativa para la construcción de una vida digna en sociedades más justas.

Muchas décadas de falta de apoyos a la producción familiar rural en pequeña escala y propaganda más o menos agresiva que ensalza el consumismo urbano sigue expulsando a millones de jóvenes de sus lugares de origen y dejándolos sin opciones viables. Por otro lado, la alternativa de “volver al campo” se ha vuelto una especie de privilegio, reservado a los sectores de mayores recursos.

Sin duda, muchos de los contenidos de este nuevo derecho se encuentran en cosmovisiones y prácticas anteriores al capitalismo y muchas de ellas son, en esencia, no sólo distintas sino incluso contrarias a él. Debemos retomar y profundizar esta perspectiva si queremos que la reforma urbana avance como propuesta de cambio de paradigma frente a lo que muchos no dudan en llamar una “crisis civilizatoria”. Tal y como lo

estamos planteando, creemos que los valores y propuestas que contiene el derecho a la ciudad presentan varios puntos en común con las cosmovisiones milenarias del *buen vivir* (SumakKawsay quechua) y el *vivir bien* (Suma Qamañaaymara⁶⁴), que han cobrado particular relevancia política y programática en la última década.

Entre otros elementos, vale la pena mencionar que ambas propuestas:

- Ponen a los seres humanos y las relaciones entre sí y con la naturaleza (entendidos como parte de ella, y ella como algo sagrado) en el centro de nuestras reflexiones y acciones;
- Consideran la tierra, la vivienda, el hábitat y la ciudad como derechos, no como mercancías;
- Profundizan la concepción y el ejercicio de la democracia (no sólo representativa sino también y sobre todo participativa y comunitaria);
- Impulsan los derechos colectivos y no sólo los individuales;
- Conciben y alimentan una economía para la vida y para la comunidad;
- Ejercitan la complementariedad y no la competencia (competitividad);
- Respetan, fomentan y garantizan la multiculturalidad y la diversidad.

En términos más amplios, podría afirmarse que en los dos casos se libra también una lucha epistemológica, ya que se trata de procesos colectivos de construcción de sentido (conceptos y discursos, a la vez que prácticas) –y que por lo tanto corren los mismos riesgos, como tantas otras propuestas antes, de ser cooptados y vaciados de contenido. A la vez, el buen vivir y el derecho a la ciudad destacan el rol fundamental del Estado (en sus distintos niveles) en la redistribución y en la construcción de comunidades más justas y equitativas (garantías normativas, capacidad institucional, recursos públicos), a la vez que enfatizan la relevancia y el derecho a fortalecer procesos autogestionarios y de construcción de poder popular.

Está claro que, hoy más que nunca, es necesario un cambio cultural radical en nuestros modos de producir, distribuir y consumir, pero también en nuestros referentes simbólicos y los valores que rigen nuestra vida en sociedad, si de verdad queremos hacer posible el buen vivir para tod@s (que necesariamente incluirá el buen pensar, el buen sentir, el buen producir, el buen comer, el buen educar, el buen gobernar, el buen convivir...). Uno de los desafíos más grandes que tenemos por delante consiste en encontrar las palabras y los lugares que nos permitan seguir acercando más estas visiones, profundizando estos debates y articulando experiencias diversas que, en el campo y la ciudad, están resistiendo y a la vez construyendo esos otros mundos posibles, tan necesarios y urgentes.

64 Incluidos como principios rectores en las nuevas Constituciones de Bolivia y Ecuador. Para algunos artículos sobre este tema ver la Revista ALAI, América Latina en movimiento, N° 452, febrero 2010, y N° 462, febrero 2011, Año XXXIV y Año XXXV, II época.

ESTATUTO DE LA CIUDAD – Evaniza Rodrigues - Unión Nacional da Moradia Popular, Brasil - Los movimientos populares y el Estatuto de la Ciudad - Evaniza Rodrigues



Evaniza Rodrigues – Brasil⁶⁵



Gracias, me da gusto estar con ustedes. Hace mucho tiempo que no venía a La Paz y vuelvo en un nuevo gobierno, en una nueva cuestión política y que significó mucho esfuerzo de la gente para construir este país y este movimiento.

Con la reanudación del proceso democrático a partir de la década de 1980, la presencia de los movimientos de lucha por la vivienda en el escenario de las luchas sociales en Brasil se convirtió en uno de los factores fundamentales para enfrentar la cuestión urbana, actuando en el desarrollo de propuestas y de reivindicaciones ante los poderes públicos, en acciones directas y ocupación de inmuebles, en la resistencia a los desalojos y a las restituciones de la tenencia, o como uno de los agentes participantes de los nuevos programas habitacionales.

En la actualidad, hablar de programas o de políticas habitacionales eficientes requiere necesariamente la presentación de propuestas en las que la población participe y tenga un papel decisivo en su definición e implementación. Quizás sea esta la gran conquista de esos movimientos, nacidos a partir de la base y de necesidades concretas, en el meollo del resurgir de los movimientos populares en el periodo final de la Dictadura.

De hecho, a pesar de la represión de los movimientos populares en los años duros de la Dictadura, los movimientos de vecinos de parcelaciones irregulares y el Movimiento de Defensa de los Habitantes de las

⁶⁵ Trabajadora Social. Asesora de la Presidencia de la Caja Económica Federal apoya la implementación del Programa “Minha casa Minha Vida”. Fue Coordinadora Ejecutiva de la Unión Nacional de Vivienda Popular (União Nacional por Moradia Popular). Miembro de la Pastoral de Vivienda, de Coordinación nacional del Foro Nacional de la Reforma Urbana y del Proyecto Moradia del Instituto de Ciudadanía. Fue Directora de la Coalición Internacional de Hábitat, de la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular y Jefe de Gabinete de la Secretaría de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades. Trabaja en propuestas de desarrollo y gestión de la política urbana y vivienda con los movimientos populares y la capacitación y formación de los actores. Trabaja con programas autogestionarios de vivienda en la asociación con el gobierno en los tres niveles, y los movimientos organizados, siempre priorizando la actuación en favor de los grupos de bajos ingresos en barrios marginales, chabolas, favelas, loteamientos e mutirões. Asesora de vivienda en São Paulo y participó en la puesta en práctica del Consejo Nacional de Ciudades y el Consejo de Administración del Fondo Nacional para la Vivienda Social.

Favelas (este de carácter nacional) actuaban ya desde mediados de la década de 1970. En esa época, en que Brasil vivió un proceso de expansión de las periferias acompañado de serios problemas urbanos, apareció una infinidad de movimientos espontáneos que, con el apoyo de la Iglesia católica, de profesionales y entidades comprometidas o de otros movimientos populares, se articularon en el barrio, en la favela y en determinadas regiones de las ciudades para luchar por mejores condiciones de vida.

Numerosas y grandes ocupaciones de tierra en las periferias de las metrópolis impulsaron a las organizaciones que, con el tiempo, establecieron una conexión entre las reivindicaciones puntuales y específicas y las agendas más amplias vinculadas al derecho a la ciudad. La necesidad y el deseo de coordinación a nivel nacional surgen a medida que se profundiza la crítica a la política habitacional oficial del gobierno federal, marcada en esa época por la exclusión de las familias más pobres y por la dificultad de acceso a sus recursos.

En ese sentido, a partir de 1988, en la iniciativa de las denominadas «Caravanas a Brasilia», esos grupos se manifestaron en la capital brasileña y reunieron movimientos para realizar acciones conjuntas. En 1990, con el I Seminario Nacional de Vivienda Popular, realizado por el Consejo Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), en São Paulo, en el que participaron grupos de todas las regiones, se inicia una coordinación nacional y la movilización por el proyecto de ley de iniciativa popular del Fondo Nacional de Vivienda Popular.

Igualmente, a partir de finales de la década de 1980, se celebraron elecciones en administraciones municipales democráticas y populares en varios puntos del país. Ese factor, sumado a los cambios en el rol de los municipios que, a partir de la nueva constitución de 1988, cobraron una mayor importancia en la dirección de las políticas sociales y en particular de vivienda, les trajo a los movimientos un nuevo frente de lucha, pues pasaron a actuar en colaboración con el poder local. Ese cambio, lejos de superar los conflictos, otorga una nueva lógica a las luchas sociales. Esos movimientos se sumaron al movimiento de la reforma urbana, que se había formado previamente, en la elaboración, movilización y presión por la enmienda popular de la reforma urbana en el proceso constituyente. Además, pasaron a actuar en los programas de creación de viviendas, al mismo tiempo que mantuvieron y hasta incrementaron la presión sobre los ayuntamientos.

De todo ese proceso surgen en los años noventa el Movimiento Nacional de Lucha por la Vivienda (MNLN, según sus siglas en portugués) y la Unión Nacional por la Vivienda Popular, (UNMP), que refuerzan la agenda específica de la vivienda popular. Además de estos, la agenda del movimiento comunitario es sistematizada por la Confederación Nacional de Asociaciones de Vecinos (CONAM), fundada en enero de 1982, que agregaba desde entonces una gran heterogeneidad de entidades afiliadas –prestatarios, asociaciones de vecinos de barrios periféricos y movimientos de sintechos–. En 1993 se funda la Central de los Movimientos Populares (CMP), que buscó coordinar a diferentes movimientos populares urbanos. A partir de entonces existen cuatro movimientos populares nacionales vinculados a la lucha por la vivienda: CMP, CONAM, MNLN y UNMP.

Esos cuatro movimientos participan en el Foro Nacional de la Reforma Urbana, articulando la lucha por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. A esas entidades nacionales se les suman varios otros movimientos de carácter local o regional que actúan cotidianamente en las luchas por la vivienda. Las entidades nacionales enarbolan banderas comunes, aunque presenten formas de organización y propuestas diferenciadas. Dichas entidades presentaron conjuntamente el primer Proyecto de Iniciativa Popular de Brasil en torno a la creación del Fondo y del Consejo Nacional de Vivienda de Interés Popular, tras recoger más de un millón de firmas, aprobada en 2005 por el Congreso Nacional y sancionada por el presidente Lula en 2006. Dicha propuesta tuvo tal repercusión que en la actualidad hay movimientos de diversos países de Latinoamérica que cuentan con iniciativas de la misma naturaleza.

A partir de 2001 se estableció una colaboración más estable entre esas entidades, lo cual garantizó su protagonismo en las principales agendas de la reforma urbana en Brasil. Esta articulación se manifiesta también en las conferencias nacionales de las ciudades, realizadas cada dos años a partir de 2003. Mediante la elaboración de una estrategia y una agenda común, las entidades nacionales de lucha por la vivienda han conseguido elegir a los consejeros que representan al segmento de los movimientos populares en el Consejo Nacional de las Ciudades.

La lucha por el Estatuto de la Ciudad

Si hay algo que bloquea el avance de la reforma urbana en Brasil es la enorme concentración de tierra urbana y la fuerza que la propiedad privada tiene en un modelo de ciudad excluyente y concentrador de riquezas y bienes.

El capítulo de la política urbana fue un intento de establecer en la Constitución de 1988, a través de los artículos 182 y 183, algunos límites al derecho de propiedad.

En nuestra opinión, los conflictos que se dieron entre el derecho absoluto de propiedad y la necesidad de que ésta cumpla su función social nunca se han resuelto de verdad y registran un franco recrudecimiento en nuestras ciudades. Prueba de ello es que los artículos 182 y 183 de la Constitución sólo se regularon en 2001, con el Estatuto de la Ciudad, tras más de 13 años de luchas y movilizaciones del Foro Nacional de la Reforma Urbana y de otro enorme conjunto de organizaciones por todo Brasil.

La lucha por la implementación del Estatuto

Tras su aprobación, se intensificó el proceso de apropiación y difusión del contenido del Estatuto de la Ciudad por parte de los diversos movimientos populares, así como por los demás segmentos sociales. Independientemente del nivel de conocimiento y de comprensión de la complejidad de su contenido, el Estatuto de la Ciudad pasa a verse inmediatamente como una victoria de la lucha del movimiento por la reforma urbana, una conquista que resulta de los muchos años de movilización y presión.

No obstante, la ley tiene que ser efectivamente implementada, y para ello el Foro Nacional por la Reforma Urbana, muchas universidades, ONG y movimientos realizaron cursos de capacitación sobre el contenido del Estatuto de la Ciudad. En dichos cursos no se divulgaba la ley de forma neutra, sino que se presentaba con una perspectiva específica: la de la reforma urbana, del derecho a la ciudad y de la democratización de la tierra y de la propiedad urbana. Esos cursos respondían a la necesidad de capacitar y de que los instrumentos del Estatuto de la Ciudad se volvieran algo común para la población, como un elemento no de una política disociada de la realidad concreta, sino del día a día de las comunidades, y especialmente como instrumento para la transformación social que afecta a la vida cotidiana.

Más que sus instrumentos, fueron los tres principios del Estatuto de la Ciudad –cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; justa distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización; y la gestión democrática de la ciudad– los que llevaron un mensaje movilizador a los movimientos para su defensa y para presionar al poder público municipal para su implementación.

Otro punto que hay que subrayar es que, a partir de su aprobación, la implementación del Estatuto de la Ciudad pasa a ser una bandera constante en las movilizaciones de los movimientos nacionales y de sus bases locales. Ya sea de manera más amplia o como justificación para reivindicaciones puntuales, el Estatuto de la Ciudad es reivindicado y exigido ante las autoridades públicas en todos los niveles de gobierno.

La «Carta por la implementación del Estatuto de la Ciudad», aprobada en el Encuentro Nacional por el Derecho a la Ciudad en Rio de Janeiro, en julio de 2002, con la participación de diversos movimientos populares y de los demás segmentos sociales, se convierte en un documento de orientación para los distintos actores sobre esa ley y, al mismo tiempo, en un manifiesto político que contiene los principios del movimiento por la reforma urbana.

Elaboración e implementación de los planes directores

La exigencia del Estatuto de la Ciudad de elaborar planes directores municipales, así como la definición de un plazo para ello, desencadenó un gran proceso de movilización también entre los movimientos populares. El concepto de «plan director participativo» pasó a centrar las discusiones y presiones sobre los poderes ejecutivos municipales.

La primera batalla que había que librar fue, en la mayoría de las ciudades, precisamente la cuestión de la participación de la sociedad. Argumentos autoritarios o tecnocráticos ponían en tela de juicio la capacidad de la población para participar en la elaboración de los planes. La tradición de planes directores hechos por especialistas, en general por consultoras contratadas y sin ningún diálogo con la ciudad, continúa permeando actualmente a las prácticas de planificación. Tampoco existía un consenso o una norma para evaluar qué podía calificarse como «participativo» y qué no. La edición de la resolución 25 del Consejo de las Ciudades, en marzo de 2005, dio una definición mejor sobre el proceso participativo, con orientaciones para llevarlo a cabo.

Sin embargo, se produjeron un sinnúmero de conflictos en los municipios sobre la cuestión de la participación. A través de presiones, manifiestos y también demandas ante el ministerio público y la justicia, los movimientos, en colaboración con otros segmentos, exigieron participar no sólo en las audiencias públicas, sino en todo el proceso de elaboración. Fueron batallas de meses y algunas consiguieron interrumpir o alterar el proceso y garantizar algún cambio en favor de la sociedad. En diversas ciudades, una serie de acciones civiles y representaciones en el ministerio público, en las defensorías públicas y movilizaciones del pueblo en las cámaras municipales y ayuntamientos, que cuestionaban la forma de elaborar los planes directores y también su contenido tras su aprobación.

Fue el caso de Salvador de Bahía, donde todo el proceso fue conturbado y puesto en tela de juicio por la sociedad, tanto durante su aprobación como tras ella. El ministerio público llegó a suspender la tramitación del plan, que después fue retomada. Otras capitales, como Fortaleza (estado de Ceará), Rio de Janeiro, Curitiba (Paraná), São Luis (Maranhão), además de la revisión del plan director estratégico de São Paulo, vieron cómo sus planes sufrían demandas judiciales por no cumplir la exigencia de la participación popular. En São Paulo, el denominado Frente en Defensa del Plan Director Estratégico intenta bloquear la iniciativa del alcalde Gilberto Kassab (del partido Demócratas) y de la cámara municipal para revisar el plan en beneficio del capital inmobiliario de la ciudad.

Una vez que se conquistaba algún canal de participación, se trataba de ocuparlo, presentando propuestas de interés para los movimientos populares. Muchas veces, la lucha por conquistar espacios participativos fue más difícil que la propia lucha por la aprobación de propuestas concretas.

Otra disputa que se dio en muchos municipios fue la del lenguaje utilizado en las discusiones de los planes directores. Un proceso de participación requiere el uso de un lenguaje y de mecanismos que la favorezcan. En ese sentido, al tiempo que luchaban por traducir los planes a un lenguaje más accesible, subrayando sus aspectos centrales, los líderes populares se esforzaban por apropiarse de conceptos más técnicos, sin por ello perder su perspectiva política.

Ciertamente, uno de los temas que más movilizó a los movimientos en la elaboración de los planes directores fue la definición y demarcación de zonas especiales de interés social (ZEIS). Se aglutinaron esfuerzos colectivos para listar y demarcar esas áreas. En el caso de las ZEIS ya ocupadas por favelas y otros tipos de asentamientos precarios, la preocupación era «no dejar a nadie fuera», pues la demarcación del área como ZEIS refuerza la noción de seguridad de la tenencia, aunque no la garantice explícitamente.

En el caso de la definición y demarcación de las ZEIS en áreas vacías, para destinarlas a viviendas populares, surgieron muchas más dificultades. La primera de ellas fue la propia definición de sus parámetros, como el grupo de ingresos al que había que atender, sus posibles usos, el tamaño del lote o de la vivienda, etc., así como respecto a la demarcación de los lotes en plantas. Muchas veces el plan previó el instrumento, pero no demarcó áreas para su aplicación, con lo que lo dejaba sin efecto. En otros casos, el poder público subestimó la cantidad de ZEIS necesarias y no demarcó aquellas que presentaban mayores conflictos con intereses económicos. Un buen ejemplo de excepción a esa regla se dio en el municipio de Taboão da Serra, en el estado de São Paulo, donde la cantidad de metros cuadrados demarcados como ZEIS fue proporcional a la magnitud del déficit habitacional de la ciudad, con el objetivo de saldarlo completamente.

En contra de la lógica de la expulsión de la población más pobre hacia las periferias de las ciudades, algunos municipios demarcaron ZEIS en áreas centrales, una experiencia conjugada con la lucha de los movimientos por viviendas en los centros y con un sinnúmero de procesos de ocupación de inmuebles vacíos o abandonados, públicos y privados.

Otro punto conflictivo se dio en la definición de grandes proyectos urbanos, la ampliación de carreteras, operaciones urbanas, proyectos de reubicación en áreas donde se encuentran asentamientos populares o próximos a ellos. La lógica de la exclusión se demuestra más perversa en este caso, pues los poderes públicos «permitieron» la ocupación, con su omisión o connivencia, mientras no había intereses del capital inmobiliario y la zona se consideraba degradada. Al «mejorar» la zona, se expulsa a esa población de forma violenta, por las acciones de restitución de la tenencia, con medidas administrativas, o de forma tácita, mediante el encarecimiento de los alquileres y del costo de la vida. En unos pocos y ejemplares casos se conquistó la permanencia de la población en el lugar. En esos casos, la movilización y la organización de la comunidad fueron fundamentales para que los instrumentos jurídicos fueran efectivamente aplicados.

También es posible constatar la participación de los movimientos en temas que, a primera vista, no interfieren directamente en la lucha específica por la vivienda, sino por la ciudad como un todo o por alguna parte de la ciudad en especial. Es el caso de la lucha contra la verticalización de los paseos marítimos de las ciudades costeras, un punto de conflicto entre la especulación inmobiliaria asociada a las grandes constructoras y los movimientos sociales urbanos. Esos intereses vuelven a enfrentarse en la definición de la zonificación, del potencial constructivo, de la planta, donde a menudo los movimientos populares asumen también en su agenda la democratización de la ciudad.

En esos y en una infinidad de otros casos se ha dado la colaboración entre movimientos populares y entidades profesionales, ONG de carácter urbano, entidades ambientalistas, iglesias y entidades de sectores sociales de clase media para actuar conjuntamente en las discusiones del plan director, formulando propuestas y conquistando el rol de interlocutores ante los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación de los planes directores.

En cambio, la relación con el poder legislativo municipal ha sido más conflictiva. Permeados por intereses puntuales, los planes directores que se discutieron y consensuaron con el Poder Ejecutivo, acaban casi siempre recibiendo enmiendas que, cuando no alteran los conceptos básicos del plan, introducen modificaciones específicas que trastocan su implementación y generan innumerables conflictos en el proceso de aprobación.

Al respecto cabe destacar también que en septiembre del 2004 el Ministerio de las Ciudades y el Consejo Nacional de las Ciudades crearon mediante la resolución N° 15 «una Campaña Nacional de Sensibilización y Movilización para elaborar e implementar los planes directores participativos, con el objetivo de construir ciudades incluyentes, democráticas y sostenibles», con los siguientes ejes:

- Inclusión territorial: garantizar a los pobres el acceso a la tierra urbanizada y bien localizada, asegurando también la tenencia segura e inequívoca de la vivienda de las áreas ocupadas por la población de bajos ingresos;
- Gestión democrática: ofrecer instrumentos que garanticen la participación efectiva de quienes viven y construyen la ciudad en las decisiones y en la implementación del plan; y
- Justicia social: distribución más justa de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

Dicha campaña, lanzada en 2005, fue coordinada por instituciones integrantes del Consejo de las Ciudades y de núcleos de los estados. El trabajo de movilización, capacitación, seguimiento, formación de multiplicadores y divulgación corrió a cargo de los núcleos de los estados, compuestos también por los segmentos integrantes del Consejo de las Ciudades. Una de las grandes preocupaciones de esa campaña fue extender la discusión del Estatuto de la Ciudad a los municipios fuera de los circuitos tradicionales de discusión de las regiones metropolitanas.

Las entidades de los movimientos populares participaron intensamente en la campaña, la coordinación nacional y en los núcleos de los estados, y fueron protagonistas en varios de ellos. Para los movimientos, el objetivo era también romper la cultura que veían los planes como algo técnico y disociado de las luchas cotidianas, además de insistir, ante los poderes ejecutivos y legislativos municipales, sobre la obligatoriedad de los procesos participativos.

Sin embargo, la implementación de esos mismos planes ha resultado más compleja. Lejos de cumplir la meta de que el plan director sea un orientador del crecimiento y de las inversiones en la ciudad, muchos de ellos fueron abandonados nada más ser implantados. En muchos casos, el plan exige la regulación mediante una ley específica de los instrumentos aprobados, lo cual demanda una nueva batalla en el ámbito legislativo. En otros casos, aun disponiendo de los instrumentos aprobados y listos para ser implementados, el Ejecutivo municipal simplemente no los utiliza. Los cambios de gobierno también han interferido en su aplicación, debido tanto a los diferentes intereses que se alternan como a las presiones por cambios puntuales, como la ampliación de la zona urbana, que muchas veces desvirtúan los objetivos aprobados.

La dificultad de implementación de los planes acaba a menudo frustrando aquellos movimientos que participaron en la lucha y presionaron a favor de la aprobación de propuestas, pero no consiguieron ver los resultados concretos de los instrumentos, lo cual condujo a poner en tela de juicio su eficacia y al desánimo de algunos líderes.

Esto muestra que es muy importante construir mecanismos de participación y seguimiento de la ejecución de los planes. Los movimientos han luchado por la creación de consejos municipales de la ciudad, pero han de hacerle frente a la resistencia para su creación y a la fragmentación y falta de marco jurídico específico. Algunos municipios crearon consejos de vivienda (exigencia de la Ley N° 11.124 de 2005⁶⁶), un consejo de política urbana, un consejo de transporte, consejos de medio ambiente, etc., pero en general estas instancias no colaboran entre sí, poniendo de manifiesto la ausencia de una mirada más integradora sobre la ciudad. La fragmentación de las instancias de participación refleja la fragmentación de las políticas y también de los intereses involucrados en la construcción de las ciudades.

Regularización de la tierra

Si vemos una foto de un barrio de la periferia de una de nuestras grandes ciudades sin un rótulo que indique de qué lugar se trata, podemos pensar que se trata de cualquier otra ciudad brasileña. La cara amarga de la segregación de nuestras periferias es literalmente la misma en todas las metrópolis, y en todas las ciudades, donde las casas de ladrillos sin revocar o de madera dan un aspecto rojizo, creando un auténtico mosaico de casas y barracas que se apiñan a las orillas de los ríos y en las laderas de las favelas o se extienden por territorios enormes.

A esas personas les quedan las «sobras» de las ciudades. Son territorios abandonados por los poderes públicos, o marcados por un fuerte clientelismo, en que los servicios sólo llegan con mucha presión social. No hay escuelas, guarderías, transporte de calidad, espacios de ocio, etc. Agepê, un cantante de música popular de Brasil, retrató esta dura realidad en una canción que reza: «Vivo donde no vive nadie, donde no pasa nadie, donde nadie logra vivir...».

El Estatuto de la Ciudad, con sus instrumentos de regulación de la tierra y con la medida provisional 2220/2001, es un marco positivo en la lucha contra esa dura realidad. Esas herramientas por sí solas no inducen a ningún cambio de paradigma, pero abren posibilidades que no existían antes para garantizar la seguridad de la tenencia.

El artículo nueve del Estatuto de la Ciudad establece que: «Quien posea como propia un área o edificación urbana de hasta 250 metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, y que la use como vivienda suya o de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural». Y la medida provisional 2220/01 dice en su artículo primero: «Quien hasta el 30 de junio de 2001 posea como propio, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, hasta 250 metros cuadrados de un inmueble público situado en un área urbana, y que lo use como vivienda suya o de su familia, tiene derecho a la concesión de uso especial para fines de vivienda respecto al bien objeto de la tenencia, siempre y cuando no sea propietario o concesionario, a cualquier título, de otro inmueble urbano o rural».

66 La Ley 11.124/05, que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, exige la formación de un consejo municipal habitacional o similar para integrarse en el municipio y pueda recibir recursos del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. Este sistema está todavía en fase de implantación.

Esos instrumentos jurídicos, la usucapión y la concesión de uso especial para fines de vivienda, se refieren a un derecho de los ciudadanos, que pueden reivindicar de forma individual o colectiva, a iniciativa del inquilino, de la asociación de vecinos o de los poderes públicos. Ese movimiento en busca del derecho exige organización, capacidad de presión, apoyo técnico jurídico y social y, a menudo, recursos económicos. Al respecto, con excepción de algunas excelentes iniciativas, las acciones que buscan el acceso a la vivienda y a la seguridad de la tenencia mediante la regularización de la tierra, continúan patinando ante a los millones de personas que viven en favelas y parcelaciones populares esparcidas por todos los rincones del país.

¿Supone eso una razón para el desánimo? Evidentemente no, pues existen innegables avances y los marcos reguladores van evolucionando en la medida de las dificultades, y no hay duda de que a partir de la regulación del Estatuto de la Ciudad se planteará cada vez más en el orden del día la necesidad de superar este enorme desafío.

La 4.ª Conferencia Nacional de las Ciudades reflexionará al respecto en su bloque temático 2, sobre «La aplicación del Estatuto de la Ciudad y de los planes directores y la función social de la propiedad del suelo urbano» (texto base de la 4.ª Conferencia de las Ciudades).

Hay que resaltar que el Consejo Nacional de las Ciudades, al firmar este bloque temático, propone un amplio debate nacional sobre la eficacia de las herramientas, una reflexión sobre nuestro marco regulador actual y su capacidad (o incapacidad) para garantizar la función social de la propiedad y mejorar, de hecho, la vida de los pobres en las ciudades.

Desde esta perspectiva, no se trata de garantizar simplemente un título de propiedad o de tenencia de la vivienda, sino un cambio efectivo en las precarias condiciones de vida en esos territorios. Resulta evidente que un «documento» para quien vive con miedo de ser desalojado en cualquier momento es fundamental, pero, el propio Estatuto de la Ciudad en su artículo 39 apunta a algo más, al decir que: «La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desarrollo de las actividades económicas, respetando las directrices previstas en el art. 2.º de esta ley».

La lucha contra los desalojos

La pregunta que planteamos aquí es la siguiente: ¿por qué, a pesar de tantas conquistas en los marcos regulatorios, el poder y la fuerza de la propiedad privada permanecen intocables?

El Poder Judicial, así como el Estado con su poder de policía, actúan con toda su energía para garantizar el derecho de propiedad. La cantidad de conflictos urbanos de tierras por todos los rincones de Brasil pone al descubierto la manera impúdica y predatoria en que actúan los especuladores inmobiliarios, golpeando fuerte en la defensa de sus propios intereses. Se podría decir que los frenos puestos al derecho de propiedad no han bastado para parar la locomotora del capital inmobiliario.

Con la vuelta del ciclo de inversiones públicas en las ciudades brasileñas, observamos que se da una sobrevalorización de la tierra urbana que trae consigo un aumento de los conflictos por la tierra. Tales inversiones, cuya necesidad se antoja en ocasiones cuestionable, son la alegría de los sectores inmobiliarios, que se benefician de forma directa o indirecta de ese proceso de valorización de la tierra urbana.

El Estatuto de la Ciudad establece un conjunto de garantías para proteger o prevenir de cierta forma que tales acciones del capital especulativo afecten a las comunidades amenazadas. Sin embargo, en una situación de conflicto, ha sido difícil que «la ley» se pusiera del lado de estos grupos más debilitados y excluidos. Bien al contrario, lo que hemos visto es una actuación generalizada del poder público y de los dueños del capital para criminalizar a tales comunidades. A menudo lo que sucede es que cuando el conflicto se hace público, los ocupantes ya han perdido su vivienda, o han sido violentamente desplazados, incluso con complacencia o hasta la participación del poder público.

Brasil, más allá de las garantías y directrices establecidas en el Estatuto de la Ciudad, en su artículo segundo, es también signatario de una serie de tratados internacionales en torno al derecho a la vivienda:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que garantice salud y bienestar, en particular la vivienda.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho fundamental de toda persona a tener una vivienda adecuada y a estar protegida contra los desalojos forzados;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979.
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de 1989.

Brasil es un Estado Parte de todos esos instrumentos legales internacionales, con lo que tales tratados forman parte del marco normativo nacional.

El Foro Nacional de Reforma Urbana estableció en su Manifiesto del Encuentro sobre la Prevención de los Desalojos, en Recife, que ese tipo de práctica representa «un problema creciente y sus consecuencias desencadenan una serie de violaciones que no respetan la dignidad ni los derechos humanos. Son causadas por el modelo neoliberal de desarrollo económico excluyente, que produce una alta concentración de tierra y de renta y favorece a los detentores de la propiedad en el campo y en la ciudad. La tierra, en lugar de cumplir su función social, sirve al mercado, destinándose a la especulación inmobiliaria, al mantenimiento de latifundios y a la implementación de grandes emprendimientos» (Manifiesto de Recife del FNRU 14/06/2006).

En ese mismo sentido, el Consejo Nacional de las Ciudades acogió las deliberaciones de la 3.^a Conferencia Nacional de las Ciudades y aprobó la creación del Grupo de Trabajo sobre Conflictos, con el objetivo de delinear una política nacional para luchar contra los conflictos de la tierra que, si se suman a los instrumentos establecidos por el Estatuto de la Ciudad, puedan fortalecer las redes de protección a las comunidades amenazadas.

De hecho, la apropiación del Estatuto de la Ciudad por los movimientos populares se pone de manifiesto en las situaciones de conflicto de tierras urbanas. En los casos de restitución de la tenencia de las áreas ocupadas por familias de bajos ingresos, esa ley pasó a formar parte de los argumentos contrarios al desalojo, tanto en las peticiones judiciales, como en los manifiestos, en las cartas abiertas y en el propio discurso de los líderes.

Conferencia y Consejo Nacional de las Ciudades: espacios de construcción colectiva

En año 2009, el concepto de gestión democrática, con la creación de espacios institucionalizados y permanentes de participación y control social, pasa a ser uno de los principales puntos en las listas de reivindicaciones de los movimientos populares en los tres niveles de gobierno.

Previsto en la MP 2220/01, aunque no implementado hasta 2003, el Consejo Nacional de Política Urbana, que se convertirá en el Consejo Nacional de las Ciudades, es el instrumento de control social y participación con mayor repercusión, fruto igualmente del proceso de lucha por la gestión democrática emprendida en la batalla por el Estatuto de la Ciudad.

Los movimientos apostaron por la construcción del Consejo y también de las Conferencias Nacionales de las Ciudades como espacio institucional de interlocución. No obstante, eso no significó abandonar las mesas de negociación directa con los gobiernos ni los instrumentos de presión popular y reivindicación. Los movimientos populares cuentan con el mayor número de participantes en el Consejo y su articulación con los demás sectores de la sociedad ha garantizado el protagonismo de sus propuestas.

A partir del proceso de las conferencias nacionales, se multiplicaron la presión y las iniciativas de constitución de espacios participativos en los estados y municipios. Cabe citar que más de 4.000 municipios y todos los estados y el distrito Federal participaron en la 1^a Conferencia Nacional de las Ciudades.

Las Conferencias Nacionales de las Ciudades han supuesto un espacio de construcción y de reafirmación de la agenda de la reforma urbana. Sin embargo, no existe un mecanismo institucional que garantice que las acciones acordadas tanto en las Conferencias como en el Consejo sean acatadas por el gobierno en la definición de las políticas.

Además, hasta la fecha no se ha resuelto el dilema entre la creación de consejos sectoriales (vivienda, saneamiento, movilidad, política urbana) y la creación del Consejo de la Ciudad, que integre las cuestiones sectoriales. A pesar de que las tres conferencias nacionales en las ciudades han reafirmado la construcción de los consejos de las ciudades en los tres niveles de gobierno, todavía son pocos los estados que los han creado e integrado en las políticas sectoriales. Esa situación se vio aún más alterada con la aprobación de la ley que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Ley N° 11.124/2007), que determinó que, para formar parte del sistema, los estados y municipios deberían crear consejos de vivienda.

La cuestión se agrava si tenemos en cuenta que hasta la fecha los instrumentos del Consejo y la Conferencia carecen de un marco legal que los organice, una propuesta defendida por el Foro Nacional de la Reforma Urbana consistente en la creación de un Sistema Nacional de las Ciudades, que definiría las competencias y las instancias en los tres niveles de gobierno, y otorgaría un carácter deliberativo al consejo y definiría el papel de las conferencias en la definición de la política de ese sector.

Una agenda aún actual

Es innegable la influencia del proceso de lucha y de implementación del Estatuto de la Ciudad en la construcción del concepto y ampliación de la lucha por el derecho a la ciudad, tanto a nivel nacional como internacional.

A partir del Primer Foro Social Mundial se inicia la construcción de una Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, una iniciativa del Foro Nacional de la Reforma Urbana y de una gran cantidad de redes internacionales que se fueron sumando a lo largo del proceso. La difusión del Estatuto sirvió como tema de discusión y, especialmente en América Latina, algunas partes de su contenido se han incluido en leyes nacionales en diversos países o les han servido de inspiración. Esa difusión se ha dado en innumerables espacios de gobierno y de la sociedad, a través de las redes de organizaciones sociales, como la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (SELVIP), la Alianza Internacional de Habitantes, etc.

Más recientemente, ONU-HABITAT, en colaboración con el Ministerio de las Ciudades y el Conicidades, adoptó el lema «El derecho a la ciudad: colmar la brecha urbana» para el Foro Urbano Mundial, que se celebró en marzo de 2010 en Río de Janeiro. Aunque es todavía un concepto en disputa, vemos que se discuten los principios que orientan esa lucha en espacios más amplios.

No obstante, todavía queda mucho por hacer para lograr la plena implementación del Estatuto en nuestras ciudades. Son necesarias su aprobación y su reivindicación por más y más organizaciones. Es preciso hacer valer lo que ha sido conquistado en los planes directores, en las áreas ocupadas, en los enfrentamientos con los grandes intereses de la especulación inmobiliaria y de las grandes empresas.

Sin embargo, lo principal es ser conscientes de que la ley no es una herramienta que actúa por sí sola, sino un instrumento más en manos de la sociedad organizada. Pero solamente la movilización y la organización podrá lograr la alianza entre la herramienta institucional y la presión política en la construcción de poder popular para exigir los cambios necesarios. Las condiciones para los cambios estructurales en las ciudades no pueden darle la espalda al modelo de sociedad en que vivimos. Queremos construir ciudades justas y solidarias y eso forma parte de un proceso de transformación integral. Los movimientos populares continuarán luchando por esta nueva sociedad y construyendo esperanzas todos los días.

Comentario de Ana Falú

La exposición sobre la experiencia del Estatuto de la Ciudad, nos muestra la posibilidad de ampliar las prácticas de los actores sociales, no solo entre ellos, sino entre ellos y el Estado y como se puede plantear políticas públicas en favor de estos sectores excluidos. Por supuesto que hay mucho camino por andar pero ya he visto la expresión y la fuerza del movimiento Moradia, reclamando el derecho a la tierra a la vivienda, la permanencia

de sus lugares, creo que se está hablando de conquistas y herramientas que tienen que ver con la acción de los actores sociales.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL 1

Respuestas y comentarios de Lorena Zarate

Actualmente tenemos dos tipos de ciudades yuxtapuestas, generando segregación y marcadas desigualdades en el acceso de los recursos que brinda la ciudad. Una ciudad formal que cuenta con todas las facilidades y donde se cristaliza en desarrollo urbano, es la ciudad donde existen servicios, infraestructura y equipamientos suficientes. La otra ciudad es hecha por la gente con grandes esfuerzos y sacrificios que es deficitaria en casi todos los servicios indispensables para la vida digna y que es penalizada, la llaman informal cuando es la norma, porque ante una marcada ausencia del estado la gente busca de forma autogestionaria sus propias soluciones y autourbaniza, autoconstruye en general sin el apoyo de políticas públicas. Aquí es donde nos planteamos el gran desafío de construir una ciudad distinta, sabemos que es posible, sabemos que somos capaces de hacerlo y eso estaba intentando mostrar, los principios del derecho a la ciudad, los valores y también las prácticas concretas para construir esa nueva ciudad son parte de esa realidad. Una ciudad donde se realicen todos los derechos, incluyente, solidaria, equitativa en armonía con la naturaleza es algo que podemos alcanzar si luchamos porque los principios del derecho a la ciudad se cristalicen en políticas públicas. Un medio ambiente sano con derecho a la vivienda, por supuesto que sí, entonces hay que mirar qué tipos de casas vamos a hacer, dónde las vamos a hacer, cómo vamos a hacer, porque si no hay cómo empezar, no hay vida ni para nosotros, ni para nadie, tendremos viviendas pero que están vacías porque no hay posibilidad de vivir en ese lugar.

La mayoría de la gente está en la economía informal y tiene poca posibilidad de acceso a recursos y de tener un patrimonio, el hecho de tener una vivienda propia, como es el sueño de la mayoría, no garantiza que su economía va a mejorar y vimos el caso concreto de España que en realidad perjudicó a la gente y los colocó en una situación más vulnerable y de más pobreza a muchísima gente y ahora se producen desalojados y con todo el dinero que ya pagaron y que no sirve, con un lugar que no pueden habitar porque lo tiene el banco y con una deuda que tiene que seguir pagando.

Respuestas y comentarios de Evaniza Rodrigues

En Brasil somos una República Federativa pero el gobierno nacional y las leyes nacionales tienen competencia en la decisión de las políticas nacionales, entonces el Estatuto de la Ciudad vale para todo el país, para todas las ciudades y su aplicación está a cargo del municipio, la planificación y el plan de ordenamiento está a cargo del municipio.

Respecto a las áreas verdes tenemos la Ley forestal que está ahora en tratamiento, que toca todo el tema ambiental, claro el código forestal se dedica mucho más a la naturaleza, la floresta, los ríos, y la parte urbana está bastante floja, no hay una mirada específica en lo urbano, por lo tanto los movimientos relacionados a la reforma urbana buscaron un equilibrio entre los ambientalistas y la reforma urbana porque existe una cantidad de familias que están asentadas en áreas que también son áreas de preservación, la pregunta fue como sacar a esta gente de ahí y cómo manejar esta comunidad, como manejar este territorio, para que se puedan mantener los aspectos ambientales sin desalojar a la gente, ese es un tema que está muy, muy actual.

Reflexiones sobre las oportunidades y limitaciones en la implementación de las Autonomías Municipales en Bolivia en materia de Vivienda y Hábitat a la luz de la experiencia española

Dr. Juli Ponce Solé - Profesor de la Universidad de Barcelona



Juli Ponce Solé – España⁶⁷



1. Introducción

1.1 ¿Pero, de verdad sirve para algo comparar Derechos? ¿Un diálogo Bolivia-España en materia de hábitat y vivienda?

1.2 Visión global sobre el caso español. Reticencias estatales para adaptarse al marco constitucional y estatutario y escenarios futuros. La relevancia del modelo catalán.

PARTE PRIMERA

2. España: el modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda *con anterioridad* a la aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006.

⁶⁷ Doctor en derecho, acreditado para Catedrático. Es profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. Desde el 2008 ejerce como Vicedecano de Relaciones Institucionales. Ha sido director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (<http://www.20.gencat.cat/portal/site/eapc>) y visiting professor en la Universidades norteamericanas de Denver, Georgia State y en la Inglesa de Sheffield. Es miembro de la European Network For Housing Research (www.enhr.ibf.uu.se) y del European Group of Public Law (www.eplc.gr). Sus líneas de investigación se orientan hacia el estudio del Derecho Administrativo (con especial atención al derecho a una buena administración y sus numerosas implicaciones respecto a distintas instituciones jurídicas), del Derecho Urbanístico y del Derecho de la Vivienda. Es autor o coordinador de diversas monografías y de numerosos artículos publicados en revistas españolas, europeas, hispanoamericanas y norteamericanas. Un listado de algunas de ellas así como el texto de las mismas puede ser consultado en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=77645> y en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1994993>. Para más información, véase www.urcosos.net.

2.1. Las competencias estatales y autonómicas. 2.1.1. Las materias ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 2.1.1.1. Ordenación del territorio y vivienda. 2.1.1.2. La ordenación del territorio y las relaciones entre los diferentes niveles de poder. La STC 61/1997, de 20 de marzo. 2.1.1.3. La relación entre la materia urbanismo y la materia vivienda. 2.1.2. Vivienda y otras competencias estatales. 2.1.2.1. Desde la perspectiva jurídico-privada. 2.1.2.2. Desde la perspectiva del Derecho público. 2.2. Las competencias locales. 2.2.1. Marco general. 2.2.2. El desarrollo de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial y la autonomía municipal.

3. España: el modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda *tras* la aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006.

3.1. La vivienda y las relaciones Estado-Comunidad Autónoma de Cataluña. 3.2. La vivienda y el nivel de poder local. 3.3. ¿Un cambio de modelo? La gobernanza y la vivienda.

4. España: La Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

4.1. Las competencias sobre vivienda en la Ley del derecho a la vivienda. 4.2. El título I de la Ley catalana del derecho a la vivienda. 4.3. La distribución de competencias entre el nivel estatal, el autonómico y el local en el texto de la Ley: visión general.

PARTE SEGUNDA

5. Reflexiones sobre la situación boliviana a la luz de la experiencia española

PARTE TERCERA

6. Bibliografía citada y documentación referida.

Abreviaturas

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CC: Código Civil.

CCCat: Código Civil de Catalunya.

CCom: Código de Comercio.

CE: Constitución española de 1978.

Comp.: Compilación de Derecho Civil de Cataluña.

CP: Código Penal.

CTE 2006: Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real decreto 314/2006.

DA: Disposición adicional.

DAP: Derechos de adquisición preferente.

DOGC: Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de Cataluña de Cataluña.

DPRV 2004: Decreto 455/2004, de 14 de diciembre, que aprueba el Plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña.

EAC: Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

FJ: Fundamento jurídico.

IPREM: El indicador público de renta de efectos múltiples, definido en el Real decreto ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, que se considera unidad de medida para determinar la cuantía de los ingresos familiares, en su cuantía anual, incluidas dos pagas extras.

- LAU 1964: Ley de arrendamientos urbanos, aprobada por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre.
- LAU 94 ó 1994: Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.
- LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
- LC 1999: Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.
- LCC 2002: Ley 18/2002, de 5 de julio, de cooperativas de Cataluña.
- LCGC: Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación.
- LCS: Ley 50/1988, de 8 de octubre, de contrato de seguro.
- LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público.
- LDVCat 2007: Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.
- LEF: Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa.
- LGDCU 1984: Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.
- LGDCU 2007: Real decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias.
- LGP: Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad.
- LGS: Ley 38/2003, general de subvenciones.
- LH: Ley hipotecaria, de 8 de febrero de 1946.
- LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- LOE 1999: Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.
- LOTAUCMancha: Decreto legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha.
- LOTENPCan: Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto refundido de ordenación del territorio de Canarias y espacios naturales protegidos.
- LOTPPVal: Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana.
- LOTUPAst: Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.
- LOTURioja: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.
- LOTUSCant: Ley/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de Cantabria.
- LOUAnd: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.
- LOUPMRGal: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
- LPH: Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal.
- LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- LRSV 1998: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
- LS 1956: Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956.
- LS 1976: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril.
- LS 1990: Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.
- LS 1992: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto legislativo 17/1992, de 26 de junio.
- LS 2008: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

- LSMad: Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.
- LSOEx: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura.
- LSSC: Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción.
- LSUPvasco: Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco.
- LUAar: Ley 5/1999, de 25 de marzo, de urbanismo de Aragón.
- LUC: Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.
- LUCat: Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio.
- LUCLeon: Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León.
- LUCV 1994: Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de urbanismo de la Comunidad Valenciana.
- LUCV 2005: Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística de la Comunidad Valenciana. LVCat 1991: Ley catalana 24/1991, de 29 de noviembre, de vivienda.
- NCRH: Normas complementarias al Reglamento hipotecario, es decir, Real decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.
- PDT: Plan director territorial.
- PLDV: Proyecto de la Ley catalana del derecho a la vivienda.
- PLV: Plan local de vivienda.
- PSLV: Programas supralocales de vivienda.
- PTP: Plan territorial parcial.
- PTSVC: Plan territorial sectorial de vivienda de Cataluña.
- RDGRN: Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado.
- Registro SVPO: Registro de Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial.
- RLUC: Decreto catalán 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.
- RLUCat: Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña de 2006, aprobado por el Decreto 305/2006.
- ROAS: Decreto 179/1995, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales.
- RRM: Reglamento del Registro Mercantil.
- RSCL: Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- TRLHH: Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.
- VcPO: Vivienda con protección oficial de la LDVCat 2007, para distinguirlas dada su múltiple tipología de la VPO, categoría única.
- VDT Viviendas dotacionales públicas.
- VPO Vivienda de protección oficial.

PANEL 2

Moderador: Alejandro Florián, Colombia

1. Introducción

1.1 ¿Pero, de verdad sirve para algo comparar Derechos? ¿Un diálogo Bolivia-España en materia de hábitat y vivienda?

Respondo a la amable invitación efectuada para que, a la vista de la experiencia española, considere algunos aspectos vinculados a la distribución de competencias en el marco del ordenamiento jurídico boliviano.

Amable pero peligrosa invitación, puesto que a la *complejidad* del tema, que supondría dominar tanto el sistema propio como el boliviano, tanto en los aspectos competenciales como materiales (imposibles de separar: cómo hacerlo respecto a temas de reserva de ley existentes en la constitución española en ciertas materias, ej. propiedad, y las competencias relativas a aspectos de vivienda, ej. regulaciones y ejercicio de la potestad expropiatoria), se añade, como presupuesto previo la propia legitimidad del intento. Esto es, ¿sirve para algo realmente comparar Derechos? y, más específicamente ¿sirve para algo comparar el Derecho español y el Derecho boliviano?

Si la respuesta fuera no, deberíamos acabar aquí estas páginas. Como es sabido, existen opiniones a favor y en contra del uso de Derecho extranjero en contextos nacionales. Uno de los argumentos en contra ha sido llamado la "Doctrina de las cuatro paredes" (*Four Walls Doctrine*). El uso de material foráneo sería irrelevante porque cada sistema legal refleja la identidad y los valores de una concreta nación⁶⁸.

Sin embargo, entendemos que eso sería cierto sólo en la medida en que se intentara trasplantar literalmente un material extranjero al suelo nacional. Pero distinta de ese forzado trasplante legal (con altas probabilidades de rechazo) es la posible fertilización en suelo propio de ideas o inspiraciones derivadas de materiales foráneos, que dejarán de serlo al ser asumidos y evolucionar a su propia manera en el sistema nacional que recibe la inspiración, que a su vez puede inspirar a otros en un proceso de fecundación mutua.

En este sentido, esta fertilización mutua legal es cada vez menos evitable en un mundo globalizado y en sociedades democráticas con problemas distintos pero similares y puede ser útil para proveer de perspectiva a los juristas, apoyar la reforma legal y el desarrollo de políticas públicas o ser usado como mecanismo para colmar lagunas en el ámbito judicial, por ejemplo⁶⁹. Los ejemplos de *cross-fertilization* en el ámbito legal entre el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos son un buen ejemplo de ello⁷⁰.

Con esa voluntad, pues, la de servir de hipotética inspiración y la de aprender del proceso boliviano, procedo a adentrarme en el tema, sin ocultar que España, como cualquier país, difícilmente puede dar lecciones a nadie, y sus soluciones responden a una cultura jurídica, política, administrativa y social propia, aunque algunos de sus problemas sean comunes en distintos países y sus intentos de solución, y errores, puedan servir de inspiración, cuanto menos, para evitar éstos últimos.

1.2 Visión global sobre el caso español. Reticencias estatales para adaptarse al marco constitucional y estatutario y escenarios futuros. La relevancia del modelo catalán

Ya nadie duda hoy en día de que existe una *crisis de vivienda* digna, asequible y no segregada en España. En este sentido, es ciertamente revelador el terminante informe elaborado en 2008, tras su visita a España

68 Jack Lee, *Interpreting Bills of Rights: The Value of a Comparative Approach*, 5 *International Journal of Constitutional Law* 122 (2007). Disponible en <http://icon.oxfordjournals.org/cgi/reprint/5/1/122>.

69 Orücü, E (2000) *Critical Comparative Law: Considering Paradoxes for Legal Systems in Transition* (June) *ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW*, textotras nota 10, citadopor Foster, N. (2008) *The Journal of Comparative Law A New Scholarly Resource*, *THE JOURNAL OF COMPARATIVE LAW*, first issue,, página 1, nota al pie 2, disponible en http://eprints.soas.ac.uk/4408/1/JCL_ANewScholarlyResource.pdf.

70 Algunos ejemplos, si bien no en el ámbito de la vivienda, en PONCE SOLÉ, J., "Affordable Housing as Urban Infrastructure: A Comparative Study from a European Perspective", *The Urban Lawyer*, Fall 2010 / Winter 2011.

a finales de 2006, por el Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de la Organización de Naciones Unidas, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos.⁷¹ Asimismo, el propio *Síndic de Greuges (Ombudsman)*, en el caso de la autonomía catalana, ha puesto de relieve los graves problemas de alojamiento que sufre la sociedad catalana⁷².

Desde la perspectiva de la distribución territorial del poder en materia de vivienda, el estudio de la historia del Derecho de la vivienda en España hace inevitable aludir al modelo centralista predominante históricamente y, en lo que ahora interesa, existente en el momento inmediatamente anterior a la aprobación de la Constitución de 1978. Modelo que tuvo su expresión organizativa en el Ministerio de la Vivienda, creado en 1957, desaparecido en 1977, reaparecido en 2004 y vuelto a desaparecer a finales de 2010⁷³.

Con la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) se produce la entrada en un modelo de Estado compuesto, donde la descentralización afecta también al ejercicio del poder público en materia de vivienda (téngase en cuenta el artículo 149.1 que no reconoce al Estado competencias en materia de vivienda y el 148.1.3 CE, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de vivienda, si así lo desean, como todas han hecho: véase, por ejemplo, el artículo 9.9 del primer Estatuto catalán de 1979, considerando la competencia en esta materia como “exclusiva”).

Así, es mediante ese modelo descentralizado, sin aparentes competencias estatales, como deber hacerse realidad el artículo 47 de la misma, proclama que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

Sin embargo, como es sabido también, el Estado ha continuado desplegando políticas públicas en materia de vivienda, al amparo, esencialmente, del artículo 149.1.13 CE, referido a la competencia estatal exclusiva sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

En el ámbito local, la importante Ley de Bases de Régimen Local de 1987 (en adelante, LBRL) y la legislación autonómica de desarrollo de ésta han aludido a las competencias municipales en materia de vivienda, con referencia, en su caso, a las previsiones de la legislación sectorial. El artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, contempla como una competencia propia del municipio, en los términos que señale la legislación del Estado y de las comunidades autónomas la “promoción y gestión de viviendas”. Este mínimo cuadro competencial se completa con la posibilidad por los municipios de desarrollar las llamadas “actividades complementarias”, propias de estas administraciones, entre las que se incluyen específicamente la vivienda (artículo 28 de la Ley 7/1985). Pero el papel local en la materia, condicionado, entre otras razones, por consideraciones de orden financiero, ha sido, como en general el de todos los poderes públicos en este ámbito, discreto.

Puede afirmarse que el Derecho relativo a la distribución de competencias en materia de vivienda “en acción”, no sólo el que encontramos en “los libros”, utilizando la conocida distinción del movimiento realista norteamericano⁷⁴, *se ha caracterizado por una resistencia estatal a aceptar el cambio de papel que el modelo descentralizado supone, amparada por su mantenimiento de recursos financieros.*

En este contexto, mi exposición del modelo descentralizado español que ocupará la primera parte de este documento se apoyará como ejemplo de las 17 comunidades autónomas y de los más de 8.000 municipios españoles en el caso catalán, esto es en la norma que hace efectiva la autonomía política de la Comunidad Autónoma catalana (el Estatuto de Autonomía vigente) y en las normas relativas a las competencias de los Ayuntamientos (órganos de gobierno de los municipios) catalanes. Y lo haré así porque ha sido la Comunidad Autónoma catalana la que ha porfiado más por extender la autonomía política constitucionalmente reconocida,

71 http://www.urcosos.net/articulos/000_onuvivienda/informe_final_onu_vivienda_esp.pdf.

72 Informe extraordinario de julio de 2007, El derecho a la vivienda: obstáculos y límites, consultable en: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2166/52_Habitatgefinal.pdf.

73 Sobre la historia del Derecho de la vivienda, puede consultarse Gomez Giménez, María Luisa: La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005, Montecorvo-Grupo Pinar, 2006; Villar Palasí, José Luis: La protección pública a la vivienda, Madrid, 1981.

74 Pound, Roscoe: “Law in Books and Law in Action”, *American Law Review*, 44, p. 12-36.

en general, y la que ha hecho, en mi opinión, un esfuerzo mayor de reflexión sobre el reparto de competencias y las técnicas posibles para hacer efectivo el derecho a la vivienda.

El nuevo Estatuto de autonomía catalán de 2006 intenta imprimir un cambio en la situación descrita, mediante diversas técnicas jurídicas. El nuevo Estatuto de Cataluña (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, en adelante EAC) contempla la vivienda desde distintos ámbitos y perspectivas. Preferentemente como un derecho en el ámbito civil y social (título I, capítulo I) para aquellas personas que no dispongan de los recursos suficientes para acceder a una vivienda digna, para lo cual “los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garanticen este derecho, con las condiciones que la ley determine” (artículo 26). Como principio rector que deberá orientar las políticas públicas, el artículo 47 dispone que “los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda pública y la promoción de la vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados”.

Desde la perspectiva competencial, el artículo 137 atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña como competencia exclusiva una amplia lista de materias en el establecimiento de prioridades y objetivos en la actividad de fomento en materia de vivienda; promoción pública de la vivienda; regulación administrativa del comercio de viviendas y establecimiento de medidas de protección y disciplina en este ámbito; normas técnicas de inspección y control de calidad de la construcción; normas sobre habitabilidad; innovación tecnológica y sostenibilidad aplicable a la vivienda; conservación y mantenimiento de las viviendas; y muy especialmente “la planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y el equilibrio territorial.” En el ámbito del urbanismo, también tiene competencia exclusiva la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre “la política de suelo y vivienda y la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de intervención administrativa en la edificación” [artículo 149.1.d)]. Finalmente, como competencias propias de los municipios el artículo 84.2.b) les atribuye como tal “la planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación de la planificación en el suelo municipal de la vivienda de protección oficial”.

Que el Estatuto catalán consiga o no en el futuro romper las inercias centralistas existentes más de 30 años después de aprobada la Constitución, en general y, en lo que ahora interesa, en el ámbito de la vivienda, dependerá de cambios en la actuación estatal desarrollada hasta el momento y, en última instancia, de la jurisprudencia futura del Tribunal Constitucional en materia de vivienda, que es la que interesa ahora⁷⁵.

Dadas las conexiones de la materia vivienda con otras materias (señaladamente urbanismo y ordenación del territorio), una exposición completa y detallada del régimen competencial exigiría una complejidad y detalle que, por razones de espacio, no estamos en condiciones de poder ofrecer en este momento. Por ello, el análisis deberá ser necesariamente breve y, en ocasiones, habrán de simplificarse algunas complejas cuestiones (como, por ejemplo, las referidas a las conexiones entre urbanismo y vivienda)⁷⁶.

El estudio se dividirá en dos grandes partes.

En la primera, en primer lugar, se efectuará un análisis de la situación existente en España, desde la aprobación de la Constitución española de 1978 y el primer Estatuto de autonomía catalán de 1979 hasta la entrada en vigor del EAC, analizando la más relevante jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo recaída en el ámbito que nos ocupa. Luego, se analizará el impacto que el EAC supone sobre la situación preexistente. Más tarde, se analizará el desarrollo legal más relevante del EAC en materia de vivienda, la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, de vivienda, con toda seguridad la ley de vivienda autonómica más avanzada en el Estado español.

En segundo lugar, y siguiendo las inquietudes transmitidas por la organización, afrontaré diversas cuestiones

75 Desde una perspectiva general, puede consultarse, por ejemplo, el análisis “L'Estatut de 2006”, del professor Carles Viver Pi i Sunyer, en la revista *Activitat Parlamentària*, núm. 10, de octubre de 2006, p. 34 y ss., y, específicamente, sobre los condicionantes relativos a la concreción futura del Estatuto, p. 36 y ss., citando, entre otros, precisamente, “los poderes públicos estatales, que han de modificar prácticas muy enraizadas, sobre todo las burocracias ministeriales”, citando entre los elementos normativos la concepción de los “títulos horizontales, como por ejemplo, singularmente, los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE”. Sobre la distribución de competencias en el nuevo EAC, en general, puede consultarse, AA.VV.: *La distribució de competències en el nou Estatut*, IEA, 2007.

76 En general, pueden consultarse los diversos trabajos incluidos en Ponce Solé, J. (coord.): *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

sugeridas, a la vista del ordenamiento boliviano, teniendo presente, si pueden ser inspiradores, los problemas, soluciones, errores e inquietudes españolas, con voluntad de fomentar esa fertilización mutua futura.

PARTE PRIMERA

2. España: el modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda con anterioridad a la aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006

En este primer apartado distinguiremos, por un lado, la distribución de competencias entre el nivel estatal y autonómico (2.1) y, por otro, entre el reparto competencial entre el nivel autonómico y el local (2.2).

2.1. Las competencias estatales y autonómicas

Entrando, en primer lugar, en el análisis del modelo de distribución de competencias vigente con anterioridad al EAC⁷⁷, la primera cuestión que hay que tener en cuenta es la delimitación de la materia vivienda, especialmente con respecto a otras materias también aludidas en el artículo 148.1.3 CE y en los distintos estatutos de autonomía, es decir, el urbanismo y la ordenación del territorio, así como el impacto que diversos títulos competenciales tienen sobre estas dos materias y, en consecuencia, sobre la vivienda. Tras este primer análisis, se estudiarán las conexiones de la materia vivienda con otras materias sobre las que el Estado ostenta competencias, lo que le está permitiendo, como veremos, incidir, de nuevo, en aquélla.

2.1.1. Las materias ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

2.1.1.1. Ordenación del territorio y vivienda

En el caso español, la primera referencia legislativa sobre ordenación del territorio apareció en la Ley de reforma del suelo de 1975 (artículos 7 y 8), de donde pasó al Texto refundido de 1976, considerando la planificación territorial (Plan nacional de ordenación y planes directores territoriales de coordinación) como una parte integrante del “planeamiento urbanístico del territorio nacional”, conjuntamente con los planes generales municipales (artículo 6). Esta conexión (más bien confusión) entre ordenación/planeamiento territorial y ordenación/planeamiento urbanístico ha continuado existiendo.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha sido muy clara al respecto, tendiendo a confundir ambas materias. La razón quizás puede ser debida a la perspectiva adoptada para hacer frente a los concretos problemas jurídicos planteados, los cuales siempre han versado sobre la articulación entre la competencia *autonómica* sobre urbanismo y ordenación del territorio y otras competencias *estatales* con incidencia territorial, de orden general (planificación económica, dominio público) o sectorial (medio ambiente, puertos...)⁷⁸. Por eso, a falta de conflictos con el nivel local, por ejemplo, el Tribunal Constitucional no se ha visto forzado, hasta el momento, a distinguir entre las dos materias de competencia autonómica.

Las profundas relaciones entre urbanismo y vivienda y ordenación del territorio están siendo reconocidas paulatinamente por la legislación autonómica en España⁷⁹. Ésta ha recogido diversos principios y directrices de

77 Sobre este tema, para mayor detalle, puede acudirse a Ponce Solé, Juli: “Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio”, en Informe Comunidades Autónomas, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 800 y ss.

78 Son de interés las STC 149/1991, de 14 de julio, 36/1994, de 10 de febrero, 28/1997, de 13 de febrero, y 40/1998, de 19 de febrero.

79 En el ámbito europeo y por lo que se refiere a la ordenación del territorio, es preciso referirse a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, impulsada por el Consejo de Europa y elaborada por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, que define la ordenación del territorio como la expresión espacial “de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”, considerándola una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global, el objetivo de la cual es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. Este documento adopta, pues, una visión muy general sobre la ordenación del territorio.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, a pesar de que no haya un otorgamiento específico de funciones en este ámbito, diversos elementos derivados del Derecho originario europeo hacen augurar un creciente papel de la Unión Europea, plasmado en documentos

actuación pública que conectan a la vivienda con su entorno (véase por ejemplo el artículo 3 de la Ley gallega 4/2003, de 29 de julio, de vivienda) e incluso en el artículo 2 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda, puede ya hallarse una definición de vivienda más completa y que incluye una referencia al medio ambiente urbano en el que se inserta la misma. La legislación autonómica más reciente también ha conectado la ordenación del territorio con el urbanismo y la vivienda específicamente (por ejemplo, Ley canaria 2/2003, de 30 de enero, de vivienda, cuyos artículos 26 y ss. y 73 y ss. aluden a los planes insulares de ordenación y a los planes de vivienda como instrumento de ordenación supramunicipal de la vivienda).

Estos enfoques se advierten con toda claridad también en la Ley catalana del derecho a la vivienda, cuyo artículo 11 prevé la aprobación de un Plan de alcance autonómico sobre vivienda, cuya misión es la de estimar “los recursos disponibles de las necesidades y de los déficits territorializados en el sector correspondiente. También contendrán la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares y normas de distribución territorial”. La ley catalana del derecho a la vivienda de 2007 supone una renovación de su metodología y de su contenido (artículo 11), con una clara vocación de orientación de las distintas políticas diseñadas en coherencia con los planes territoriales parciales y los planes directores territoriales.

En cualquier caso, es bueno entender que cuando se habla de ordenación del territorio se acostumbra a utilizar, al menos, en dos sentidos diferentes⁸⁰. Uno amplio, que la identifica con una política pública desarrollada mediante el ejercicio de diversos títulos competenciales, unos generales (por ejemplo, en el nivel estatal puede ser la competencia sobre medio ambiente, artículo 149.1.23 CE; en el nivel autonómico la propia competencia sobre ordenación del territorio; en el nivel local, la competencia sobre urbanismo) y de otros más específicos (por ejemplo, en el nivel estatal pueden ser defensa, artículo 149.1.4, obras públicas, artículo 149.1.24, entre de otros; en el nivel autonómico pueden ser agricultura u obras públicas de interés autonómico también; y en el nivel local, vivienda, por ejemplo)⁸¹.

Hay, sin embargo, una segunda acepción más concreta, en la que la materia ordenación del territorio hace referencia ya a “un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3).

Este conjunto de actuaciones planificadoras tienen además un objetivo de coordinación y armonización de las diferentes actividades públicas sobre el territorio (STC 149/1991, FJ 1.B, STC 36/1994, FJ 3). Armonización que se desarrolla en cuatro sentidos: entre las diferentes políticas sectoriales de la comunidad autónoma (*vivienda*, turismo, carreteras, etc.); entre las políticas estatales con incidencia territorial desarrolladas en ejercicio de competencias del artículo 149.1 CE y la ordenación territorial autonómica; entre la ordenación territorial de diferentes comunidades autónomas, y entre la ordenación territorial autonómica y la ordenación urbanística municipal (incluyendo aspectos referidos a la vivienda)⁸².

En esta última vertiente es, especialmente, donde se plantean las dificultades de precisión de la materia ordenación del territorio frente al urbanismo. De hecho, las modernas legislaciones autonómicas están

como la *Perspectiva de Desarrollo del Territorio Europeo* (documento elaborado por el Comité de Desarrollo Territorial después de la discusión final de la reunión de los ministros responsables de la ordenación del territorio de la Unión Europea, en el año 1999. Se trata de un marco de orientación política, sin capacidad legal para obligar a los estados miembros ni a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencias, resultado de un proceso colaborativo entre el nivel europeo y el nivel estatal), el *Dictamen del Comité de las Regiones o el Informe del Parlamento Europeo sobre política de vivienda y política regional*. En estos dos últimos, de contenido semejante, se insiste en la perspectiva de interrelación entre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y en la necesidad de coordinación entre las distintas políticas públicas y los distintos niveles de poder.

No podemos sin embargo detenernos aquí en este aspecto. Nos remitimos a CHITI, M.P.: “Ilruolodellacomunità europea nelgoverno del territorio”, en Civitarese, S.; Ferrari, E.; Urbani, P.: *Ilgoverno del territorio*, Giuffrèeditore, Milán, 2003, p. 162 y ss.

80 LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2005): Introducción en el Derecho Urbanístico, Marcial Pons, p. 56 y ss., propone tres maneras de entender la ordenación del territorio. Una, “sectorial”, ligada históricamente en la realización de grandes obras públicas. Otra, “económica”, vinculada a los planes de desarrollo llevados a cabo bajo la dictadura de Franco. Finalmente, una tercera, “geográfica”, donde los planes tienen un papel fundamental. Nosotros nos concentraremos en esta tercera.

81 A este sentido amplio se refiere la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1.B, cuando señala que la ordenación del territorio es “una política más que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud”. Este sentido amplio, no técnico, no es de interés a los efectos del presente análisis.

82 En este ámbito, es destacable el papel de las aprobaciones definitivas autonómicas del planeamiento urbanístico, auténticos actos coordinadores de ordenación territorial. Ténganse en cuenta las STC 159/2001, de 5 de julio, y 51/2004, de 13 de abril, referidas además específicamente al ordenamiento jurídico catalán (Decreto legislativo 1/1990).

tendiendo a legislar agrupando la planificación territorial y urbanística en los mismos textos legales. En la doctrina española y europea, sin embargo, ambas materias han sido consideradas diferentes, sobre la base de diversos criterios⁸³. Así, por un lado, la perspectiva geográfica: el urbanismo se ocuparía de los problemas de micro-ordenación en la esfera municipal, mientras la ordenación territorial se ocuparía de la macro-ordenación desde la perspectiva supramunicipal, incluso de nivel europeo, como vimos. Por otra parte, mientras el urbanismo se plasma en un cuerpo de reglas jurídicas bastante reduccionistas, la ordenación del territorio hace uso, sobre todo, de técnicas de orientación (directrices) y de fomento, aunque también puede utilizar *normas de aplicación directa* (véase ahora el artículo 11.1, 12.8 y 17.4 de la Ley catalana del derecho a la vivienda, en referencia al Plan territorial sectorial de vivienda)⁸⁴.

A pesar de estas diferencias, ambas funciones, urbanismo y ordenación del territorio, comparten un instrumento común de actuación: el plan, sea urbanístico o territorial (STC 36/1994, FJ 6).

2.1.1.2. La ordenación del territorio y las relaciones entre los diferentes niveles de poder. La STC 61/1997, de 20 de marzo

Como ya hemos dicho, fue en la legislación estatal del suelo donde se incorporó por primera vez la planificación territorial, en los años setenta del pasado siglo. El Texto refundido de 1976 hacía alusión a ella en diversos artículos (7, 8, 9, 29, 30) y el Decreto legislativo 1/1992 también mencionaba a la planificación territorial. Pero la STC 61/1997 (FJ 22) detuvo en seco la regulación estatal de estos planes, al considerarla una vulneración de la competencia exclusiva autonómica.

Por otro lado, la Ley estatal 2/2008, de suelo, se refiere frecuentemente a la “ordenación territorial”, a la que alude junto a la “ordenación urbanística”, estableciendo, por tanto, una serie de determinaciones de aplicación a todo el territorio del Estado (por ejemplo, artículo 2, principio de desarrollo sostenible, artículo 3, artículo 15).

Dada la capacidad estatal para decidir la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en las distintas comunidades autónomas (por ejemplo, STC 56/1986, sobre comisarías en el País Vasco), antes de la aprobación del EAC, entre los especialistas, López Ramón aboga por considerar la competencia autonómica en la materia como concurrente y por aplicar la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE en caso de conflicto sobre dicha localización, sin perjuicio del necesario establecimiento de mecanismos de cooperación o colaboración entre todas las instancias de poder territorial, a imagen y semejanza de algunos países europeos descentralizados⁸⁵. Nos parece altamente discutible la consideración de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio como concurrente y la aplicación de la cláusula de prevalencia pensada para conflictos normativos⁸⁶.

Estas dos últimas referencias nos conducen a una reflexión final sobre el papel coordinador de las decisiones y planes de ordenación del territorio, específicamente en lo que ahora interesa sobre vivienda, y sobre la importancia que tiene el procedimiento de adopción de decisiones en la garantía de tal coordinación y, en lo que nos interesa ahora más específicamente, en la garantía de la autonomía municipal.

Desde la perspectiva de la coordinación, ésta se constituye en principio jurídico desde la propia CE, y en parte integrante del *deber constitucional de buena administración*, que se sitúa en sintonía en este punto con las tradiciones constitucionales de los estados miembros de la Unión Europea, como ha destacado el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea y el propio Tribunal Supremo español⁸⁷. Los instrumentos de ordenación

83 Vid., por [para] todos, Menéndez Rexach, A.: “La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las comunidades autónomas”, en Manual de Derecho Urbanístico, INAP, Madrid, 2001, p. 9 y ss.

84 Como señala la STS de 20 de febrero de 2003 (RJ 1003\2126), en referencia a los planes insulares de ordenación territorial canarios, a los que reconoce la posibilidad de “clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades” de dichos instrumentos:

“las comunidades autónomas pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación distintas a las conocidas en la legislación estatal, que en este aspecto es sólo supletoria, y, entre ellas, planes que se superpongan a los meramente locales, en aras de intereses supramunicipales.”

85 López Ramón, Fernando (2005): p. 61 y ss.

86 Tanto el Estatuto de 1979 como el EAC han definido esta competencia como exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

87 Ponce Solé, Juli (2001): Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido, Lex Nova, Valladolid.

territorial colaboran a esa buena administración y a la necesaria coordinación de los intereses locales con los supralocales.

Aunque no se acostumbra a establecer esta relación, es preciso, a mi juicio, entender los planes territoriales en conexión con el artículo 59 LBRL, que establece, como es sabido, la posibilidad de que las leyes sectoriales, cuando sea preciso, atribuyan a instancias superiores la facultad de coordinar la actividad de la Administración local, mediante, en su caso, la aprobación de “planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente”.

Ahora bien, en la tramitación de dichos planes, por ejemplo, los territoriales, debe observarse lo previsto en el artículo 58.2 LBRL [en conexión con el artículo 59 y también de acuerdo con los artículos 103.1 CE, 4.1.b) de la Ley 30/1992, 2.1 LBRL y 4.6 CEAL], que exige una participación de las administraciones que no formulan ni aprueban dichos planes, la cual “permita armonizar los intereses públicos afectados”.⁸⁸ *El procedimiento debido se constituye, pues, tanto en garante de la coordinación como del respeto de la autonomía local.*

2.1.1.3. La relación entre la materia urbanismo y la materia vivienda

Con respecto a las relaciones entre *urbanismo* y *vivienda*, es muy reveladora la STC 61/1997, de 20 de marzo, que permite entender con claridad las estrechas conexiones entre urbanismo y vivienda⁸⁹. El primero se ocuparía del uso del suelo en general, y, por tanto, allí donde se haya clasificado suelo como urbanizable o urbano (y, en casos excepcionales, también en suelo no urbanizable) la existencia de suelo calificado como residencial permitirá la construcción de viviendas. Por su parte, la materia vivienda se referiría sólo a un uso posible del suelo, a una única función urbanística, de entre la panoplia de las consideradas por el urbanismo (industria, comercio, equipamientos...). Esta parece ser una primera distinción útil entre ambas materias.

Sin embargo, la existencia y condiciones de las viviendas (entendidas no sólo como productos industriales) y su relación con otras funciones urbanas, hace posible y condiciona toda una serie de derechos constitucionales, entre ellos, por supuesto, el derecho del artículo 47 CE (y ahora 26 EAC), pero no únicamente. El entendimiento de la vivienda no sólo como el mero soporte físico habitacional sino también como el medio ambiente urbano en el que éste se inserta supone reconocer la posible afectación de derechos tales como la salud, la intimidad, el medio ambiente, etc⁹⁰.

Para dar cuenta de este sentido amplio de vivienda, la doctrina francesa y el propio Derecho francés utilizan el concepto de *hábitat*, que “*correspond au logement dans son en viron menturbain et social*”⁹¹. La nueva Ley catalana del derecho a la vivienda parece recoger tal idea en su artículo 16.2, letra d), precisamente al establecer la directriz para el planeamiento urbanístico de que debe velar “para garantizar el derecho de todos los habitantes a disfrutar de condiciones de vida urbana y de hábitat que favorezcan la cohesión social y para asegurar en cada núcleo la coexistencia del uso residencial con otros usos y la diversidad de tipos de vivienda”, para respetar el principio de integración de la vivienda en el entorno (artículo 16.1).

88 Que podría verse reforzada ahora por el Consell de Governos Locals del artículo 84 EAC, al que aludiremos luego.

89 FJ 6:

“el urbanismo [...] alude a una disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, [...], se traduce en la ‘ordenación urbanística’ como objeto normativo de las leyes urbanísticas [...]. Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades [...] tales como las referidas en el planeamiento, la gestión o la ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultadas dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. [El contenido del urbanismo sería] la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y en cuyo servicio se disponen de las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos [...] si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE, párrafo 1); una serie de importantes principios rectores de la política [...] urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículo 47 CE, párrafo 1); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (artículo 47 CE párrafo 2).”

90 Véase al respecto el clásico trabajo de Bassols Coma, M., ya aludido antes, “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”, RDU, 85, 1983, p. 167 y ss.

91 Deschamps, E.: *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine* (1943-1997), LGDJ, 1998, p. 23. Así, *Loi Urbanisme et Habitat*, de 2 de julio de 2003.

Teniendo en cuenta esta complejidad, algunas instituciones jurídicas que articulan la relación entre urbanismo y vivienda se encuentran en el ámbito competencial estatal, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Efectivamente, la STC 61/1997, de 20 de marzo ha establecido la conocida doctrina del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad estatal de incidir en el urbanismo a través de los títulos competenciales contemplados en el artículo 149.1 CE, apartados 1, 8, 13, 18 y 23⁹². Algunas de las regulaciones estatales, pues, inciden en la vivienda y suponen, por tanto, una primera puerta de acceso estatal a esta materia.

Es el caso, por ejemplo, de los patrimonios públicos de suelo (suelo de titularidad pública que debe ser puesto al servicio de la generación de vivienda asequible), que tanta importancia tienen en relación con la vivienda protegida (esto es, aquella que tiene un régimen jurídico especial y un precio y calidad establecido por normativa pública, artículos 33 y 34 de la Ley de suelo estatal), del derecho de superficie (artículos 35 y 36 de dicha ley) o de las valoraciones de suelo a efectos expropiatorios (artículos 20 y ss.).

También es el caso, que consideramos separadamente por su relevancia, de la utilización estatal de títulos transversales como el artículo 149.1.1 o 149.1.13 CE para incidir en la cuestión de la **reserva de suelo para vivienda protegida** (equivalente al *inclusionary zoning* norteamericano o a la técnica inglesa de *planning agreements*, salvando las distancias), prevista ahora en el artículo 10 LS 2008, y de la que pasamos a dar una breve noticia en las páginas siguientes.

Desde una perspectiva histórica⁹³, cabe notar que en la legislación estatal de 1956, 1975 y 1976 no se contenía ninguna previsión explícita sobre la posibilidad u obligación del planeamiento urbanístico de calificar terrenos para la construcción de viviendas asequibles.

La importante STS de 1 de junio de 1987 (Aranzadi 5906), auténtico *leading case* seguido por numerosas sentencias posteriores, se enfrentó directamente, bajo la vigencia del Texto refundido de la Ley del suelo de 1976 (en adelante TRLS 1976), a la cuestión de las reservas para viviendas sociales. El Tribunal Supremo señaló que la ley no autorizaba al Plan de urbanismo, mero reglamento, para imponer un régimen especial para la construcción, que tal régimen carecía de mecanismos de compensación, y que la construcción de vivienda protegida estaba asociada a un régimen de fomento, de elección voluntaria, dado que "el sentido de nuestro ordenamiento jurídico en esta materia discurre, pues, por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística de la vinculación del suelo"⁹⁴.

A partir de esta sentencia del Tribunal Supremo, se reiteran hasta la saciedad dichos argumentos en numerosas sentencias posteriores. Así, por ejemplo, la STS de 23 de octubre de 1989 (Aranzadi 7470), que llega, incluso, a considerar como una desviación de poder el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico para el logro de vivienda protegida⁹⁵.

La reforma del TRLS 1976 por la Ley del suelo de 1990 (en adelante LS 1990) supuso la introducción explícita en la legislación urbanística estatal de la posibilidad del planeamiento de reservar suelo para viviendas protegidas.

92 Respectivamente, regulación estatal de: condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles; legislación civil; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas; legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

93 Puede consultarse, Ponce Solé, Juli (2004): "Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible", en AA.VV.: Diversidad y convivencia en las ciudades, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, Barcelona.

94 La doctrina jurídica ha sido crítica con esta sentencia, partiendo de la a) negación de la identificación de los planes de urbanismo con meros reglamentos burocráticos de acuerdo con el artículo 140 de la Constitución; b) del rechazo a la afirmación de la necesidad de que la política pública de vivienda asequible se lleve a cabo únicamente mediante técnicas de fomento, y c) de la afirmación de la existencia de instrumentos para proceder a la necesaria distribución equitativa de las cargas generadas por la reserva, mediante las técnicas del aprovechamiento medio y tipo y la aplicación de coeficientes correctores (un ejemplo del control judicial de la incorrecta fijación de los mismos puede hallarse en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 20 de noviembre de 2004, JUR 2004\43189).

95 Véase también, por ejemplo, STS de 27 de enero de 2001 (RJ 2001\2624).

El Texto refundido de la Ley del suelo de 1992 (en adelante TRLS 1992) previó en su artículo 3.2, letra h), la facultad de “calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, mientras en su artículo 98.3 consideraba tal calificación como un uso específico, al que debía asignarse el correspondiente coeficiente de ponderación para proceder a la equidistribución de cargas y beneficios en el área en que estuviere incluido.

Ni la aprobación de la LS 1990 ni la del TRLS 1992 hicieron variar la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La sentencia Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anuló, como es sabido, gran parte del TRLS 1992. Entre los preceptos anulados se encontraron tanto el artículo 3.2, letra h), como el artículo 98.3, por motivos puramente competenciales. Tal anulación puso fin a la regulación estatal sobre esta cuestión.

Quedaba abierta la puerta, sin embargo, al posible papel que futuras regulaciones estatales pudieran tener al respecto, partiendo de la conexión entre las reservas de vivienda protegida con el artículo 149.1.1 CE y la competencia estatal para establecer las condiciones básicas que pudieran garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana delimitado por la función social de tales viviendas y/o de su derecho a la vivienda (aunque esta última relación no fue explorada por la mayoría del Tribunal Constitucional en su sentencia 152/1988, de 20 de julio, aunque sostenida en el voto particular de Rubio Llorente).

En esta línea, la nueva Ley de suelo estatal de 2008 establece una reserva de ámbito estatal para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, conteniendo una regulación material en su artículo 10.b) y un régimen transitorio al que luego nos referiremos. Asimismo, debe hacerse alguna consideración al título competencial empleado por el Estado para regular esta cuestión.

La regulación material exige una reserva para vivienda con un régimen de protección pública que al menos permita establecer su precio máximo de venta o alquiler, que se cifra en un estándar mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización [artículo 10.b)]. La Ley estatal prevé también que la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo pueda aumentar o reducir tal reserva, siempre, en el segundo caso, que se califica de excepcional, respetando diversos límites⁹⁶, entre los que se halla que la distribución de su localización sea respetuosa con el principio de cohesión social.

En el caso catalán, debe tenerse en cuenta, sobre todo, el artículo 57.3 de la Ley de urbanismo vigente, y los preceptos concordantes, los cuales cifran ahora, tras la modificación operada por el Decreto ley 1/2007, al adaptarse a la LS, en un 30% el estándar genérico establecido para los POUM (del cual un 20% se tiene que destinar a viviendas con protección oficial de régimen general y de régimen especial y un 10% a viviendas con protección oficial de precio concertado, de conformidad con la DA 4ª LDVCAT2007)⁹⁷, que aumenta hasta el 40% (con un 10% destinado a otras medidas de estímulo de la vivienda asequible) en el caso de municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca⁹⁸.

96 La reducción podrá ser para determinados municipios o actuaciones, siempre que cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumentos de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación.

97 “Quinta.

“Reserva urbanística para viviendas de protección oficial.

1. A efectos de establecer la reserva mínima para viviendas de protección pública establecida por el primer párrafo del artículo 57.3 del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, sólo pueden tenerse en cuenta las viviendas de protección oficial de régimen especial y de régimen general, tal y como las define el Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, o las que determinen como equivalentes los sucesivos decretos de desarrollo de los planes de vivienda, ya estén destinados a la venta, al alquiler o a otras formas de cesión de uso.

“2. A efectos de establecer la reserva mínima para la construcción de viviendas objeto de otras medidas de estímulo de la vivienda asequible establecida por el segundo párrafo del artículo 57.3 del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, pueden tenerse en cuenta todas las modalidades de viviendas de protección oficial que establezcan los decretos de desarrollo de los planes de vivienda.”

98 De acuerdo con la reforma de la Ley de urbanismo operada por el Decreto ley 1/2007, el primero dictado por el Parlamento catalán en virtud de la habilitación estatutaria ahora existente. Concretamente, la DA 19ª de la Ley de urbanismo señala que:

“Cuando la normativa en materia de vivienda cree una nueva tipología de vivienda con protección oficial, otra que la de precio concertado, los planes de ordenación urbanística municipal de los municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca y sus modificaciones y revisiones, además de las reservas mínimas que establece el artículo 57.3, tienen que hacer una reserva mínima adicional del 10% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo

En el caso de las denominadas *áreas residenciales estratégicas*, el estándar de reserva de suelo para viviendas protegidas alcanza el 50%⁹⁹.

En el ámbito de las áreas urbanas ya construidas, particular importancia tiene la posibilidad de inyectar vivienda protegida, por lo que cobran relevancia preceptos como el artículo 66.4 del Decreto catalán 305/2006, de 18 de julio, que desarrolla la Ley de urbanismo catalana, que prevé que el planeamiento pueda establecer calificaciones relativas a vivienda protegida en *suelo urbano consolidado*, tanto en caso de *nuevas construcciones* como de *gran rehabilitación de las existentes*, destinando total o parcialmente la edificación a vivienda protegida. Ahora, el artículo 17.3 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, reitera tal habilitación, con rango legal, con ciertas limitaciones, y el artículo 17.4 consagra la habilitación legal para que el planeamiento territorial establezca calificaciones urbanísticas para viviendas de protección oficial en suelo urbano consolidado en caso de nueva construcción o gran rehabilitación (de acuerdo con ciertos límites y orientaciones legales, entre ellos sólo la destinación parcial de edificios con más de 5.000 metros cuadrados de techo total edificable, hasta no más de un máximo del 20% del mismo). Sin duda, tales previsiones habrán de permitir políticas públicas dirigidas al logro de la sostenibilidad y la mezcla social también en las áreas urbanas ya construidas y no sometidas a operaciones de reforma interior¹⁰⁰.

Un aspecto importante conectado con la mezcla social sobre el territorio como antídoto a la segregación urbana es la *distribución de la reserva sobre el territorio*, puesto que las reservas de viviendas protegidas, para dar lugar a un hábitat digno y adecuado, deben evitar concentraciones espaciales y ser repartidas equilibradamente por el territorio. En este sentido, lo mejor parece, en principio, una distribución uniforme por todos los sectores, aunque a falta de orientación legal explícita, quedará en manos de la discrecionalidad planificadora, en el marco de los principios generales antes mencionados, la decisión sobre la concreta ubicación (un ejemplo al respecto puede hallarse en la sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid de 8 de octubre de 2005, RJCA 2005\815, a la que aludiremos luego). El legislador puede orientar dicha discrecionalidad directamente, a favor de la mezcla y la cohesión social. Un buen ejemplo en esta línea es el artículo 57.4 del Decreto legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio, el cual señala que “Las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se han de emplazar evitando la concentración excesiva de viviendas de este tipo, de acuerdo con lo que establece el artículo 3.2, para favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos en razón de su nivel de renta”. En la misma línea, ahora, se pronuncia el artículo 17.2 de la nueva LDVCAT2007.

Desde la perspectiva competencial, en la exposición de motivos de la LS parece hacerse descansar las previsiones sobre reserva de suelo para vivienda protegida en el artículo 149.1.13 CE¹⁰¹, opción *discutible constitucionalmente*, a la vista del FJ 24, apartado d), de la STC 61/1997, que negó que este título otorgara cobertura competencial a una previsión del TRLS 1992, referida específicamente a la calificación de terrenos para viviendas protegidas¹⁰². Se trataba del artículo 98.3 (con origen en el artículo 35.3 LS 1990), el cual señalaba que:

urbanizable, para la construcción de viviendas destinadas a esta nueva tipología. Esta reserva mínima adicional del 10% también es obligatoria en los municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca con planeamiento general no adaptado a la Ley de urbanismo en los supuestos establecidos en las letras a y b de la disposición transitoria segunda.3 de la Ley de urbanismo.”

99 Estas áreas son, de acuerdo con la DA 21ª de la Ley de urbanismo de Cataluña, “aquellas actuaciones de interés supramunicipal que reúnen los requisitos que establece el apartado 2, y que son promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña con la finalidad de subvenir los déficits de suelo de uso residencial, para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a una vivienda digna y adecuada, mediante planes directores urbanísticos que comportan la ordenación y la transformación de las áreas delimitadas, y, en su caso, la modificación de la clasificación urbanística del suelo o de las condiciones de desarrollo previstas por el planeamiento vigente”. Aunque no podamos por razón de espacio analizar esta larga disposición adicional, estas áreas son una respuesta tanto a la necesidad de vivienda asequible como al “parón” inmobiliario, intentando en esta segunda dirección reactivar el sector de la construcción. El preámbulo del Decreto ley 1/2007, de 18 de octubre, el primero que dicta el Parlamento catalán, gracias a la habilitación contenida en el Estatuto de autonomía modificado en 2006, es explícito al respecto.

100 En el Dictamen 282 de 2007 emitido por el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con el proyecto de LDV se suscitó la posible inconstitucionalidad del artículo 17 en el punto que se refiere en el texto. El dictamen concluyó que tanto desde una perspectiva material (debido a la delimitación legal de la función social prevista en el artículo 33 CE) como desde una perspectiva competencial (bajo el amparo del artículo 149.5, letra A, EAC) el artículo 17 era respetuoso con la CE y el EAC.

101 “Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las comunidades autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades.”

102 En contra de lo aquí sostenido, IGLESÍAS, 2005, p. 540, aunque sin consideración específica al fundamento jurídico citado.

“si el planeamiento calificara terrenos con destino a la producción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido.”

El citado FJ 24, apartado d), de la STC 61/1997, descarta que el artículo 47 CE otorgue competencias al Estado en este punto y niega también que lo haga el artículo 149.1.13 CE, pues “su clara conexión con la promoción indirecta y mediata de viviendas de protección pública” no puede tener “la virtualidad de atraer hacia el artículo 149.1.13 CE la regulación de carácter básico de la materia”, por lo que se anula dicho precepto al invadir competencias autonómicas.

Esta decisión particular no es sino la expresión concreta de los razonamientos del Tribunal Constitucional sobre el papel del artículo 149.1.13 CE en el ámbito urbanístico (STC 61/1997, FJ 36 y 164/2001, FJ 9).

2.1.2. Vivienda y otras competencias estatales

Es evidente que la vivienda, entendida de manera restringida, como toda construcción fija destinada a ser residencia de personas físicas, o utilizada como tal, es un sector de producción industrial, muy importante en España, como es sabido, el cual produce unos bienes, las viviendas, que entran en el tráfico jurídico como bienes puramente privados cuando se trata de la llamada vivienda “libre”.

2.1.2.1. Desde la perspectiva jurídico-privada

Ahora bien, su consideración de bien privado y la existencia de relaciones puramente jurídico-privadas a su alrededor (compra, venta, alquiler...), no excluyen, naturalmente, la regulación jurídica de sus efectos. Juegan aquí los artículos 149.1.6 y 149.1.8 CE (que otorgan al estado competencia en materia mercantil y civil), que dan lugar, por ejemplo, a la elaboración de la normativa estatal sobre alquileres (así, la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, *de arrendamientos urbanos*), propiedad (Ley 49/1960, de 21 de julio, *sobre propiedad horizontal*), o aspectos de la construcción [Ley 38/1999, de 5 de noviembre, *de ordenación de la edificación*, disposición final primera, letra a), en relación, por ejemplo, con el artículo 6 referido a la recepción de la obra].

Ésta es, en consecuencia, una segunda puerta de entrada del legislador estatal a la vivienda.

2.1.2.2. Desde la perspectiva del Derecho público

Pero las viviendas no son sólo bienes privados. Son también bienes que inciden, directa o indirectamente, en derechos constitucionales. La necesidad de proteger los intereses generales y de hacer efectivos estos derechos constitucionales justifica la intervención administrativa, ante los *fallos del mercado*. Esta intervención, sin embargo, se desarrolla de diversas maneras, con un grado de incidencia diferente sobre los privados y con un régimen competencial que se modula dependiendo del tipo de intervención pública.

En primer lugar, la intervención pública sobre la vivienda puede buscar proteger el interés general mediante *el establecimiento de limitaciones y condiciones en el ejercicio de la actividad privada*. Aquí la materia vivienda conecta con otras diversas materias contenidas en la CE y en los estatutos de autonomía: industria (149.1.13 CE), sanidad (149.1.16), comunicaciones (149.1.21), medio ambiente (149.1.23, en relación concretamente con la sostenibilidad en relación con las viviendas), energía (149.1.25), seguros (149.1.11) o titulaciones profesionales (artículo 149.1.30). Casi todas estas materias, y las correspondientes funciones estatales sobre las mismas, han sido aludidas en la disposición final primera de la ya mencionada Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, como fundamento constitucional para la aprobación de dicha ley¹⁰³. También la Ley estatal general de sanidad de 25 de abril de 1986 se refiere en la vivienda [artículos 18.6, 19, letra y), o 42.3 letra c)]¹⁰⁴.

103 De igual manera, su disposición final segunda autoriza al Gobierno para la aprobación de un Código Técnico de la Edificación, con el fin de establecer las exigencias que tienen que reunir los edificios de acuerdo con el artículo 3, aplicándose hasta su aprobación las Normas Básicas de Edificación (NBE) que regulan las condiciones técnicas de los edificios aludidas en la misma disposición final segunda. Dicho Código ha sido aprobado por el Real decreto 314/2006, de 17 de marzo.

104 Sobre todos estos aspectos es de interés BASSOLS COMA, M. (1989), “La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística”, *Ciudad y Territorio*, 80-2, p. 21 y ss.

De igual manera, es importante tener en cuenta el relevante papel de la intervención pública con el fin de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios, de conformidad con el artículo 51.3 CE y para velar por el correcto funcionamiento del mercado inmobiliario (teniendo en cuenta también la materia comercio interior). Éstos son ámbitos en los que las competencias autonómicas pueden ser relevantes y cuyo ejercicio ha de posibilitar una regulación administrativa adecuada de las relaciones entre privados, en defensa del consumidor en el ámbito de la vivienda, como el Tribunal Constitucional ha reconocido con carácter general, aceptando, incluso, la exigencia autonómica de inscripción en determinados registros administrativos para el desarrollo de actividades comerciales (lo que avala los diversos registros administrativos creados por la LDVCAT2007 para la homologación de los agentes vinculados a la vivienda: constructores y agentes inmobiliarios, DA 13ª, artículo 55.4)¹⁰⁵.

En este tipo de actividad tienen especial importancia las autorizaciones administrativas (licencia de edificación, licencia de primera ocupación, licencia de cambio de uso) y la denominada tradicionalmente cédula de habitabilidad, como control administrativo sobre la aptitud de una vivienda para ser destinada a residencia humana desde la perspectiva de su habitabilidad, actuando como garantía del derecho a la salud. Todas estas técnicas se hallan en manos autonómicas en virtud de la competencia sobre vivienda, si bien su posible relación con el urbanismo y los títulos competenciales estatales no puede ser olvidada¹⁰⁶.

En segundo lugar, la intervención pública se puede producir intentando incentivar determinadas conductas privadas. Esta promoción de ciertos comportamientos de los privados se puede hacer de diversas maneras. Así, en el ámbito de la vivienda una manera de hacerlo es mediante la *política fiscal*, que tanta importancia ha tenido hasta el momento en España en este sector, la cual queda esencialmente en manos estatales. Tenemos aquí, por tanto, una tercera vía de incidencia estatal sobre la vivienda.

La otra manera tradicional de fomentar determinadas conductas privadas en torno a la vivienda a España ha sido la llamada *vivienda protegida*. Como ya hemos dicho antes, la vivienda protegida es aquella vivienda distinta de la llamada "libre", por el hecho, explicado ahora muy básicamente, de que tiene una regulación específica que la extrae del puro mercado, al fijarse por norma las características de los ocupantes (que deben tener necesidad acreditada de vivienda, lo que se determina en función de umbrales máximos de ingresos personales y de no disponibilidad previa de vivienda), el precio de venta o alquiler y las ayudas públicas concedidas a promotores, constructores y compradores o arrendatarios.

La *actividad de fomento* en el ámbito de la vivienda protegida se despliega mediante préstamos calificados y otorgamiento de ayudas económicas directas, que comprenden tanto el subsidio del crédito como las propias subvenciones al promotor o a los adquirentes de estas viviendas. En esta actividad de fomento toman parte tanto las comunidades autónomas como el Estado, a pesar de que éste no tenga competencia alguna en la materia vivienda. La razón de esta intervención estatal, radica, como es sabido, en la interpretación efectuada por la crucial STC 152/1988 (continuada por la STC 59/1995, de 17 de marzo, y más recientemente por la 129/2010, de 29 de noviembre) que es el fallo constitucional esencial en este punto¹⁰⁷.

Efectivamente, como es sabido, la STC de 1988 señaló que, dada la relevancia de la vivienda para la economía –y a pesar de que les corresponda a las comunidades autónomas el desarrollo de “una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política” (FJ 2)– las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito “limitan” esta competencia autonómica (artículos 149.1.13 y 11 CE).

En consecuencia, la STC de 1988 distingue cuatro aspectos inherentes a las competencias estatales en el ámbito del fomento con incidencia sobre la vivienda: a) La definición de las actuaciones protegibles; b) la

105 Ténganse en cuenta las STC 88/1986, 15/1989, 225/1993 y 284/1993. Reténgase este aspecto cuando más adelante se aborde la regulación que efectúa la LDV de diversos registros administrativos.

106 Es el caso de la licencia de edificación, que como licencia urbanística se incluye bajo el radio de acción del artículo 149.1.1 CE, de acuerdo con el FJ 34, letra a), de la ya citada STC 61/1997.

107 En referencia a esta doctrina del Tribunal Constitucional en el ámbito de la vivienda, se pueden consultar los siguientes trabajos: Beltrán de Felipe, M.: La intervención administrativa en la vivienda, Lex Nova, Valladolid, 2000; Iglesias González, F.: Administración pública y vivienda, Montecorvo, Madrid, 2000, y Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas, Aranzadi, Pamplona, 2000, y Muñoz Castillo, J.: El Derecho en una vivienda digna y adecuada, Colex, 2000, y Constitución y vivienda, CEPC, Madrid, 2003.

regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos calificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); c) el nivel de protección, y d) la aportación de recursos estatales (FJ 4).

Todo eso, sin embargo:

“no significa que las comunidades autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las comunidades autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.”

Esta doctrina del Tribunal Constitucional se ve reflejada hoy en día en el vigente *Plan estatal de vivienda* desarrollado por cada comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias.

Dentro de este complejo marco es, pues, el Estado quien aporta recursos financieros que distribuye entre las comunidades autónomas mediante la figura de los convenios con éstas y es también quien firma los convenios con las entidades de crédito, para la concesión de los préstamos calificados y quien efectúa los pagos a éstas. En relación con este modelo, puede señalarse que la STC de 1988 lo encontró acorde con la distribución competencial mencionada (FJ5). La STC de 1988 también consideró que (FJ 5):

“Por último, en cuanto al pago de los subsidios a los créditos concedidos por las entidades financieras para financiar las actuaciones protegibles en materia de vivienda, *si bien no es el único sistema constitucionalmente posible*, no puede entenderse que invada las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquel en virtud del cual es un organismo centralizado el que tiene la facultad de liquidar tales subsidios.”¹⁰⁸

En este modelo, queda en manos autonómicas el desarrollo de las bases estatales, añadiendo requisitos y, en su caso, financiaciones complementarias. En este punto, es de gran interés la posibilidad autonómica de crear *figuras de vivienda de protección autonómica*, como alternativa a la vivienda de protección oficial, que también son susceptibles de recibir financiación estatal, siempre y cuando su superficie útil no exceda de los límites fijados por la regulación estatal.

Por supuesto, queda también en manos autonómicas el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, respetando las bases estatales, estableciendo las regulaciones propias que crean convenientes y fomentando las actuaciones vinculadas a éstas con fondos exclusivamente propios.

Finalmente, también está en manos autonómicas la ejecución de las políticas públicas de fomento, mediante, entre otras actuaciones, las calificaciones provisionales y definitivas que son las que abren la puerta a recibir la financiación estatal en el caso de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Para finalizar este análisis en relación con la ya expuesta actividad de fomento, creemos pertinente plantear si hoy en día tiene sentido que estén en manos estatales los fondos dedicados a la financiación de la protección pública de la vivienda. Iglesias González es especialmente incisivo al respecto, señalando que en el cómputo de los servicios traspasados en materia de vivienda no se integraron las cantidades que realmente dedicaba la Administración estatal a la protección pública en la vivienda, singularmente a la protección y a la promoción y adquisición de viviendas. Estas cantidades permanecieron en manos estatales y su reparto se ha ido articulando mediante las normas que han ido aprobando los planes de vivienda. Eso explicaría que en aquellas comunidades autónomas con un régimen de financiación singular (País Vasco y Navarra) no se hayan

¹⁰⁸ Creemos que éste no sólo no es el único sistema constitucionalmente posible, sino que hay otra alternativa más respetuosa con las competencias autonómicas en materia de vivienda: que sean las propias comunidades autónomas quienes abonen las cantidades a las entidades de crédito. Coincidimos en este punto con Iglesias González, F.: Administración Pública y..., op. cit., p. 177.

celebrado convenios con el Estado y las mismas hayan quedado, voluntariamente, al margen de los planes de vivienda, al disponer de fondos propios para hacer las políticas públicas propias.

Por ello, este autor sugiere un cambio global de modelo, que pasaría por la transferencia incondicionada de los fondos estatales a todas las comunidades autónomas, pues ellas son quien tienen la competencia en materia de vivienda, con una redefinición de la fórmula del coste efectivo, sin que eso tenga que impedir el establecimiento de una regulación básica estatal referida a las líneas principales y a los criterios globales de ordenación del sector en desarrollo de los títulos competenciales ya aludidos¹⁰⁹.

Por último, la Administración *puede intervenir directamente en el mercado de la vivienda, por ejemplo construyendo, adquiriendo o rehabilitando viviendas asequibles. Actividad que puede ser considerada como de servicio público*¹¹⁰. Como hace ya más de veinte años sostuvo Bassols Coma, si bien desde una perspectiva más global, "la orientación social que impone el artículo 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma a dicho sector en un auténtico servicio público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda"¹¹¹.

Se trata éste de un ámbito material de la exclusiva competencia autonómica. Debe notarse que la sentencia del Tribunal Constitucional de 1988 mencionada se concentró en el fomento público de la promoción privada, no en la promoción pública, por lo que se podría entender que ésta quedaría al margen de las competencias estatales derivadas de los artículos 149.1, apartados 11 y 13¹¹². Por otra parte, hay que tener presente que la STC 59/1995, de 17 de marzo, entendió que el fomento estatal referido a viviendas de promoción pública estaba cubierto por el artículo 149.1.13 CE¹¹³. Iglesias González hace notar, en cambio, que, en su opinión, una regulación estatal en este ámbito no puede encajar en el artículo 149.1.13 CE¹¹⁴.

Por lo tanto, siguiendo este último razonamiento, caso de entenderse que este precepto, es decir, el artículo 149.1.13 CE, no puede dar cobertura a esta intervención estatal, se tendría que obtener como conclusión la inadecuación de la solución dada por la STC de 1995 y la posible inconstitucionalidad de toda regulación estatal en este ámbito¹¹⁵.

109 Iglesias González, F.: Administración Pública y..., op. cit., p. 323 y ss.

110 Al respecto, puede consultarse Castillo Blanco, F. A.: "La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas", RDUyMA, abril-mayo 1999, p. 49 y ss., y Pareja, M.; Ponce, J., García, L.: Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible, F. Pi i Sunyer, 2004, p. 118 y ss. Téngase especialmente en cuenta aquellas intervenciones públicas dirigidas a la creación de alojamientos a caballo entre la vivienda individual y la residencia colectiva. Así, por ejemplo, véase el artículo 1.2 del Real decreto estatal de 2002, antes aludido. El artículo 34 de la Ley de urbanismo de Cataluña establece la posibilidad de que el planeamiento urbanístico prevea como sistemas urbanísticos reservas de terrenos para viviendas dotacionales públicas dirigidas a satisfacer las necesidades temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia y emancipación.

Téngase en cuenta ahora el artículo 4 de la LDV, que declara servicio de interés general "el conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales".

111 Bassols Coma, M.: "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", RDU, 85, 1983, p. 32.

112 Discute esta interpretación, destacando que la promoción pública de viviendas también encajaría dentro de las bases estatales derivadas del artículo 149.1.13 CE, Beltrán de Felipe, M.: La intervención..., op. cit., p. 66.

113 Se trataba de un convenio entre el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona y el MOPU para la rehabilitación de viviendas de promoción pública. La STC acaba reconociendo la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña de Cataluña para gestionar los fondos estatales, aunque aceptando la posible intervención estatal gracias al artículo 149.1.13 CE.

114 Iglesias González, F.: Administración Pública y..., op. cit., p. 375., "puesto que ni se pretende directamente con estas ayudas incidir en el sector económico de la construcción de viviendas, ni indirectamente se conseguiría este eventual objetivo", pero sí podría encontrar fundamento, a su juicio en el artículo 149.1.1 CE.

115 Otra cosa diferente es que, de acuerdo con la doctrina de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, letra a), el Estado, a pesar de no tener competencia sobre esta materia puede "desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios en esas materias o sectores. Pero por una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunidades autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado".

2.2. Las competencias locales

2.2.1. Marco general

Si hasta el momento nos hemos referido a los niveles estatal y autonómico, no es posible olvidar el papel local en materia de vivienda, y algunas referencias ya se han hecho al mismo con anterioridad. La LBRL, como avanzamos, partiendo del artículo 140 CE, señala en su artículo 25.2, apartado d), la competencia municipal, en los términos de la legislación del Estado y de la comunidades autónomas, sobre “promoción y gestión de viviendas”, en conexión con la “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística” [en el mismo sentido, artículo 71.1.d) del Decreto legislativo 2/2003 en Cataluña]. Asimismo, el artículo 28 reconoce la posibilidad municipal de realizar actividades complementarias a las propias de otras administraciones públicas “y en particular, las relativas a la vivienda”. En último lugar, pero no menos importante, es preciso tener en cuenta las competencias en materia de vivienda del nivel local [en el mismo sentido en Cataluña, artículo 66.3.d) del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril].

En este sentido, hasta la entrada en vigor de la LDVCAT2007, las competencias municipales sobre la materia de vivienda han estado fijadas por la legislación en materia urbanística (por ejemplo, en cuanto a los estándares referidos a reserva de suelo para vivienda protegidas o respecto a la renovación urbana, Ley 2/2004, de 2 de junio), por la primera Ley catalana de la vivienda de 1991, la cual carecía de un título específico en materia de competencias y de una consideración específica a la situación local, y en el caso específico de la ciudad de Barcelona, dadas sus especiales características, por una regulación propia y específica, la Carta Municipal de Barcelona (Ley 22/1998), que señala lo siguiente:

“Artículo 85

1. La planificación, programación y gestión de la vivienda pública, en régimen de propiedad y alquiler, en el término municipal de Barcelona, corresponden exclusivamente al Consorcio creado por el artículo 61.7, en el marco de las disposiciones generales establecidas por el Gobierno de la Generalidad en relación con este ámbito sectorial.
2. En los órganos de gobierno del Consorcio, la Generalidad de Cataluña goza de las tres quintas partes de representantes o votos y el Ayuntamiento de Barcelona de las dos quintas partes restantes.
3. El Consorcio se financia con las aportaciones de las Administraciones consorciadas según lo establecido en el artículo 61.2.
4. En su actuación, el Consorcio debe tener en especial consideración el peso poblacional y las especificidades derivadas de la centralidad y diversidad social dentro de la ciudad.
5. El Consorcio, mediante Reglamento, debe establecer los criterios de selección y acceso a la vivienda pública¹¹⁶.”

“Artículo 86

1. El Plan general debe reservar espacios para la vivienda de cualquier régimen de protección pública. Los planes especiales deben reservar espacios a este fin, siempre y cuando técnicamente sea posible.

¹¹⁶ El art. 61 de la misma Carta señala que el Consorcio de Vivienda, forma parte de la figura típica de organización administrativa española, esto es los consorcios que: “son entes asociativos, creados por Ley, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios. En su calidad de entes que ejercen competencias generales en todo el territorio municipal, los consorcios pueden ejercer las potestades reglamentarias, planificadoras y, si procede, sancionadoras, en el marco de las disposiciones generales emanadas de la Generalidad que sean aplicables a todo el ámbito territorial de Cataluña. También ejercen la potestad programadora y de organización en relación con las actividades y servicios que les atribuye la Ley de Creación.

2. Las Leyes de Creación de estos consorcios deben determinar la mayoría de representantes o votos en los órganos de gobierno que corresponden a cada Administración y que en ningún caso pueden ser superiores a las tres quintas partes del total. Los estatutos de los consorcios, dentro del marco de la Ley de Creación, deben determinar su régimen orgánico y funcional...”

2. La reserva de espacios para vivienda de protección pública debe legitimar su expropiación.
3. Es necesario velar para que las promociones de vivienda sean respetuosas con el medio ambiente y propicien la implantación de sistemas y materiales que no le sean lesivos.”

Cabe también destacar la ausencia de competencias en esta materia por parte de las agrupaciones de municipios, previstas en la legislación española y existentes en Cataluña, denominadas comarcas y provincias. En cuanto a las primeras, nada prevé la ley que las regula (Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña). En cuanto a la provincia, su papel es el referido en el artículo 31 LBRL, centrado en los cometidos de cooperación, coordinación y asistencia técnica a los municipios.

Una cuestión interesante suscitada ante el Tribunal Supremo *ha sido la capacidad de los ayuntamientos para crear tipos propios de vivienda protegida*. Así, en la STS de 25 de mayo de 2004 (RJ\2004\4035), se planteó la posibilidad por parte de un ayuntamiento riojano de crear un “régimen de protección municipal”, consistente en considerar como viviendas protegidas viviendas de más de 90 m². El Tribunal Supremo rechazó frontalmente tal posibilidad afirmando que “los ayuntamientos no tienen atribuida competencia en materia de promoción de vivienda”, negando que de la Carta Europea de la Autonomía Local y de la LBRL se pudiera derivar competencia alguna para “ordenar, crear o regular un régimen de promoción pública de viviendas y que las acciones que puedan intentar por la vía de fomento han de respetar y adecuarse a lo establecido al respecto por el Estado y las comunidades autónomas que son las que tienen competencia en la materia”¹¹⁷.

2.2.2. El desarrollo de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial y la autonomía municipal

En el contexto de este análisis, no parece tener mucho sentido la reproducción descriptiva del sistema de planes territoriales, propios de la competencia de ordenación del territorio en manos autonómicas, diseñado por la Ley de 1983 y basado en el Plan territorial general (aprobado por la Ley 1/1995), los planes territoriales parciales (de los que ya existen diversos ejemplos), los planes territoriales sectoriales (donde también ya contamos con diversas plasmaciones concretas y ahora con la previsión del Plan territorial sectorial de vivienda regulado en la nueva LDVCAT2007) y los planes directores territoriales (a los que también nos referiremos luego con ejemplos específicos). Nos remitimos para las cuestiones generales a los análisis ya existentes sobre la materia¹¹⁸.

Preferimos, en cambio, aludir a los más recientes desarrollos de la Ley de 1983, plasmados en la aprobación de una nueva generación de planes territoriales, elaborados bajo los *criterios del Programa de Planeamiento Territorial*¹¹⁹, los cuales vinculan a la planificación urbanística y contienen elementos de vivienda, incluso con anterioridad a la entrada en vigor de la LDVCAT2007.

Entre estos últimos, queremos hacer una mención especial de Plan territorial parcial de l'AltPirineu i Aran y del Plan director territorial de l'Empordà, todas ellas áreas del territorio catalán¹²⁰. Ambos planes son interesantes por una serie de consideraciones, entre las que podemos destacar ahora, más allá de su contenido concreto, el hecho de que incorporan los criterios de planeamiento territorial antes aludidos con un determinado valor jurídico y la distinción que efectúan con relación a sus determinaciones, como normas, directrices o recomendaciones, incluyendo entre éstas últimas algunas relativas a vivienda protegida.

117 En el País Vasco, la Ley 2/2006 (disposición adicional octava) ha previsto expresamente la posibilidad municipal de diseñar tipos de vivienda de protección pública (viviendas tasadas municipales), aunque con sujeción a los parámetros y límites establecidos legalmente.

118 Ponce Solé, Juli (1996): p. 129 y ss.; Bassols Coma, Martín (2004): “Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 209, p. 39 y ss. Debe tenerse en cuenta que junto a la Ley de 1983, otras leyes sectoriales están estableciendo su propio sistema de planeamiento territorial, respetando por el momento la estructura de aquélla, como veremos también hace la LDV. Así, por un lado, cabe señalar la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, que diseña todo un sistema específico de planes, basados en las directrices nacionales de movilidad (con la consideración de Plan territorial sectorial), los planes directores de movilidad y los planes específicos, que si se refieren a toda Cataluña tienen la consideración de planes territoriales sectoriales. Debe añadirse ahora la ya mencionada previsión de la LDV en relación con el Plan territorial sectorial de vivienda.

119 Se trata de un documento que establece quince criterios en los que se basará el despliegue de los futuros planes territoriales en el marco de la Ley de 1983 y de la Ley de urbanismo de Cataluña.

120 Aprobados ambos en el otoño de 2006 y publicados en el DOGC, con fecha 7 de septiembre y 20 de octubre, respectivamente.

Entre las normas de aplicación directa encontramos referencias a la distinción entre suelo urbanizable y no urbanizable (artículo 2.4 PTP) o la regulación de los usos y edificaciones existentes en los espacios abiertos (esto es, todo el suelo clasificado como no urbanizable por el planeamiento urbanístico en el momento de entrada en vigor del plan territorial, artículo 2.1.1 y 2.14 PTP, 2.4 PDT). Entre las directrices, podemos hallar referencias a los límites del crecimiento, hasta el 60% o el 30% del área urbana ya existente, en función del tipo de áreas, si bien se trata de máximos orientativos hasta el 2026, excedibles por el planeamiento municipal aunque con justificación expresa de los motivos de interés público (artículo 3.7 PTP, artículo 3.7 PDT). Entre las recomendaciones, *pueden hallarse las relativas a la vivienda de protección pública, recomendándose que el planeamiento urbanístico aumente el porcentaje de techo residencial reservado, si se dan una serie de circunstancias referidas a los municipios (artículo 3.19 PTP, 3.20 PDT).*

Estamos, por tanto, ante una nueva generación de planes territoriales más incisivos en la *vinculación* de las competencias locales sobre regulación de los usos del suelo (téngase en cuenta los artículos 13.2 de la Ley de urbanismo, 4, 11.4 y 19.bis de la Ley de 1983 y 5.4, 5.5, 5.6 de la Ley 1/1995), *incluyendo los de vivienda* (ahora 12 de la LDVCAT2007, respecto al futuro PTSV).

3. España: el modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda tras la aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006

Es en este marco descrito es en el que incide el EAC de 2006. La reforma del EAC ha multiplicado por seis las citas a la vivienda (frente a una sola en el EAC de 1979, la reforma de 2006 alude a la vivienda en los artículos 26, 40, 47, 84, 137 y 149). Sin embargo, son los artículos 84, 137 y 149 del EAC en su versión de 2006, acompañados de su imprescindible interpretación sistemática, los más relevantes a nuestros efectos.

3.1. La vivienda y las relaciones Estado-Comunidad Autónoma de Cataluña

Desde la perspectiva de las relaciones Estado-Comunidad Autónoma de Cataluña, el EAC define la competencia catalana en urbanismo, ordenación del territorio y vivienda como exclusiva (artículos 137 y 149, de acuerdo con la definición de este tipo de competencia ofrecida por el artículo 110) y desgranando una serie de submaterias incluidas, "en todo caso", en tales competencias exclusivas.

En cuanto a la ordenación del territorio, ésta viene definida como competencia exclusiva en el artículo 149 del EAC, con una lista de funciones que en todo caso se ejercen por la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre esta materia. Este precepto ya señala entre éstas la determinación de las medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental, lo que conecta a la ordenación del territorio con los conceptos, típicos del modelo social y económico europeo, de desarrollo sostenible, cohesión social y cohesión territorial, aludidos en otros diversos preceptos del EAC (40.2, 42.1, 45.1 y 2, 46 o 53).

Ya vimos antes cómo, ante la capacidad estatal para decidir la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en las distintas comunidades autónomas, especialistas como López Ramón abogaban por considerar la competencia autonómica en la materia como concurrente y por aplicar la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE en caso de conflicto sobre dicha localización. Ya se expuso cómo no compartíamos este punto de vista. Por otro lado, el EAC señala en su artículo 149.2 cómo la determinación del emplazamiento de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña requiere el informe de la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Cataluña, regulada en el artículo 183 EAC.

La positiva incorporación de un mecanismo concreto de colaboración Estado-Comunidad Autónoma de Cataluña suscita el interés por la existencia de parecidas soluciones en las relaciones Comunidad Autónoma de Cataluña-entes locales. En este sentido, podría pensarse en un papel parecido a desempeñar por el *Consell de Governos Locals*, regulado en el artículo 85 EAC, el cual "ha de ser escuchado en la tramitación de planes y normas reglamentarias" que afecten de manera específica a las administraciones locales, por lo que no parece descabellada la posible exigencia de un informe (preceptivo, aunque no vinculante) en el caso de elaboración de planes territoriales.

En lo que se refiere en concreto a la vivienda, el artículo 137 EAC procede a precisar diversas submaterias integrantes de la de vivienda, añadiendo la necesidad, en un caso concreto, de respetar la legislación estatal, pero evitando la expresión, usada en otros casos en el EAC de 1979, "sin perjuicio". Junto a esta primera técnica de protección de la competencia exclusiva en materia de vivienda, hay que tener en cuenta también la limitación de la expansividad de las competencias básicas estatales, artículo 111, desde una perspectiva formal y material y la incorporación de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la actividad de fomento, artículo 114.

3.2. La vivienda y el nivel de poder local

Por otro lado, el vigente EAC se refiere en su artículo 84.2.b) a la competencia propia de los gobiernos locales catalanes, en los términos que determinen las leyes, para, en todo caso, la "planificación, la programación y la gestión de viviendas públicas y la participación en la planificación en suelo municipal de vivienda de protección oficial". Asimismo, conviene interpretar sistemáticamente este precepto en el ámbito del capítulo VI del título II del EAC, y debe tenerse en cuenta especialmente la referencia del artículo 84.3 a los principios de subsidiariedad, diferenciación (cfr. artículo 88) y suficiencia financiera en la distribución de las responsabilidades administrativas en la materia de vivienda, de acuerdo con las leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña, entre ellas, como veremos, la LDVCAT2007.

3.3. ¿Un cambio de modelo? La gobernanza y la vivienda

Toda la explicación anterior lleva a apreciar la extraordinaria complejidad del modelo existente y la dificultad de lograr aislar ámbitos exclusivos y excluyentes en manos de las comunidades autónomas, en un sector en el que, como hemos visto, la interrelación entre niveles de poder es evidente y la necesidad de las comunidades autónomas de colaboración también.

Pero aunque sea difícil hallar específicos sub ámbitos materiales en que la competencia autonómica en vivienda sea realmente exclusiva, en el sentido de excluyente de la actuación estatal, esta tarea no es, no puede ser, imposible. Es más, es necesaria, porque el punto de partida imprescindible es, como sabemos, *que el Estado no tiene competencia directa en materia de vivienda y que ésta corresponde a las comunidades autónomas*.

Este punto de partida, en la práctica, se ve distorsionado por diversos elementos ya expuestos, pero convendría no perderlo de vista en ningún momento, sobre todo de cara a posibles futuros desarrollos que pretendan llevarse a cabo por el nivel estatal, utilizando, por ejemplo, los artículos 149.1.1 CE (regulación estatal condiciones básicas de igualdad de todos los españoles) o 149.1.13 CE (regulación estatal de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, clásicos títulos competenciales transversales¹²¹).

Es necesario tener en cuenta que el Tribunal Constitucional en su sentencia 152/1988 rechazó considerar al artículo 149.1.1 CE como un título competencial autónomo en manos del Estado que lo habilitara para actuar en materia de vivienda¹²². mientras que en su sentencia 61/1997 ni siquiera se planteó tal posibilidad en relación con la calificación de vivienda protegida en el planeamiento¹²³. En todo caso, sin desconocer los hipotéticos *riesgos* que puede presentar este precepto para la competencia autonómica, la imbricación de la vivienda con diversos derechos constitucionales ha hecho plantearse ya a algún autor la posibilidad de que el artículo 149.1.1 pueda tener algún juego en este campo¹²⁴.

Por lo que se refiere al artículo 149.1.13 CE, ya hemos visto cómo la LS 2008, tras la aprobación de la reforma del EAC de 2006, lo ha utilizado como cobertura para dictar el artículo 10 en su referencia al estándar estatal de

121 Sobre la interpretación por parte del Tribunal Constitucional de este precepto puede consultarse BARNÉS, J.: "Legislación básica y artículo 149.1.1 CE", en AA.VV.: *Informe de las comunidades autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, 2004, p. 816 i ss. Un análisis jurisprudencial y doctrinal del artículo 149.1.1 CE en conexión con el desarrollo estatal de políticas sociales puede consultarse en SÁENZ ROYO, E.: *Estado social y descentralización política*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 277 y ss.

122 Aunque Rubio Llorente no estuvo de acuerdo con la mayoría en su conocido voto particular en la sentencia de 1988. En el mismo, el artículo 149.1.1 CE es considerado como un título competencial más respetuoso con las competencias autonómicas que los esgrimidos por la mayoría del Tribunal Constitucional.

123 Un análisis de los FJ 24 y 30 de esta sentencia puede encontrarse en PONCE SOLÉ, J.: *Poder local y...*, op. cit., p. 137 y ss.

124 Por ejemplo, Iglesias González, F.: *Administración Pública y...*, op. cit., p. 372 y ss.

suelo reservado para vivienda protegida. Hemos expuesto también cómo consideramos esta cobertura alegada por la exposición de motivos de la Ley como no respetuosa con el sistema de distribución competencial y su interpretación efectuada hasta la fecha por el Tribunal Constitucional.

Pero no es éste el único ejemplo en que el Estado ha utilizado esta cobertura, junto con su *spendingpower*, para introducirse, vulnerando en nuestra opinión el régimen de distribución de competencias vigentes, en el terreno de la vivienda. Un ejemplo lo tenemos en el Real decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, el cual, amparándose en su exposición de motivos en el artículo 149.1.13, incluye todo tipo de medidas, como por ejemplo la creación de registros autonómicos de demandantes, a los que alude en diversos preceptos (véanse los artículos 4.9, 13.7, 80 o disposición transitoria 8ª, mandando la puesta en marcha de los registros autonómicos en 6 meses desde su aprobación (?)¹²⁵. Otro ejemplo es el Real decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, que establece una regulación que aparece como poco básica y sí muy incisiva respecto a las condiciones de otorgamiento y de gestión (edad concreta de los beneficiarios, cuantías específicas, requisitos exhaustivos...), poco acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional referida a la actividad de fomento y al actual artículo 114 EAC de 2006¹²⁶. Tan poco respetuosa que, finalmente, la STC ya aludida 129/2010, de 29 de noviembre, ha considerado diversos artículos contrarios al sistema constitucional de competencias.

En consecuencia, el futuro de la competencia exclusiva estatutaria se encuentra ligado estrechamente al papel de los títulos transversales descritos por parte del Estado y, en su caso, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que pueda recaer sobre la competencia de vivienda tras la aprobación del EAC de 2006¹²⁷.

Debe notarse, en cualquier caso, que *de facto*, como Beltrán de Felipe señala, “cabe extraer un conjunto de reglas comunes –Ley de arrendamientos urbanos (LAU), leyes tributarias¹²⁸, bases del urbanismo– contempladas en la Ley del suelo, y, además, los planes de vivienda estatales, pese a no tener rango de ley sino rango reglamentario, hacen las veces de ley de vivienda aplicable en todo el territorio”¹²⁹.

Eso explica en parte, conjuntamente con el grave problema social existente, la discutida, desde el punto de vista de la oportunidad, (re) creación del Ministerio de la Vivienda por el Real decreto 553/2004, de 17 de abril (luego de nuevo desaparecido en 2010, como se dijo). Es cierto que se trataba de un ministerio que ya existió entre 1957 y 1977, aunque evidentemente, en el contexto de un Estado fuertemente centralizado.

En cualquier caso, que el Estado pueda tener algún papel en relación con la vivienda mediante títulos competenciales conexos *no significa que pueda ser ya el actor principal en el escenario*¹³⁰. Aunque tampoco cabe

125 Aparte del brindis al sol que supone esta disposición transitoria, nótese de nuevo cómo el Estado insiste en regular aspectos como éste, que escapan, en nuestra opinión, incluso de la competencia transversal del artículo 149.1.13 CE, aludida como cobertura en la exposición de motivos de esta norma. Sólo la muy conexión de los registros con la lucha contra el fraude y una hipotética conexión (?) de éste con la economía suponemos que anima al Gobierno estatal a incluir esta previsión en el Decreto aludido.

126 En la exposición de motivos no se encuentra ninguna referencia a que las subvenciones previstas en el Real decreto no sean territorializables.

127 En este sentido, cabe recordar aquí el ya aludido FJ 15 de la STC 247/1997, de 12 de diciembre, recaída a propósito del Estatuto valenciano pero con consideraciones generales aplicables por igual al resto.

128 De ahí que la nueva LDV incluya la DA 4ª, exhortando al Estado para que apruebe el reglamento que permita el recargo del IBI sobre viviendas vacías y las bonificaciones a propietarios que las alquilen, en desarrollo de la Ley estatal 39/1988, reguladora de las haciendas locales.

129 Beltrán de Felipe, M.: “Vivienda y urbanismo”, en Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L.; González Seara, L. (dir.), Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España, Civitas-Escuela Libre Editorial, p. 431.

Ello explica que la LDV deba incluir diversas disposiciones adicionales exhortando al Estado para que ejerza sus competencias en determinados ámbitos conectados con la vivienda (DA 11ª: modificación de la LEC para agilizar procesos de desahucio en caso de inquilinos responsables de situaciones de sobreocupación de viviendas, existan o no subarrendamientos consentidos; DA 12ª: elaboración y aprobación de normas de formación mínima y capacitación profesional de los agentes inmobiliarios, con el fin de mejorar la protección de los consumidores en el ejercicio de estas actividades; DA 21ª: cesión de suelo propiedad del Estado en Cataluña mediante negociación).

130 En relación con todos los planes de vivienda estatales aprobados hasta la fecha, pueden realizarse algunas reflexiones. En primer lugar, que con respecto al elemento formal de las bases estatales se tiene que subrayar la inexistencia de norma estatal con rango legal estableciéndolas (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 6). Es este un problema tradicional de las disposiciones en materia de vivienda, que han sido siempre dispersas, inconexas y, además, recogidas en normas reglamentarias. Quizás sería el momento, desde la perspectiva competencial (de acuerdo con el nuevo EAC, ya expuesto), de la reserva de ley (teniendo en cuenta, como se expuso, la relación entre vivienda y ciertos derechos fundamentales), de la seguridad jurídica y de la “visibilidad” del derecho de la vivienda,

afirmar, *a contrario*, que ya no tenga función alguna en este sector. En nuestra opinión, le ha de corresponder más bien un (importante) papel de *agente facilitador* del ejercicio de la competencia por parte de las comunidades autónomas y los entes locales. Papel que el Estado puede representar tanto mediante el ejercicio de sus propias competencias ya aludidas como mediante el uso de sus medios financieros y patrimoniales¹³¹.

Reflexión esta última de nos introduce en el concepto de gobernanza, de red de actores públicos y privados actuando en el ámbito de la vivienda. Y por lo que se refiere a los actores públicos, el concepto de gobernanza trae a primer término el principio constitucional de solidaridad y la conocida doctrina del Tribunal Constitucional sobre lealtad institucional (artículo 4 y ss. LRJPAC), así como los principios constitucionales de buena administración de objetividad y coordinación.

4. España: la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda

Si bien en páginas anteriores ya se hizo alusión ocasional a la nueva Ley catalana del derecho a la vivienda, conviene dedicarle ahora una atención específica.

4.1. Las competencias sobre vivienda en la Ley del derecho a la vivienda

La LDVCAT2007 contiene, a diferencia de la primera Ley de la vivienda de 1991, un título consagrado a las competencias en materia de vivienda, compuesto por tres artículos (7, 8 y 9)¹³². Sin embargo, un análisis real de

de hacer entrar a la Ley en este ámbito, teniendo en cuenta además las previsiones recogidas en el artículo 131 CE que podrían encajar perfectamente en este campo. Debe tenerse en cuenta los decretos que aprueban estos planes de vivienda tienen numerosos artículos (83, concretamente el referido a 2005-2008), diversas disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Es decir, se trata de una regulación extensa, con contenidos no siempre especialmente técnicos o detallados (la cual además es completada por convenios posteriores con las comunidades autónomas y las entidades bancarias, como hemos dicho) y que, en una parte al menos, podría encontrar acomodo en una norma de rango legal: en aquella parte que establezca la arquitectura básica del modelo que subsiste en los distintos planes que se aprueban y que puede, además, incorporar, como luego se argumentará, aspectos distintos del puro fomento.

En cuanto al *elemento material de las bases estatales*, la STC de 1988 fue dictada en un momento en el que el concepto de bases estatales era amplio, especialmente en relación con el desarrollo de la actividad de fomento por parte del nivel estatal. La consignación de subvenciones de fomento en los presupuestos generales en relación con la vivienda tiene que ser ahora respetuosa con la doctrina establecida por la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, concretamente la letra b), por lo que el Estado puede especificar "su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación". Naturalmente, cabe plantear el debate sobre si las bases estatales, incluidas hoy en día principalmente en los planes estatales de vivienda respetarían o no estos límites, teniendo en cuenta, de nuevo, el EAC de 2006 ya aludido.

131 Nos remitimos a nuestro ya citado estudio, PONCE SOLÉ, J. (2005): p. 816 a 818.

132 Su texto es el siguiente:

"Título I

De las competencias en materia de vivienda

Artículo 7. Competencias de la Generalidad.

1. La Administración de la Generalidad debe contribuir a garantizar el derecho a la vivienda. A tal fin, ejerce las competencias que permiten asegurar la preservación efectiva de los intereses generales en materia de vivienda, la coordinación con la actuación de los entes locales, respetando el principio de subsidiariedad, y la concertación y colaboración con los agentes de iniciativa social y privada que actúan sobre el mercado de vivienda protegida y libre.

2. La Administración de la Generalidad, mediante el departamento competente en materia de vivienda, ejerce las competencias propias en este ámbito, fomenta la acción de los entes locales, coopera en el ejercicio de sus competencias y, en supuestos de inactividad o incumplimiento, se subroga en el ejercicio de las correspondientes facultades de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local. Todo ello, sin perjuicio de las competencias que la presente ley reconoce a otros departamentos de la Generalidad.

3. El ejercicio proporcionado de las competencias en materia de vivienda exige que la participación de los entes locales sea suficiente y que sus intereses en los procesos de toma de decisiones se ponderen de forma objetiva y cuidadosa.

Artículo 8. Competencias locales.

1. Los entes locales, bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, ejercen las competencias de vivienda de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local, la legislación urbanística y la presente ley, sin perjuicio de la capacidad de suscribir convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa social y privada que actúan sobre el mercado de vivienda protegida y libre.

2. Además de las competencias de promoción y gestión que les reconoce la legislación de régimen local, los entes locales pueden concertar políticas propias de vivienda con la Administración de la Generalidad, en el marco de los instrumentos locales y supralocales de planificación establecidos por la presente ley y la legislación urbanística, y pueden solicitar la creación de consorcios u oficinas locales de vivienda para la gestión conjunta de funciones y servicios vinculados a la vivienda.

3. Los entes locales que, por su dimensión o por falta de recursos, no puedan ejercer plenamente las competencias en materia de

las competencias sobre vivienda exige un análisis detallado del reparto de poderes entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña y los entes locales respecto a los diversos aspectos que van surgiendo en los siguientes títulos de la Ley. Dadas las limitaciones de espacio ya advertidas, aquí nos concentraremos en el análisis de los tres preceptos citados, sin perjuicio de terminar estas páginas con una pequeña referencia global al conjunto de la Ley.

4.2. El título I de la Ley catalana del derecho a la vivienda

En los artículos 7 y 8 de la Ley se regulan las reglas y principios que tienen que regir el ejercicio competencial, partiendo del entendimiento de la vivienda como una competencia autonómica (artículo 7) y municipal (artículo 8). Por su parte, el artículo 9 se ocupa del Consejo Asesor de la Vivienda, órgano similar al que ya existía en la anterior ley de vivienda de 1991.

Por lo que se refiere al *principio de subsidiariedad* (artículo 7.1 LDVCAT2007), éste también se halla previsto, en el Derecho comunitario, en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, en el ya mencionado artículo 84.3 EAC y, por ejemplo, en el artículo 14 de la Ley de urbanismo de Cataluña. El principio de subsidiariedad demanda, que, en principio, el ejercicio de la competencia de vivienda esté en manos de las autoridades más próximas a los ciudadanos (*vid.*, en general, el artículo 2.1 LBRL), a menos que haya buenas razones para otorgarla a una instancia superior.

En el caso que nos ocupa, una buena razón ha de ser, sin duda, que en el ámbito de la vivienda estén implicados intereses de cariz supralocal (por ejemplo, necesidad de existencia de suficiente vivienda asequible equilibradamente repartida entre los diversos municipios). Ello justificará que la Ley, cumpliendo lo establecido por el artículo 7.1 (esto es, garantizar el derecho a la vivienda y asegurar la preservación efectiva de los intereses generales supralocales envueltos) proceda a lo largo de su articulado a atribuir determinadas decisiones al ámbito del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña (por ejemplo, planificación territorial o programas supralocales, artículos 12 y 13, respectivamente).

De igual manera, la Ley se refiere a la necesaria *coordinación* (artículo 103.1 CE, artículo 8.2 CEAL) intra administrativa (artículo 7.2, *in fine*) o interadministrativa, esto es, de los intereses locales con los supralocales (artículo 7.1 de la Ley), tarea que le tiene que corresponder, en última instancia, inexorablemente, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña de Cataluña¹³³.

vivienda pueden solicitar a las administraciones de ámbito territorial superior la prestación de asistencia técnica, financiera y jurídica.

4. Los entes locales cuya dimensión les dificulte el ejercicio eficiente de las competencias que la presente ley les atribuye sobre el control de la calidad del parque inmobiliario, sobre la igualdad en el acceso y la ocupación de las viviendas y sobre las actividades de control y sanción pueden encargar a otro ente local o al departamento competente en materia de vivienda que realice las gestiones vinculadas a dichas competencias, de acuerdo con lo establecido por el artículo 15 de la Ley del Estado 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Artículo 9. El Consejo Asesor de la Vivienda.

1. El Consejo Asesor de la Vivienda es el organismo consultivo y asesor de la Generalidad en materia de vivienda. Está adscrito al departamento competente en materia de vivienda. Le corresponden las siguientes funciones:

a) Realizar propuestas y sugerencias sobre cualquier asunto en materia de vivienda.

b) Elaborar los informes y dictámenes que le solicite el consejero o consejera del departamento competente en materia de vivienda sobre los instrumentos de planificación y programación y sobre los proyectos de ley y los proyectos de planes en materia de vivienda.

c) Las que le atribuya la normativa de vivienda.

2. A efectos de lo establecido por el artículo 64 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, los proyectos de disposición general en materia de vivienda deben someterse a información pública o a audiencia del Consejo Asesor de la Vivienda.

3. El Gobierno, a propuesta del consejero o consejera del departamento competente en materia de vivienda, debe determinar la composición y el funcionamiento del Consejo Asesor de la Vivienda.

4. En el Consejo Asesor de la Vivienda deben estar representados: la Administración de la Generalidad y la Administración local; los consumidores y usuarios; el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña; los agentes sociales sindicales y empresariales; las asociaciones de vecinos; los colectivos profesionales de arquitectos, aparejadores e ingenieros industriales, entre otros; los colectivos empresariales vinculados a la construcción y promoción de viviendas y los agentes vinculados al sector de la vivienda; las asociaciones de promotores públicos de viviendas; la Federación de Cooperativas de Viviendas de Cataluña, y las organizaciones sin ánimo de lucro que se dediquen principalmente a la promoción del derecho a la vivienda de colectivos desfavorecidos.

5. En la composición del Consejo Asesor de la Vivienda debe tenderse a la paridad de género.

6. El presidente o presidenta del Consejo Asesor de la Vivienda es el consejero o consejera del departamento competente en materia de vivienda."

¹³³ Aunque la Ley prevé, para favorecer dicha coordinación, ya desde un momento temprano el fomento de la acción de los entes locales

En nuestra opinión, la conocida jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, STS de 21 de febrero de 1994) y del Tribunal Constitucional (por ejemplo, STC 159/2001 y 51/2004) recaída a propósito de la aprobación autonómica urbanística de los planes de urbanismo locales es trasladable al ámbito de la vivienda. Efectivamente, tal jurisprudencia acepta la posibilidad de intervención autonómica allí donde sea necesario el control de la legalidad, incluyendo en ésta el principio de coordinación, que exige la de los intereses locales con los supralocales. El actual artículo 86.4 EAC¹³⁴ no impide seguir manteniendo tal conclusión, por la sencilla razón que el control coordinador no es un control de oportunidad, sino de respeto de un principio constitucional de buena administración, lo que es aceptable en la línea de lo señalado por la CEAL en su artículo 8.2¹³⁵. Desde luego, en el ejercicio de tal coordinación (véase por ejemplo el artículo 14.11 *in fine* a propósito de los planes locales de vivienda¹³⁶) estará limitado por el ordenamiento jurídico, con necesario respeto de la *autonomía local* (al que se refiere el artículo 8.1 LDVCAT2007) y, singularmente, en garantía precisamente de ésta, por el importante principio de proporcionalidad, al que pasamos a referirnos ahora.

En cuanto al *principio de proporcionalidad* (artículo 7.3 de la Ley), éste es bien conocido en Derecho público español y se encuentra implícitamente recogido en la Constitución (STC 65/1986, de 22 de mayo, FJ 2, 85/1992, de 8 de junio, FJ 4, 50/1995, de 23 de febrero, FJ 7, o 173/1995, de 21 de noviembre, FJ 2, en las que se señala que este principio es inherente a la cláusula de Estado de derecho y puede ser deducido también del valor justicia del artículo 1.1 CE). Diversos autores han postulado la aplicación de tal principio a la esfera de relaciones entre niveles de poder en España¹³⁷ y en diversas normas jurídicas puede encontrarse una referencia en tal sentido (por ejemplo, artículo 8.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local o artículo 59 LBRL) o un llamamiento a tal principio por su propio nombre (artículo 14 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo).

Según el mismo, la intervención coordinadora autonómica en ejercicio de la competencia de vivienda de ser la mínima posible, asegurando el máximo respeto de las competencias e intereses locales (lo que presupone, claro, una ponderación autonómica activa de éstos a la hora de tomar cualquier tipo de decisión, como especifica el artículo 7.3, al exigir que “la participación de los entes locales sea suficiente y que sus intereses en los procesos de toma de decisiones se ponderen de una manera objetiva y cuidadosa”)¹³⁸.

Aunque no mencionados explícitamente en los artículos 8 y 9 LDVCAT2007, los principios de *diferenciación* y *suficiencia financiera* aludidos en los artículos 84.3 y 88 del EAC son también tomados en cuenta a lo largo de la regulación legal.

Así, por ejemplo, respecto del primero, la LDVCAT2007 tiene en cuenta las diferentes características “demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión” que tienen los municipios catalanes en diversos momentos. Así, en el propio artículo 8 se efectúan recordatorios a diversas vías de superación de dicha diferencia ya preexistentes en el ordenamiento jurídico, como son la *asistencia técnica*, financiera y jurídica de otras administraciones locales de ámbito territorial superior y la *encomienda de gestión*. Pero en otros preceptos legales también se reconoce la diferencia entre municipios y sobre ella (por ejemplo, caso demográfico) se basa el régimen legal (caso, por ejemplo, de la posibilidad de elaboración de planes locales de vivienda simplificados por parte de los municipios de menos de 3.000 habitantes o exención

por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña, así como su cooperación en el ejercicio de las competencias locales (artículo 7.2); asimismo se refiere a la capacidad local de conveniar y concertar sus actuaciones con el nivel autonómico, artículo 8.1 y 2.

134 “Los actos y acuerdos adoptados por los municipios no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra administración.”

135 “Todo control administrativo de los actos de las entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales.” En este sentido, la LDV contempla, en línea con la legislación de régimen local (artículo 60 LBRL y legislación autonómica concordante) y otra legislación sectorial (como la urbanística) la posibilidad de subrogación en el ejercicio de facultades inicialmente locales en el ámbito de la vivienda (artículo 7.2).

136 “Para concertar políticas de vivienda con el Gobierno, el ayuntamiento debe comunicar el acuerdo de aprobación del plan local de vivienda al departamento competente en materia de vivienda y debe enviarle un ejemplar del mismo. Dicho departamento puede requerir al ayuntamiento, de forma motivada, que amplíe la documentación aportada o que modifique el plan atendiendo al cumplimiento de la legalidad, las disponibilidades presupuestarias y la protección de intereses supralocales”

137 Font Llovet, T.; Ponce Solé, J. (2002): “La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado”, en Rodríguez Arana, J. (dir.); Calvo Charro, M. (coord.), La Administración Pública española, INAP, Madrid, p. 240. No es, sin embargo, una postura doctrinal unánime. Cfr. Sarmiento, D. (2004): El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 259 y ss.

138 Ponce Solé, J. (2001): Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 423 y ss. y 617 y ss.

de los deberes legales de solidaridad urbana¹³⁹ en el caso de municipios de menos de 5.000 habitantes, artículos 14 y 73 y ss., respectivamente).

En cuanto al *principio de suficiencia financiera*, la LDVCAT2007 también lo tiene en cuenta en determinados momentos (por ejemplo, exigencia específica de una línea de financiamiento específica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que se recoja en una memoria económica obligatoria, en el caso de los planes y programas supralocales, con necesaria indicación de las medidas adoptadas para hacer efectiva la inversión de la Comunidad Autónoma de Cataluña y para atender los requerimientos con carga económica que determinen éstos: entre otros, artículo 13.3, en relación con los programas supralocales de vivienda).

El paradigma ya aludido de la *gobernanza* también se ve reflejado en la Ley del derecho a la vivienda en este título. Efectivamente, las alusiones de la Ley a la coordinación inter o intra administrativa vienen acompañadas de referencias al ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña de tal modo que permitan asegurar “la concertación y la colaboración con los agentes de iniciativa social y privada que actúan sobre el mercado de la vivienda protegida y libre” (artículo 7.1) o a la capacidad de los entes locales para suscribir “convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa social y privada que actúen sobre el mercado de la vivienda protegida y libre (artículo 8.1). Nos remitimos a lo ya expuesto a propósito de la gobernanza en el ámbito de la vivienda y la existencia de redes de actores públicos y privados en el sector, así como a la necesidad de que los órganos públicos ejerzan sus competencias sin hacer dejación de su responsabilidad y conforme a los deberes de buena administración que exigen una ponderación objetiva (basada en la imparcialidad y la no-discriminación) de los intereses privados en presencia¹⁴⁰.

Finalmente, como ya indicamos, el artículo 9 cierra este título I con una regulación del Consejo Asesor de la Vivienda, órgano, como dijimos, ya previsto en la ley de 1991. La regulación de la LDVCAT2007 mantiene en términos generales la naturaleza de éste órgano (“organismo consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de vivienda”), así como sus funciones, con alguna variación, que amplía su papel en el ámbito de la elaboración normativa¹⁴¹.

4.3 La distribución de competencias entre el nivel estatal, el autonómico y el local en el texto de la Ley: visión general

Puede avanzarse una impresión general sobre el contenido de la Ley y la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Desde la perspectiva del reparto competencial entre el nivel autonómico y el local, de entrada puede valorarse positivamente, desde una perspectiva jurídico-técnica, la inclusión de diversos preceptos dedicados, específicamente, a regular y establecer principios relativos a la articulación de las competencias, como hemos

139 Este deber legal supone que para hacer efectivo el derecho a la vivienda en todo el territorio de Cataluña, todos los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca deben disponer, en el plazo de veinte años, de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% respecto al total de viviendas principales existentes, tal y como las define el artículo 3, considerando las circunstancias propias de cada municipio y de acuerdo con el calendario que se establezca por reglamento. El crecimiento del número de viviendas establecido obtenido en cada quinquenio mediante la nueva construcción, la rehabilitación o la adquisición no puede ser inferior al 25% del número de viviendas que faltan para llegar al objetivo final del 15% del total de viviendas principales.

Es evidente la inspiración (un ejemplo de fertilización cruzada) de este precepto en el art. 55 de la Ley francesa número 2000-1208, del 13 de diciembre de 2000, que a su vez prevé que todos los municipios franceses de más de 3500 habitantes situados en un área metropolitana de más de 50.000 habitantes (con una ciudad, al menos, de 15.000 habitantes tengan no menos del 20% de vivienda social en el total de viviendas existentes).

140 Con más detalle sobre este crucial punto, Ponce Solé, J. (2007): “Dret, bona administració i governança”, en Cerrillo, A. (coord.) (2007): Governança i bona administració, EAPC, p. 31 y ss. (Consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>).

141 La LDV agrega la elaboración de informes y dictámenes (eso sí, siempre que se le solicite, manteniendo, pues, el carácter facultativo de los mismos) a todos los instrumentos de planificación y programación en materia de vivienda y a los proyectos de ley (previsión inexistente en la ley de 1991) y de planes. Asimismo, respecto de los reglamentos, conecta este organismo con las previsiones del artículo 64 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre (“Si una Ley lo exige o si lo decide, según los casos, el Gobierno o el consejero competente, la propuesta de disposición general será sometida a información pública o a audiencia de las entidades que, por Ley, tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o afectados por dicha disposición.”).

tenido ocasión de comprobar. Asimismo, los principios incorporados en el capítulo VI del título II del EAC de 2006 han sido tomados en consideración, bien implícitamente bien explícitamente, por la LDVCAT2007. Aunque, sin duda, pueda considerarse caso a caso si el legislador catalán ha orientado adecuadamente su regulación por los mismos, lo cierto es que, desde una perspectiva general, los principios basados en el control autonómico de la legalidad y no de la oportunidad, en la coordinación y cooperación, en la subsidiariedad, en la proporcionalidad, en la diferenciación entre municipios y en la suficiencia financiera están presentes en la LDVCAT2007¹⁴².

En todo caso, lo cierto es que la Ley viene a reconocer que la intervención pública en materia de vivienda no es sólo, aunque también, un asunto puramente local. Es decir, que existen intereses supralocales, y de gran relevancia además, vinculados a la cohesión económica, social, territorial y ambiental, que deben ser garantizados. Y que, en última instancia, corresponde el nivel autonómico hacerlo, con preferencia en el empleo de fórmulas de cooperación y actuación conjunta, en la medida de lo posible.

Eso no obsta para que los municipios tengan un amplio abanico de competencias en materia de vivienda, vinculadas a técnicas concretas de actuación. Así, por ejemplo, elaboración de los programas y planes locales de vivienda concertados con la Generalitat (artículo 14¹⁴³); articulación de la vivienda con el planeamiento

142 Cabe plantearse, si tras el EAC y la LDV los ayuntamientos catalanes podrían crear tipos específicos de vivienda protegida para "llenar" las reservas de suelo para vivienda protegida previstas en la legislación urbanística. Efectivamente, las reservas ya aludidas de suelo para vivienda protegida determinan en el caso catalán qué tipo de viviendas de protección oficial deben "llenar" tales reservas (en el caso del 30%, el estándar genérico establecido para los POUM, un 20% se tiene que destinar a viviendas con protección oficial de *régimen general* y de *régimen especial* y un 10% a viviendas con protección oficial de *precio concertado*, de conformidad con la DA 5ª de la LDV), que aumenta hasta el 40% (con un 10% destinado a otras medidas de estímulo de la vivienda asequible) en el caso de municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca. Parece, a la vista de esa DA 5ª (que se refiere exclusivamente a tipologías establecidas por normativa autonómica), que la ley opta por no abrir la posibilidad a los entes locales de configurar regímenes propios de vivienda protegida (a diferencia de la legislación vasca), por lo que habrá que estar a lo señalado por la ya citada STS de 25 de mayo de 2004.

143 Artículo 14. Los planes locales de vivienda.

Si no existe un programa de actuación urbanística municipal con un contenido equiparable, los ayuntamientos, para concertar políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad que supongan que esta aporte recursos económicos, deben aprobar un plan local de vivienda. En el caso de los municipios de menos de tres mil habitantes, es suficiente un plan local de vivienda simplificado con el contenido establecido por el apartado 12.

Los planes locales de vivienda determinan las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda y son la propuesta marco para la concertación de políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad.

Los planes locales de vivienda deben contener los siguientes apartados:

El análisis y la diagnosis de la situación de la vivienda en el municipio.

Los objetivos, programas y estrategias de actuación.

La evaluación económico-financiera de las actuaciones.

Los planes locales de vivienda tienen una vigencia de seis años, sin perjuicio de que pueda ampliarse el análisis y plantear actuaciones con un plazo más largo. Transcurridos los seis años, debe revisarse el plan.

En el apartado de análisis y diagnosis, los planes locales de vivienda deben contener:

a) El análisis y las previsiones demográficas y la diagnosis de las necesidades de vivienda de la población, con identificación de los segmentos de población con dificultades de acceso o precariedad en la tenencia, y el análisis de la situación de los sin hogar.

b) El análisis del mercado de vivienda, con el estudio de la evolución y tendencias de la construcción de viviendas en el municipio y de los precios de mercado en las modalidades de compra de primera mano, compra de segunda mano y alquiler, y la diagnosis de la población que queda excluida del mercado por razón de sus ingresos.

c) El análisis del planeamiento urbanístico y de su potencial de oferta de viviendas, con determinación de la cantidad, modalidades, régimen de acceso e iniciativa pública o privada de las reservas de techo para vivienda de protección oficial, y de suelo calificado o reservado destinado al sistema de vivienda dotacional que establece la legislación urbanística, y la diagnosis del grado de cobertura de las necesidades de vivienda de la población.

d) El análisis del parque de viviendas, la diagnosis de las situaciones de infravivienda y de utilización anómala de las viviendas, y la diagnosis de los edificios de viviendas y de las viviendas que no cumplen las condiciones de calidad establecidas por la presente ley.

e) El análisis del potencial de viviendas dirigidas a políticas sociales, en el caso de los municipios sujetos al mandato de solidaridad urbana establecido por el artículo 73.

f) El análisis de los recursos e instrumentos municipales que se utilizan para llevar a cabo las políticas de vivienda, y la diagnosis de la necesidad de su mejora o ampliación.

6. En el apartado de objetivos y de programas y estrategias de actuación, los planes locales de vivienda deben incluir:

a) Las líneas de actuación vinculadas a la utilización de los instrumentos de política de suelo y vivienda establecidos por la legislación urbanística, con una referencia especial a la concreción o al aumento de las reservas para vivienda protegida, la calificación o la reserva de terrenos destinados al sistema urbanístico de viviendas dotacionales; a la utilización de los instrumentos de intervención sobre la edificación y el uso del suelo, y a la utilización y gestión del patrimonio público de suelo y vivienda.

b) Las líneas de actuación no vinculadas a la política de suelo pero sí a la calidad del parque construido y a la rehabilitación, utilización y ocupación del parque de viviendas, incluida la definición de las posibles áreas de conservación y rehabilitación a las que se refiere el artículo 36.

urbanístico municipal (artículo 16¹⁴⁴); obtención de suelo para viviendas dotacionales públicas (artículo 18¹⁴⁵);

c) La definición de las posibles áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto a que se refiere el artículo 15.

d) Las ayudas dirigidas a grupos de población con especiales dificultades de alojamiento para luchar contra la exclusión social.

e) La definición y programación de las actuaciones concretas que deben llevarse a cabo en los seis años de vigencia del plan, que debe establecer las características técnicas y económicas, los beneficiarios, los agentes gestores y la programación temporal.

f) Las previsiones de cuantificación de las viviendas destinadas a políticas sociales de acuerdo con la tipología establecida por el artículo 74 para el cumplimiento quinquenal del mandato de solidaridad urbana, en el caso de los municipios que estén sujetos al mismo, y la justificación de la coherencia en relación con el objetivo final del artículo 73.1.

7. En los municipios que se hallen en alguna de las áreas delimitadas por el Plan territorial sectorial de vivienda como susceptibles de poder declararse en ellas ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, los planes locales de vivienda pueden contener dicha declaración, a efectos de la aplicación de lo establecido por el artículo 42.6.

8. En el apartado de evaluación económico-financiera, los planes locales de vivienda deben establecer los siguientes mecanismos:

a) Los que permitan articular la gestión del plan, analizando tanto la financiación pública como la privada disponibles. En cuanto a la financiación pública, deben proponerse los compromisos financieros que requieren un concierto con la Administración de la Generalidad.

b) Los de seguimiento y evaluación del desarrollo del plan y los de establecimiento de indicadores de calidad de la gestión.

9. Si existe la memoria social regulada por la legislación urbanística y el artículo 20, el plan local de vivienda debe ser coherente con la misma.

10. La tramitación y aprobación de los planes locales de vivienda deben ajustarse a lo que la legislación de régimen local establece respecto al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos. La tramitación debe incluir un periodo de exposición pública y mecanismos de participación ciudadana. La aprobación corresponde al pleno del ayuntamiento.

11. Para concertar políticas de vivienda con el Gobierno, el ayuntamiento debe comunicar el acuerdo de aprobación del plan local de vivienda al departamento competente en materia de vivienda y debe enviarle un ejemplar del mismo. Dicho departamento puede requerir al ayuntamiento, de forma motivada, que amplíe la documentación aportada o que modifique el plan atendiendo al cumplimiento de la legalidad, las disponibilidades presupuestarias y la protección de intereses supralocales.

12. Los municipios de menos de tres mil habitantes pueden cumplir la finalidad a que se refiere el apartado 1 aprobando un plan local de vivienda simplificado, en el que deben analizarse y diagnosticarse las necesidades de vivienda de la población, especialmente las de los colectivos con dificultad de acceso, y deben proponerse los objetivos y las líneas de actuación para atenderlas, teniendo en cuenta los instrumentos establecidos por la legislación urbanística y las ayudas y demás instrumentos establecidos por la presente ley.

13. Los ayuntamientos, para coordinar las políticas de vivienda, pueden formular planes locales de vivienda de alcance supramunicipal, que deben cumplir las siguientes directrices:

a) La formulación de un plan local de vivienda supramunicipal requiere el acuerdo unánime de los ayuntamientos interesados. El acuerdo de formulación debe determinar el organismo que ha de redactarlo y las condiciones que regulan su redacción.

b) Las determinaciones de un plan local de vivienda supramunicipal deben respetar las competencias y atribuciones propias de los entes locales, de acuerdo con las legislaciones sectoriales y de régimen local.

c) La tramitación de un plan local de vivienda supramunicipal debe adecuarse a lo establecido por el apartado 10. La aprobación requiere el acuerdo unánime de los ayuntamientos afectados.

14. El Gobierno debe establecer una línea de financiación específica para atender situaciones de dificultad justificada en relación con la elaboración de los planes locales de vivienda y debe fomentar la redacción de planes supramunicipales.

144 Artículo 16. Directrices para el planeamiento urbanístico respecto a las viviendas.

1. El planeamiento urbanístico debe ser coherente con las determinaciones de la planificación y la programación en materia de vivienda.

2. En la calificación del suelo como residencial deben aplicarse los principios de respeto al medio ambiente, los de movilidad sostenible establecidos por la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, y los de integración de la vivienda en el entorno, a cuyo fin deben cumplirse las siguientes directrices:

a) La elección de las ubicaciones y la ordenación deben tener en cuenta las condiciones geográficas y climáticas que pueden influir en el ahorro energético y en el mantenimiento de las viviendas.

b) La fijación de las condiciones de edificación debe fundamentarse en los tipos de vivienda que la nueva ordenación prevea.

c) Las parcelas edificables deben situarse en continuidad con el tejido urbano y debe evitarse que la ordenación genere dispersión en el territorio y exclusión social.

d) Debe velarse para garantizar el derecho de todos los habitantes a disfrutar de condiciones de vida urbana y de hábitat que favorezcan la cohesión social y para asegurar en cada núcleo la coexistencia del uso residencial con otros usos y la diversidad de tipos de vivienda.

e) La ordenación, como criterio general, debe procurar evitar que los ámbitos o sectores residenciales que se desarrollen se configuren como urbanizaciones con elementos que las cerquen.

145 Artículo 18. Las viviendas dotacionales públicas.

1. El planeamiento urbanístico general debe calificar terrenos y prever reservas destinadas al sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas que establece la legislación urbanística, para satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de acogida, de asistencia residencial o de emancipación que resulten de la memoria social.

2. El sistema de vivienda dotacional pública requiere que la titularidad del suelo sea pública. Tanto los ayuntamientos como la Administración de la Generalidad, mediante el Instituto Catalán del Suelo, pueden ser titulares de suelos calificados como sistema de vivienda dotacional pública.

3. En aplicación de la legislación urbanística, los ayuntamientos pueden obtener suelo de titularidad privada destinado al sistema de vivienda dotacional pública por cesión obligatoria y gratuita, por expropiación o por cesión onerosa acordada con el propietario o propietaria. En este último caso, como contraprestación de la cesión, debe constituirse un derecho de superficie o de concesión administrativa en favor del cedente para la construcción y explotación de las viviendas dotacionales por un plazo de cincuenta años. La Administración de la Generalidad puede adquirir, por expropiación forzosa y en ejecución del planeamiento urbanístico, suelos con destino al sistema de vivienda dotacional pública, los cuales quedan incorporados directamente al patrimonio propio del Instituto

declaración de áreas de conservación y rehabilitación (artículo 36¹⁴⁶); emisión de órdenes de ejecución (artículo 38¹⁴⁷); posibilidad de celebrar convenios de rehabilitación; realizar actuaciones para evitar la sobreocupación (artículo 43); subsidiariamente celebrar contratos de copropiedad (artículo 71); seguimiento y control mediante un censo de las viviendas vinculadas al objetivo de la solidaridad urbana (artículo 75); inspección (artículo 108), e instrucción y resolución, en su caso, de los procedimientos sancionadores (artículo 130).

En el orden normativo merece destacarse el artículo 22.6, que permite dictar normas reglamentarias a los entes locales, normas de calidad "más exigentes" que las especificadas con carácter general en la edificación de viviendas del parque inmobiliario, y el artículo 28, que permite a dichos entes locales la formación y aprobación de ordenanzas municipales para la inspección técnica de los edificios de vivienda (artículo 28).

Conviene terminar este estudio apelando de nuevo al repetidamente citado concepto de gobernanza¹⁴⁸. Probablemente sea la necesidad de construir en el futuro redes con elementos públicos¹⁴⁹ y privados en las que

Catalán del Suelo.

4. El Instituto Catalán del Suelo puede adquirir bienes a título oneroso y puede recibir terrenos por cesión gratuita directamente de otras administraciones públicas para su patrimonio propio, los cuales deben destinarse al sistema de vivienda dotacional pública para la construcción y explotación de viviendas dotacionales.

5. Las viviendas dotacionales públicas pueden promoverse en régimen de alquiler, sometidas al régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, y pueden acogerse a las medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda.

6. La administración o el ente público titular del suelo puede construir y gestionar directamente las viviendas dotacionales públicas o puede otorgar un derecho de superficie o una concesión administrativa a terceros para que las construyan y gestionen.

146 Artículo 36. Declaración de áreas de conservación y rehabilitación.

1. Los municipios, para promover la rehabilitación de inmuebles en áreas especialmente degradadas o para evitar procesos que puedan suponer riesgos para la cohesión social, pueden delimitar áreas de conservación y rehabilitación, previo trámite de información pública y audiencia a las demás administraciones concernidas. La documentación de la delimitación debe incluir:

a) Una memoria explicativa y justificativa, que debe incorporar los datos urbanísticos del área y una explicación de la estructura social y las condiciones físicas de ocupación de los inmuebles.

b) Los planos de información y delimitación del área.

c) La relación de las propiedades afectadas, de acuerdo con la información que conste en el catastro y en el Registro de la Propiedad.

2. La declaración de área de conservación y rehabilitación lleva implícita la declaración de utilidad pública de las actuaciones y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los efectos de expropiación e imposición de servidumbres u ocupación temporal de los terrenos, si las necesidades, los medios económico-financieros de que se dispone, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias concurrentes justifican la conveniencia del mecanismo expropiatorio.

3. El acuerdo de declaración de un área de conservación y rehabilitación debe establecer, expresamente, los derechos y deberes del propietario o propietaria y de los ocupantes legales y las habilitaciones de las administraciones públicas, en el marco de lo establecido por el artículo 37.

4. Si la declaración de un área de conservación y rehabilitación supone la obtención de financiación procedente del Gobierno de la Generalidad o del Gobierno del Estado mediante los planes de vivienda convenidos, la delimitación debe realizarse de acuerdo con el departamento competente en materia de vivienda o de política territorial.

5. La delimitación que afecte a más de un término municipal puede ser promovida por los municipios interesados o por los departamentos competentes, que deben consultar previamente a los municipios. Los correspondientes órganos urbanísticos de la Generalidad, de acuerdo con las directrices del departamento competente y siguiendo el procedimiento establecido por la legislación urbanística, tramitan la delimitación.

6. Por decreto del Gobierno, si el ente o los entes locales afectados no actúan, el departamento que ha efectuado la declaración de un área de conservación y rehabilitación puede aprobar su delimitación y subrogarse en las tareas municipales a que se refiere el presente artículo.

7. La declaración de un área de conservación y rehabilitación puede adoptarse en el marco de las políticas dirigidas a la rehabilitación y a la promoción específicas de barrios y áreas urbanas que requieran una atención especial a las que se refiere la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Asimismo, se incluyen en este concepto las áreas de rehabilitación integral y las áreas de rehabilitación de centros históricos que se hayan delimitado y declarado tomando como base marcos anteriores de la política de vivienda, si no se ha completado su programa de actuaciones.

147 Artículo 38. Órdenes de ejecución.

1. La Generalidad y los entes locales, para hacer cumplir los deberes establecidos por el presente título, pueden ordenar la ejecución de obras y los cambios, reparaciones, adecuaciones o cese de uso que sean precisos. Las órdenes de ejecución deben ser motivadas, y deben concretarse los defectos que debe enmendar el destinatario o destinataria.

2. Las órdenes de ejecución deben ajustarse a lo establecido por la presente ley y deben cumplir el principio de proporcionalidad administrativa. Asimismo, debe darse audiencia a las personas interesadas.

3. El incumplimiento injustificado de una orden de ejecución habilita a la Administración para adoptar cualquiera de las siguientes medidas de ejecución forzosa, sin perjuicio de lo establecido por los artículos 39 y 40:

a) La ejecución subsidiaria, previa valoración por la Administración del coste de las actuaciones de ejecución. El importe de la valoración puede liquidarse provisionalmente, a reserva de la liquidación definitiva.

b) La imposición de multas coercitivas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 113.

148 CERRILLO, A. (coord.) (2007): *Governança i bona administració*, EAPC (consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>).

149 Sobre el área metropolitana de Barcelona, PONCE SOLÉ, Juli (2005) y *Llibre Blanc de l'Habitatge a Barcelona*. Consultable en: <http://www.bcn>.

los intereses generales (entendidos como intereses no trascendentes a los de los ciudadanos y compuestos por intereses públicos y privados, aunque no por mera adición) sea uno de los temas relevantes en este y otros ámbitos.

Porque, en definitiva, a las personas y familias que no pueden acceder a una vivienda digna, asequible y no segregada les preocupa, y de qué modo, poder hacerlo, no tanto el nivel específico de poder o la fórmula (pública, privada, público-privada) de garantizarle la efectividad de sus derechos. Es imprescindible, pues, una actuación, al fin decidida de todos los niveles de poder, de acuerdo con el principio de solidaridad y de lealtad institucional, eso sí, no *a pesar* del sistema vigente de distribución competencial, sino *mediante* su respeto.

En esta clave deben leerse, por cierto, diversas partes del informe ya aludido del Relator Especial de la ONU, en relación con su misión a España¹⁵⁰.

PARTE SEGUNDA

5. Reflexiones sobre la situación boliviana a la luz de la experiencia española

Procede ahora, tras haber expuesto las líneas generales del sistema español, responder a la sugerencia de considerar el proceso boliviano a la luz de la experiencia española. Ya expusimos en su momento el debate sobre la utilidad de tener en cuenta experiencias jurídicas foráneas y la conclusión sobre el interés de la *cross-fertilization, de la fecundación mutua legal* (no del trasplante legal automático y rígido) entre ordenamientos nacionales. En el diálogo posible boliviano-español futuro, juega a favor del mismo la estructura territorial similar, salvando distancias y sin entrar ahora en detalles, diseñada por la Constitución española de 1978 y la Constitución Política del Estado Boliviano, vigente a partir de febrero de 2009. A grandes rasgos, estamos ante dos Estados compuestos, con un diseño del reparto de poder político basado en la existencia de diversas autonomías (Estatad, de las Comunidades Autónomas, de los entes locales, en España; departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina, en Bolivia).

Dado que la organización me ha sugerido una serie de cuestiones en formato de pregunta, respetaré esta sugerencia respondiendo a las preguntas, sin perjuicio de que entre las mismas haya interconexiones.

Naturalmente, las reflexiones son a título personal, basadas en la lectura de los textos normativos proporcionados y se formulan con la mayor prudencia, a falta de un conocimiento técnico exhaustivo del ordenamiento jurídico boliviano en su totalidad. Por tanto, lo aquí indicado, por supuesto, debe ser entendido sometido a cualquier otro parecer mejor fundado en Derecho.

a) Las competencias exclusivas dadas al nivel municipal (CPE y LMAD) ¿son suficientes para resolver el acceso a una vivienda adecuada? si son insuficientes, ¿qué otras competencias deberían tener?

De conformidad con el art. 19 CPE, se reconoce *un derecho no sólo a una vivienda adecuada, sino también a un hábitat adecuado*:

“Artículo 19. I. Toda persona tiene derecho a un *hábitat* y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.

[cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml](#). (Última visita efectuada: 18 de junio de 2007.)

Sólo apuntar que en el ámbito metropolitano de Barcelona, es preciso tener presente la Mancomunidad de Municipios de Barcelona creada en 1988. Asimismo, debe tenerse en cuenta el Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona, cuya constitución y estatutos se aprobaron por GOV/67/2007, de 2 de mayo (DOGC de 11 de mayo de 2007). Pero, desde luego, el fenómeno metropolitano no termina con Barcelona y su área de influencia. Existen, sin duda, otras partes del territorio catalán donde pueden detectarse este tipo de realidades. En este sentido, queremos llamar la atención de que un cometido típico de las áreas metropolitanas es la planificación de los usos del suelo, con especial énfasis en la provisión de vivienda asequible. Parece, pues, que la futura constitución de una o varias áreas metropolitanas debería incorporar este tipo de competencias, necesarias para garantizar los intereses supralocales metropolitanos implicados.

¹⁵⁰ Véase el primer apartado de este estudio. Efectivamente, sin desconocer la realidad de España como un Estado descentralizado, el Relator, en sus recomendaciones, sugiere que “España debería adoptar una política nacional de vivienda integral y coordinada basada en los derechos humanos y en la protección de los más vulnerables”, refiriéndose con relación a diversos aspectos más concretos a la necesidad de que “las autoridades a todos los niveles” adopten las medidas precisas, ante la crisis residencial en España que pone de relieve el informe.

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

Si entendemos y creemos de verdad en el derecho al hábitat y en las competencias con incidencia sobre éste, entonces, en mi opinión, las posibilidades de actuación municipal pueden multiplicarse, mediante la consideración de diversos títulos competenciales y la interconexión entre ellos.

Dada la relevancia de lo dicho, merece la pena profundizar en ello.

A) A la luz de la experiencia española (y a través de ésta, de las experiencias de países europeos del entorno miembros de la Unión Europea), el concepto de hábitat enlazaría con la idea del derecho a la ciudad.

1. La utilidad del derecho a la ciudad: aproximación integrada al uso del suelo

Existen diversos derechos que se ejercen en la ciudad y que están afectados, de un modo u otro, por las políticas públicas existentes (o, en su caso, inexistentes, esto es, por acciones u omisiones) en materia de urbanismo y vivienda en general¹⁵¹.

La íntima relación de las funciones urbanas debe matizar toda distinción tajante entre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y llevar al entendimiento de la vivienda no sólo como el mero soporte físico habitacional sino también como el medio ambiente urbano en el que éste se inserta.

En definitiva, en el siglo XXI va ganando fuerza la idea de que la aproximación al uso del suelo, a su regulación y a los derechos implicados, debe ser integrada¹⁵²

2. El proceso de “invención” del derecho a la ciudad: movimientos sociales, documentos relevantes, *softlaw* y *hardlaw*

De esa constatación sobre la interacción entre el desarrollo local sostenible económica, social y ambientalmente y la interrelación entre las distintas políticas públicas con impacto territorial y los derechos con ejercicio sobre el territorio surgen los desarrollos en torno al derecho a la ciudad. Lentamente, parece caminarse hacia un reconocimiento técnico-jurídico futuro de un *derecho a la ciudad* y de sus consecuencias concretas en la gestión pública y en la colaboración privada¹⁵³. Aunque debe advertirse, como se notará, que nos encontramos en una fase aún temprana, con un derecho *in process*, por así decirlo, en un momento de “invención” del derecho a la ciudad, como en el pasado han sido “inventados” otros derechos en la historia¹⁵⁴.

La construcción de este derecho a la ciudad está pasando por distintas fases en distintos países y también en la esfera internacional. Desde su reclamación por los activistas sociales¹⁵⁵, pasando por la generación de estudios, incluyendo su articulación en documentos normativos con el status de *softlaw* hasta llegar, en algunos casos, a su consagración normativa como derecho subjetivo generador de obligaciones jurídicas.

Por lo que se refiere a informes y documentos relevantes, cabe destacar la generación desde los movimientos sociales de una *Carta Mundial Por el Derecho a la Ciudad*¹⁵⁶.

De igual modo el programa conjunto “The UN-Habitat and Unesco Joint Project” ha producido un libro con el título *Urban Policies and the Right to the City*¹⁵⁷.

151 Lo que sigue en el texto se basa en diferentes trabajos nuestros, aludidos en la bibliografía final, aunque se han adaptado al objeto específico de este documento y se han actualizado diversas referencias.

152 EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2010
<http://www.eea.europa.eu/highlights/land-use-conflicts-necessitate-integrated-policy>.

153 LEFEBVRE, 1969, pp. 123 a 139.

154 HUNT, 2009.

155 Véase <http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2>. El V Foro Urbano Mundial, que tuvo lugar en Brasil en marzo de 2011 llevaba por título “El Derecho a la Ciudad: Uniendo el urbano dividido”. Véase: <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=6490&catid=584&ypeid=24&subMenuId=0>.

156 Vid. <http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2>.

157 A. BROWN y A. KRISTIANSEN, 2009.

En relación con la inclusión del derecho a la ciudad como *softlaw*, la reciente Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de 2000, suscrita por diversas ciudades españolas, lo reconoce, indicando en su art. 1 que la ciudad:

“es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad”¹⁵⁸.

Por otro lado, diversos documentos europeos también ponen de relieve la íntima relación de la vivienda con otras funciones urbanas. Estas perspectivas aludidas se hallan expuestas con toda claridad en diversos e interesantes documentos europeos, que constituyen *SoftLaw* comunitario, que deberá ser tenido en cuenta por las Administraciones públicas españolas, especialmente las locales¹⁵⁹. Se trata del Dictamen del Comité de las Regiones “Política de vivienda y política regional” de febrero de 2007¹⁶⁰, del Informe del Parlamento Europeo aprobado en mayo de 2007 “sobre la política de vivienda y la política regional (2006/2108 (INI))”¹⁶¹

Finalmente, existen ejemplos europeos e iberoamericanos de consagración del derecho a la ciudad en textos jurídicamente vinculantes que implican obligaciones jurídicas correlativas. En el ámbito iberoamericano, destacan los casos de Brasil y Ecuador. En Brasil, la ley Nº 10.257/01, desarrolla los artículos, 182 y 183 de la Constitución Federal del año 1988 y recibe la denominación de *Estatuto de Ciudad*, reconociendo en su art. 2 que la política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desenvolvimiento de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana mediante una serie de directrices generales, entre las que se halla la garantía del derecho a ciudades sostenibles. Por su parte, la Constitución de Ecuador de 2008 reconoce explícitamente en su art. 31 la existencia de un derecho a la ciudad¹⁶².

En el ámbito europeo, la doctrina francesa y el propio Derecho francés utilizan el concepto de *hábitat*, que corresponde a la vivienda en su entorno urbano y social¹⁶³. En ese sentido, también la legislación francesa alude a la existencia de un derecho a la ciudad (art.1 de la Ley nº 91-662, de 13 de julio, *d'orientation pour la ville*). En España, las profundas relaciones entre urbanismo y vivienda y ordenación del territorio, y los derechos en ellos involucrados, están siendo reconocidas paulatinamente por la legislación estatal y autonómica. La Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, señala en su art. 16.2 d, como directriz para el planeamiento urbanístico, el mandato de velar por “garantizar el derecho de todos los habitantes a gozar de condiciones de *vida urbana y de hábitat* que favorezcan la cohesión social”.

En el proyecto de ley se mencionaba explícitamente el derecho a la ciudad en este párrafo. En la versión finalmente adoptada, no hay duda de que se encuentra implícitamente en el mismo. La Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (ahora integrada en el Real Decreto Legislativo 2/2008, como es sabido), se refiere en su art. 2.2, c al “medio urbano”, mientras su art. 4, reconoce el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible “en un medio ambiente y un paisaje adecuados”¹⁶⁴. En este sentido,

158 Como es sabido, numerosas ciudades españolas han firmado la Carta. Pero, simplificando ahora, los derechos recogidos en la misma no son exigibles judicialmente, puesto que la Carta no obliga a los firmantes más que a recoger en sus normas (éstas sí, exigibles) sus previsiones.

159 Vid. Art. 249 TCE y, por ejemplo, la decisión del TJCE Grimaldi (C-322/88), de 13 de diciembre de 1989, sobre la necesidad de tener en cuenta este *softlaw*. Sobre el tema, SARMIENTO, D. (2008), *El softlaw administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Thompson Civitas.

160 Se puede consultar en: http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifiier=cdr\coter-iv\dossiers\coter-iv-006\cdr345-2006_fin_ac.doc&language=ES (última consulta efectuada: 23 de mayo de 2007).

161 Se puede consultar en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0090+0+DOC+PDF+V0//ES> (última consulta efectuada: 23 de mayo de 2007).

162 “Art. 31.-Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.”

163 DESCHAMPS, 1998, página 23.

164 Como indica su Preámbulo:

“en general, en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona, con independencia de cuáles sean su actividad o patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad de un medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y la cohesión del mismo”

destaca la Ley española 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que, de nuevo implícitamente, parece referirse a un derecho similar¹⁶⁵.

Desde la perspectiva, pues, del derecho a la ciudad y del hábitat o medio ambiente urbano, se constata también legalmente que la ciudad (y la vivienda que forma parte de ella) está condicionando una serie de derechos que precisan de un espacio físico para ser ejercidos. La actividad urbanística en desarrollo de los derechos afectados y de las regulaciones legales existentes, debe, pues, garantizar un *medio ambiente urbano adecuado*, que, en lo que ahora nos interesa, permita la cohesión social y territorial y no facilite procesos de exclusión o fractura social, lo que incorpora la necesidad de evitar fenómenos segregativos que afectan con mayor virulencia a los ya mencionados colectivos vulnerables.

Desde el ámbito jurídico, la superación de los viejos paradigmas anclados en la protección judicial del derecho a la propiedad como centro de atención del Derecho viene de la mano del paulatino descubrimiento de la relación existente entre éste y una serie de derechos constitucionales, notablemente condicionados por el tipo de ordenación urbanística y territorial que pueda realizarse. Asimismo, desde un punto de vista urbanístico, algunos de estos derechos (así, educación, libertad religiosa, los vinculados con la seguridad o vivienda, como luego veremos) deben forzar a una reflexión más profunda sobre el papel de los sistemas urbanísticos y las dotaciones, en general, y, en particular, de los equipamientos comunitarios (ASCHER, 2004, 76-77, por ejemplo, aboga por un replanteamiento del papel y tipo de equipamientos en la actualidad, desde una perspectiva urbanística más amplia).

En definitiva, la conocida aportación de LEFEBVRE respecto al derecho a la ciudad, situada todavía en una aproximación teórica general, empieza a ser tecnificada ya por diversas normas jurídicas, sobre la base de reconocer las conexiones entre los diversos niveles de regulación del uso del suelo y, como veremos, de la conexión entre diversos derechos constitucionales, reconociendo la importancia del espacio urbano en la vida de las personas (insistiendo en el componente de la evitación de la segregación urbana de este derecho, DUKE, 2009)¹⁶⁶.

El planeamiento urbanístico –en desarrollo de los derechos y principios constitucionales y de las regulaciones legales existentes– parece que debería, pues, garantizar un medio ambiente urbano adecuado, que, en lo que ahora nos interesa, permita la cohesión social y no facilite procesos de exclusión o fractura social, lo

165 "Artículo 107. *Fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano sostenible.*

Los poderes públicos, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional formularán y desarrollarán las políticas de su respectiva competencia al servicio de un medio urbano sostenible que:

- a) Posibilite el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre y adecuado, libre de ruidos y otras inmisiones contaminantes que excedan de los límites legalmente permitidos en cada momento y provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.
- b) Mejore la calidad ambiental y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos.
- c) Fomente unos servicios generales, incluidos los que aseguren el acceso universal a las nuevas tecnologías, más eficientes económica y ambientalmente en la gestión del agua, la energía y los residuos.
- d) Favorezca, por contar con las infraestructuras, dotaciones y servicios precisos, la localización de actividades de contenido económico generadoras de empleo estable y sostenibles medioambientalmente, especialmente las que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías.
- e) Garantice el acceso equitativo de los ciudadanos a las dotaciones y los servicios y su movilidad, potenciando al efecto los medios de transporte, especialmente los de uso público, más eficientes energéticamente y menos contaminantes.
- f) Integre en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, contribuyendo al equilibrio de ciudades y núcleos residenciales, para lo que se favorecerá la aproximación de servicios y dotaciones a la comunidad residente, evitando desplazamientos innecesarios.
- g) Fomente el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes del sector de la construcción."

166 Alguien podría aludir que esto supone sobrecargar a la actividad urbanística con excesivas exigencias que exceden su modestia. Sin embargo creemos que las exigencias no son excesivas, sino las que se derivan del marco constitucional vigente y de derechos básicos de las personas; que sólo existirá sobrecarga si se siguiera considerando el urbanismo como pura operación física, que incide sobre la piedra y, en consecuencia, se articularan los saberes y capacidades de gestión sólo en torno a esta idea. Por el contrario, la progresiva asunción de los derechos en la ciudad y del impacto de las políticas urbanas sobre los mismos debería conducir a reforzar la transversalidad de éstas, la coordinación y colaboración entre niveles de poder y administraciones públicas y el diseño de los órganos y procedimientos precisos para dar la respuesta adecuada a unas necesidades que no son inventadas ni excesivas, aunque tampoco simples ni fáciles de gestionar en el territorio.

que incorpora la necesidad de evitar fenómenos segregativos que afectan con mayor virulencia a los ya mencionados colectivos vulnerables. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el planeamiento urbanístico no sólo delimita el derecho de propiedad urbana (art. 33.2 CE, art. 56 CPE), sino que, simultáneamente, debe permitir el desarrollo de otros derechos constitucionales sobre el territorio, regulándolos en lo preciso para cohesionarlos con el interés general (art. 47 CE en conexión con otros derechos constitucionales, art. 19 CPE).

Efectivamente, en la planificación urbanística se puede hacer realidad tanto el derecho a la vivienda, como el derecho a la igualdad (en España, arts. 9.2 y 14 CE, arts 27 y ss. de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han realizado una interesante transposición de diversas directivas comunitarias sobre igualdad) así como otros derechos que necesitan de una expresión territorial, caso, por ejemplo, de la libertad religiosa (art. 16 CE, cfr. PONCE SOLÉ, 2005, pp. 11 y ss.), de la educación (art. 27 CE, cfr. MAURIN, 2004 y PONCE SOLÉ, 2007) y hacer realidad la seguridad pública (art. 104 CE; en relación a los enfoques sobre las relación entre planificación urbanística y prevención del delito, PONCE., 2006).

Debe abrirse aquí un fértil campo de reflexión también desde el Derecho, a pesar de que ha sido destacado como "la alegación del derecho a la ciudad no confiere específicos derechos" y que hay que distinguir el derecho a la ciudad de los derechos en la ciudad¹⁶⁷. Siendo cierto, no vemos otro camino de avance *que construir un sistema de derechos interconectados que sumen más que las partes*, esto es, que sumen el derecho a la ciudad¹⁶⁸. También se ha alertado, algo paradójico, que "the Right to the City should not be viewed as a new legalistic right, but rather an articulation of the deep yearnings of city dwellers to institutionalize multiple human rights within city spaces¹⁶⁹". Quizás por ello, la expresión "derecho a la ciudad" es empleada (¿alegremente?) en contextos no jurídicos, con un contenido vago, dándole una extensión inacabable y difusa, que incluso ha llegado a fundamentar un... "derecho a la ilegalidad" (?)¹⁷⁰.

El enfoque adoptado aquí, sin embargo, es meramente jurídico (¿puede hablarse de un derecho sin el Derecho?), aunque abierto a la realidad social (art. 3.1 Código Civil español) y, por ello, modesto. Si existe un derecho, es porque éste está reconocido en el ordenamiento jurídico en vigor de que se trate (con independencia, en caso contrario, de los meritorios esfuerzos que puedan desplegarse, en su caso mediante la desobediencia civil, para incluirlo en un futuro). Si existe un derecho, hay obligaciones jurídicas correlativas de alguien (en lo que nos interesará aquí, de los poderes públicos) y deben existir capacidades de actuación para responder a tales obligaciones (competencias públicas). Tales obligaciones, si no se cumplen, son exigibles, bien sea ante instancias de control no judicial, caso de los *ombudsmen*, bien sea en vía judicial.

Pues bien, en el caso boliviano, el derecho está reconocido, es protegible judicialmente y está vinculado a la existencia de diversos títulos competenciales relacionados con la ciudad.

1. Derecho a la ciudad y desarrollo (sostenible) local

Un elemento clave del desarrollo económico sostenible de un área es la competitividad urbana existente, que la Comisión Europea define como "una elevación sostenida de los niveles de vida de una nación o región y un nivel tan bajo como sea posible de desempleo involuntario"¹⁷¹. La existencia de un medio urbano adecuado es crucial para esta competitividad (vivienda asequible suficiente y bien ubicada para alojar a la fuerza de trabajo, equipamientos urbanos suficientes y adecuados...).

La existencia de un medio urbano adecuado también es crucial para un desarrollo social sostenible, que permita mantener la cohesión social, los vínculos entre los diferentes grupos sociales. Por último, es igualmente evidente que un medio ambiente urbano adecuado es fundamental para garantizar un desarrollo sostenible ambiental¹⁷².

167 A. BROWN y A. KRISTIANSEN, 2009, pág. 16 y pág. 36.

168 E. MORIN, 1997, pp. 27 y ss., L. VON BERTALNFFY, W. ROOS ASHBY, W. WEINBERG, G.M., et al., 1984.

169 UN-HABITAT, *Background Document para el V Foro Urbano Mundial*, 2010, pág. 5.

170 Vid. J. BORJA, 2004, pág. 30.

171 COMISIÓN EUROPEA, 2007.

172 Para este apartado me remito a mis consideraciones en J. PONCE SOLÉ, 2011.

Por todo ello, el derecho a la ciudad no sólo se construye a partir de la existencia de una serie de derechos en la ciudad que interactúan creando sinergias, sino que su existencia y respeto contribuye al desarrollo sostenible económico, social y ambiental en una sociedad dada.

B) Dicho esto, las competencias exclusivas reconocidas por la CPE vinculadas con la realización del derecho a un hábitat y vivienda adecuados pueden ser, por ejemplo, las reconocidas por el art. 302 I. apartados 2 (planificar y promover el desarrollo urbano en su jurisdicción), 5 (protección del medio ambiente y recursos naturales), 6 (elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de usos de suelos, en coordinación con los planes de nivel central del Estado, departamentales e indígenas), 28 (diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y otras de interés público y bienes de dominio municipal, como pueden ser viviendas de titularidad pública destinadas a dar alojamiento a los necesitados, figura que en el caso español se conoce como viviendas dotacionales y se halla vinculado a la idea del alojamiento como servicio público), 29 (**desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos**).

En el caso de la Ley marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez (LMAD – 031), el art. 82 se refiere a las competencias sobre la materia Hábitat y Vivienda, **pero las allí aludidas en relación con el nivel municipal** (82.II. 3 competencia concurrente sobre materia “vivienda y vivienda social” recogido en el art. 299.II.15; 82.IV organización y administración del catastro, sobre lo que luego volveremos; 82.V, desarrollo urbano y asentamientos urbanos), **no agotan las competencias municipales relacionadas con el hábitat y la vivienda adecuados**.

Efectivamente, el art. 80 de la ley señala que el capítulo en el que se incluye el art. 82 desarrolla las competencias asignadas en los artículos 298 a 304 de la Constitución **“que requieren de precisión en su alcance concreto en base a los tipos de competencias establecidos en el artículo 297” de la propia Constitución. Pero eso no quiere decir que otras competencias no aludidas en el art. 82 carezcan de relevancia respecto al hábitat y la vivienda, si bien hay que entender que le art. 82 no las menciona porque no requieren precisión (interpretación a sensu contrario)**.

Así, por ejemplo, aún fuera del rótulo hábitat y vivienda, téngase en cuenta el art. 94.III (con el rótulo ordenamiento territorial), que habilitaría al desarrollo de políticas municipales de suelo y vivienda similares a las reservas de vivienda protegida españolas, el *inclusionary zoning* estadounidense o los *planning agreements* ingleses ya aludidos.

En consecuencia, sólo un análisis exhaustivo de todas las materias relacionadas con el hábitat y la vivienda en la Ley permitiría concluir con una respuesta en un sentido u otro. A falta de tal análisis aquí, por razones de espacio y tiempo evidentes, de las materias sobre las que los municipios tienen competencia en la Constitución parecen desprenderse capacidades de toma de decisiones autónomas en el ámbito del hábitat y la vivienda, entendidos siempre bajo la idea del derecho a la ciudad ya expuesta.

Debe tenerse en cuenta, además, que el funcionamiento armónico del sistema en el futuro pasará por el desarrollo de normas y políticas públicas en todos los niveles que deberán tener en cuenta los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas, previstos en el art. 5 de la Ley marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez (LMAD – 031), señaladamente en lo que ahora importa, los de subsidiariedad (apartado 12), coordinación (apartado 14, que no puede suponer la eliminación de la autonomía municipal, como el tribunal constitucional y supremo español han señalado en su jurisprudencia) y lealtad institucional (apartado 15). Si acaso, puede notarse la **falta de reconocimiento explícito del principio de proporcionalidad en las relaciones entre niveles de poder**, que, como ya dijimos, en el ámbito español y europeo supone que la intervención coordinadora de nivel superior en ejercicio de la competencia de vivienda de ser la *mínima posible*, asegurando el máximo respecto de las competencias e intereses locales (lo que presupone, claro, una ponderación activa de éstos a la hora de tomar cualquier tipo de decisión, a lo que alude el principio boliviano de lealtad institucional¹⁷³).

b) La CPE en sus Art. 297 al 304, define enunciados de competencias que luego la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) las desarrolla, vemos que en el desarrollo en muchos casos plantea una

173 PONCE SOLÉ, J. (2001): *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 423 y ss. y 617 y ss.

intencionalidad centralista: por Ej. La CPE reconoce como competencia exclusiva el ordenamiento territorial en todos los niveles pero en la LMAD condiciona esta facultad a las normativas que en la materia debe dar el nivel central, anula la competencia sobre el catastro y desarrollo rural siendo que muchos municipios cuentan con espacios urbanos pero también rurales.

c) ¿En qué competencias se identifican excesos en la LMAD en relación a lo establecido en la CPE, lo que podría determinar que se asuman acciones de inconstitucionalidad?

Se agrupan aquí estas dos reflexiones propuestas porque tienen, entendemos, el mismo objeto: considerar las relaciones entre la CPE y la Ley Marco. En el primer caso, punto b, no existe propiamente pregunta, sino la expresión de un punto de vista sobre la intencionalidad de la Ley. En el segundo caso, punto c, se formula una cuestión directa, que, de hecho, se ilumina en el punto anterior con ejemplos (ordenamiento territorial, catastro y desarrollo rural).

Si atendemos al punto de partida de la propia Ley marco, art. 80, su tarea es desarrollar las competencias asignadas por la CPE que requieren de precisión en su alcance concreto en base a los tipos de competencia establecidos en la CPE, como ya dijimos antes.

A) En el ejemplo utilizado de ordenamiento territorial, es evidente que si existe competencia exclusiva de todos los niveles de poder en la CPE (central del estado, art. 298, II, 33; departamentos, art. 300, I, 5; municipal, art. 302, I, 6 y autonomías indígena originario campesino, art. 304, I, 4) y la competencia exclusiva es aquella en la que un nivel de gobierno tienen sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva (esto es, todas las funciones sobre la materia), algo no encaja. De ahí que la propia CPE, pese a definir esta competencia como exclusiva en todos los niveles, a su vez, señala que en el caso departamental, municipal y indígena originario campesino estos planes se establecerán “en coordinación” entre sí. De ahí que la Ley Marco, entonces, señale en el art. 94. I. 1 que el plan de ordenación territorial del nivel central supondrá establecer las “directrices” para los otros planes de ordenamiento territorial y uso del suelo del resto de niveles.

Técnicamente, parece que lo que hace el art. 94 no es “descentralizar” sino definir el modo en que se efectuará la coordinación exigida por la propia CPE: mediante directrices.

A la luz de la experiencia europea y española, sólo esta técnica puede ser una buena solución para evitar la eliminación de la autonomía de los distintos niveles garantizando, a la vez, una coordinación entre los intereses locales y supralocales (así, por ejemplo, metropolitanos) vinculados a la ordenación del territorio y la vivienda.

En otros ordenamientos jurídicos, el papel de la vivienda asequible como interés supralocal digno de protección hace ya más años que se encuentra establecido. En el caso norteamericano, una muy notable jurisprudencia del Tribunal Supremo de New Jersey (conocida como *Mont Laurel*) combatió las prácticas urbanísticas excluyentes de vivienda asequible sobre la base del principio constitucional de igualdad, afirmando que la ordenación urbanística municipal estaba obligada a prever la construcción de viviendas para rentas bajas y moderadas “al menos hasta el punto de la cuota proporcional (*fair share*) municipal sobre las necesidades regionales presentes y futuras”¹⁷⁴.

En el caso francés, la existencia de vivienda digna y asequible ha sido considerado un “objetivo de valor constitucional” por el *Conseil Constitutionnel* (decisión de 19 de enero de 1995). El Derecho Urbanístico francés de la última década ha establecido como finalidad la *cohesión social* en el ámbito urbano, a fin de evitar la *segregación* y hacer efectivo el *derecho a la ciudad* (artículo 1 de la *Loid'orientation pour la ville*, núm. 91-662, de 13 de julio). La legislación establece como instrumento para tal finalidad la *mezcla de funciones urbanas y la mezcla social* en el hábitat urbano (artículo L.121-1 del *Code de l'urbanisme*).

Con el objetivo de lograr tal mezcla, el artículo L-302 del *Code de la construction et de l'habitation* (modificado, junto con otros preceptos, por la *Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains*, núm. 2000-1208, de 13 de diciembre, concretamente por su artículo 55) exige que determinados municipios franceses (dependiendo

174 PONCE SOLÉ, Juli (2002): p. 61.

de su población y su pertenencia a *aglomeraciones* con ciertas características)¹⁷⁵ deban en el plazo de 20 años disponer de una oferta suficiente de viviendas sociales, cifrada en un 20% del total de residencias principales. A tal fin, el ordenamiento jurídico francés diseña una serie de figuras (aprobación de planes específicos de vivienda con el objeto de ponderar necesidades y modos de colmarlas, control prefectoral del cumplimiento municipal, penalización fiscal a los municipios incumplidores...)¹⁷⁶.

En una importante decisión de 7 de diciembre de 2000, el *Conseil Constitutionnel* ha sostenido la constitucionalidad del objetivo de mezcla social definido por la *Loi sur la solidarité*, en la mayor parte, del dispositivo establecido para hacerlo realidad mediante el establecimiento de cuotas obligatorias de vivienda social. Concretamente, por lo que ahora interesa, frente a la alegación de que tanto el principio de mezcla social como las obligaciones impuestas a los municipios violaban el principio de libre administración municipal a que se refieren los artículos 34 y 72 de la Constitución francesa, el *Conseil* señala que el concepto de mezcla social es suficientemente preciso y que el dispositivo referido a las obligaciones municipales de provisión de porcentajes de vivienda social es constitucional, con la salvedad de la previsión legal que permitía la imposición estatal de sanciones a los municipios incumplidores, en razón de su concreta redacción (que fue corregida posteriormente por una ley de 2001, manteniendo, sin embargo la potestad sancionadora).

También hemos explicado antes como este desarrollo normativo francés, en un proceso de fertilización jurídica transnacional ha inspirado la solución catalana de solidaridad urbana que exige determinados deberes a ciertos municipios respecto a porcentaje de vivienda social. Nos remitimos a lo expuesto en la primera parte de este documento.

En el caso español, la consideración de la vinculación del planeamiento urbanístico al territorial, en lo que interesa ahora respecto de elementos de vivienda, y los límites de éste en garantía de la autonomía municipal, nos debe llevar a intentar una aproximación no frecuente pero, creemos, necesaria entre la legislación de ordenación del territorio, en lo que ahora nos interesa con elementos de vivienda, y la legislación de régimen local.

Por ello, es preciso, ante todo, acudir a la legislación de régimen local, LBRL, que encuadra toda actividad sectorial, entre ella la ordenación del territorio, partiendo, como ya avanzamos, de la aplicabilidad a los planes de ordenación del territorio del artículo 59 LBRL, como instrumentos de coordinación entre intereses locales y supralocales.

Partiendo de esta perspectiva, no cabe hablar de una relación jerárquica entre ambos tipos de planes, sino de una relación entre productos normativos surgidos en el ejercicio de títulos competenciales distintos. Es por tanto el criterio competencial el que debe iluminar las relaciones entre clases distintas de planes.

Como ha señalado la importante STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12, la "regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyan a las administraciones supraordenadas sobre las inferiores".

De acuerdo con el artículo 59 LBRL, los municipios deben desarrollar su ordenación urbanística "en el marco de las previsiones" recogidas en los planes territoriales. En cuanto a los límites de la coordinación de la

175 Municipios franceses de más de 3.500 habitantes (1.500 en la *Île de France*) situados en aglomeraciones de más de 50.000 habitantes que tengan una ciudad central de más de 15.000 habitantes. La Ley de 2000 mencionada ha modificado los criterios referidos a la escala de aglomeración donde deben insertarse los municipios afectados, haciéndolos coincidir con los manejados por la nueva legislación de ordenación territorial y cooperación intermunicipal de 1999 y 2000, respectivamente. Tales criterios vienen inspirados en la noción de área urbana manejada por el *Institute National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE). Ahora bien, la referencia de la Ley de 2000 es independiente de las estructuras administrativas previstas por la legislación de cooperación intermunicipal y hace referencia a un ámbito puramente geográfico. Para más detalles, pueden consultarse los trabajos de VADRÍ FORTUNY, Teresa (2002): "Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma a França", y PONCE SOLÉ, Juli (2002b): "Ordenació del territori, urbanisme, habitatge i cooperació intermunicipal en la moderna legislació francesa", ambos en Font Llovet, Tomàs (2002): *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Diputació de Barcelona, p. 31 y ss. (consultable en: <http://www.diba.es/territori/fitxers/16elements.pdf>). (Última consulta efectuada: 18 de junio de 2007.)

176 De conformidad con los datos proporcionados por el profesor BROUANT en conferencia pronunciada en la Universidad de Barcelona el día 30 de marzo de 2007, las multas pagadas por municipios incumplidores durante 2006 han supuesto 39 millones de euros, el 8,5% del presupuesto estatal en materia de vivienda.

discrecionalidad urbanística municipal, el artículo 59 señala que la definición de los intereses supralocales sea concreta y que sea una ley la que otorgue la función coordinadora, precisando “condiciones y límites”, sin afectar en ningún caso a la autonomía municipal (artículo 10.3 LBRL).

En este marco, los instrumentos de ordenación territorial pueden fijar “objetivos” y “prioridades”. La figura jurídica que mejor parece definir esta relación es la de la directriz. En el ámbito de las relaciones interadministrativas, la directriz permite lograr la coordinación al condicionar o limitar la discrecionalidad del destinatario, pero sin eliminarla, al no imponer una determinada decisión o comportamiento obligatorio. La directriz debe ser respetada, en principio, por el órgano receptor, pero puede ser inaplicable cuando exista una causa que justifique en el caso concreto su inobservancia, motivando específicamente esa divergencia.

Téngase en cuenta que ahora el artículo 149.1 EAC señala que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña el establecimiento de “las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden”.

La STC 27/1987, de 27 de febrero, se ocupó de las directrices dirigidas por el nivel autonómico al local, señalando que las mismas no pueden dar lugar a una relación jerárquica, incompatible con la autonomía local, por lo que no “puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma”, ya que los “medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir auténtica autonomía” (FJ 6).

En el ámbito específicamente urbanístico, la STS de 28 de marzo de 1988 (RJ 1988\5831) se sitúa en la misma línea al analizar las directrices para el planeamiento urbanístico establecidas al amparo del Real decreto ley 11/1980, de 26 de septiembre, referido al Plan general de ordenación urbana del área metropolitana de Madrid y a las directrices de COPLACO para su revisión por cada municipio.

Es en este marco general que debemos considerar ahora la Ley 23/1983 catalana, la Ley de urbanismo de Cataluña y ahora la Ley del derecho a la vivienda.

En las dos primeras normas, así como en la Ley 1/1995, de aprobación del Plan territorial general, se establece que las “orientaciones” y “directrices” del planeamiento territorial (artículo 11 de la Ley de 1983, artículo 5.4 de la Ley de 1995) vinculan al planeamiento urbanístico, respetando en todo caso la autonomía municipal, por cuanto éste debe ser “coherente” con aquél, justificando su expresamente su coherencia, debiendo aplicar sus previsiones y “facilitar su cumplimiento” (artículos 13.2 de la Ley de urbanismo, 4, 11.4 y 19.bis de la Ley de 1983 y 5.4, 5.5 y 5.6 de la Ley de 1995). Se trata de previsiones situadas en la línea del principio francés de *compatibilidad* que debe regir las relaciones entre los planes de ordenación territorial y los planes urbanísticos municipales, aunque con un grado de exigencia incluso mayor.

En la misma línea se sitúa la Ley del derecho a la vivienda. De acuerdo con su artículo 10, ya aludido, “la planificación y la programación de la vivienda” tienen como finalidad los “contenidos sociales” (parece hacerse aquí una referencia a la función social de la propiedad del artículo 33.2 CE) del “uso residencial del suelo” con el objetivo de identificar y preservar los “intereses generales relacionados con la vivienda” y perseguir “el desarrollo sostenible económico, ambiental y social” para el logro de la cohesión territorial y una mejora de la calidad de vida. Todo ello, “dentro del ámbito que les corresponde” (artículo 11.1), lo que significa el necesario respeto del resto de la planificación territorial y urbanística (respecto de la primera, véase artículo 12.1 referido al Plan territorial sectorial de vivienda; en cuanto a la segunda, téngase en cuenta lo que se señala a continuación).

Existen, pues, intereses supralocales en materia de vivienda (asequible, digna y no segregada) vinculados a la cohesión territorial y a la calidad de vida que justifican el establecimiento por parte de los planes y programas previstos en la Ley de las medidas necesarias de ámbito supramunicipal para preservarlos: “directrices, objetivos temporales, propuestas operativas, indicadores de control, umbrales de sostenibilidad, recomendaciones y *normas de aplicación directa*” (artículo 11.1)¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Sobre la previsión legal específica de “normas de aplicación directa”, la más delicada para la discrecionalidad urbanística municipal vinculada a la autonomía constitucionalmente garantizada, véase lo que se dice más adelante en el texto. En la misma línea que la ley

Y además, en segundo lugar, tales, en principio, directrices vinculantes en el modo visto, están sujetas en su elaboración y aplicación al principio de proporcionalidad.

El juego de los conceptos de directriz y proporcionalidad nos ha llevado a negar, en principio, la posibilidad de que los instrumentos de ordenación del territorio contengan una regulación exhaustiva de la utilización del suelo, eliminando la discrecionalidad municipal y, por tanto, vulnerando la autonomía local.¹⁷⁸ Sólo si tal norma de aplicación directa persiguiera una finalidad de interés general supralocal, fuera la menos restrictiva posible de la autonomía municipal y generara más beneficios que costes (los tres filtros clásicos manejados por la jurisprudencia en relación con el control de proporcionalidad) cabría llegar a sostener la posibilidad de una norma de aplicación directa que eliminara la discrecionalidad urbanística municipal.

En definitiva, como señala la STS de 20 de febrero de 2003 (RJ 1003\2126), en referencia a los planes insulares de ordenación territorial canarios, a los que reconoce la posibilidad de “clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades” de dichos instrumentos:

“las comunidades autónomas pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación distintas a las conocidas en la legislación estatal, que en este aspecto es sólo supletoria, y, entre ellas, planes que se superpongan a los meramente locales, en aras de intereses supramunicipales.”

Éste debe ser el modo de interpretar, a nuestro juicio, las previsiones, ya aludidas, a las “normas de aplicación directa” del artículo 11.1 de la Ley del derecho a la vivienda, la referencia que contiene el artículo 12.8 respecto a que el Plan territorial sectorial de vivienda puede establecer “determinaciones para que sean ejecutadas directamente o desarrolladas mediante el planeamiento urbanístico”, la llamada a este Plan para que pueda establecer reservas de suelo más amplias que las mínimas legales para vivienda de protección oficial o la alusión del artículo 17.4, sobre la posible calificación de terrenos situados en suelo urbano consolidado como suelo destinado a viviendas de protección oficial (con las limitaciones establecidas en la disposición adicional sexta, en este caso) y la determinación de la reserva sobre el techo destinada a este tipo de viviendas en toda clase de suelo por parte del mismo Plan territorial sectorial de vivienda.

Todo lo antedicho permite entender, en el caso español, respetuosa con la autonomía local la regulación legal y la planificación y programación de vivienda que en el futuro elabore “la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña mediante el departamento competente” (artículo 10.2), siempre que éstas respeten los límites y orientaciones jurídicas ya vistas (especialmente, existencia y justificación de intereses supralocales implicados, coherencia con el resto de planes territoriales vigentes y con las directrices que se refieren a los mismos, ponderación cuidadosa de los intereses locales también envueltos para su coordinación con los supralocales detectados y respeto del principio de proporcionalidad).¹⁷⁹

B) Respecto al tema del catastro urbano, el art. 82. IV de la ley marco alude al art. 302 de la CPE que señala que los gobiernos municipales autónomos tienen competencia exclusiva sobre catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción, pero “en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales”. Es cierto que este art. 302 no señala quien establecerá esos preceptos y parámetros, mientras que la ley marco aclara que lo hará “el nivel central del Estado cuando corresponda” y que también será éste quien establecerá programas de apoyo técnico para el levantamiento de catastros municipales de forma supletoria y sin perjuicio de la competencia estatal.

catalana y con medidas incluso más incisivas, debe tenerse presente en el panorama autonómico la Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, desarrollando fondos de compensación intermunicipal nutridos por los municipios incumplidores de los elementos supramunicipales, artículo 81 y ss. Véase también la Ley balear 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, disposición adicional doceava. En alguno de los borradores del anteproyecto de la ley catalana se incorporaba un fondo para la equidad territorial en esta línea, que finalmente no ha prosperado en la ley aprobada (aunque reaparece, como se verá, en cierta manera, al hilo del objetivo de solidaridad urbana previsto en los artículos 73 y ss.).

178 PONCE SOLÉ, Juli (2006): p. 119.

179 El artículo 10.2 también se refiere a la elaboración de la planificación y la programación de vivienda por los entes locales, “que las han de concertar previamente” con el departamento competente de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de vivienda. Esta previsión sólo tiene sentido en interpretación sistemática con el artículo 13, referido a programas supralocales, como veremos. En el caso del Plan territorial sectorial, éste es en todo caso elaborado sólo por la Administración autonómica (artículo 12.7), como veremos. Y por lo que se refiere a los planes locales de vivienda, el artículo 14 de la Ley, que luego analizaremos, prevé justamente lo contrario: que sean elaborados por los ayuntamientos para poder concertar con dicho departamento, no al revés.

Dejando de lado ahora la corrección técnico-jurídica de cláusulas como “cuando corresponda”, que no ayudan a aclarar un tema de por sí tan espeso, lo cierto es que parece deducirse de otras competencias del nivel central (ej. 82.1,2) esa posibilidad de establecer esos preceptos y parámetros técnicos sobre catastro urbano, así como la de actuar de modo supletorio (art. 11 de la propia Ley Marco).

C) En fin, basten estos dos ejemplos para descubrir varias cuestiones propias en de un Estado descentralizado, que la experiencia española también ha iluminado. En primer lugar, que cuanto más precisa sea la delimitación de la materia sobre la que se despliegan las funciones, mucho mejor para evitar confusiones. La segunda, que pueden existir “falsas” competencias exclusivas: pese a la literalidad, la interpretación sistemática enseña como una técnica normativa perfectible acaba quitando la característica de exclusiva (entendida como titularidad por sólo un nivel territorial de todas las funciones sobre una materia, excluyendo a los otros niveles). Y en tercer lugar, que una lectura rápida de los preceptos puede inducir a confusión y que será necesario en el caso boliviano, como lo ha sido en el español, el estudio calmado de todas las interconexiones entre preceptos constitucionales y legales de desarrollo, cosa que, aquí por razones obvias de espacio y tiempo no es posible hacer, para extraer conclusiones sobre la constitucionalidad o no de las determinaciones legales. Y aun así, la última palabra la tendrá el Tribunal Constitucional Plurinacional, en caso de conflicto.

c) Existen competencias exclusivas con relación a la expropiación en los 4 niveles, pero no está claro qué expropia el nivel central, departamental y municipal. ¿Qué medidas se deben asumir para evitar colusión competencial?

Efectivamente, existen asignaciones competenciales por parte de la CPE a los niveles de poder de expropiación de inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública, conforme al procedimiento establecido por Ley (art. 298. II, 26, exclusiva de nivel central; art. 300. I, 25, exclusiva departamental; 302,I, 22, exclusiva municipal).

La pregunta efectuada quizás pueda aclararse distinguiendo los conceptos de potestad y competencia. Una cosa es la existencia de poder para expropiar (atribución de potestad administrativa expropiatoria) y otra es el uso de este poder abstracto en cada caso concreto para expropiar un bien determinado, cosa que será efectuada de acuerdo con la regulación general que exista de expropiación forzosa, elaborada por el nivel de poder que sea competente para ello, y por el nivel de poder que ostente la competencia específica para desarrollar la política pública que demanda la expropiación.

Si acudimos al ejemplo español, en lo que pueda iluminar el caso boliviano, una cosa es la previsión constitucional de que la propiedad pueda ser expropiada mediante el pago de la compensación correspondiente (art. 33 CE, similar al art. 57 de la CPE). Otra cosa distinta es que una norma específica atribuya el poder para hacerlo a una Administración concreta (en el caso de la local, art. 4 de la Ley de Bases de Régimen Local en España, atribuyéndola a los Ayuntamientos). Un tercer aspecto diferente es que el ejercicio de esa potestad deba efectuarse en el marco de la normativa general de expropiación, que en España es estatal por mandato de la Constitución (art. 149.1.18 CE: de acuerdo con la STC de 26 de marzo de 1987, corresponde al nivel estatal los criterios de valoración de la indemnización justa, o justiprecio, en la terminología legal española, así como las garantías del procedimiento para el expropiado). Un cuarto aspecto es que esa potestad pueda ponerse en marcha porque existe una causa declarada de interés general (la *causa expropriandi*).

En este ámbito final, será cada nivel de poder, en el ámbito de las distintas competencias, el que dirá cuando existe la causa de necesidad o utilidad pública (por usar la terminología de la CPE). En España, cuando un nivel de poder tiene competencia sectorial para regular un ámbito, también la tiene para fijar los fines de interés general en conexión a los cuales la potestad se ejercerá (y para desarrollar los aspectos organizativos conectados gracias a su potestad auto organizadora, STC 61/1997). Con la salvedad global del nivel municipal, pero porque existe en esta materia reserva de ley y no cabe que se efectúe regulación mediante ordenanza local (la única norma local existente, con rango reglamentario), aunque sí mediante plan de urbanismo u otras decisiones locales que puedan reconocerse previamente por ley (estatal o autonómica, en función de la distribución de competencias en el sector: en vivienda, autonómica, de ahí las previsiones de ejercicio de la potestad expropiatoria por entes locales en la ley del derecho a la vivienda catalana que luego expondremos).

Eso explica, que, como veremos luego, en el caso autonómico catalán la ley del derecho a la vivienda considere como *causa expropriandi* la existencia, en ciertos casos, de viviendas privadas vacías.

En el caso boliviano, parece reconocerse como competencia lo que en realidad se expresa como potestad, de ahí que todos los niveles territoriales gocen de ella. Ahora bien, cómo deberá ejercerse ésta (procedimiento de garantías y valoración a efectos de indemnización justa) y cuándo (causa de la expropiación, finalidad para la que se expropia) son cosas distintas. Y en concreto respecto de la última, podría entenderse que todo nivel de poder con competencia, de uno u otro signo en materia de vivienda y hábitat, que le permita regular, como el municipal (salvando la existencia, que ignoro, de reservas de ley constitucionales) podría establecer causas de expropiación, esto es supuestos en que se indica qué se expropiará y para qué.

e) ¿Qué tipo de normativa de desarrollo es fundamental que elabore el nivel central para que las competencias asignadas a los diversos niveles sub nacionales se cumplan en materia de vivienda y hábitat?

Si nos atenemos al ya mencionado art. 82 de la Ley Marco y de acuerdo con el desarrollo que efectúa de la competencia *exclusiva* del nivel central sobre “políticas generales de vivienda” (298, II, 36 CPE), desgranando diversas sub competencias exclusivas (apartado I), así como de acuerdo con el desarrollo que efectúa en el apartado II de la competencia *concurrente* “Vivienda y vivienda social” (299, II, 15 CPE), desgranando diversos supuestos en que es precisa *legislación del nivel central* previa a reglamentación y ejecución de otros niveles de poder, entonces cabe concluir que el nivel central debe elaborar una “norma de nivel central del Estado” que diseñe y apruebe el “régimen del hábitat y de la vivienda” (82. I. 1 Ley marco). Parece llamarse así a una norma de vivienda de alcance transversal dictada por el nivel central, que debería ser cuidadosamente diseñada para no agotar las posibilidades de opción política que el núcleo mismo de la autonomía implica en el resto de niveles de poder en cuanto a sus propias competencias.

Asimismo, el nivel central debería aprobar legislación (a ser desarrollada reglamentariamente y ejecutada por el resto de niveles competentes) en materia de:

- normas pertinentes en aspectos y temáticas habitacionales en la formulación de la planificación territorial.
- parámetros técnicos de equipamientos y espacios públicos según escalas territoriales.
- Normas para gestión de riesgos en temáticas habitacionales.
- Régimen de la planificación habitacional de las regiones metropolitanas (o eso parece deducirse de un confuso art. 82, II. 1 e).

Asimismo, recordemos, como hemos dicho, que en materia de catastro urbano, el nivel central debe aprobar las reglas técnicas y parámetros técnicos “cuando corresponda” (?).

Sin embargo, debe destacarse que la existencia de competencias exclusivas en manos municipales no sólo permiten sino que obligan a su ejercicio, de tal manera que al amparo de las competencias antes aludidas (ej. **desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos**) los municipios en desarrollo de su autonomía pueden y deben ejercer sus competencias en cuanto les sea posible, sin demora. Cuestión distinta es que si *a posteriori* existe un ejercicio lícito de competencias por parte de otros niveles (ej. Central, con una ley) entonces se modifique la política pública (plasmada en su caso en normas jurídicas o planes) para adecuarla a dicho ejercicio posterior.

f) ¿Qué medidas preventivas de carácter normativo y administrativo se podrían asumir para evitar que las demandas de inconstitucionalidad rebasen la capacidad de atención por parte del Tribunal Constitucional? (Ej. Qué se debería incluir como fundamental en las Cartas Orgánicas y Estatutos Autonómicos, qué normativa de desarrollo legislativo municipal podría ayudar a implementar el derecho a la vivienda y hábitat en el marco competencial ya existente, etc.)

Si alguna cosa se desprende de la experiencia española es la existencia de una alta litigiosidad competencial en las primeras décadas de despliegue del modelo descentralizado y un subdesarrollo de las técnicas y mecanismos formalizados de colaboración y cooperación entre niveles de poder, no sólo a nivel político sino también a nivel administrativo.

Es posible que el despliegue del modelo boliviano de Estado descentralizado tienda, en una primera fase, al planteamiento de acciones ante el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, al amparo de lo previsto en el art. 202 de la Constitución Boliviana. Esa ha sido la tónica española en las primeras décadas posteriores a 1978. Así, por ejemplo, mientras que en el caso alemán las diferencias entre el *Bund* y los *länder* solo se han traducido en una veintena de recursos en los últimos 50 años, en el caso español, en sólo veinte años de funcionamiento del Estado autonómico se han planteado más de seiscientos¹⁸⁰. Pero en España, los litigios ante el Tribunal Constitucional han conocido dos fases distintas. La primera, con un número desorbitado de conflictos competenciales. Así, entre 1984 y 1988, se suscitaron, respectivamente, 65, 82, 94, 65, 64. Pero en 1989 la cifra bajó a 32; a 8 en 1990; a 7 en 1994. En años sucesivos se ha ido manteniendo esta segunda media, mucho más baja: 7 en 2004, 2 en 2005 y 4 en 2006, por ejemplo.

¿Por qué estas dos etapas en España y qué experiencias pueden extraerse de utilidad para Bolivia? En la primera fase, ante la inevitable indefinición de las cláusulas competenciales constitucionales y la falta de pacto político, el tribunal constitucional actuó como auténtico constructor del Estado autonómico. En la segunda fase, con un cuerpo jurisprudencial asentado, los distintos niveles de poder han intentado ajustar sus actuaciones a esas reglas del juego. Asimismo, el Estado central ha ido entendiendo lo que significa pasar de un estado centralizado a otro descentralizado. Y se han impulsado en mayor medida mecanismos de colaboración entre niveles de poder para determinar sectorialmente los objetivos a conseguir (sin olvidar que el largo plazo de resolución de conflictos, más de diez años en ocasiones, ha funcionado como un elemento disuasorio en el mundo litigante).

Dejando de lado factores asociados a la correlación de fuerzas políticas nacionales y a inercias burocráticas propias de cada Estado, de la experiencia española parece desprenderse que el uso intensivo de mecanismos de colaboración es un elemento de menor litigio. De ahí que, desde el inicio de despliegue del Estado descentralizado boliviano, la exploración y el uso de las técnicas previstas en el Título VII de la Ley marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez (LMAD – 031) pueda tener un papel señalado en la evitación de conflictos. Y por lo que se refiere en concreto a la competencia en materia de vivienda, el uso combinado de los Consejos de Coordinación Sectorial y de los acuerdos y convenios intergubernamentales (arts. 132 y 133) puedan representar un importante papel en la necesaria cooperación y coordinación entre niveles de poder.

g) Dado que la constitución reconoce el derecho a la propiedad privada (urbana) siempre que cumpla una función social pero al haber omitido el contenido de lo que se entenderá en cumplimiento de esa función social (como lo hizo para la propiedad agraria con una precisión clara) ¿qué normativa se debería desarrollar para que sea una alternativa útil de redistribución de los activos de inmuebles entre la población que requiere acceder a una vivienda adecuada cumpliendo la compensación económica razonable por el mecanismo de la expropiación o venta preferente, etc.?

Ésta es una pregunta muy compleja, asociada a técnicas e instituciones propias de cada ordenamiento jurídico y que se formula al margen de un sistema concreto de asignación de competencias.

Ahora bien, intentando responder a esta cuestión a la luz de la experiencia española y, más concretamente catalana, es claro que existen diversos mecanismos jurídicos para determinar qué significa la función social de la propiedad en el ámbito de la vivienda y cómo puede reaccionarse ante un incumplimiento de dicha finalidad.

En el caso de la ley catalana del derecho a la vivienda, en lo que pueda servir de inspiración, cabe destacar los siguientes aspectos, en los que sigo prácticamente de forma literal algunas reflexiones expresadas por BASSOLS COMA en el marco del libro colectivo *El derecho a la vivienda en el siglo XXI* que publicamos en 2008.

Con carácter general, el artículo 7.2 del Código Civil español, después de afirmar que los derechos deben ejercerse conforme a exigencias de buena fe, proclama que “la ley no ampara el abuso de derecho o el ejercicio antisocial del mismo”, con la posibilidad de adopción de medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

180 Tomo el dato de BARCELÓ, M. y VINTRÓ, J. (Coords), *DretPúblic de Catalunya*, Atelier, 2008, pág. 525.

Ante este panorama, la LDVCat 2007 sienta como principio esencial la delimitación del “contenido de la función social de la propiedad e identificar y corregir las situaciones de incumplimiento de dicha función social” [artículo 2.j)], reiterando en el artículo 5.1 que el ejercicio del derecho de propiedad debe cumplir su función social, considerando como formas de incumplimiento de esta función social de una vivienda o de “un edificio de viviendas” cuando:

- los propietarios incumplan el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda;
- la vivienda o el edificio de viviendas esté desocupado de forma permanente e injustificada (no-uso del derecho a la vivienda);
- la vivienda esté sobreocupada (abuso del derecho);
- o bien tratándose de una vivienda de protección oficial (esto es, sometida a precio controlado y a requisitos de acceso y ayudas específicas) no se destine a “residencia habitual y permanente de los propietarios”.

No se incluye, por el contrario, como infracción a la función social de la propiedad, pero sí como utilización anómala de la vivienda o edificio de viviendas, la situación de infravivienda.

El artículo 33.2 de la Constitución reconoce que la función social de la propiedad “delimitará su contenido de acuerdo con las leyes”. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la función social de la propiedad especialmente en relación con el suelo agrario, y en el campo urbanístico bien ha destacado como nota común institucional que la “utilidad individual y función social definen, por lo tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes” (STC 37/1987). La función social de la propiedad implica la imposición de deberes en orden a una gestión socialmente útil de los bienes existentes que en relación con la vivienda inciden fundamentalmente en su uso y utilidad, que por su carácter personalísimo (presupuesto del domicilio o de la residencia) requiere de matizaciones en orden a las técnicas para asegurar su cumplimiento respecto a la función social del suelo en sentido meramente urbanístico, que atiende fundamentalmente a la producción de bienes (entre ellos lógicamente la construcción de viviendas).

La reacción ante el incumplimiento de la función social puede ser distinta en uno u otro caso; mientras en la propiedad agraria y urbanística la expropiación, la sustitución o la venta forzosa (artículos 36 y ss. de la Ley de suelo estatal de 2008¹⁸¹) son la respuesta inmediata, en lo que se refiere a la vivienda se intentan antes otro tipo de medidas y sólo se acude a la expropiación como último remedio ante los incumplimientos. El artículo 5 LDVCat 2007 impone que para garantizar el cumplimiento de la función social las administraciones deben arbitrar vías positivas de fomento y concertación, aunque no excluyen medidas de carácter fiscal, sancionadoras o la expropiación forzosa. De esta suerte, la normativa autonómica lleva a cabo una graduación de medidas en atención a distintas circunstancias y presupuestos que revelan la alta sensibilidad de la opinión

181 **Artículo 36.** Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas.

1. El incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previstos en esta Ley habilitará para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias.

2. La sustitución forzosa tiene por objeto la facultad de edificación, para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo.

3. En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 % de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración.

Artículo 37. Régimen de la venta o sustitución forzosas.

1. La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia de interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.

2. Dictada resolución declaratoria del incumplimiento de deberes del régimen de la propiedad del suelo y acordada la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de venta o sustitución forzosas se consignará en las certificaciones registrales que de la finca se expidan.

3. Resuelto el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad.

En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.”

pública en torno a estos fenómenos, que imponen un equilibrio por parte de la Administración entre el uso de las técnicas coercitivas y las de fomento en atención a criterios territoriales, sociales y económicos.

- Las viviendas de protección oficial (artículo 78.2) deben destinarse a residencia habitual de los propietarios u ocupantes. Si dichas viviendas están tres meses seguidos al año sin ocuparlas y no hay causa que lo justifique, se dará lugar inmediatamente a un supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad, con la correspondiente legitimación de la Administración para su expropiación inmediata. La utilización de esta técnica tan expeditiva tiene su posible justificación en los beneficios y auxilios públicos otorgados para la construcción de la vivienda.
- Para las viviendas libres, el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación (artículo 40) por parte de los propietarios en ámbitos calificados por el Plan territorial sectorial “como de fuerte y acreditada demanda residencial”, una vez agotadas las medidas de fomento y coercitivas, siempre que además se haya garantizado a los propietarios que justifiquen su necesidad de las ayudas públicas para hacer frente al coste del deber de rehabilitación de su vivienda, podrán las administraciones públicas ejercer la potestad expropiatoria, previa instrucción de expediente de declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad. Esta solución es mucho más ponderada y benévola que la prevista con carácter general por el artículo 31 de la Ley de suelo estatal de 2008, que con carácter general e inmediato impone la expropiación forzosa o la sustitución o la venta forzosa (modalidades estas últimas que no están contempladas en la ley autonómica, pero que indudablemente podrá acudir, en su caso, a ellas).
- Para las situaciones de detección de utilizaciones anómalas de las viviendas o edificios de viviendas (desocupación, sobreocupación o infravivienda), el artículo 41 impone la instrucción de un previo expediente contradictorio para acreditar los hechos antes de adoptar las resoluciones procedentes. El referido artículo 41.4 y 5 se limita a enumerar una serie de ponderaciones y elementos de juicio o prueba para la determinación de la adopción de las correspondientes medidas, entre las que deberá garantizarse el derecho de audiencia de los afectados.
- En relación con las viviendas sobreocupadas, el artículo 43 prevé una serie de medidas disuasorias de rectificación de dicha situación (solicitud de ayudas, acuerdos de colaboración, acogida de personas afectadas, convenios con servicios de atención social o de mediación, etc.), sin perjuicio de la imposición de sanciones y, en su caso, de la expropiación temporal “del usufructo de las viviendas sobreocupadas para su posterior alquiler en las condiciones adecuadas” (artículo 43.3), causa expropiatoria innovadora y de difícil articulación.
- Para las situaciones de infravivienda (artículo 44), después de prever actuaciones de apoyo social y de acogimiento, sin perjuicio de inspecciones y de decretar la prohibición de disponer de la vivienda para su venta, alquiler o cesión, debiéndose hacer constar en el Registro de la Propiedad tal circunstancia.
- Finalmente, en relación con el complejo fenómeno económico y social de las viviendas libres vacías o desocupadas permanentemente, definidas en el artículo 3.d) como las que quedan desocupadas permanentemente sin causa justificada por plazo superior a dos años, el no-uso de las mismas constituye el prototipo de incumplimiento de la función social de la propiedad, en cuanto pueden suponer un uso improductivo por parte de su titular (propietario o promotor), en el sentido de impedir su incorporación al mercado y su disfrute por terceros en régimen de propiedad o arrendamiento, especialmente en zonas de grandes déficits habitacionales. Esta delicada cuestión, la Ley la pretende modular excluyendo de una parte del concepto de la vivienda vacía la vivienda secundaria [artículo 3.c)] y la vivienda turística [artículo 3.l)], y, por otra, estableciendo en el artículo 63 una amplia gama de medidas de inspección, otorgamiento de garantías sobre el cobro de las rentas y reparación de desperfectos, rehabilitación de viviendas en estado de ser ocupadas, cesión a la Administración para su gestión en régimen de alquiler, medidas fiscales, etc. Fracasadas estas medidas de fomento para una gestión socialmente productiva “en los ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada”, procederá la declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad, y transcurridos dos años sin corregirse la desocupación por causas imputables a la propiedad se procederá a la expropiación temporal del usufructo de la vivienda por un periodo no superior a cinco años, a fin de poder cederlas en alquiler a terceros. En la resolución

correspondiente deberá hacerse constar “la forma en que los propietarios pueden recuperar el uso de la viviendas una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal”.

- Finalmente, merecen anotarse dos iniciativas, plasmadas en forma de disposiciones adicionales, en virtud de las cuales se ordena al Gobierno autonómico –al no disponer de competencias legislativas en esta materia– llevar a cabo las actuaciones necesarias ante el Gobierno del Estado para que se desarrolle la Ley de haciendas locales para permitir a los ayuntamientos establecer un recargo en el Impuesto de Bienes Inmuebles sobre las viviendas vacías o permanentemente desocupadas o bonificaciones a propietarios de viviendas vacías para que las pongan a disposición del mercado del alquiler (DA 4ª), así como de modificación de la Ley de enjuiciamiento civil para agilizar los procesos de desahucio en caso de inquilinos responsables de situaciones de sobreocupación de viviendas, existan o no subarrendamientos sin consentimiento (DA 11ª).

Con independencia de la aplicación de la expropiación forzosa por el incumplimiento de los deberes vinculados a la función social de la propiedad (uso residencial y la conservación y rehabilitación de las viviendas) anteriormente analizados, la LDVCat 2007 habilita a los poderes públicos autonómicos para su utilización con fines diversos.

Merecen destacarse en este orden de consideraciones diversos supuestos desperdigados en el articulado de la Ley:

- a. Adquisición específica por los ayuntamientos de suelos destinados a vivienda dotacional pública y por la Administración autonómica, además de la expropiación en ejecución del planeamiento urbanístico (artículo 18.3).
- b. La declaración de áreas de conservación y rehabilitación lleva implícita la declaración de utilidad pública de las actuaciones y necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los efectos de expropiación e imposición de servidumbres u ocupación temporal de los terrenos (artículo 36.2), si bien la justificación del mecanismo expropiatorio se subordina a la justificación de los medios económico-financieros disponibles, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias concurrentes. Análoga utilización del mecanismo expropiatorio se puede extender a las zonas de alta concentración de infravivienda (artículo 44.2).
- c. Como un supuesto especial innovador de *causa expropiando* debe calificarse el contenido en el artículo 32 para aquellas obras, instalaciones o implantación de usos en edificios en régimen de propiedad horizontal sometidos al deber de conservación y rehabilitación para cuando sea necesario expropiar u ocupar temporalmente elementos privativos o comunes de uso privativo. A tal efecto los interesados –se supone que la Ley se refiere a los propietarios o arrendatarios a quienes incumbe dicho deber– deberán solicitarlo como beneficiarios a la Administración para la incoación del expediente. A tal efecto deberá formularse un proyecto que deberá contener un proyecto técnico y una memoria que acrediten y concreten la necesidad de la ocupación y la justificación de que no existe “una alternativa menos gravosa”. La aprobación del expediente llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación, tramitándose el expediente a lo establecido “en la legislación urbanística y de expropiación forzosa” (artículo 32.2). d) Con análogos perfiles de novedad cabe calificar el supuesto del artículo 43.3, que llega a admitir en los casos de sobreocupación que las administraciones públicas “puedan expropiar temporalmente el usufructo de las viviendas sobreocupadas para su ulterior alquiler en condiciones adecuadas” (artículo 43.3).

El reconocimiento de derechos preferentes de adquisición de viviendas (tanteo y retracto) en favor de la Administración aparece como limitación a la propiedad en el sentido de limitar o privar de la facultad de selección del comprador. Limitación que resulta más operativa en materia de viviendas singularizadas que la expropiación, que resulta más apropiada para terrenos o edificios. El artículo 15 de la Ley reconoce a los municipios para el cumplimiento de los planes locales de vivienda y a efectos de incrementar el parque de viviendas, facilitar la conservación y rehabilitación de edificios y evitar la expulsión de ocupantes y “otros procesos especulativos”, la posibilidad de delimitar áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, sin perjuicio que el Plan territorial sectorial de vivienda pueda proponer directamente la re limitación de dichas

áreas. Quedan comprendidos a estos efectos las viviendas concretas y, en su caso, los edificios plurifamiliares enteros "usados principalmente como vivienda, así como la transmisión de acciones o participaciones sociales en sociedades mercantiles cuyo objeto esté vinculado directa o indirectamente a la actividad inmobiliaria". Para la re limitación de estas áreas (salvo que coincidan con la totalidad del término municipal) será de aplicación la legislación urbanística (artículos 113 y 164 a 166 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña). Para las viviendas de protección oficial (artículos 87 a 91) se reconocen a favor de la Administración para un uso eficiente de los recursos públicos y gestión adecuada del conjunto de las viviendas de protección oficial unos derechos de opción y retracto que están implícitos en la calificación de las viviendas protegidas en tanto esté vigente dicha calificación "como forma de control de las transmisiones" (artículo 87.1).

6. Bibliografía citada y documentación referida

Sobre competencias, en general

AA.VV. *La distribució de competències en el nou Estatut*, IEA, 2007.

Barnes, J., "Legislación básica y artículo 149.1.1 CE", en AA.VV., *Informe de las comunidades autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, 2004, p. 816 y ss.

Bassols Coma, M. "La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística", *Ciudad y Territorio*, 80-2, 1989, p. 21 y ss.

–"Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", RDU, 85, 1983, p. 167 y ss.

–"Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 209, 2004, p. 39 y ss.

Beltrán de Felipe, M., "Vivienda y urbanismo", en Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L.; González Seara, L. (dir.), *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Civitas-Escuela Libre Editorial.

–*La intervención administrativa en la vivienda*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

Castillo Blanco, F.A., "La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas", RDUyMA, abril-mayo 1999, p. 49 y ss.

Cerrillo, A. (coord.). *Governança i bona administració*, EAPC, Barcelona, 2007. (Consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>)

Chiti, M.P., "Ilruolodellacomunità europea nelgoverno del territorio", en Civitarese, S.; Ferrari, E.; Urbani, P., *Ilgoverno del territorio*, Giuffrèeditore, Milán, 2003, p. 162 y ss.

Costas, A. (dir.). *Llibreblanc de l'habitatge a Barcelona*, 2006. (Consultable en: http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml.)

Deschamps, E. *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*, LGDJ, 1998.

Font Llovet, T.; Ponce Solé, J. "La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado", en Rodríguez Arana, J. (dir.); Calvo Charro, M. (coord.), *La Administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.

Gómez Giménez, María Luisa. *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo-Grupo Pinar, 2006.

Iglesias González, F. *Administración pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000.

–*Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

López Ramón, Fernando. *Introducción en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, 2005.

Menéndez Rexach, A. "La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las comunidades autónomas", en *Manual de Derecho Urbanístico*, INAP, Madrid, 2001, p. 9 y ss.

Muñoz Castillo, J. *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*, Colex, 2000.

–*Constitución y vivienda*, CEPC, Madrid, 2003.

Organización de Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. MiloonKothari. Adición. *Misión a España*, 2008.

http://www.urcosos.net/articulos/000_onuvivienda/informe_final_onu_vivienda_esp.pdf

Pareja, M.; Ponce, J.; García, L. *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2004.

Ponce Solé, J. "Dret, bona administració i governança", en Cerrillo, A. (coord.) (2007), *Governança i bona administració*, EAPC, Barcelona, 2007, p. 31 y ss. (Consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>.)

–(coord.). *Derecho Urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

–*Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

–"Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible", en AA.VV., *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, Barcelona, 2004.

–"Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio", en *Informe comunidades autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 800 y ss.

–*Urbanisme, habitatge i cohesió social*, Barcelona, 2005. (Consultable en:

http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&_gldContexto=2.)

Pound, Roscoe. "Law in Books and Law in Action", *American Law Review*, 44, 1910, p. 12-36.

Sáenz Royo, E. *Estado social y descentralización política*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003.

Sarmiento, D. *El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

Síndic de Greuges. Informe extraordinario de julio de 2007, *El derecho a la vivienda: obstáculos y límites*, consultable en:

http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2166/52_Habitatgefinal.pdf

Villar Palasí, José Luis. *La protección pública a la vivienda*, Madrid, 1981.

Viver Pi i Sunyer, C. "L'Estatut de 2006", *ActivitatParlamentària*, núm. 10, octubre de 2006, p. 34 y ss.

En relación al hábitat y el derecho a la ciudad

J. BORJA, *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*, Fundación Alternativas, Madrid, 2004.

<http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/los-derechos-en-la-globalizacion-y-el-derecho-a-la-ciudad>

A. BROWN y A. KRISTIANSEN, *Urban Policies and the Right to the City*, UNESCO-UN-HABITAT, 2009

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION

Raising productivity growth: key messages from the European Competitiveness Report 2007 {COM (2007) 666 final}

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1444:EN:HTML>

<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO, *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, Madrid, 2003.

DELGADO, M., (2006) "Morfología urbana y conflicto social. Las medidas antiguas como medidas de dispersión de pobres", en BERGALLI, R. y RIVERA, I., *Emergencias urbanas*, Anthropos

DESCHAMPS, E., *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*, LGDJ, 1998.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *The European Environment. State and Outlook 2010, Land Use*, 2010.

<http://www.eea.europa.eu/highlights/land-use-conflicts-necessitate-integrated-policy>

FELOUZIS, G., LIOT, F. y PERROTON, J., *L'Apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Seuil, 2005.

H. LEFEBVRE, *El derecho a la ciudad*, Península, Barcelona, 1969.

L. HUNT., *La invención de los derechos humanos*, Tusquets, Barcelona, 2009.

IHLANDFELDT, K. y SCAFIDI, B.P., "The Neighbourhood Contact Hypótesis: Evidence From the Multicity Study of Urban Inequality", *Urban Studies*, vol.39, núm. 4, 2002.

F. LOPEZ RAMÓN (Coord), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid. MAURIN, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, La République des idées et Seuil, 2004.

E. MORIN., *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, 1997.

F. MUÑOZ MACHADO, Prólogo a VAQUER, M., *La acción social*, Tirant Lo Blanch-Institut de Dret Públic, Valencia 2002. E. NIETO-GARRIDO, I. MARTÍN DELAGADO, *European Administrative Law in The Constitutional Treaty*, Hart, 2007.

J. PONCE

(Una lista más completa de trabajos en materia de vivienda (y en otros ámbitos) es consultable en:

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?db=1&t=ponce+sol%C3%A9&td=todo>

Algunos de los trabajos a continuación citados son consultables total o parcialmente de forma gratuita en www.urcosos.net)

- "Affordable Housing as Urban Infrastructure: A Comparative Study from a European Perspective", *The Urban Lawyer*, Fall 2010/ Winter 2011.

-El servicio de interés general de la vivienda.

http://issuu.com/ekiten-thinking/docs/paper_1_juli_ponce

-“Affordable Housing and Social Mix: A Comparative Approach”, *Journal of Professional Issues in Engineering Education & Practice*, FEBRUARY 2010, pp. 31-41 (<http://scitation.aip.org/getabs/servlet/GetabsServlet?prog=normal&id=JLADAH000002000001000031000001&idtype=cvips&gifs=yes&ref=no>)

-“Housing discrimination and minorities in European cities: the Catalan Right to Housing Act 2007”, *International Journal of Law in the Built Environment*, 2010, Vol. 2 Iss: 2, pp.138 – 156.

<http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1865383&show=abstract>

-Foreword to CALAVITA, N. and MALLACH, A. *Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, 2010, pp. ix-xiv.

-“PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN DE JÓVENES Y PREVENCIÓN DE VIOLENCIA, BARCELONA, ESPAÑA”, Banco Interamericano de Desarrollo, consultable gratuitamente en: <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1781656>

-“La perspectiva urbanística” en MIR, S y QUERALT, J. (Drs), CARPIO, D. (Coord), *La seguridad pública ante el derecho penal*, **B de F, 2010**.

-“Urbanismo, seguridad pública y convivencia. Con referencia específica a la ciudad de Barcelona”, *Rivista internazionale di cultura urbanistica (TRIA)*, 1/2010, http://www.edizioniesi.it/elenco_riviste.php?case=visualizza_fascicoli&rivista=47&desc_rivista=

-“La ciutat de la por. Polítiques de seguretat: prevenció i repressió”, *Metrópolis*, hivern 2010 (hay también versiones en castellano e inglés en:

<http://www.barcelonametropolis.cat/ca/page.asp?id=23&ui=341>)

- (Coord) *Ciudades, derecho urbanístico y libertad religiosa: elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, F. Pi i Sunyer, Barcelona, 2009

http://www.pisunyer.org/publicaciones/Estudis_26.pdf

-(Coord) *Dret a l'habitatge i serveipúblicd'allotjamentcatalà?: el desplegament de la llei del dret a l'habitatge de Catalunya i els problemes de constitucionalitat de determinades actuacions estatals*. Barcelona: Comunidad Autónoma de Cataluña de Catalunya, Departamentd'Interior, RelacionsInstitucionals i Participació, Institutd'EstudisAutonòmics, 2009 (consultable gratuitamente en:

http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA_67.pdf

-“ El Derecho a la Vivienda de las Personas sin Hogar y el Tercer Sector en España: Derecho y Lobbying”, *Milhistorias*, núm. 17, abril, 2009, pp. 30-36 (Consultable gratuitamente en:

<http://www.fundacionrais.org/ficheros/ficheros/330/Milhistorias%20Derecho%20a%20la%20Vivienda.pdf>)

-“La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda”, *REAF*, núm. 7, octubre 2008, p. 145-195 (Consultable gratuitamente en:

http://www10.gencat.cat/drep/binaris/rea7_Ponce_tcm112-86274.pdf)

-(coord. con D. Sibina) *El Derecho de la Vivienda en el Siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el*

urbanismo. Con análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, en su contexto español, europeo e internacional, Marcial Pons, 2008 (índice y prólogo consultables gratuitamente en:

<http://www.urcosos.net/articulos/el%20dcho%20a%20la%20vivienda%20en%20el%20sXXI%20index%20i%20proleg.pdf>)

-(Coord. con I. ORTIZ DE URBINA) *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo*. Fundación Democracia y Gobierno Local/Diputació Barcelona, 2008.

-*Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

-(Ed), *Land Use Law, Housing and Social and Territorial Cohesión*, RMLUI, University of Denver, 2006.

-“Derecho, apertura de lugares de culto y libertad religiosa. A propósito de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de junio de 2004, caso Vergos contra Grecia”, *Revista Cidobd’afersinternacionals 77* (Consultable gratuitamente en:

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2797505>)

-*Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos urbanos: Derecho y Políticas públicas*, CEPC, 2006, Madrid.

http://www.cepc.es/Libraries/Colecci%C3%B3n_Foro/16.sflb.ashx

-“Convivencia, seguridad y urbanismo”, *Migrainfo*, 17, 2006.

http://www.diba.cat/diversitat/fitxers/migrainfo_17_cast.pdf

-“Sociedades pluriculturales y Administraciones Locales: inmigración, diversidad y convivencia en las ciudades. Reflexiones jurídicas”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 11, 2006 .

(Consultable gratuitamente en:

http://www.eukn.org/Spain/es/Biblioteca_e/Inclusi%C3%B3n_e_integraci%C3%B3n_social/Inclusi%C3%B3n_social/Sociedades_pluriculturales_y_administraciones_locales_inmigraci%C3%B3n_diversidad_y_convivencia_a_las_ciudades_Reflexiones_jur%C3%ADdicas)

-“Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 215, enero-febrero 2005.

-“Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio”, en Informe de las Comunidades Autónomas 2004, IDP.

(Consultable gratuitamente en:

http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2004/segunda_parte/Monograficos/41.jponce.pdf)

-“Solidaridad, cohesión social y Derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible”, en AA.VV. *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, Barcelona, 2004.

-“Land Use Law, Liberalization, and Social Cohesion Through Affordable Housing in Europe: The Spanish Case”, *The Urban Lawyer*, 2004, Spring , volume 36, number 2, pages 322-331.

-*Poder Local y Guetos Urbanos*, INAP-Fundació Pi i Sunyer, Madrid, 2002 (disponible en Google Académico: <http://scholar.google.es/schhp?hl=es>)

-*Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del*

ejercicio de la discrecionalidad y del procedimiento administrativo, Lex Nova, Valladolid, 2001.

-*Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas-Escola de Administració Pública de Catalunya, 1996.

ROCA CLADERA, J, "El marco urbanístico", ponencia presentada en el marco del seminario sobre "Planeamiento y vivienda social", EGAP, Santiago de Compostela, 25 de septiembre de 2008.

SINDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2008), *La segregación escolar en Cataluña*.

http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2266/segregacio_escolar_web.pdf

UITERMARK, J., «"Social Mixing" and The Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited», *Urban Studies*, vol. 40, núm. 3, 2003.

UN-HABITAT, *Background Document* para el V Foro Urbano Mundial, 2010.

<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2987>

VON BERTALNFFY, L., ROOS ASHBY, W. WEINBERG, G.M., et al., *Tendencias en la teoría general de sistemas*, Alianza editorial, Madrid, 3ª ed. 1984.

IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA Y HÁBITAT – LA POLÍTICA METROPOLITANA DE HÁBITAT Y VIVIENDA DE QUITO - Luisa Maldonado, Concejala del distrito metropolitano de Quito, Ecuador



Luisa Maldonado - Ecuador¹⁸²



Buenas tardes a todos y todas. Quiero dar un saludo cariñoso al país hermano de Bolivia. Esta es mi primera vez acá, y saludo a los amigos y amigas que vienen de otros lugares, de otros países, me siento realmente muy contenta y debo agradecer a quienes organizaron este evento. A diferencia de mis colegas yo no vengo de la academia, más bien vengo a compartir un proceso, una experiencia de 22 años de lucha social. Ahora estoy como Concejala del Distrito Metropolitano de Quito, pero vinculada siempre a la organización social que es de donde provengo.

Quiero comenzar con un antecedente muy rápido y concreto, lo que ha sido ser parte de la cooperativa Solidaridad y cómo desde ahí hemos llegado hasta la concejalía que no es un tema personal mío, si no es una propuesta de base, y luego hablaré sobre el tema que me han pedido compartir, la propuesta de Política de Hábitat y Vivienda en el Municipio de Quito.

La Asociación de Cooperativas Múltiples de Quito SOLIDARIDAD y yo, venimos desde 1990 desde un proceso de invasión de tierras muy potente, pero luego pasamos a un proceso de reivindicación que llamamos participación ciudadana con visión integral y luego llegamos a un proceso de producción de vivienda por

¹⁸² Concejala del Distrito Metropolitano de Quito, Presidenta de la Comisión de Propiedad y Espacio Público y de la Comisión Especial de Vivienda, Vicepresidenta de la Comisión de Equidad Social y Género. Desde muy joven participa en procesos para la consecución de la vivienda digna para los sectores populares (20 años), eso la convirtió en una lideresa del sector popular, consolida su ideología en la fundación de la Asociación de Cooperativas Múltiples de Quito Solidaridad, de la cual hasta el día de hoy sigue siendo militante activa. Ha impulsado diferentes proyectos en el Distrito Metropolitano de Quito, trabajo considerado por muchos de vital importancia para la ciudad y el país, por eso ha sido merecedora de reconocimientos. Ha sido invitada especial a eventos tanto nacionales como internacionales de organizaciones sociales y de gobiernos, esta participación le ha permitido alcanzar experiencia como Secretaria Latinoamericana de la Federación Internacional de Mujeres en La Habana, Cuba, en 1996, fue la Primera Representante y Presidenta del Cabildo de Mujeres de Quito (2001), Secretaria Nacional de la Pre-Confederación del Movimiento Cooperativo del Ecuador en el 2004, Presidenta de la Federación de Cooperativas de Vivienda del Ecuador FECOVI del 2002 al 2005, y Miembro del Consejo Consultivo Metropolitano para el Desarrollo del Plan Estratégico del MDMQ en el 2008. Realizo muchas publicaciones importantes.

autogestión que ahora denominamos propuesta de desarrollo comunitario integral. SOLIDARIDAD, a pesar de haber iniciado su lucha en épocas más difíciles porque el Estado le daba la espalda, siempre tuvo una mirada integral, porque los movimientos populares tenemos que luchar por cada cosa, primero por la tierra, mañana por el agua, luego por la luz eléctrica y por la pavimentación de las calles, y así nos han tenido durante décadas. Para nosotros la canasta básica significa también recreación, ocio, lectura, trabajo, etc., y eso nos parece fundamental. A la hora de planificar nuestros espacios lo hacemos con esa mirada integral.

La primera década tuvimos una potente experiencia de lucha social, pero luego fuimos entrando en otros aspectos como el trabajo comunitario y hemos decidido llamar a nuestro modelo: desarrollo comunitario integral. En 2009 fuimos invitados a participar políticamente y decidimos hacerlo porque durante 20 años habíamos sufrido mucho sin ninguna capacidad de incidencia en la política pública, así que decidimos intervenir.

Apenas llegué a ser concejala propuse la construcción de la que resultó ser la primera Política de Hábitat y Vivienda, no solamente en el Distrito Metropolitano que Quito sino en todo el país. Hay unos antecedentes importantes, y es que el proceso de la nueva Constitución (2008) nos permitió muchísimas cosas. Esta nueva Constitución la elaboramos entre todos y todas los actores sociales participando muy fuertemente en todo ese proceso, y viene a ser el resultado de muchas luchas sociales y ahí se incorporaron aspectos como el concepto de hábitat, la vivienda como derecho y el reconocimiento de la economía popular y solidaria como una forma de organización económica. Se reconocen ahora como formas de organización económica a la pública, a la privada y a la organización solidaria, con la obligación del Estado de desarrollar esta economía.

La Constitución del Ecuador se divide en dos partes, la primera habla de los derechos, tenemos reconocimiento de derechos de la naturaleza, por ejemplo, y los derechos culturales que no existían antes. La segunda parte explica cómo se van a implementar esos derechos, están las competencias muy bien definidas para los niveles de gobierno provinciales o locales. Como no existía en el Municipio de Quito una institución que trate el tema de vivienda, lo primero que hice fue crear una Comisión Especial de Hábitat y Vivienda a donde los colectivos de vivienda de la ciudad fueron convocados y entre todos construimos la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda, como lo manda la Constitución.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ, reconoce la necesidad de construir una política pública y considera que el desarrollo comunitario integral, el acceso a suelo urbanizado y a una vivienda digna y segura son componentes esenciales para fortalecer el ejercicio de los derechos, la corresponsabilidad ciudadana y la integración social.

La nueva Constitución y el trabajo que está realizando el presidente Rafael Correa, plantea la recuperación de lo público que estaba en manos privadas; entonces, existe un proceso muy fuerte para recuperar lo público para lo público. Hoy, en el MDMQ tenemos ya la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda.

La Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda PMHV, trae conceptos de integralidad, desarrollo comunitario integral, universalidad, solidaridad y derecho a la ciudad. Como ejes transversales plantea la equidad, la interculturalidad y el enfoque en la gestión de riesgos. Presenta como objetivos el hacer realidad lo establecido en la Constitución, leyes y normativa metropolitana; promover y fomentar proyectos de hábitat y vivienda con énfasis en los sectores de atención prioritaria; generar reserva de suelo y promover su oferta para el desarrollo de vivienda de interés social, y favorecer el desarrollo comunitario integral, la autogestión comunitaria y el sistema de economía solidaria.

Para la PMHV, la Vivienda de Interés Social se resuelve mediante el esfuerzo conjunto de la sociedad asegurando que la población acceda a un hábitat digno, seguro, adecuado y con equidad, será económicamente accesible, contará con un espacio habitable adecuado que asegure la calidad de vida. Sus sistemas constructivos permitirán el crecimiento progresivo, fomentará la continuidad espacial y estética de la urbe y será eje generador de autoestima y de desarrollo comunitario integral.

La PMHV se aplicará en el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito, en sus áreas rurales y urbanas y en territorios mancomunados, previo acuerdos específicos y conforme al marco legal vigente.

La PMHV se proyecta hacia la profundización en la relación gobierno local-comunidad, a producir viviendas de calidad, a propiciar convivencia armónica, redistribuir la riqueza, construir ciudadanía y participación social,

elevar el nivel de conciencia social y potenciar una nueva ética social, a concretar los valores de solidaridad, ayuda mutua y cohesionar el tejido social con cooperación del Municipio y del Estado, a potenciar los recursos endógenos de las comunidades, crear factores de movilización social y dinamizar la economía popular y finalmente, a reconstruir el espíritu cultural de cooperación y solidaridad como un importante recurso de competitividad y productividad.

Muchísimas gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL 2

Respuestas y comentarios de Juli Ponce Solé

Se cuenta con recursos económicos desde el Estado, desembolsados por el Estado, también existen los recursos económicos generalmente administrados de manera local, impuestos, tributos, tasas, pero hay por parte del Estado una contribución de recursos. En España aproximadamente en los tres niveles, más o menos equilibrada en un porcentaje de 30, 30, 30. El ámbito municipal que asume mayor cantidad de competencias por tanto sufre un déficit crónico, no sólo en el ámbito de la vivienda y hábitat.

Hay procesos de asentamientos humanos en propiedades municipales, de apropiaciones locales, y ¿esto cómo se arregla? En el caso español incluso puede llegar a ser un proceso penal la apropiación de inmuebles, sin embargo el proceso judicial sobre viviendas ocupadas es un proceso que está penalizado, en el caso público tiene la naturaleza de propiedad pública o de dominio público pueden encontrar sus soluciones a través de concesiones y a través de autorizaciones de uso, no hay transferencia de la propiedad pública.

Sobre las técnicas urbanísticas, para diseñar políticas en materia de vivienda hay muy variadas, en España hay interés sobre el tema de las reservas del suelo para la vivienda social, quién construye las viviendas, cómo se selecciona a los beneficiarios y cómo se determina si la propiedad cumple una función social. En el caso español en la delimitación de la propiedad o la función social existen las cesiones obligatorias de suelo, integran los denominados patrimonios públicos de suelo, una especie de banco de suelo, entre esas sesiones de suelo se encuentran específicamente ya no solamente la cesión de equipamiento y porciones de suelo para vivienda, entre ellas está el tema de la unificación inclusiva lo que en España se llama reserva de suelos para áreas protegidas.

Cuando hay un desarrollo urbanístico en casos de edificios consolidados donde se produce re habilitación con el aumento de su habitabilidad, se hace de estos edificios rehabilitados para vivienda social.

¿Cómo se adjudican las viviendas? Hay sistemas previstos para la reubicación con un registro de solicitantes de vivienda y el proceso de ubicación de las viviendas pasa básicamente por listas de solicitantes de distribuciones, por sorteo, actualmente la oferta no supera a la demanda.

Hay otras técnicas, delimitación de áreas, en algunas áreas del municipio tiene la opción primera de comprar las viviendas, delimitación de áreas de preservación y de conservación y mejoramiento, acción por causa de expropiación, elaboración de planes de vivienda específicos, plan de desregulación de usos, no basta con el plan de usos, tiene que ir acompañado con el plan de vivienda específico.

Sobre la función social urbana de la vivienda es que estas sean ocupadas, utilizadas, si están vacías no se cumple la función social de la propiedad.

Respuestas y comentarios de Luisa Maldonado

Sobre el tema de la vivienda social en la parte patrimonial de Quito, debo decir que se ha considerado vivienda de interés social en edificios patrimoniales, el municipio tiene dos programas en este momento, por qué el centro de Quito ha sido considerada patrimonio de la humanidad y es muy extenso. Respecto a la vivienda en el área rural, si bien el municipio es predominantemente urbano, la política también establece pautas para la vivienda rural.

En cuanto al apoyo para la economía solidaria, se terminó de aprobar hace unos pocos meses la Ley de Economía Popular y Solidaria, y estamos terminando el Reglamento de la Ley de Cooperativas que considera además de las cooperativas otras expresiones sociales, cajas de ahorro, bancos comunales, asociaciones, etc. También se crea la Superintendencia y el Instituto de Economía Solidaria que promueven todo esto.

Asimismo tenemos dificultades en ese sentido, por ejemplo para la conformación de empresas de economía solidarias estamos trabajando muy arduamente con lo que es función pública, que tiene otras lógicas ya que no reconoce a la economía solidaria, pero sí existe el financiamiento y estamos ahora en un proceso de reflexión y reestructuración de ese espacio funcional para convertirlo Instituto de economía popular y solidaria, para que no deje de apoyar la economía popular porque esa es una realidad, y que sus políticas, sus estrategias empujen hacia la economía solidaria. Todos aquí sabemos que la economía solidaria tiene un componente ético totalmente distinto y es un proceso que no es de la noche a la mañana.

FORO TEMÁTICO 3: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA VIVIENDA, SUELO URBANO Y VIVIENDA

**Moderador Lic. Álvaro Blondel. Oficial Mayor de Desarrollo Territorial
GAMLP**

PANEL 1

**PLANIFICACIÓN URBANA Y VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA: EL URBANISMO
DE LA DESIGUALDAD - Arq. Eduardo Reese - Instituto del Conurbano
Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina**



Arq. Eduardo Reese – Argentina¹⁸³



Muchas gracias, buenas tardes a todos y a todas, quiero agradecer muy especialmente a los organizadores por la invitación a este seminario. Haré una introducción a una serie de cuestiones que tienen que ver con la relación entre planeamiento urbano, procesos de construcción de la ciudad y vivienda en América Latina. Una de las explicaciones por las cuales la crisis de la vivienda, del suelo y de las ciudades es tan grave y se encuentra tan presente en la actualidad, es porque la práctica del urbanismo está basada en la desigualdad y centrada en favorecer y reproducir la lógica neoliberal en las ciudades.

¹⁸³ Arquitecto y especialista en planificación urbana y regional. Ha sido co-responsable técnico y asesor de planes y proyectos urbanos en más de 25 ciudades argentinas. Ha sido Subsecretario de Políticas Socioeconómicas del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Consejero del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, director del Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Matanza - Riachuelo en Buenos Aires y Secretario de Planificación de la Municipalidad de Avellaneda. Actualmente, es Subadministrador General del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Es docente de la licenciatura en Urbanismo y de distintas maestrías del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y en las de Rosario, Mar del Plata y Córdoba y de diferentes cursos de posgrado del Lincoln Institute of Land Policy (Boston, EUA).

Quiero también hacer algunas propuestas en este sentido. Hoy estuvimos escuchando algunas muy interesantes en el caso brasilero o el de Ecuador, que están contradiciendo esta lógica tradicional con lo cual hemos hecho urbanismo en América Latina. Para ello es importante mirar la problemática desde una articulación entre políticas públicas, procesos socio territoriales y el funcionamiento del mercado inmobiliario. Hay una articulación entre estos tres factores que para nosotros son centrales y son los principales factores para explicar la situación de nuestras ciudades. Estamos hablando de comprender la ciudad como el resultado del despliegue de tres lógicas: la lógica del capital, es decir de la ganancia, del lucro; la lógica de la política pública, básicamente centrada en acciones estatales; y la otra es lo que podemos llamar la lógica de la reproducción de la vida, la lógica de la necesidad de todos aquellos grupos sociales que no entran ni por la política del Estado, ni por la política del mercado, y que por lo tanto se han tenido que arreglar como pudieron en la construcción de ciudad.

Las ciudades en América Latina son producto de estas tres cosas al mismo tiempo, se explica por la preeminencia que cada una de ellas ha tenido en distintos momentos históricos. Esta manera de interpretar particularmente a partir de estos tres factores nos da una línea interpretativa para comprender y abordar las realidades de nuestras ciudades.

Primer postulado: el urbanismo en América latina, es un urbanismo de reproducción de la desigualdad; desvinculado de los procesos reales de producción de la ciudad. Las leyes, las normas y los planes de nuestras ciudades van por un lado y la lógica de construcción de las ciudades van por otro lado completamente diferente. Como nos enseñó Jorge Enrique Hardoy muy bien hace ya varios años, en las ciudades latinoamericanas se reconocen tres procesos simultáneos: expansión, consolidación y densificación. Esto no tiene nada que ver con el proceso de producción y crecimiento en los países centrales. Sin embargo nosotros adoptamos los criterios, los paradigmas, los planes, los programas, de los países desarrollados a nuestras ciudades como si crecieran de igual forma y como si los procesos de producción fueran iguales. Entonces se produce un divorcio muy complicado entre la lógica con la cual se produce la ciudad de los países desarrollados y la lógica con la que se producen las ciudades en nuestros países, que es una cosa completamente diferente.

La lógica de producción que predomina en los países desarrollados es: primero urbanizo, después ocupo. Por lo tanto la ciudad crece con infraestructura, con equipamientos, con densidades más o menos altas, etc. Mientras tanto la lógica de nuestras ciudades es: primero ocupo y después urbanizo. Por lo tanto si la lógica de producción de nuestras ciudades es ésta y nosotros hacemos planificación urbana basados en la otra lógica, nuestros planes, nuestras ordenanzas de urbanización, nuestras normas urbanísticas tienen que ver con las ciudades de los países desarrollados, cuando en realidad la que estamos intentando regular es otra realidad. El problema además es que después nos preguntamos porque nuestros planes fracasan para ordenar o hacer crecer ordenadamente nuestra ciudad. La respuesta es: porque en realidad estamos pensando en una ciudad ideal que no existe.

La producción del hábitat en América Latina tiene mayoritariamente componentes autogestivos donde los pobladores tienen un papel central como constructores sociales y evolutivos del hábitat. Estos establecen relaciones parciales y puntuales con el mercado inmobiliario formal. Sin embargo, como acabo de decir, nuestras políticas urbanas asumen parámetros y lógicas de producción de ciudad de los países centrales divorciándose de los procesos reales locales.

La segunda cuestión: nuestro urbanismo está desvinculado de la estructura social. Las políticas urbanas operan sobre el supuesto de una sociedad relativamente homogénea y con el objetivo de alcanzar una ciudad "ideal". Su principal función es garantizar una ciudad ordenada con altos niveles de habitabilidad corrigiendo los efectos "no deseados" del mercado. El problema que tenemos es que ponemos una serie de normas urbanísticas que nadie cumple, y después nos inducen a pensar que nadie las cumple porque nosotros, en América Latina, somos sociedades que no podemos cumplir la ley. ¡Y por suerte no las cumplimos!, porque si hubiera que cumplirlas nadie tendría donde vivir, porque nadie las puede cumplir. Pensemos: si el 80% de nuestra población en América Latina no cumple las ordenanzas urbanísticas: ¿la culpa es de la gente o de las ordenanzas urbanísticas?, ¿quién decide qué es lo formal?, ¿quién define el marco legal? ¿Por qué la definición de lo que es formal y lo que es informal se basa en parámetros que sólo puede cumplir el 20% de la población y no el resto? Estas son preguntas que por lo menos nosotros nos tenemos que plantear para redefinir la lógica con la que hacemos urbanismo en nuestras ciudades.

La tercera cuestión: Nuestro urbanismo está centrado en garantizar la seguridad de la valorización inmobiliaria. Los paradigmas del urbanismo tradicional trabajan sobre dos elementos fundamentales: las normas del tejido urbano y las normas de uso del suelo, a partir de una definición normativa de los patrones deseables para la ocupación de las diferentes zonas de la ciudad. Estas definen los parámetros de aprovechamiento de las parcelas, los índices de ocupación, los indicadores de densidad habitacional, el tamaño mínimo de las parcelas, los retiros de las construcciones, los usos del suelo permitidos, etc. Este mecanismo hace previsible el valor de la tierra y con ello cierra el círculo de las herramientas que permiten que esta circule en el mercado con seguridad. Por otro lado, sabemos que la tierra siempre cumplió un papel preponderante en la formación de la riqueza de los sectores dominantes y también en la formación de una cultura fuertemente patrimonialista de nuestras sociedades. Entonces cuando nosotros discutimos una política o norma urbanística básicamente lo que discutimos es como se reparte un enorme montón de dinero. Mientras sigamos haciendo un urbanismo que no se ocupa de los sectores populares ni sobre cómo producir suelos para sectores populares seguiremos trabajando a favor de un mercado inmobiliario especulativo.

La cuarta cuestión: veamos las consecuencias que tiene el urbanismo de la desigualdad. Una de ellas tiene que ver con los muy altos precios del suelo en relación a los ingresos medios de la población. Otra consecuencia se refiere al intenso proceso de especulación del suelo en el crecimiento urbano. En la intensa especulación del suelo está la raíz de la segregación socio espacial de nuestras ciudades y las alzas especulativas del precio del suelo desplazan a los sectores populares y a la vivienda social hacia localizaciones cada vez más distantes y segregadas. A su vez estamos haciendo ciudades cada vez más fragmentadas con un patrón de multi - fragmentación territorial y fuertes contrastes socio espaciales, a partir de la auto segregación de las elites y el brutal aislamiento de los pobres.

De tal manera, buena parte del urbanismo que está montado en América Latina sigue la lógica de asegurar o garantizar el precio del suelo favoreciendo las operaciones de mercado y condenando a la mayoría de la población a vivir en la informalidad.

Como dije, estamos en un continente, donde la tierra cumplió siempre un papel preponderante en la formación de la riqueza de las familias dominantes de cada uno de los países. Las fortunas de las familias dominantes de nuestros países se construyó sobre la tierra: entonces la tierra "no se toca", no se discute, no se regula. Y si se regula se regula a favor de la especulación. Tenemos que discutir el tema de la tierra, no sólo el tema de la vivienda.

También es una consecuencia de estas políticas que estamos analizando, que tengamos ciudades sin infraestructuras y que además son caras. La tierra con infraestructura es cara porque en nuestras ciudades es escasa. Existe concentración de equipamientos y servicios, y privatización de servicios básicos y, en ese contexto, se hace muy difícil la administración de las ciudades gobernadas por los patrones de exclusión de la lógica del mercado. En este marco nuestras ciudades presentan un aumento sustantivo del proceso de especulación urbana: en nuestros países no se castiga la retención indebida de suelo y esto explica los altos precios del suelo. ¿Por qué? Porque si tenemos una sociedad donde hay una serie de actores que compran tierra y la retienen, todos sabemos que cualquier producto en el mercado que es escaso, cuesta más. Esto tiene como consecuencia que los sectores más pobres sean expulsados cada vez más afuera de la urbanización. En cualquiera de nuestras ciudades existe una enorme cantidad de suelo vacante, suelo esperando que el precio crezca mientras los sectores pobres ocupan los peores lugares y la segregación rompe los lazos de cohesión de nuestras sociedades.

En una ciudad como esta es imposible construir la red de agua por las enormes extensiones que requieren al igual con los servicios de residuos, el alcantarillado o el transporte público. Esto explica la quiebra financiera de muchos de nuestros municipios. No hay municipio en América Latina que pueda financiar este desarrollo urbano dispendioso: todos los recursos volcados a financiar las redes de agua, los servicios públicos, la recolección de residuos, el transporte público, etc. Los acumulan los especuladores que compraron terrenos y lo dejaron vacante tres, cuatro, cinco años esperando que se valore. Y nadie les dice nada y nadie los fastidia y a nadie le parece mal.

Finalmente, todo esto estimula la disputa por donde vivir que provoca un creciente aumento de los conflictos y de los desalojos. Así las lógicas del urbanismo tradicional excluyen a los sectores populares y refuerzan el círculo de la pobreza. No solamente los sectores más pobres han tenido un proceso de segregación también como

producto de la política urbana, sino que los sectores más ricos eligieron auto segregarse en ciudades cerradas cada vez con más intensidad. La lógica de la política pública y el urbanismo en América Latina reproduce el círculo de la pobreza, porque con las normas y planes disociados o divorciados de la realidad se excluyó a las mayorías del mercado formal de tierras y se las indujo a pasar a la informalidad lo cual hace que haya mayor pobreza y lo cual aumenta las posibilidades de exclusión, porque a la informalidad crea mayor pobreza.

Como dije al principio, vamos por último a tratar de plantear algunos **Lineamientos y Propuestas para un Urbanismo de la Igualdad**. Como vimos es importante señalar que los mecanismos de mercado no pueden garantizar el uso sostenible y equitativo del suelo ni la reproducción de la ciudad en los mismos términos. Por lo tanto es necesario (e imperioso) crear un nuevo orden urbanístico y jurídico respecto al derecho a la ciudad y a la propiedad inmueble. El problema de nuestras ciudades no es la falta de planeamiento sino el actual orden elitista y excluyente de las políticas y del urbanismo.

Entonces los lineamientos generales para una política de suelo alternativa parten de una reforma urbana y una reforma jurídica, que integren principios como el de desarrollo sostenible; la función social de la propiedad es decir la subordinación de los derechos privados al interés público; el principio de participación ciudadana y control social y junto al de información pública del urbanismo. En el marco de políticas de este corte es fundamental lograr una mayor integración entre herramientas urbanísticas (plan / proyecto / norma), un abordaje integral de los procesos territoriales y un enfoque estratégico de las acciones en el territorio. Y también una mayor integración entre estas herramientas urbanísticas y las herramientas fiscales / tributarias, administrativas, económicas, etc.

Por lo tanto es imprescindible crear un nuevo orden urbanístico y jurídico para poder plantear políticas de vivienda diferentes en un marco urbanístico completamente diferente y cambiar entonces este parámetro que nosotros vemos en nuestra ciudad que son inoperantes. El problema en las ciudades en América latina no es que no tenemos planeamiento urbano, el problema es que el planeamiento urbano que tenemos, totalmente elitista, hay ordenamiento, hay normas urbanísticas, pero efectivamente todo este andamiaje jurídico técnico urbanístico lo que hace es reproducir el círculo de la pobreza.

Como dije recién, es fundamental que llevemos a cabo una profunda reforma urbana y jurídica. Son dos cuestiones que tienen que ir de la mano para crear políticas y poner en marcha acciones más fuertes en materia de regulación del suelo. Frente a los problemas socio territoriales que tenemos en nuestras ciudades estamos entonces proponiendo actuar sobre la estructura parcelaria, sobre la estructura de propiedad, sobre la estructura de suelo, sobre los precios del suelo y no solamente sobre la vivienda como entendida como objeto. Pensar en ciudad de una manera integral e integrada y como una construcción colectiva es nuestro desafío para los próximos años.

Muchas Gracias.

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Arq. Liliana Rainero Red Mujer Hábitat LAC, Argentina¹⁸⁴



Liliana Rainero – Argentina¹⁸⁵



Introducción

Es muy gratificante compartir con Uds. en este espacio de debate y reflexión sobre la problemática habitacional en nuestros países de América Latina, la experiencia de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad de Bogotá, desde la perspectiva de género. Esto es, visibilizar los efectos diferenciales en la vida cotidiana de hombres y mujeres, del urbanismo, de la planificación territorial.

Porqué es necesario incorporar esta perspectiva para pensar el territorio y nuestras ciudades? Mirar el territorio, las políticas públicas desde un enfoque de equidad que posibilite comunidades y ciudades más incluyentes de toda la ciudadanía entre ellas las mujeres, que constituyen más del 50 por ciento de la población en la mayoría de los países, resulta indispensable. No solo se trata de una cuestión de derechos sino de eficiencia en el uso

¹⁸⁴ El contenido de esta ponencia se basa en: *Una ciudad al alcance de las mujeres. Herramientas para incorporar el Género en el Ordenamiento Territorial. El Caso de Bogotá*. Autoras: Marisol Dalmazzo Peillard y Liliana RaineroRassino. Ed. Sandra Osses Rivera - Secretaría de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá. Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).

¹⁸⁵ Arquitecta y feminista. Docente e investigadora en la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Directora del Centro de Investigación y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA), con sede en la ciudad de Córdoba, Argentina. ONG comprometida con los derechos de las mujeres, realiza trabajos de producción de conocimientos, capacitación y asesoramiento a municipios y organizaciones sociales, relativas a los temas de hábitat, género, pobreza, políticas públicas. Participa de distintos espacios nacionales, regionales e internacionales. Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat Latinoamérica (LAC), adscripta a HIC. Como coordinación de la Red Mujer y hábitat de América Latina, co-responsable de las líneas de trabajo e implementación del Programa Regional "Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para tod@s", ejecutado por ONU Mujeres con el apoyo de AECID. Consultora de diferentes agencias de Naciones Unidas en temas específicos de Género y Políticas Públicas, Violencia hacia las Mujeres, planificación, diseño e implementación de estrategias para la construcción de Ciudades Seguras para las mujeres. Asistencia técnica a gobiernos locales y capacitando a funcionarios y funcionarias de gobiernos locales. Integra el Comité Coordinador, de la Comisión Huairou, articulación internacional de redes y organizaciones de mujeres de base conformada en 1995 en ocasión de la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing. Ha participado como integrante de la Red Mujer y Hábitat (LAC) en distintos espacios regionales e internacionales para promover los derechos de las mujeres a la ciudad: Foros Sociales Mundiales en Porto Alegre e India. Foros Urbanos Mundiales, Vancouver, Rio de Janeiro entre otros.

de los recursos públicos. Si no conocemos para quienes planificamos o con quienes planificamos el territorio de la vida cotidiana, difícilmente podremos ser asertivos en las respuestas necesarias. La planificación no se traduce solo en respuestas técnicas, las mismas están condicionadas por decisiones políticas y éticas de cómo se utilizan y redistribuyen las riquezas de una sociedad y la ciudad es resultado de esas decisiones, cómo se priorizan las inversiones de los recursos públicos en relación a quiénes beneficia.

En este sentido, hablar de un enfoque de equidad de género es allanar el camino para corregir en la práctica las desigualdades existentes entre varones y mujeres producto de la construcción histórica de una relación basada en la valoración desigual de los roles asignados a mujeres y varones, y posibilitar el acceso, en igualdad de condiciones, a los beneficios de los distintos ámbitos de la vida social a las mujeres.

Los diferentes roles atribuidos a unos y otras, se han traducido también en la asignación de espacios diferentes, históricamente el espacio privado a las mujeres y el espacio público a los hombres. El espacio privado y las actividades que en él se desarrollan corresponde al trabajo no remunerado y no visibilizado, y son las mujeres quienes casi excluyentemente continúan en todo el mundo, siendo responsables del mismo, mientras que al espacio público se le asigna mayor status social, es reconocido y de hecho el trabajo realizado en el mismo es remunerado.

Si bien esta realidad ha cambiado, aún sigue prevaleciendo una concepción del deber ser, una naturalización de los roles y los espacios que cada cual debe ocupar y que difícilmente se cuestiona y permanecen en el imaginario de quienes diseñan las políticas públicas habitacionales y/o territoriales, o por lo menos no se traducen en cambios en la manera de pensar la ciudad, donde pareciera prevalecer una inercia que imposibilita incorporar las transformaciones de las prácticas sociales.

La perspectiva de género es entendida como una posición política y ética, que en relación a la gestión del territorio, implica comprometerse con los intereses de ciudadanos y ciudadanas y garantizar su representatividad. Por ello desde un enfoque de equidad de género para la formulación de las políticas públicas, significa reconocer las distintas condiciones de vida de hombres y mujeres y particularmente de las mujeres de los sectores más empobrecidos económicamente que requieren respuestas que posibiliten mejorar sus vidas y cambiar su posición en la sociedad.

Consideraciones generales

Los cambios poblacionales, económicos, culturales, sociales, requieren de cambios en las maneras de comprender y conceptualizar la ciudad. El concepto "género" aporta, entonces, a visualizar la sociedad como es, compleja, heterogénea, y por lo tanto innovar en las respuestas dando cuenta de dichas transformaciones.

Permite también focalizar las inversiones y los recursos públicos más equitativa y más eficientemente. Es decir, diseñar las políticas habitacionales, la distribución de servicios y equipamientos, la movilidad, los espacios públicos, atendiendo a las demandas y las nuevas prácticas sociales que se incorporan en el tiempo en todas las sociedades.

El enfoque de género se expresa hoy en un sinnúmero de compromisos tendientes a garantizar la equidad entre hombres y mujeres, que los Estados de los distintos países comienzan a asumir, como parte de la democratización necesaria de la sociedad, pero aún con muchas debilidades y resistencias.

Los gobiernos locales en consonancia con sus nuevas atribuciones vienen desarrollando políticas específicas contra la discriminación de género impulsados por el rol activo de las organizaciones de mujeres y feministas en el mundo en general y en América Latina en particular, para incluir sus derechos como ciudadanas en los debates públicos, para generar condiciones que promuevan la igualdad de oportunidades y los instrumentos que la efectivicen, creando áreas especializadas dentro de la estructura municipal destinadas a diseñar e implementar políticas de género.

Bogotá, como otras ciudades de América Latina es un ejemplo de esto, si bien es necesario hacer notar la jerarquía asignada en Bogotá a dicha área, con nivel de Subsecretaría de Políticas de Mujer Género y diversidad sexual y dependiente de la Secretaría de Planeación Territorial. Esta ubicación en la estructura municipal marca

una diferencia en cuanto a los posibles temas a abordar, vinculados al territorio, a su planificación, temas por lo general excluidos de las problemáticas que pareciera son propias de las mujeres, ligadas principalmente a las áreas sociales, de atención a la pobreza, la violencia de género. Temas relevantes, sin duda, y que marca la vida de las mujeres, pero no excluyentes de las decisiones que piensan la ciudad y el territorio.

Si bien las mujeres, históricamente han contribuido a la producción del hábitat, y son quienes se preocupan particularmente por su rol de cuidadoras por acceder a la vivienda propia, a los servicios, infraestructura, transporte, la movilidad y los tiempos que demanda en sus vidas sostener el trabajo no remunerado y el remunerado cuando lo tienen, por lo general no participan o no tienen suficiente voz en los ámbitos donde se decide la planificación de la ciudades que afecta la vida cotidiana de todos y todas.

Las relaciones de género como parte constitutiva de las relaciones sociales, se expresan en el territorio y en su ordenamiento. Un claro ejemplo de las concepciones implícitas sobre los roles de género se evidencia en el cuidado de las personas dependientes, el cual históricamente se ha asumido como una responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. Esto se traduce en el territorio en la falta o insuficiencia de servicios para atender dichas necesidades, lo cual impacta en el recurso tiempo de las mujeres o de quien asuma esta responsabilidad, en su calidad de vida y en sus posibilidades de mejoramiento de su inserción social y participación ciudadana. Consecuencias estas que difícilmente se asocian a la organización de la ciudad entre otras causas.

La experiencia de Bogotá. Género en el Ordenamiento Territorial

1. La participación de las mujeres

La administración distrital emprendió el proceso de modificación excepcional del POT a partir de reconocer los cambios registrados en la composición de la población y las transformaciones socioculturales, políticas y demográficas que la ciudad ha tenido en los últimos 10 años¹⁸⁶. En este contexto la Secretaría de Planeación distrital a través de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual realizó un estudio desde la dimensión de género para revisar el POT, Decreto 190- 2004, consciente de que no obstante la preocupación por las cuestiones sociales manifiestas en el mismo, como asimismo el enfoque poblacional que éste proponía, existían vacíos en relación a la consideración de la situación de las mujeres en la ciudad, que quedaban subsumidas en otros sujetos sociales que invisibilizaban situaciones de desigualdad concreta. Desigualdades que abarcan también a otros colectivos sociales donde la diversidad sexual no es contemplada en tanto sujetos cuya discriminación tiene su expresión en la ciudad y en el uso y apropiación de la misma.

Los vacíos encontrados en el POT en términos de la dimensión de género, constituye como bien señalara la Secretaria Distrital de Planeación, Cristina Arango Olaya, un llamado de atención a las políticas públicas distritales, en la medida en que su formulación y evaluación, no constituyen procesos neutrales sino que están atravesados por las condiciones sociales diferenciales y las posiciones de poder que determinan e identifican a mujeres y hombres en nuestra sociedad.

Esta experiencia que busca aportar propuestas para el desarrollo de un modelo de ciudad incluyente, equitativo y sostenible y beneficioso para el conjunto de la ciudadanía, constituye sin duda un referente para otras ciudades en tanto voluntad política de efectivizar una revisión desde la perspectiva de género y traducirlo en Objetivos, políticas, estrategias, y proyectos.

Desde las mujeres y sus organizaciones, la revisión del POT constituyó la oportunidad para identificar e incluir demandas y propuestas de las mujeres y avanzar en la visión de una ciudad futura incluyente. Desde la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual¹⁸⁷ se lideró el proceso participativo de las mujeres en los distintos ámbitos, Consejos territoriales y de Planeación, Mesa Diversa, organizaciones de mujeres y mujeres no organizadas. A corto plazo el objetivo fue la revisión como oportunidad de situar el tema de género y ciudad en la discusión pública, a partir de la articulación con distintos actores, Consejo consultivo, mujeres y varones del Consejo Territorial y del Concejo de Bogotá. A mediano y largo plazo, se consideró

186 Arango Olaya, Cristina. Secretaria de Planeación de Bogotá (2010), en "Presentación"; *Una ciudad al alcance de las Mujeres. herramientas para incorporar el Género en el Ordenamiento territorial. El caso de Bogotá*. Ed Secretaria de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá. AECID.

187 A cargo de Martha Lucia Sánchez Segura.

que el proceso abría posibilidades de iniciar un trabajo desde las mujeres para identificar la ciudad a la que se aspira y desea.

La revisión del POT desde el enfoque de género siguió el proceso de revisión general del POT en su conjunto, entendiendo al mismo como un proceso dinámico, distinguiendo cuatro grandes etapas: Evaluación y Diagnóstico, Formulación del Plan revisado, concertación y aprobación por parte del Consejo Distrital de Bogotá y/o Alcalde, En cada una de esas etapas las mujeres se plantearon:

a- Para la etapa de *diagnóstico* territorial, social, económico y cultural, incluir información desagregada por sexo y un análisis de los datos de un enfoque de género. No se trata solo de desagregar la información sino analizar la misma a los fines de evaluar la situación actual, las explicaciones causales de la misma y proyectar soluciones hacia delante. Conocer que hay más pobreza entre las mujeres que los hombres no es solo un dato, debe permitir formular políticas que subsanen dicha situación y/o transversalicen las demás políticas, habitacionales, de empleo, de transporte público, con propuestas que tengan en cuenta dicha información.

- a) La *Formulación del Plan* o la Visión futura de ciudad: los derechos de las mujeres debían quedar expresados en objetivos, políticas, programas, proyectos y presupuestos que permitan efectivizarlos.
- b) La *concertación de la revisión* y las modificaciones propuestas al POT, preveía por parte de la Alcaldía la participación de distintos actores, comunitarios, públicos y privados, Consejo Territorial de Planeación, consejos consultivos territoriales, Comunidad, asociaciones de vecinos, entidades estatales, gremios, formadores de opinión, entre otros. La demanda de las mujeres fue garantizar la integración de las mismas al proceso de revisión y las demandas y propuestas que surgieran de dicha participación.
- c) La *aprobación de la revisión* del POT en el Concejo Distrital de Bogotá y/o alcalde, para esta instancia se consideró estratégico un proceso de alianzas que permitieran la incidencia política y garantizar la inclusión del enfoque de género integrado en las distintas áreas del POT sometido a revisión.

2. Acerca de la ciudad

Bogotá DC, con una población de 7.363.782 habitantes, comparte con las ciudades de la región un proceso acelerado de urbanización en las últimas décadas, potenciado por el conflicto armado que implicó el desplazamiento de población rural a la ciudad de Bogotá, buscando refugio y solución a sus necesidades. Los problemas identificados al que el POT buscó dar respuesta no son diferentes al de otras ciudades de América Latina donde las políticas neoliberales han impactado el territorio de las ciudades: Dispersión de actividades, segregación territorial y social, fragmentación urbana, privatización de servicios públicos, inseguridad urbana, crecimiento incontrolado, deterioro ambiental y alimentario por el avance de la urbanización sobre las tierras productivas rurales o reservas naturales. Podemos agregar a esta lista, feminización de la pobreza, población desplazada por el conflicto armado, particularmente mujeres con situaciones de alta vulnerabilidad, con hijos pequeños, sin vivienda y empleo.

Ante esta realidad, desde el gobierno local se propone superar los problemas de la ciudad y aspirar a una ciudad mejor, con un instrumento como el ordenamiento territorial (POT), expresando principios que sostendrían las transformaciones buscadas. Los principios del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá DC (POT) expresados en los objetivos del mismo son: el reparto equitativo de cargas y beneficios, la prioridad del interés general frente al interés particular, la función social y ecológica y la participación ciudadana. En este marco, y sin desconocer los intereses que se disputan en el territorio de la ciudad y las distancias que median entre la expresión de las leyes y normativas y las prácticas concretas, sin duda que dichos enunciados son perfectamente coherentes con los objetivos de pensar la ciudad desde la perspectiva de género. Ésta busca la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, en el respeto a las diferencias en relación al uso y disfrute de la ciudad, la participación de las mujeres como ciudadanas, el reparto equitativo de cargas y beneficios a partir de reconocer la división sexual del trabajo que continua siendo uno de los obstáculos para efectivizar la igualdad de oportunidades.

No se trata de hacer una ciudad para las mujeres sino una ciudad que reconozca la diversidad, buscando beneficiar de forma equilibrada a todos los grupos sociales que componen la ciudadanía. –según edades,

condición social, etnia, diversidad sexual, situaciones particulares de discapacidad, entre otras-. La responsabilidad de un planeamiento para la igualdad corresponde a todas y todos, técnicos/as y políticos/as, no únicamente a las mujeres o a los grupos afectados.

3. Temas de agenda de género para el POT

Los temas identificados por las mujeres en el proceso de revisión del POT que aportaron información y argumentos al diagnóstico y orientaron las propuestas en las distintas áreas temáticas fueron, entre otros, los que abajo se detallan. El objetivo fue analizar de qué manera la información se traducía en recomendaciones para pensar políticas públicas y propuestas específicas que incidieran en los Planes Maestros de Vivienda, Seguridad, espacios públicos, equipamiento y otros, considerando que son estos planes los que garantizan concretar en cada escala del territorio: ciudad región, ciudad, localidad, barrio, los proyectos específicos que permiten distribuir los servicios y equipamientos de salud, educación, recreación, redes de la infraestructura, redes viales, transporte, etc.

3.1 La transformación de roles

La incorporación de las mujeres al empleo en las últimas décadas, con una participación importante en el sector informal de la economía, requiere de la planificación territorial respuestas acordes a las transformaciones sociales, en tanto impactan la vida cotidiana de la sociedad. En Colombia, el crecimiento promedio de la población económicamente activa femenina ha sido de 0,57% mientras que la masculina ha sido 0,32%¹⁸⁸. La incorporación de las mujeres al mercado laboral exige una organización del tiempo diferente, porque implica compatibilizar la vida familiar con la vida laboral o con las actividades de generación de ingresos, dentro o fuera de la casa, mientras la división de responsabilidades en las actividades del hogar y el cuidado de las personas dependientes continúe inalterable. Las distancias de la vivienda al lugar de trabajo, y diversos servicios, los horarios y los medios de movilidad, inciden en las decisiones personales de las mujeres, en las elecciones laborales de medio tiempo, y por lo tanto menos remuneradas¹⁸⁹. En este sentido la organización del territorio, la localización de los servicios de apoyo a la vivienda, el sistema de transporte público, los recorridos y conexiones que posibilita, no son ajenos a la hora de remover obstáculos para posibilitar mejores oportunidades.

La organización del espacio tiene una estrecha relación con el uso del tiempo y en consecuencia con el aprovechamiento de las oportunidades que la ciudad ofrece para hombres y mujeres. Por ello, la organización del territorio debe expresar y responder claramente a la doble presencia laboral en el espacio privado y público que tienen las mujeres y que determinan su relación con la vivienda y el hábitat como principales usuarias, considerando que la vivienda, en muchos casos, es también el único lugar de generación de ingresos para muchos hogares.

3.2. La modificación de la composición de los hogares

En la mayoría de los países ha habido cambios en la composición de los hogares. Las parejas retrasan la maternidad/paternidad, aumentan los hogares monoparentales y los hogares con mujeres únicas responsables económicas con hijos a cargo, el promedio de vida de la población es mayor y las mujeres adultas mayores son en porcentaje superior a los hombres de la misma edad. Situaciones éstas que plantean también demandas diferentes a la organización de la ciudad, y a los servicios urbanos, desafiando y planteando la necesidad de respuestas innovadoras acorde a las nuevas demandas sociales. Bogotá no es ajena a estas transformaciones, la participación de los hogares monoparentales con jefatura femenina sobre el total de hogares, para octubre de 2003, representaba el 30.9%, con un incremento de 5 puntos porcentuales a partir de 2001 (DANE, PNUD, CCB)¹⁹⁰. El 28.6% de estos hogares tiene 1 hijo, y el 35.7% 3 y 4, respectivamente (DANE). Las posibilidades de acceso a una vivienda, el pago de los servicios, se ve reducida en hogares a cargo de mujeres con trabajos

188 ALTERVIDA, RED MUJER Y HÁBITAT A. LATINA. *Equidad en el Empleo Argentina, Colombia, Paraguay y Perú*. Capítulo Equidad en el Empleo: El Caso de Colombia. Proyecto Regional Pares. Unión Europea. 2007.

189 USO DEL TIEMPO Y DEL ESPACIO: ASIMETRÍAS DE GÉNERO Y DE CLASE. (Argentina). En Falú, Morey, Rainero (Ed) Ciudad y Vida Cotidiana. Asimetrías en el Uso del Tiempo y el Espacio. Pp 15- 53. ISBN 950-33-0356-7. SECYT-UNC. Córdoba, Argentina.

190 DANE, PNUD, CCB. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Cámara de Comercio de Bogotá.

menos remunerados o vinculadas al sector informal de la economía. La pirámide poblacional de Bogotá evidencia que el 53% de la población son mujeres y que a mayor tramo de edad se incrementa sensiblemente la población de mujeres.

3.3 La feminización de la pobreza y exclusión

La feminización de la pobreza como sostienen (Medeiros y Costa 2009)¹⁹¹, es un incremento en la diferencia en los niveles de pobreza entre mujeres y hombres o entre los hogares a cargo de mujeres por un lado y aquellos a cargo de hombres o parejas por el otro. Pobreza, sostienen los autores, es la falta de recursos, capacidades o libertades que comúnmente se denominan aspectos de la pobreza. El término “feminización” puede ser utilizado para indicar un cambio de índole sexista en cualquiera de estos aspectos.

Según informe de la CEPAL *Panorama social del América Latina 2009*, la pobreza es 1.15 veces mayor en mujeres que en hombres. En el caso de Colombia, la mayor parte de las personas que viven en situación de pobreza son mujeres y niñas. Las mujeres no solo ganan en promedio un 15% menos que los hombres, en trabajos de igual responsabilidad, sino que, de acuerdo con informaciones del DANE, el desempleo femenino duplica al masculino, mientras en razón del conflicto armado, a partir del año 2001 aumenta el número de hogares con jefatura femenina a 30.9%. En Bogotá D.C. el fenómeno se agrava con la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzoso. Otros datos indican que el 37.5% de las mujeres jefas de hogar son propietarias, en contraste con el 53% para los hogares con jefatura masculina, y los ingresos familiares de las primeras son el 19% más bajos que en aquellos con jefaturas masculinas¹⁹².

El reconocimiento de estas desigualdades en el acceso a los recursos resulta relevante a la hora del diseño de las políticas públicas y en el caso específico de las políticas habitacionales para pensar acciones positivas que prioricen a hogares en situaciones de vulnerabilidad social generalmente presididos por mujeres, para subsidios a la vivienda, el transporte y servicios en general, como así también para priorizar las localizaciones en la ciudad cercana a servicios urbanos.

3.4. La violencia hacia las mujeres

Las estadísticas muestran la prevalencia de altos niveles de violencia hacia las mujeres en todos los países, tanto en los espacios privados como públicos. En relación a la violencia en el espacio privado ejercida por hombres vinculados afectivamente a las mujeres, un reciente estudio del Centro de Derecho a la Vivienda y contra los desalojos (COHRE), realizado en Argentina, Brasil y Colombia¹⁹³, muestra que la dependencia económica es el principal obstáculo que tienen las mujeres para romper el círculo de violencia, al carecer de un lugar para vivir. A esto es necesario añadir que por lo general la titularidad de la vivienda suele estar a nombre del agresor.

Asimismo, desde hace ya más de una década, la seguridad de las mujeres en las ciudades se ha convertido, desde la perspectiva de género, en uno de los temas claves del urbanismo. Diversos estudios, mostraron cómo el miedo a ser agredidas, se convierte en una limitación para el uso y disfrute de la ciudad por parte de las mujeres, en tanto para disminuir riesgos, evitan salir a determinadas horas, o circular por determinados lugares. Los estudios realizados en Bogotá mostraron cómo las mujeres sufren distintos tipos de violencia, son robadas en mayor proporción que los varones a la salida del trabajo; y en los días de semana, son acosadas e intimidadas en sus trayectos cotidianos y en el transporte público. De ahí que la oferta de servicios y su distribución en el territorio, requiera diseñarse con base en información actualizada y diferenciada por sexo, que responda a la demanda real de atención y prevención, así como de acceso a la justicia.

3.5 Las limitaciones a la participación ciudadana de las mujeres en las decisiones de planificación de la ciudad

Un tema de agenda no menor en la revisión del POT, lo constituyó las limitaciones a la participación

191 Medeiros, Marcelo, Costa Joana (2009) Que representa la “feminización” de la pobreza. El Observador Económico. FIDEG.

192 SAAVEDRA ANDRADE, María del Rosario, con la participación de SÁNCHEZ, Sonia y CENDALES, Lola. ENFOQUE DE GÉNERO EN LA PLANEACIÓN DE LA RECUPERACIÓN POST-SISMO EN BOGOTÁ: Proyecto PNUD COL/54254, Bogotá, 15/10/2008.

193 COHRE (2010). “Un lugar en el mundo. El derecho a una vivienda adecuada como elemento esencial de una vida libre de violencia doméstica. Los casos de Argentina, Brasil y Colombia”.

ciudadana de las mujeres que aún encuentra obstáculos para su ejercicio y en particular en determinadas áreas, como la planificación de la ciudad, en tanto las demandas de las mujeres han sido subestimadas o no tenidas suficientemente en cuenta. Sin embargo, los temas preocupación de las mujeres son condiciones indispensables para garantizar ciudades equitativas e incluyentes de toda la ciudadanía. En este sentido las mujeres demandaron al gobierno local, entre otras cosas, establecer medidas de equidad en la participación de las mujeres en los Consejos Locales de Planeación para hacer efectivo el derecho a la participación y a la representación de las mujeres.

4. Apuestas transformadoras para la equidad de género

El proceso de revisión del POT se propuso en los acotados tiempos del cronograma gubernamental establecidos para la revisión, alcanzar una serie de metas, conscientes que constituía una experiencia innovadora tanto para las mujeres que participaron del proceso como para la gestión local que posibilitó la revisión desde esta perspectiva. Experiencia que requiere ser profundizada, por todos los actores comprometidos con la toma de decisiones sobre el territorio. La revisión del POT desde un enfoque de género partió de considerar las propias propuestas del POT, ya señaladas precedentemente al inicio de esta exposición, tales como: concepto de ciudad compacta, equilibrio del territorio para el beneficio social, reparto de cargas y beneficios, ratificando desde las mujeres los aspectos positivos de la visión de ciudad compartida, y re significando y proponiendo una mirada que complejiza otros aspectos no considerados en el POT y necesarios de ser incluidos. A modo de síntesis mencionamos los aspectos más sobresalientes de lo que denominamos apuestas transformadoras.

- 4.1 Objetivo específico de inclusión del enfoque de género en el POT:** Consolidar la seguridad humana y ciudadana de la población desde un enfoque diferencial por género, como base de los procesos de actuación sobre el territorio de la Ciudad-Región en correspondencia con las estrategias, políticas, programas, planes y proyectos. Esta correspondencia requería incluir un objetivo que hiciera mención explícita al enfoque diferencial de género como condición de garantizar la coherencia posterior desde las estrategias a los proyectos específicos.
- 4.2 Sistema de información para la región:** Garantizar datos desagregados por sexo que permita identificar: condiciones laborales de hombres y mujeres, oportunidades y obstáculos, desplazamientos, percepción de inseguridad, tenencia de la vivienda, nivel de educación, acceso a equipamientos y servicios; revisión de categorías de análisis (trabajo, no trabajo; jefe de hogar, entre otros).
- 4.3 Responsabilidad social de la economía del cuidado:** El cuidado de las personas dependientes debe ser una responsabilidad no solo de los hogares sino fundamentalmente social, por lo tanto la apuesta es: superar el concepto de equipamiento asistencial para entenderlo como *responsabilidad social del estado*. Garantizar el acceso y distribución equitativa en el territorio de equipamientos y servicios de proximidad a la vivienda, coherente con los objetivos del POT de distribución equitativa de cargas y beneficios de las plusvalías urbanas.
- 4.4. Vivienda y hábitat incluyente:** *Diversificación de alternativas* en relación al acceso a la vivienda, beneficiosas para las mujeres, y no solo para las mismas: subsidios para vivienda distrital en arriendo, densificación edificios en áreas consolidadas y centrales con servicios e infraestructura instalada para vivienda social y priorización de hogares a cargo de mujeres (a partir del stock vivienda desocupadas existentes y en remodelación). *Revisión del concepto de vivienda digna:* áreas mínimas habitables, considerando el trabajo en la propia vivienda, funciones de cuidado/composición familiar y la articulación de vivienda a servicios públicos, equipamientos sociales y recreativos, a movilidad y mercado laboral. *Acciones afirmativas:* acceso a tenencia segura de la vivienda priorizando hogares con mujeres a cargo y con hijos dependientes, trabajadoras sector informal de la economía, desplazadas, mujeres que sufren violencia de género; *sistemas de subsidios distritales complementarios*, créditos bancarios cuyos requisitos respondan a las condiciones de las familias más pobres y mujeres con trabajos informales.
- 4.5. Ciudad segura para las mujeres;** referenciar y tipificar como delitos las violencias que se ejercen hacia las mujeres en el ámbito privado como público e integrarlas a las políticas urbanas y de seguridad

ciudadana. Un plan maestro de seguridad articulado con la red de centralidades, el hábitat, y otros planes maestros (sectoriales): espacio público, bienestar social y movilidad; proponer equipamientos de prevención y atención de la violencia de género accesibles y vinculados a los sistemas de movilidad. Establecer las determinantes de diseño del espacio público con inclusión de diversidades y condiciones para la seguridad, y finalmente incorporar la violencia de género en la ciudad como prioridad en la agenda de seguridad ciudadana de gobierno.

4.6 Región capital sostenible: que se concreta en una ciudad compacta y de fortalecimiento de las centralidades. Fortalecer la centralidad implica pensar no solo en servicios para la escala macro en relación a las actividades económicas productivas, sino en equipamientos y servicios a escala barrial de apoyo a la vivienda.

Para finalizar, es necesario señalar que la planificación del territorio desde el Género requiere, voluntad política, información, datos desagregados por sexo, análisis e interpretación de la información que alimente las propuestas de políticas. Se requiere conocimiento: estudios sobre problemáticas específicas; garantizar la participación de las mujeres, en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas y un enfoque de género traducido a objetivos, políticas, estrategias, programas, proyectos, y con asignación de presupuesto que traduzca las intenciones en hechos. Gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL

Respuestas de Eduardo Reese

Respuestas y comentarios de Liliana Rainero

Una cuestión conceptual, la violencia no es solo física sino económica y social, por supuesto, existe violencia física, económica, sexual que ocurre tanto en el ámbito privado como en el público. se puede generar ciudades más seguras a partir de conocer cuáles son los lugares donde sucede violencia, por ejemplo en México y otros países se ha tenido que diferenciar vagones del transporte público como una política de atención a hechos de violencia, y también tiene que ver con localización en el territorio de equipamientos de atención y justicia. Por eso hablamos de las violencias y no de la violencia.

La preocupación mayor de la población de América Latina es la inseguridad, en Chile y Argentina hay una percepción altísima de inseguridad que afecta a la gente, las mujeres cambian sus rutinas, dejan de estudiar, de trabajar, de participar, tienen que buscar estrategias de estar acompañadas, no salir solas, en la mujer el agregado de la violencia es el abuso sexual, lo cual hace una diferencia sustantiva.

En este proceso de revisión del ordenamiento se han utilizado los espacios de participación institucionalizados que tiene la Alcaldía y participar en los espacios convocados por la Alcaldía y también en talleres con especialistas y urbanistas para comprender el tema y hacer las propuestas correspondientes.

Lo que nosotros hacemos es que las herramientas de planificación puedan incorporar estas temáticas, no estamos haciendo nada desconocido, es todo tan obvio, y la obviedad es algo que no se incluye en la planificación que logra una calidad de vida cotidiana.

Comentario de Álvaro Blondel, Moderador de la Mesa

Realizaré un síntesis y breve resumen de los puntos más relevante de las exposiciones, ambas coinciden en que la realidad no se aboca al tema de la normativa que está regida por conceptos capitalistas y mecanismos que no se adecuan a la realidad, contamos con normativa que muchas veces es importada, que agudiza la pobreza, excluye a los pobres, genera mayor concentración de ingresos y no considera poblaciones pobres.

La capacidad de los gobiernos locales para lograr el cumplimiento de la normativa urbanística coherente con la realidad es importante esto permite establecer políticas de vivienda que incluyan a los sectores pobres y vulnerables identificando las necesidades de vivienda y planteando condiciones para su acceso.

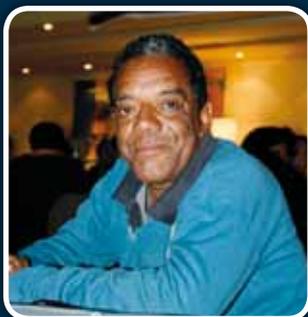
Se enfatizo que los lineamientos generales para una política de suelo alternativa parten de una reforma urbana y una reforma jurídica que deben ir juntas y que permitan integrar principios como el de desarrollo sostenible; la función social de la propiedad; el principio de participación ciudadana y control social, esto para contraponer al urbanismo tradicional que aplica reglas de otros contextos por tanto solo sirve para profundizar las desigualdades e inequidades de acceso a suelo y vivienda

Incorporar dentro del proceso de planificación participativo la equidad de género en todos los niveles y en los diferentes plazos y procedimientos de la planificación del desarrollo y del territorio. Esto no solo para dar cumplimiento con los derechos de las mujeres sino como una condición para hacer eficientes los procesos de desarrollo inclusivo. Las mujeres requieren soluciones específicas vinculada al espacio público y vivienda que les facilite cumplir sus roles productivos y de cuidado. La seguridad en los ámbitos privado y público son condiciones básicas para la vida de las mujeres que deben ser consideradas a tiempo de tomar decisiones en torno a políticas, planes, programas y proyectos cuyo referente territorial es fundamental. Gracias.

PANEL 2

Moderador Arq. David Barrientos FAADU- UMSA – FOPEVI

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REFORMA URBANA EN LA AGENDA DE LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES - Dito Barbosa - União Nacional por Moradia Popular (UNMP) São Paulo, BRASIL¹⁹⁴



Benedito Roberto Barbosa, DITO - Brasil¹⁹⁴



Quiero agradecer esta invitación, estoy muy emocionado, muy encantado, vengo de dos días de reuniones con HIC y ahora estamos acá articulando la lucha sobre el tema de vivienda y de hábitat, para mí es muy importante que fortalezcamos nuestras luchas, nuestras articulaciones en la región.

Quisiera entrar en una cuestión que venimos trabajando conceptualmente en Brasil, que tienen que ver con la invisibilidad de la pobreza y estoy pensando, cuando quiero colocar este tema en la mesa, en las exposiciones

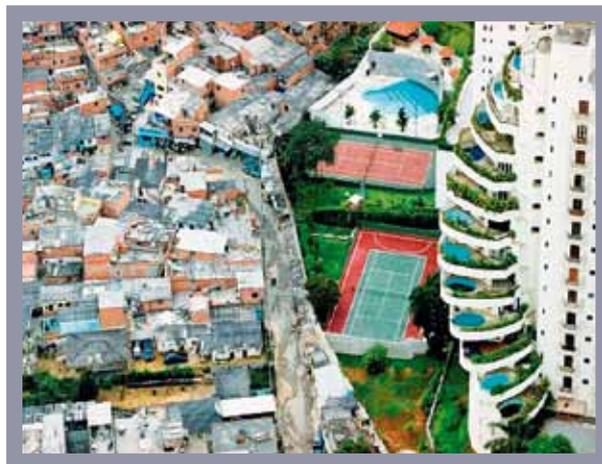
¹⁹⁴ Abogado, Militante OAB/SP 147.301. Fundador y militante del Movimiento Unificado de Favelas – MUF (1982 y 1987); de la Unión de Movimientos de Vivienda de São Paulo (1987) hasta la fecha. Participó en la campaña de recolección de firmas en defensa de la creación del Fondo y Consejo Nacional de Vivienda Popular (1990-1991) y en la creación y reglamentación del Fondo (2005 y 2006). Es miembro fundador y dirigente nacional de la Central de Movimientos Populares (1993). Fue coordinador del departamento de regularización de la tierra de la prefectura de Diadema (1993 y 1996); Coordinador del Sector de Participación Popular de la Secretaría Municipal de Habitación del Municipio de São Paulo (2001- 2004); Asesor en el área de Políticas Públicas en la comunidad de Favela Heliópolis (2006-2007); Miembro de la Coordinación Nacional del Fórum Nacional de la Reforma Urbana (2003 -2009); Consejero Nacional de las Ciudades del Ministerio de las Ciudades (2003-2009); Consejero Nacional del Consejo Gestor del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (2006- 2009). Trabaja en el centro Gaspar García de DDHH como abogado y educador social desde 2008. Integra el Comité Nacional de Destinación de los Inmuebles Vacíos del INSS y de la Unión para Vivienda Popular. Es miembro del Consejo Municipal de Habitación de São Paulo (2010-2012); Es autor de numerosos artículos y textos. Participó como delegado en el 4º Foro Urbano Mundial en Nanjing, China (nov/2008); en el Seminario de la ONU sobre el Día Mundial del Hábitat 2007 en Nápoles, Italia; en 2004 fue conferencista en un encuentro sobre áreas centrales en la ciudad de Nueva York; fue participante en la Conferencia Mundial del Hábitat en Estambul, Turquía 1(1996). Es organizador y miembro del Comité Popular para monitoreo y denuncias de las violaciones a los derechos habitacionales de la Copa del Mundo de 2014 en São Paulo. Actualmente es Director electo de la Coalición Internacional del Hábitat por América Latina y el Caribe.

de Ana Sugranyes sobre las periferias en Chile, de Eduardo Reese cuando nos plantea del urbanismo que no considera a las mayorías, de Ramiro de Perú, y en esas líneas, en Brasil venimos debatiendo sobre el concepto de la invisibilidad de la pobreza. Los pobres que cada vez se ubican más lejos y más distantes, que aparecen en las mañanas en las fábricas, en los barrios de los ricos donde trabajan y casi como un pase mágico desaparecen en la noche. Hay un teórico en San Pablo, un investigador de la Universidad de San Pablo que está investigando este tema de la invisibilidad de la pobreza. Él, por la mañana, trabajaba en la Universidad de San Pablo y por las tardes se vestía como los limpiadores de la calle, sus amigos pasaban por su lado y no lo reconocían, esto nos demuestra que los ojos de la gente se rehúsan a ver las situaciones de estos trabajadores de la calle, de estos trabajadores del sector informal.

Hay una segunda cuestión que quiero colocar y es lo relativo a la crisis presente que ha sido un debate que ha tenido lugar en el Foro Social Mundial que acaba de suceder. Estoy hablando de la crisis del capitalismo europeo, esta situación, que ha puesto en jaque a Grecia y Portugal, hay una crisis del capitalismo no así de los capitales y en varios de los reportajes que se hacen a estos poderosos, vemos que América Latina está mirada como nuevo modelo de acumulación capitalista en donde las grandes obras de las centrales eléctricas, las carreteras, las autopistas, los aeropuertos son como el lugar de la oportunidad.

Voy entrar en este debate sobre este tema del territorio, podríamos pensar en el territorio como un lugar cualquiera, sin embargo estamos hablando del territorio como un lugar concreto, estamos hablando de un espacio de tensiones, de disputa de intereses, de conflictos permanentes, conflictos por la tierra, por la vivienda, por el agua, por la energía, por los trabajadores informales. En Brasil tenemos por ejemplo una gran usina hidroeléctrica que se está instalando y la gente de los poblados cercanos al río Madera está sin agua, que estamos enfrentando? Estamos enfrentando un fenómeno que se repite, se repite con el agua, no sólo por las privatizaciones sino también por una suerte de secuestro, de apropiación de este bien que es el agua, de este bien qué tiene que ver con la salud, se privatiza también la salud, quien tiene dinero tiene salud, quien no tiene dinero puede morir.

Otro tema otro conflicto permanente es el conflicto en relación a la participación en los espacios de decisión y es un conflicto que se da porque hay procesos de participación en los cuales la gente finge que participa o lo que es peor los que tienen poder fingen que permiten participar a la gente.



Quiero hablar de esta foto, que habla de la pobreza y de la desigualdad, en realidad quiero comentarla porque es impresionante ver estos territorios bien demarcados, acá estamos parados en el barrio de Morumbi en San Pablo en donde tenemos por un lado Paraisópolis que es la favela, miren el eufemismo se llama "la ciudad del paraíso", unida y pegada a este condominio de altísima riqueza, es muy parecido a lo que nos mostró Lorena sobre la ciudad de México, donde vimos los emprendimientos de alta tecnología como Santa Fé al lado de los lugares donde viven los pobres. En el territorio tenemos lugares muy diferenciados, muy claramente marcados de la pobreza y de la riqueza.

Quiero reafirmarles que acá no tenemos que olvidarnos, que no nos referimos a la ciudad, como aquella ciudad acogedora, solidaria, cooperativa que es la ciudad de nuestros sueños, de nuestra utopía; la ciudad a la cual estamos refiriéndonos es a la ciudad del mercado que sirve a los intereses del mercado, en donde invariablemente el estado sea cualquier nivel de gobierno sea el nivel municipal, si el nivel estatal, o provincial, o nacional para afirmar y reafirmar esos intereses del capital.

En estas ciudades donde la infancia, las mujeres, los ancianos, los jóvenes, los negros, los indígenas, los deficientes casi nunca son respetados, escuchados y atendidos sus deseos derechos y demandas. Tenemos planes, tenemos leyes, hemos avanzado en conquistar marcos regulatorios pero tenemos que tener muy claro que entre el papel y la práctica existe una enorme distancia.

Estamos hablando de la ciudad que es un lugar de expresión del capital inmobiliario, es donde se lanza la mano o se busca cualquier tipo de arma para garantizar los intereses de ese capital. Hay relaciones entre los sistemas judiciales, los parlamentarios, que se dan como una gran familia del poder y que facilitan todos estos procesos de consolidación del capital inmobiliario por fuera de los intereses de la gente, y entonces esta forma de garantizar sus intereses con la policía, con los tráficos de influencia, con la propia corrupción lo que hace es marcar a esta situación de los pobres, de los excluidos y en donde nosotros lo que hemos aprendido es que no es verdad, que nada vale. Hemos aprendido que hemos transitado procesos de acumulación de fuerzas, de articulación pero sin embargo queremos mucho más, porque sabemos que esto es fundamental para continuar con la lucha por las buenas leyes, pero nosotros queremos otro modelo de ciudad, un modelo de ciudad que garantice los derechos, que nos dé acceso a una vivienda digna para todos y para todas.

Para avanzar en estas conquistas es fundamental la unidad del movimiento popular, de todos los actores sociales por la lucha para la reforma urbana y esto tienen que ser a través de procesos, de redes, de articulaciones, intensificarla aún más, necesitamos que todos, los sin techo, los favelados, los sin tierra, las mujeres, los indígenas, todos podamos impulsar procesos de movilización y procesos de articulación, es fundamental que nos organicemos cada vez más en de procesos de autogestión, de ayuda mutua y de cooperación solidaria.

Tenemos que demostrar en la práctica que queremos vivir en las ciudades, pero queremos vivir en las ciudades en situaciones de áreas centrales, en situaciones de buena ubicación y que para ello tendremos que posiblemente ocupar edificios que están vacíos o viviendas que están vacías en las áreas consolidadas de la ciudad, tenemos que avanzar en la reforma urbana y para ello necesitamos que afirmarnos cada vez más como sujetos colectivos y sujetos de derecho tanto en las agendas locales, nacionales como internacionales.

Muchas Gracias.

BARRIO INTERCULTURAL SUSTENTABLE. COMUNIDAD DE CAMBIO. SAN MARTÍN DE LOS ANDES. NEUQUÉN-ARGENTINA Mariana Enet - Arquitecta Magister en Desarrollo Urbano, Argentina-Asesora social independiente



Mariana Enet – Argentina¹⁹⁵



Ficha Datos clave del caso

Caso:

Barrio Intercultural Sustentable. Comunidad de Cambio. Lote 27. Escala: 250 viviendas. Con áreas productivas, comerciales, educativas, culturales y deportivas.

San Martín de los Andes. Neuquén. Argentina

Organización de base territorial que lo promueve:

Asociación Civil "Vecinos sin techo por una vivienda digna" y la comunidad Mapuche Curruhuinca

Espacio de gestión asociada que lo sostiene:

Mesa política formada por: Los Vecinos Sin Techo, La comunidad Curruhuincamapuice, La Confederación mapuce Neuquina, Parque Nacional Lanín y el Municipio de San Martín de los Andes.

¹⁹⁵ Arquitecta (1985) y Máster en Desarrollo Urbano (2000) en la Universidad Nacional de Córdoba. Es asesora, nacional e internacional, en programas y políticas de hábitat. Especializada en metodologías participativas y de articulación intersectorial. En diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación, comunicación, diseño y planeamiento urbano. Por trabajos desarrollados, en procesos de investigación-acción, obtiene seis premios internacionales. Ha publicado artículos en revistas especializadas, capítulos de libros y libros sobre hábitat, políticas urbanas, tecnologías participativas de evaluación, diseño y planeamiento urbano. Ver más información y documentos de interés sobre el tema en sitio: www.marianaenet.blogspot.com

Objetivos:

- Proyecto demostrativo de una forma de gestión integral sustentable de producir socialmente el hábitat.
- Proyecto que demuestra una forma de producir hábitat considerando los derechos de la tierra, la vivienda y la ciudad.
- Proyecto que demuestra una forma de incluir a los excluidos: mujeres, jóvenes, niños y diversas culturas en un concepto de "bien común" y "Paz Social".

Principales resultados alcanzados:

- Restitución de tierras a la comunidad Mapuche y cesión de 100 hectáreas para barrio intercultural en propiedad colectiva comunitaria.
- Diseño participativo de barrio, viviendas, áreas comunitarias e innovaciones en tecnologías renovables.
- Acuerdos para la convivencia en propiedad colectiva.
- Propuesta de Instituto de Hábitat y vivienda.
- Propuesta de normativas apropiadas.

Introducción

Un saludo para todos ustedes estoy muy feliz de estar acá, de poder compartir, he tenido la suerte de venir varias veces a Bolivia y cada vez que vengo aprendo algo y me siento muy impresionada; siempre voy a decir que Bolivia tiene una gran cultura de la participación que realmente es muy potente, también es muy potente el pueblo porque no perdió su capacidad de construir y esos factores yo creo que van a hacer que Bolivia en estas nuevas condiciones se transforme, creo que es un pueblo muy creativo, es un pueblo que tiene muchas condiciones para salir adelante.

También tengo que decir que me parece muy interesante que en este evento estén distintos sectores y de diferentes lugares, dirigentes sociales, concejales, técnicos, deberían haber más responsables políticos pero es muy interesante que se puedan dar estos espacios.

Todos los que ha me estado precediendo en este congreso y Dito en particular, me han abierto la puerta a clarificar y plantear claramente que están en disputa dos sistemas, un sistema muy fuerte: el capitalista que cada vez está avanzado desde el acumular capital en hacer negocios económicos, al financiero y ese financiero que parece que no está vinculado pero que influye en todas las zonas.

Dito claramente expresó y mostró como ese sistema actúa a todo nivel, en los seres humanos en los territorios, y que la pobreza es parte de su sistema y si nosotros no tenemos esa claridad, seguramente vamos a creer que el problema de vivienda es de alguna normativa o de algún tipo de cuestión estrictamente técnica, pero me parece que queda claro después de todas las exposiciones que se han hecho que estamos viviendo un cambio cultural, que por un lado ese sistema opresor cada vez está más fuerte y más agresivo, y, por otro lado, cada vez son más los grupos y las organizaciones sociales que parece que salen de la nada, pero que tienen otra concepción del mundo, estamos con dos tipos culturales que están en confrontación.

Elegí uno de los tantos casos, que pueden estar en cualquier otro lugar, un barrio intercultural sustentable que nos permite ver cómo el modelo de desarrollo económico actual impacto en la ciudad, en la pobreza y qué estrategias nos damos los sectores populares para salir de este sistema. Qué hacemos y qué herramientas podemos utilizar para fortalecer esos grandes esfuerzos que se hacen. Cómo el sector popular logra desarrollar políticas autogestionarias de hábitat mostrando otra lógica y otra posibilidad de actuar.

San Martín de los Andes es una ciudad de 30.000 habitantes ubicada en el sur de Neuquén, al pie de la cordillera de los Andes, rodeada de lagos, montañas y bosques con una alta calidad paisajística, y es la sede administrativa del Parque Nacional Lanín. Su economía está orientada principalmente hacia el sector turístico y en los últimos tiempos donde dominó una economía neoliberal también a la construcción.

Le puse de título a esta parte de la exposición:

“La disputa de la tierra ayer y hoy” para mostrar cómo la tenencia de la tierra es un aspecto central en la configuración de los territorios y las ciudades; Cómo ese acceso se da por una disputa entre distintos sectores y cómo el poder ligado a intereses económicos es el que ha impactado en esta configuración territorial.

Siguiendo esta hipótesis me baso en lo que plantea el historiador Osvaldo Bayer que sostiene que la tierra ha sido la base para la formación de la riqueza de los sectores de poder económico y político en Argentina. En particular, el caso de San Martín de los Andes, se dio por una apropiación violenta, uso degradante del ambiente, acumulación y especulación.

Estas tierras estaban habitadas por los pobladores originarios, allí vivían los mapuches, en la campaña del desierto (guerra militar para apropiarse de un “desierto”) el estado regaló o vendió subsidiado 41.787.023 hectáreas a 1.843 soldados y terratenientes. Solo la familia Martínez de Hoz recibió 2.500.000 hectáreas. Nosotros los argentinos sabemos que los Martínez de Hoz fueron de las familias que apoyaron a los gobiernos militares y que intervinieron en la determinación de un modelo económico neoliberal que priorizó la privatización de recursos naturales y la autonomía política del país.

En 1937 se crea el Parque Nacional Lanín con el fin de “preservar la naturaleza” (o la tierra obtenida militarmente), en el año 1963 la ciudad experimenta un cambio radical. Ese año se instala el primer medio de elevación a la pista de esquí del cerro Chapelco y comienza su rol turístico. El principal rol que desempeña actualmente San Martín de los Andes es el de ciudad turística, a escala nacional e internacional, lo que atrae es el paisaje y el deporte en ese paisaje, no es la cultura ni la interculturalidad.

Siguiendo con el proceso de apropiación de tierras y los recursos naturales podemos preguntarnos.

¿Quiénes disfrutan y sacan beneficio de esa actividad económica?

Para sintetizar la situación de inequidad y segregación socio urbana, sólo nombraré algunos datos clave: en una población de 30 mil habitantes existen: 10.000 plazas hoteleras, 32 barrios “privados”, 42 Inmobiliarias, etc representan una “cara de la moneda”. Por otro el Municipio no cuenta con banco de tierras, Los excluidos se asientan en laderas no aptas para uso residencial con situación de riesgo, Las viviendas “sociales” se realizan en áreas alejadas a 15 km de la ciudad con mala calidad, sin suficiente equipamiento, infraestructura y servicios. Especialmente de transporte que es de frecuencia insuficiente y casi inaccesible para los ingresos de sus pobladores.

En la foto 1 se sintetiza cómo produce vivienda y ciudad para los pobres desde la concepción gubernamental

En San Martín, hoy, la apropiación de la tierra está ligada a negocios inmobiliarios y turísticos externos al mercado local impactando en la sustentabilidad y sostenibilidad de la ciudad. Algunos ejemplos de los 32 barrios cerrados son: “Chapelco Golf & Resort” (226 ha.), Estancia Miralejos (400 ha.), Rincón Radales (12 ha.), Las Pendientes (100 ha.), Raitrai (15 ha.), Las Moras, etc. Si lo comparamos con las 300 ha. del casco histórico podemos comprobar la incidencia que tiene este tipo de emprendimiento en la estructura urbana y el territorio circundante.



En la foto 1 puede observarse en círculo rojo el basurero municipal y una cantera que generan un foco de contaminación en el área destinada a “vivienda social”.

¿Cómo impacta en la estructura urbana?



Se repite el fenómeno que relataba ayer Eduardo Resse sobre las formas de desarrollo que toman las ciudades expuestas al impacto de un modelo económico “antinatural” y que no cuenta con suficientes mecanismos de control que garanticen un uso social y racional de la tierra: la extensión de las ciudades sin suficiente planificación.

En San Martín se observa una urbanización inicial, que se consolidó por densificación, y se extiende siguiendo una ruta nacional que se convierte en una avenida estructurante de un conjunto de barrios - “islas”. Es evidente que la forma de ciudad extendida es ineficiente para brindar servicios e infraestructura de calidad y con sostenibilidad. Pero

también se materializa fuertemente una segregación socio urbana porque cada uno de estos barrios está diseñado para distintos sectores. Los emprendimientos privados, para alto sector adquisitivo, y los barrios sociales, para los sectores populares.

Podemos reconocer y comprobar nuestra primera hipótesis que el negocio inmobiliario ha ido avanzando y cambiando en su caracterización



Figura 1. Plano de la ciudad de San Martín donde se observa en rojo la Relación en escala de los barrios cerrados en relación a la ciudad. Fuente: Elaboración propia.

capitalista, donde se **compran tierras como inversión especulativa externa y de apropiación de tierras de valor paisajístico (ver figura 1).**

Todas ellas ligadas al objetivo de la apropiación de tierras que poco tienen que ver con la necesidad o el uso social y sustentable de la tierra. Todas ellas producto de intereses exógenos a la región y determinado por un “sistema” o modelo de desarrollo global que impacta en lo local.

En el primer periodo (militar – productivo), el valor de la tierra lo define su **capacidad productiva**, por ejemplo, los terrenos planos del casco histórico y de la vega son los más valiosos debido a su mejor capacidad para albergar actividades agrícola ganaderas.

Luego, **en el segundo, el valor lo define el mercado inmobiliario**, de acuerdo a la posibilidad de cada sitio de albergar “productos inmobiliarios” demandados por la industria turística (para alojamiento y servicios) (Años 80)

Y podríamos definir una tercera, con la agudización del modelo de desarrollo

¿Cómo intervenir en un sistema tan fuertemente marcado por una lógica económica por sobre la social y ambiental?

Aquí plantearemos la segunda hipótesis de análisis: Que una política de hábitat logra ser sustentable y sostenible si está sostenida en una organización social fuerte que logra generar alianzas entre distintos sectores y logra involucrar al Estado para el cumplimiento de sus derechos.

Y como tercera hipótesis complementaria, que el diseño participativo, refuerza y complementa la evolución organizacional.

La estrategia planteada fue innovadora. Se logró la unión de dos sectores que son pobladores locales, que son excluidos del acceso a la tierra y que padecen situaciones de pobreza.

La unión de la comunidad Mapuche (históricamente condenada a vivir en reservas con permiso de pastoreo y uso, **y los “vecinos sin techo”** los blancos condenados a vivir en ocupaciones ilegales de riesgo, o con hacinamiento, o con alquileres que los ahogan y restringen el cumplimiento de otros derechos básicos para poder tener un lugar donde vivir en sus propia ciudad.

Los vecinos sin techo se aliaron a la lucha de la comunidad Mapuche y juntos reclamaron 400 hectáreas en disputa.

Pero ¿Por qué surge la Asociación Vecinos sin techo y por una vivienda digna?

Surge como efecto de este modelo de desarrollo y su impacto en la ciudad.

La dificultad de gestionar socialmente el acceso a tierra urbanizada, la regulación del precio de alquileres y la oferta de programas de vivienda para los sectores excluidos por parte del Municipio y otros niveles gubernamentales como la Nación determinan una situación de crisis habitacional focalizado en los sectores económicos medios, medio bajo y bajos de la ciudad.

Según un censo realizado en 2004 (por los vecinos y el municipio), existía un déficit habitacional de 1.800 familias. Si tenemos en cuenta que en estos años la población era de 25.000 habitantes podemos comprobar que esta situación impacta a unas 8.000 personas (**más del 30% de la población**).

El resultado es que existe un porcentaje importante de población con problemas habitacionales producido por un mercado global que impacta en lo local.

Para verificar esta afirmación también podemos corroborar un estudio realizado en la localidad por Zingoni en el 2007 sobre las causas y efectos de la valorización del suelo urbano en Destinos Turísticos en el que afirmaba que “por más que una familia tenga ingresos superiores a la línea de la pobreza (aún más allá del doble) está literalmente imposibilitada de acceder al mercado de tierra formal”.

Si bien, en San Martín no hay un estudio del déficit habitacional cualitativo en base a una encuesta socioeconómica realizada en marzo de 2011. El salario mínimo vital y móvil estaba en \$ 1.840 y para septiembre de 2011 se acordó a \$2.300. La canasta básica total era de \$419 por persona.

Para tener una referencia se segmentó el ingreso de las familias en tramos de 2.000 para poder verificar la influencia del mercado en el problema habitacional.

El estudio nos demuestra que solo un 20% está por debajo o en el límite de la línea de la pobreza, el resto de las familias la supera en una y hasta dos veces y media. Sin embargo, tienen problemas habitacionales e imposibilidad de acceder a la compra de un lote urbanizado que se encuentra entre \$us 50.000 a \$us 70.000, los más económicos.

Estos datos demuestran que, potencialmente, con un mercado regulado estas familias podrían encontrar alternativas para solucionar autogestionariamente su situación habitacional.

Más aún, si consideramos otro dato revelador de la encuesta, la capacidad para producir su hábitat donde el 83% de los encuestados tienen conocimientos de oficios relacionados a la construcción con diversos niveles.

Podemos sintetizar el proceso autogestionario de organización social e incidencia desde 2004 al 2010 con los siguientes hitos:

- La declaración de la emergencia habitacional en la ciudad de San Martín de los Andes.
- La articulación con diversos sectores perjudicados, en particular, con el movimiento de ocupantes e inquilinos y la Red Hábitat Argentina.
- Que se cree la Comisión de Vivienda integrada por el ejecutivo, legislativa y los vecinos organizados.
- La campaña el Hogar más urgente a través de la cual se construyeron 30 viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua y 20 más a través de un grupo de vecinos constructores.
- Se creó el Registro único de demanda habitacional de aproximadamente 1.800 familias.
- Acuerdo de un Marco político de prioridades con el ejecutivo y legislativo.
- La instauración de un sistema de puntajes consensuados en asambleas de vecinos, para adjudicar las primeras 120 viviendas de un plan federal.
- La adjudicación a otras 200 familias de otro Plan Federal (aún no licitado).
- El desarrollo consensuado de un documento sobre el proyecto denominado "Comunidad de Cambio".
- La media sanción de restitución de tierras en diputados.
- La formación de una mesa política de gestión intersectorial del proyecto.
- El desarrollo de un proyecto y su gestión exitosa para obtención de asistencia técnica interdisciplinaria para el proyecto.

En este proceso lo que se comprueba es un paso progresivo desde una organización formada por "reacción" por emergencia a una organización que adquiere capacidades y desarrolla un conjunto de cuadros político sociales capacitados para plantear no solamente una solución para "sus" necesidades puntuales de vivienda, sino, haciendo propuestas políticas de hábitat que intentan transformar las formas tradicionales de urbanización y política de vivienda que ha configurado la ciudad.

Descripción de la primera fase del proceso de organización

Desde una articulación estratégica inicial de los mapuche y los vecinos sin techo a la formación de un espacio de articulación intersectorial para la definición de políticas de vivienda donde se incorpora a la intendencia de parques y a la municipalidad de San Martín de los Andes.

La primera fase de definición de la idea del barrio intercultural sustentable comienza, en forma autogestionaria, en el 2009. Se realizan un conjunto de talleres donde se debate qué tipo de barrio y sus principios fundamentales.

Las primeras ideas acordadas para definir ese barrio fue:

- La propiedad colectiva comunitaria.
- La unión de dos culturas (interculturalidad).
- El respeto por la naturaleza y la diversidad (sustentable).

Desde la mesa política se siguió con estas ideas de barrio logrando que:

Se declare de interés Institucional en Parques Nacionales el proyecto.

Sea declarado de interés Municipal por el Concejo Deliberante.



Foto 5 Maqueta de la idea inicial de barrio en la Intendencia de Parques.

Elaboración de la Ley para ser enviada al Congreso Nacional.

Presentación de la ley de restitución de tierras para ser tratada en el senado y en diputados.

Se arma una maqueta de las primeras ideas del barrio y se instala en la Intendencia de Parques como una estrategia de visibilidad de esta idea de barrio demostrativo (Figura 5).

A su vez, a través de la radio Pocahullo se difunde en forma sistemática todas las acciones, logros y principios que se van definiendo sobre la idea del barrio.



Foto 6 Presentación política social de la idea de proyecto en el salón de la legislatura municipal.

En el 2011 este proceso se fortalece al haber podido conseguir recursos para "asistencia técnica" financiada por la UNPRE. Son los Vecinos Sin techo, con acuerdo de la mesa, los que deciden en primer término las actividades que se les requerirá a los consultores, los seleccionan y controlan el cumplimiento de los acuerdos realizados, además de los organismos de control de la Municipalidad y el UNPRE.

El enfoque del trabajo de los consultores es de lo que se considera **"asistencia técnica social", "diseño y planeamiento participativo" y "producción social del hábitat" dentro del enfoque de derechos.**

Para lograr una comprensión y clarificación de estos conceptos se realiza un **acto político - técnico** con la presentación de la organización, sus roles funciones y el papel de los coordinadores; la mesa política, y el equipo de asistencia técnica como marco introductorio de una conferencia sobre el marco conceptual que define al tipo de asistencia técnica y al compromiso que sumarán los distintos actores (Ver foto 6).

La segunda fase del proceso

Comienza otro desafío **¿cómo trabajar interdisciplinariamente e intersectorialmente? ¿Qué metodología y técnicas de trabajo permiten este desafío y a su vez pueda considerar la construcción de interculturalidad?**

El equipo se formó con 11 profesionales:

- 1 Coordinadora general que tiene una formación de ingeniera forestal y que forma parte de la organización para coordinar y facilitar el trabajo de todos los consultores.
- 3 Arquitectos para aportar a la definición de política urbana estratégica, barrial, diseño arquitectónico y proceso constructivo.
- 1 Especialista en energías renovables.
- 1 Ingeniero para la factibilidad y diseño de las redes de infraestructura.
- 1 Biólogo para aportar durante el proceso de diseño pautas que consideren el respeto ambiental y acordar el impacto antes de finalizar el proyecto.
- 1 Economista para trabajar, desde la economía social, propuestas productivas sustentables para el barrio.
- 1 Trabajadora social para fortalecer la participación dentro del proceso.
- 1 Socióloga para que nos orientara sobre el proceso de construcción de interculturalidad.
- 1 Comunicadora social para orientar la forma de registro y difusión política social del proceso.

Este equipo también debía trabajar con un conjunto de entre 20 y 30 coordinadores de la organización vecinos sin techo para la definición conceptual y práctica del proceso, para luego trabajar con la totalidad de las familias y otros actores clave de la ciudad.

TERRITORIO: TODOS LOS ESPACIOS SON IGUALMENTE IMPORTANTES E INTERDEPENDIENTES

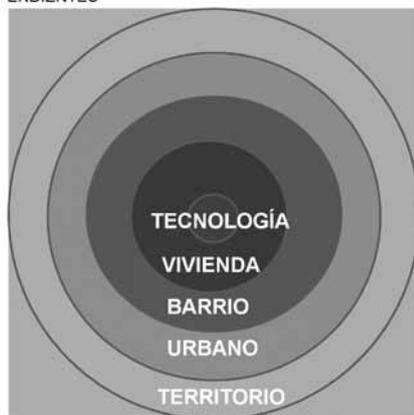


Figura 2. Territorio donde vivimos (blanco) del wentemapu (mapuche).
Fuente: Elaboración propia.

En particular mi aporte a este desafío fue la definición conceptual, metodológica y técnica y una forma progresiva de transferencia para su apropiación por los distintos actores.

La metodología y concepción participativa desde el pensamiento complejo y principios de la cosmovisión mapuche

Estos cuatro gráficos sintetizan una concepción, desde el mundo y del objeto de diseño desde la visión del blanco y la cosmovisión mapuche. Pensamiento complejo y sistémico (blanco) – Pensamiento integral y circular (mapuche).

Los tres gráficos siguientes tienen que verse en forma integrada, solo se separan para su comprensión.

La figura 2 aborda la **concepción de territorio** donde todos los espacios son igualmente importantes e interdependientes y lo relaciona con las escalas tradicionales de visualizar y trabajar el espacio de los arquitectos y la visión tradicional fragmentada. Desde esta visión, la sub división en espacialidades de tecnólogo, arquitecto, urbanista, etc., no tienen sentido, todos los espacios interactúan entre sí.

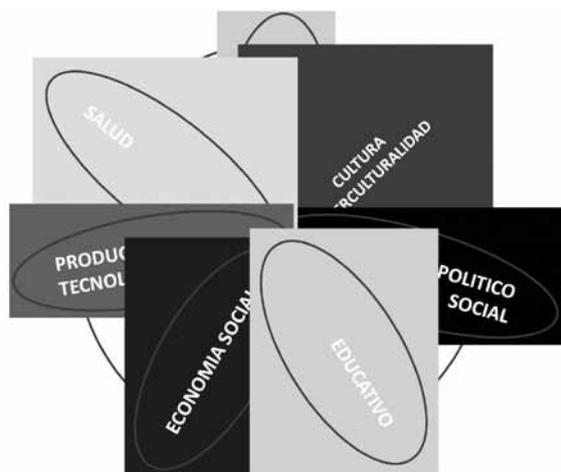


Figura 3: Aspectos integrales que interactúan con los espacios de wentemapu. Fuente: Elaboración propia.

Pero a su vez también considera la figura 3 donde plantea que la definición de estos espacios interactúa con diversos aspectos que hacen a la **integralidad** (salud, ambiente, educación, etc). Cada una de ellas interactúa entre sí y con esos espacios definiendo un aspecto particular dentro de un sistema. El concepto de vida integral incluye tanto a seres denominados vivos porque cumplen un ciclo, como a los que no se consideran vivos (cerros, piedras, agua, fuego, etc)

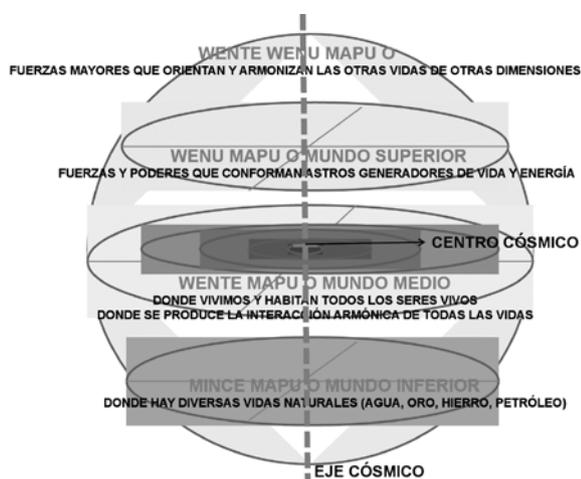


Figura 4: Mundos que interactúan entre sí. Fuente: Confederación Mapuche Neuquina.

A su vez en la figura 4, desde la cosmovisión Mapuche nos abren otra “ventana” de comprensión e interacción con **espacios o mundos** no siempre visibles para el ser humano pero que interactúan claramente con todos estos aspectos antes nombrados. El mundo o los mundos inferiores (agua, petróleo, etc) interactúan con el mundo medio que conocemos y a su vez, este con el mundo o los mundos superiores (astros, vientos, etc).

Esta **visión cuatridimensional y compleja** nos permite definir lo que es **sustentabilidad** (para los blancos o **Ixofijmogen** (para la cosmovisión mapuche)

- Ixo:** totalidad sin exclusión
- Fij:** integridad sin fracción
- Mogen:** la vida y el mundo viviente

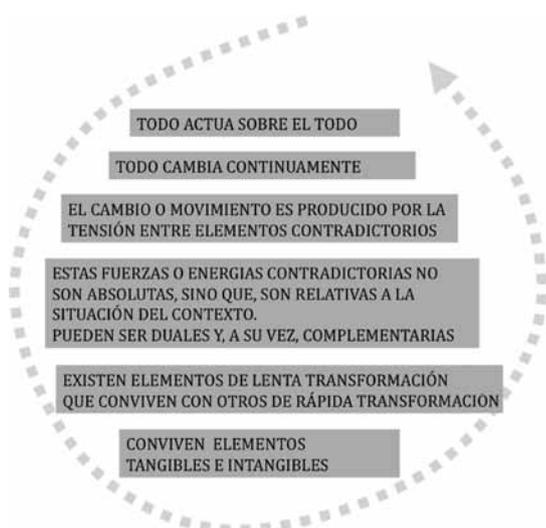


Figura 5. Sistema abierto, evolutivo, por la interacción de distintas fuerzas. Fuente: Elaboración propia.

El equilibrio sólo se puede generar en una interacción de reciprocidad entre fuerzas contradictorias y relativas al contexto. Las cuales pueden ser duales y a su vez, complementarias. Desde la cosmovisión mapuche nos aportan la visión del wente menú o fuerzas mayores que orientan y armonizan a otras vidas de otras dimensiones, o lo que el blanco llamaría espiritualidad o el sistema, aún no comprensible desde la dimensión humana, de la totalidad de un sistema de energías.

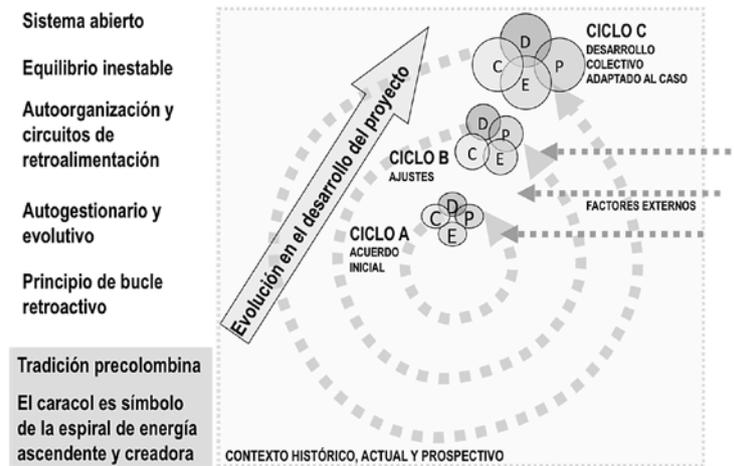
Comprende la estructura o sistema en movimiento y cambio por la interacción de distintas fuerzas.

Genera diseños únicos, particulares, dinámicos y diversos.

En la figura 5 se sintetiza algunos aspectos coincidentes y complementarios entre la visión compleja y hologramática con la cosmovisión mapuche.

Ese movimiento es múltiple y se propone un hilo conductor de evolución creado por el mismo colectivo de actores en procesos participativos que generan interaprendizajes.

Se desarrolla en base a una **metodología abierta basada en la autoorganización y circuitos de retroalimentación** que le permiten lograr un **proceso autogestionario y evolutivo**.



Es lo que E. Morín denomina principio de "bucle retroactivo". Donde la noción de regulación está superada por la de autoproducción y autoorganización. Esto es un proceso recursivo y generativo mediante el cual una organización activa produce los elementos y los efectos necesarios a su propia generación o existencia. Es cuando un colectivo recupera su confianza y capacidad de acción y se siente con condiciones para lograr transformaciones profundas que le permitan alcanzar un hábitat sustentable.

Figura 6: Autoorganización y evolución creativa. Fuente: Elaboración propia.

Este principio **marca "ciclos" de evolución en cada bucle cumplido**.

Morín sostiene que: *"un sistema que se bucle a si mismo crea su propia autonomía"*. Es por esta razón que en el gráfico marcamos el ciclo inicial, el ciclo de ajustes y el de desarrollo colectivo finalmente adaptado al caso particular. Con esto queremos expresar que **un colectivo que vivencia un proceso participativo en forma efectiva, ya nunca es el mismo. Ha adquirido capacidades para pensar y actuar en forma diferente a la pasividad del sistema dominante. Vuelve a confiar en el valor de sus propios conocimientos y habilidades.**

Morín sostiene que: "un sistema que se bucle a si mismo crea su propia autonomía".

También decimos que es evolutivo porque son procesos que no son automáticos, que son largos y que tiene avances y retrocesos pero que el resultado final es una tendencia positiva hacia un hábitat "vivo" como lo define Alexander.

Desde esta concepción ¿Cómo se define al diseño participativo?

El desarrollo de **proyectos integrales** de hábitat que **determinan espacios** físicos (arquitectónicos, urbanos y /o territoriales) **interrelacionados sistémicamente**, definidos en **procesos evolutivos de inter aprendizajes** y **acuerdos** realizados entre todos los actores, en base al **ejercicio de derechos individuales y colectivos de expresión cultural y acceso a la vivienda y la ciudad**.

¿Qué aspectos centrales transforma desde la concepción tradicional a la participativa?

DESDE	HACIA
OBJETO – PROGRESIVO - ETAPAS	PROCESO – EVOLUCIÓN - MOMENTOS
PROBLEMA TÉCNICO	PROBLEMA INTEGRAL
VISIÓN FRAGMENTADA (Tecnología constructiva, vivienda, urbanismo, etc.)	VISIÓN INTEGRADA (Articulación entre la solución tecnológica, con la definición de vivienda, barrio, sector urbano, ciudad, etc.)
PRODUCIDO POR UNA CAUSA	PRODUCIDO POR MÚLTIPLES CAUSAS INTERRELACIONADAS
CONSIDERADO COMO UN PROBLEMA ESTÁTICO	CONSIDERADO COMO UN PROBLEMA DINÁMICO QUE EVOLUCIONA EN EL TIEMPO
VISIÓN SECTORIAL Y TECNOCRÁTICA IMPUESTA A SECTORES DE MENOR PODER	VISIÓN CONSTRUIDA COLECTIVAMENTE EN FORMA INTERSECTORIAL E INTEGRADA

Tabla 1. Fuente: M. Enet (1990 - 2000 - 2004 - 2008).



Figura 7: Metodología que se adecua a la estrategia política general de incidencia. Fuente: Elaboración propia.



Figura 8: Espacios y actores que participan del diseño participativo y su forma de interacción hasta la definición integral de diseño. Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo se implementó en este caso?

La estrategia general se basó en alianzas para la incidencia en política, por lo tanto, el diseño participativo refuerza esta estrategia y se adecua a los actores y espacios existentes.

Esto puede verse en la figura 7, 8, 9 y 10 donde se planifica la forma evolutiva y participativa de producir el diseño con distintos actores y espacios estratégicos. Donde se generan actividades y espacios creativos y adaptativos a los actores y cultura local.



Figura 9: Tipos de acciones de diseño participativo. Fuente: Elaboración propia.

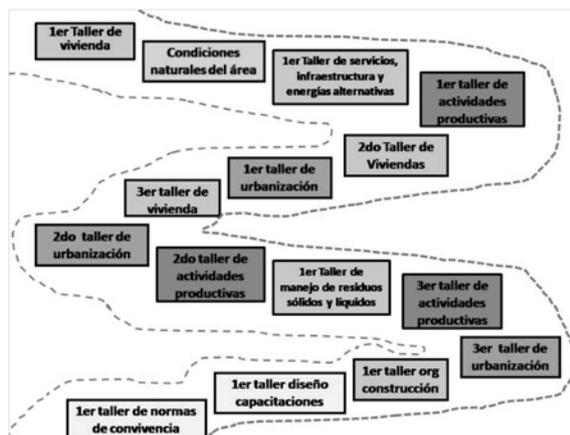


Figura 10: Talleres acordados en forma preliminar. Fuente: Elaboración propia.

¿Qué métodos y técnicas utilizó?

Para este caso se seleccionaron dos métodos en forma complementaria.

En primer lugar el **método de lenguajes de patrones** de Christopher Alexander y posteriormente el **método de generación de opciones** de Weber, Hanno y Pyatok, Michael.

El método de lenguaje de patrones nos aporta para una **definición conceptual concertada** muy necesaria para los ejes de interculturalidad, sustentabilidad y propiedad colectiva.

También era pertinente utilizarlo para resignificar y enriquecer el documento conceptual inicial que el una parte de los vecinos sin techo había desarrollado como idea inicial de proyecto.

También para romper estereotipos clasistas y patriarcales de los diseños destinados a la “vivienda social” que suele “adoctrinar” y reforzar la marginación y el desarrollo individual y colectivo de las personas.

La primera pregunta que solemos hacernos es si las personas tienen capacidad de diseñar

Alexander plantea que toda persona tiene en su interior un deseo y una capacidad, casi instintiva, de construir su hábitat. Que siempre lo ha hecho y que el modo en que lo ha producido siempre ha sido el mismo (intemporal).

En las sociedades primitivas, las aves y los seres humanos tenían formas de usar el barro y la hierba para hacer viviendas. Ellos se mantuvieron constantes de generación en generación.

Que la sociedad moderna con su visión fragmentada y especializada de los conocimientos le ha provocado temor y ha paralizado o dormido esa habilidad. Que irónicamente los métodos mismos que inventamos para liberarnos de nuestros temores son las cadenas cuya sujeción crea nuestras dificultades. Afirma que los temores han creado en nosotros una aceptación de lugares muertos, inertes y artificiales.

Sostiene que el método, que propone, volverá a estimular la forma de observación y apropiación de modos de producción del hábitat basados en la tradición y en la adecuación a su contexto, cultura y forma de vida.

Reafirma que no se trata de un método externo que puede imponerse a las cosas. Sino que es un proceso que reside en lo más profundo de nuestro interior y sólo precisa ser liberado.

En síntesis valora las capacidades de las personas para ser protagonistas del diseño de su hábitat.

Es por esta razón, que su propuesta es generar capacidades y guías (patrones) para que las personas puedan fortalecer o recuperar su capacidad de observar y diseñar su hábitat.

De recuperar lo que él denomina el “**modo intemporal**” de construir.

Otra pregunta central es si ese diseño que propone será de calidad o no

Alexander plantea que un buen o mal diseño se corresponde con *“la diferencia entre salud y enfermedad, entre lo integral y lo escindido, entre la autoconservación y la autodestrucción.”*

Que en un espacio bien diseñado, la gente puede sentirse contenida, plena, con energía creadora y capacidad de integrarse con otros formando comunidad. Por el contrario, en los espacios mal diseñados, la gente se siente inestable, insegura, oprimida, aislada y con malestar que lo lleva a enfermarse. No siente que ese espacio se relacione con su naturaleza interna y su espíritu, que no puede reconocerse y se ve obligado a vivir de un modo extraño que lo va doblegando y destruyendo íntimamente. Que le quita su identidad y, por lo tanto, su esencia y libertad de ser.

Son razones claras que pueden observarse en los efectos que genera en la gente que los habita. La razón esencial no puede catalogarse por un nombre. Es real, objetiva, pero no se relaciona con objetos catalogables. Por esta razón lo denomina la “**calidad sin nombre**”.

No es una cualidad que debe cumplir requisitos fijos, sino que depende de esos usuarios que la habitan, el contexto donde se desarrolla, de tiempo histórico, etc. Por lo tanto, nunca se repite.

Hemos visto que el modo intemporal de construir no es algo que pueda planificarse en su totalidad, sino que implica la existencia sucesiva y simultánea de múltiples pequeñas intervenciones. De igual manera, la cualidad sin nombre no puede inventarse y aplicarse a un lugar, sino que deviene del proceso constante de construcción del entorno. El lenguaje, entonces, es el que proporciona **coherencia a los actos individuales, haciendo las veces de un código genético que guía el desarrollo de las partes en concordancia con el todo.**

Las viviendas tienen ciertos patrones espaciales que se relacionan con los patrones de comportamiento que han sido probados por años. Este conocimiento, les permite, en cada nueva construcción variar las relaciones

entre estos patrones según la particularidad en la composición de la familia o funciones particulares. Es por esta razón que no se repiten iguales, sino que repiten los patrones combinados de forma diferente.

Para lograr estos objetivos de identificación de patrones y lenguajes se implementaron dos técnicas claves: "Juicio a las viviendas sociales" y concurso "Construyendo sueños".

Ambas técnicas tensan a los participantes a revisar, por un lado, lo instituido para las viviendas sociales y el mito de la "entrega de viviendas" que imponen las políticas asistencialistas y, por otro, a construir una nueva visión de lo deseado para habitar pero de forma colectiva en lo familiar y en lo organizacional.

Estas técnicas fueron dirigidas, tanto para las familias del barrio, como para los profesionales de las distintas disciplinas. Ambos revisaban sus concepciones, se acercaban humanamente como colectivo que visitaba otro colectivo, donde el profesional no sólo respondía a preguntas técnicas, sino que, aprendía de realidades de esos usuarios para los que tradicionalmente les brinda soluciones pero que no conoce íntimamente en su vida después del diseño.

En el juicio a las viviendas sociales vivenciaron lo que significa una frecuencia casi inexistente de ómnibus, su costo, el tiempo, el amontonamiento, el que no los quisieran levantar, la llegada al barrio con barro, sin desagües, con niños deambulando por sus calles porque no existen plazas y sus padres estaban trabajando, los vientos que canalizaban la hilera perfecta de casitas absolutamente iguales, el paisaje pelado y erosionado, el aire contaminado por la quema que se realizaba en el basurero municipal, etc. Lo mismo ocurrió al entrar a las viviendas y hablar con algunos compañeros que antes estaban con los vecinos sin techo pero que optaron por la propuesta del gobierno. Nos contó que lo hizo porque una de sus hijas le dijo que si no lograban una vivienda se iba a Buenos Aires a buscar alguna alternativa, acorralado en esta situación aceptó. Nos contó que de todas maneras le llevó seis años llegar a vivir en la vivienda y que lo mismo su hija se fue porque el barrio estaba lejos, no podía terminar la secundaria. Estaban los tres hijos juntos en cuarto y se cansó. Pero este compañero estaba contento de tener algo y nos contaba todo el tiempo cómo iba a cambiar a toda la casa para tener un diseño adecuado a lo que ellos necesitaban. Mientras relataba era imposible no ver cómo en un año la casa ya tenía patologías constructivas como humedades, ventanas oxidadas, ciellorraso dañado, etc. Nos fuimos y seguimos pensando en su situación, nos reunimos y analizamos todo el proceso y su significado.

A su vez para pensar ¿Qué queremos? ¿Cómo materializamos nuestros deseos en una visión concreta de nuestro barrio, viviendas y comunidad? Se pusieron a trabajar en ideas de cómo querían sus viviendas, ideas técnicas, cuentos que contaban la vida en el barrio, etc. En cada casa, en cada reunión de los vecinos fueron apareciendo las ideas, las discusiones, maquetas que se compartían y que permitían "**construir los sueños**".

Estas técnicas luego eran articuladas al conjunto de talleres donde se volvía a profundizar y a retrabajar colectivamente estos aprendizajes.

Posteriormente, entre los profesionales que interactúan desde sus distintas especialidades para definir patrones preliminares y los análisis críticos en talleres con las familias se terminan acordando patrones complejos e integrales que incluyen aspectos culturales, sociales, ambientales, tecnológicos, etc, apropiados para ese colectivo, esa región, esa área urbana donde se desarrollará el proyecto.

Otro método, complementario, **es el de generación de opciones.**

Una vez que se acordaban los patrones, se comienza a trabajar interdisciplinariamente, para definir distintas posibilidades arquitectónicas, técnicas, sociales, ambientales, productivas, etc de resolver esos patrones complejos.

Estas opciones diversas ya no son sólo resoluciones arquitectónicas, o técnicas aisladas sino que en proceso colectivo de producción interdisciplinaria se van enriqueciendo y logrando innovaciones.

Finalmente estas opciones son analizadas por los coordinadores y las familias para seleccionarlas y ajustarlas a lo que van identificando como coherentes con los patrones acordados colectivamente.

¿Qué resultados se lograron?

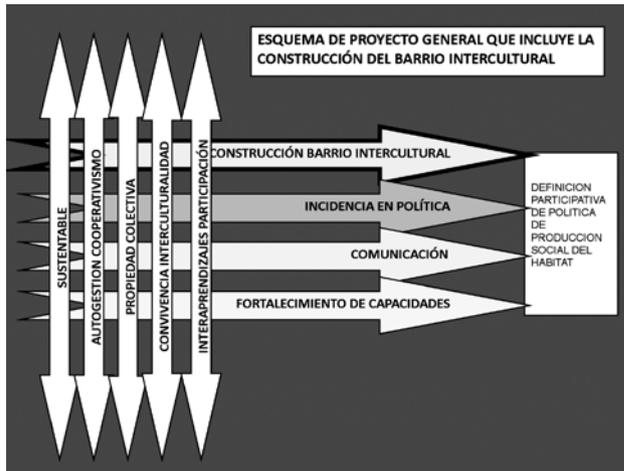


Figura 11: Esquema de proyecto general. Fuente: Elaboración propia en base a la definición colectiva con los vecinos sin techo

En planeamiento estratégico se logró definir más claramente con apoyo metodológico la idea global de proyecto, identificando que el fin era una definición participativa de la política de producción social del hábitat (ver figura 11).

Para lograrlo se identificaron cuatro componentes articulados de trabajo entre los que se encuentra el diseño del barrio intercultural.

Pero en el mismo proceso de definición y construcción este debe servir para incidir en la política de hábitat, para comunicar a la sociedad y a distintos actores clave que puede existir otra forma de producción de vivienda y que para ello debe contar un cuerpo de cuadros políticos sociales y profesionales capacitados para su implementación.



Figura 12: Base para análisis estratégico.

Como ejes transversales que definen la caracterización de esos componentes se acuerda en la definición de sustentabilidad, autogestión, propiedad colectiva, interculturalidad y participación.

Esta visión global del proyecto permitió desarrollar distintas acciones complementarias y sinérgicas al diseño arquitectónico específico.

Una de ellas planeamiento estratégico participativo para identificar proyectos complementarios al barrio y que precisaban gestión y articulación con otros actores. Como si fuera una "cancha" se trabajó proyectos y espacios estratégicos (Figura 12).

Se identificaron algunos de los proyectos estratégicos complementarios al diseño barrial y de vivienda como: Polo del conocimiento (en terreno municipal cercano); necesidad de negociar y acordar la ruta al lago Lolog que definiría uno de los límites del terreno, negociar un área de terreno del ejército pegada al lote y con dificultad de acceso de otros actores para uso agrícola comunitario, etc. Estos proyectos precisan acuerdos y gestiones con otros actores e instituciones. Por su carácter estratégico se trabajan desde la mesa política y convocando a los actores pertinentes pero contando con una estrategia previa.

Otro de los logros planteados desde el proceso de incidencia en política es haber logrado la aprobación final de restitución de tierras en diciembre de 2011.

Haber propuesto, en forma articulada, con el MOI (Movimiento de Ocupantes e inquilinos) una propuesta de instituto de Vivienda y Hábitat para promover, desde allí, formas de gestión e implementación de políticas con el enfoque de la Producción social del hábitat.

Haber propuesto una normativa para construcción con adobe en San Martín de los Andes. Actualmente en gestión una normativa de autogestión.

También se ha propuesto un programa de Fortalecimiento de capacidades para el funcionamiento efectivo de la participación en el instituto de vivienda y hábitat.

Como efecto directo e indirecto de estas acciones, actualmente la secretaria de vivienda y hábitat cuenta con uno de los arquitectos que participó en el proceso de diseño y que además es parte activa de la organización vecinos sin techo.

En el diseño barrial propiamente dicho

Los ejes acordados como prioritarios fueron:

SUSTENTABILIDAD – INTERCULTURALIDAD – PROPIEDAD COLECTIVA O COMUNITARIA

La propuesta de estructuración del barrio es orgánica. Es el diseño el que se adapta al terreno, clima, topografía, cultura, etc. y no al revés.

La propuesta plantea en forma evolutiva y por concertación entre los vecinos que, en el mismo proceso de diseño, van generando acuerdos sustentados en el trabajo colectivo - asociativo y la propiedad colectiva.

Se conservará una densidad baja en la construcción base del barrio y en su progresividad (crecimiento) que no comprometa la preservación de la calidad ambiental.

No se utilizarán muros de material en la división entre unidades habitacionales, sino que, se realizarán cercos medianos y bajos de especies verdes. Incluso algunos vecinos que se agruparán en sub áreas acuerdan no realizarlo.

Se plantean distintos tipos y escalas de espacios comunitarios: El de uso familiar, el micro comunitario (por afinidad, localización dentro del lote y tipo de vivienda), el comunitario social (para el desarrollo de acciones sociales, productivas, culturales, recreación, etc que será para el barrio), el comunitario público (apertura del barrio a la sociedad a través de actividades comerciales, productivas, culturales, recreación, etc). Cada uno de ellos con distintos grados de protección y de intercomunicación generando un gradiente desde el espacio más privado hasta el público.

Algunas áreas del terreno con alto valor paisajístico y de especies vegetales se preservarán y remediarán con el objetivo de no perder el espíritu y calidad ambiental del área. Preservación de bosque protector, arroyo, y una parte del sitio que tiene visuales hacia la ciudad.

El sistema vial principal sólo toma dos huellas vehiculares que ya existen en el lote y que son utilizados como paso, actualmente, por el ejército (líneas rojas simples). Se busca que los ingresos vehiculares no generen circulación interconectada (círculo interno). Se diseña un gradiente de vías vehiculares desde las rutas que bordean el lote (roja doble la que va a HuaHum y marrón doble que se proyecta para el lago Lolog y otras urbanizaciones), las vías principales del lote, y las vías secundarias que ingresan a las viviendas.

El sistema peatonal también sigue el mismo criterio con respeto a las vías vehiculares, se respetan las vías existentes y en el gradiente entre los senderos que vienen desde la ciudad al lote, el sendero que recorre el lote y dividiría la urbanización (terreno plano) de la zona de bosque protector (al que se cuidará y restringirá la circulación) (ver doble línea naranja claro), las peatonales que circundan a los equipamientos colectivos del barrio, y las peatonales que permiten interconectar sub espacios de convivencia entre grupos de viviendas (10/12) (verde). Todas ellas realizadas con materiales naturales que permitan la permeabilidad.

El sistema de agua. Se propone un sistema mixto con una red de agua potable y otra para riego y prevención de incendio (Ver líneas en celeste).

El agua potable se tomará extendiendo la red pública. El agua para riego del arroyo del CullRany.

El sistema de electricidad domiciliaria también tendrá un sistema mixto con complemento de energía solar por pantalla para algunas aplicaciones más ampliación de iluminación solar a través de tubos solares.

El alumbrado eléctrico público también será mixto. Se extenderá la red pública, por un lado, por otro para la zona peatonal cercana al bosque protector se priorizará el sistema de iluminación solar.

La localización de unidades habitacionales en el lote, respetará la diversidad de tipos de diseño y culturas y se localizarán con el criterio de progresividad en cuanto al cuidado ambiental. Mientras más cerca esté del bosque protector más cuidado ambiental y uso de energías no convencionales (baño seco, reciclado y acumulación de agua, permacultura, etc.) y a la inversa mientras más cerca se localicen de las rutas que circundan el lote. Este criterio permite respetar las diversas culturas, grado de conciencia y responsabilidad ambiental, para el cuidado del bosque protector (Ver rectángulos verdes viviendas de permacultura, naranja con algunas tecnologías renovables, y las naranjas con resguardo ambiental pero que no incluyen otros aspectos) (ver figura 14).

Las viviendas se localizarán sólo en áreas sin pendiente (para no dañar el suelo), respetando los árboles existentes en los claros del bosque, buscando la mejor orientación climática y al Este simbólica para la comunidad mapuche.

Equipamientos diferenciados y localizados según tipo de usos: Se diferencian los equipamientos comunitarios sociales internos del barrio (círculos blancos), los equipamientos comunitarios ligados a actividades productivas, comerciales, etc con conexión a la ciudad (Ver círculos rosa y semicírculo verde).

Normativas flexibles y acordadas participativamente en reglamento de propiedad colectiva

Construcción colectiva de acuerdos en la forma de relación entre las personas y las personas con el medio ambiente y lo construido a través de consensos progresivos articulados al proceso de diagnóstico, análisis, planificación estratégica y diseño arquitectónico y urbano.

Se definirá una “carta del barrio” que considere las decisiones que se van tomando en los talleres – asamblea.

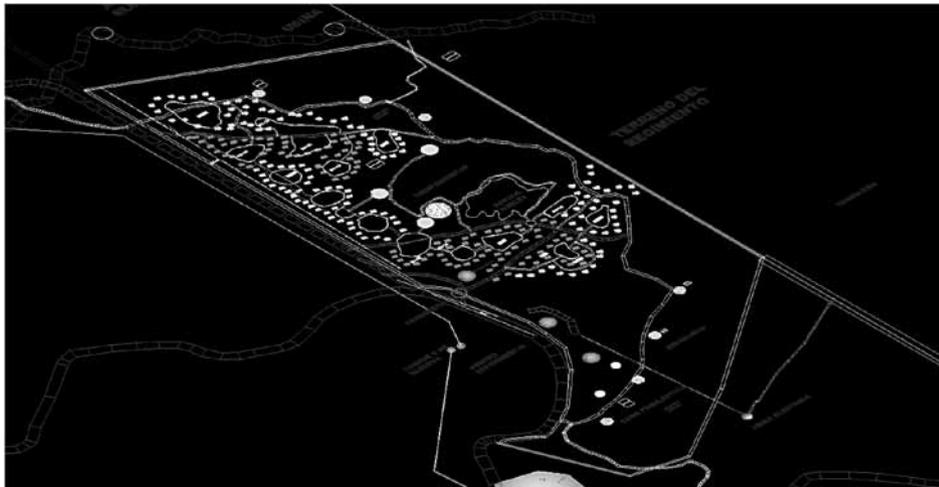


Figura 14: Esquema de diseño barrial. Las viviendas verdes son de permacultura, las naranjas con tecnología mixta y las amarillas convencional racionalizado.

El diseño de las viviendas:

Serán compactas para tener certificación de calidad en aislación térmica.

Contarán en la orientación norte con un hall frío - vivero (en invierno) y galería abierta (en verano) para adecuarse al cambio de clima y a la producción familiar de agricultura.

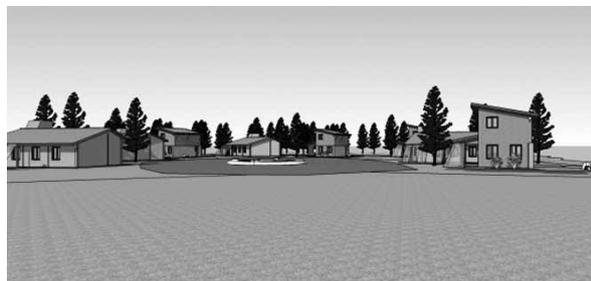
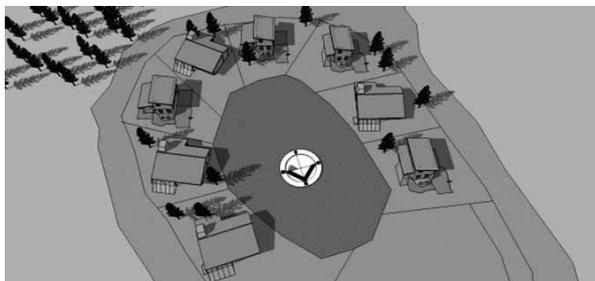
En las paredes al sur y oeste se colocará la cochera y se hará un patio protector para depósito familiar como forma de abrigar esa pared.

Se definirá una columna de energía interna conformada por la cocina, baño, estufa rusa y reciclado de residuos que culmina en el tanque de agua y lugar para colocar panel de calentamiento de agua.

La calefacción será por agua caliente provista por una caldera colectiva colocada en cada sub conjunto circular de 12 a 17 viviendas. Allí se contará con una torre colectiva de energía (que entra y sale) ya que será también centro de reciclado y será una fuente autosustentable de energía por el uso de panel solar y molinillo de viento.

Se realizarán distintas tipologías según grupos familiares y considerando la progresividad en su ejecución y en su crecimiento posterior.

Todos estos procesos acordados colectivamente en reglamento de propiedad colectiva.



Para el desarrollo de tecnologías y la forma de producción también se han definido innovaciones que serán articuladas con las actividades productivas planificadas para el barrio.

Ya se ha comenzado a desarrollar el obrador en un proceso autogestionario y como inicio de gestiones y demostración política.

Conclusiones

La segunda y tercera hipótesis sobre el valor de contar con una organización formada que pueda sostener un proceso de alto compromiso, capacidad autogestionaria y apertura al aprendizaje es fundamental. También se comprueba que el diseño participativo, implementado desde el este enfoque, fortalece el proceso y lo complementa. Se puede analizar que uno sin el otro se debilitan, que no serían los mismos resultados de diseño sin la organización y que la organización no lograría satisfacciones en el diseño y fortalecimiento de sus propios principios sin este proceso.

Ambos son fundamentales para la calidad del proceso y, sobre todo, en su sostenibilidad.

LA FEDINVIT UN EXPERIENCIA DE AUTOFINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL EN TARIJA - Sabina Gonzales - Red de Mujeres Líderes Barriales, FEDINVIT, Bolivia



Sabina Gonzales - FEDINVIT¹⁹⁶

Buenos días a todos y a todas, especialmente quiero agradecer a los compañeros de Red Hábitat, quienes hacen posible mi participación en este evento para hacer conocer a la población y también a los visitantes de otros países, la experiencia que tiene la Federación de Inquilinos desde hace casi 29 años.

La Federación de Inquilinos ha sido organizada en 1964 y por las dictaduras se tuvo que disipar, y se vuelve reorganizar en el año 1983. Mi exposición va a ser como lo hemos hecho desde el inicio, de forma empírica, yo no soy profesional, apenas he cursado hasta el segundo curso de secundaria, sin embargo hace 30 años vengo luchando por qué tengamos una vivienda propia, todos y especialmente las mujeres de Tarija.

Para nosotros ha sido una lucha, cuyos antecedentes por los que nos hemos organizado, han sido los atropellos de los dueños de casa. Muchas veces no nos alquilaban porque las diferentes familias tenían varios hijos, 5, 6 hijos, entonces era difícil conseguir una pieza en alquiler. De esta manera a través de la organización hemos visto y analizado la ley que ha sido dictada el año 1956, la Ley de la Reforma Urbana que los gobiernos municipales no han tenido la capacidad política de llevar adelante para resolver los problemas que tiene la gente de menores ingresos como nosotros los inquilinos.

¹⁹⁶ Líder social, Tarijeña, ha sido dirigente del barrio Luis Espinal, desde que con cientos de familias protagonizaron un asentamiento hace 24 años que ha marcado un hito en la lucha social urbana en esa parte de Bolivia. Desde muy joven quedo huérfana por lo que no ha podido terminar el bachillerato sin embargo tienen una formación sobre Educación Popular que ejerce en su institución, el Centro de Investigación y Capacitación Popular CICAP en la que ha sido Directora y en la actualidad es Educadora Popular y responsable del área de capacitación. Desde 1983 ha sido parte activa de la Federación de Inquilinos de Vivienda de Tarija FEDINVIT, esta organización popular de los sin techo en la década del ochenta ha protagonizado diversos Asentamientos Humanos en la ciudad de Tarija. En 1995 participa en el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Líderes Barriales y en 1997 en el primer Encuentro Latinoamericano de Mujeres Líderes Barriales auspiciado invitada por Red Hábitat, desde ese momento es miembro de esta red hasta la actualidad. Ella trabaja para transmitir la experiencia hacia las organizaciones barriales especialmente a otras mujeres para asumir el compromiso de trabajar y luchar por el derecho a la vivienda y el Derecho a la ciudad que logrará el cambio social y mejoramiento de nuestra calidad de vida.

Voy contar la experiencia de como construimos nosotros la Federación de Inquilinos de Vivienda FEDINVIT que es una organización social impulsora de los primeros asentamientos humanos populares organizados por los inquilinos en la ciudad de Tarija por el derecho a techo propio. Fruto de esta lucha tenemos varios barrios, fue fundada el 16 julio de 1964, es afiliada a la Central Obrera Departamental, desde el año 1970, en la segunda época hemos participado como organización social en la Asamblea del Pueblo, en la segunda época en la reorganización del 23 marzo de 1983 nace para pedir a los gobiernos de turno municipales; cumplan lo que el señor Luis Pizarro, de Tarija, había dejado tierras para viviendas sociales para la gente que no tenía, pero los alcaldes de turno no querían dar a conocer los predios, nos apersonarnos como organización y exigimos que se dé cumplimiento al destino que estos terrenos tenían.

La Federación de Inquilinos de Vivienda de Tarija FEDINVIT es una organización social, impulsora de los primeros asentamientos populares organizados por los inquilinos en la ciudad de Tarija, por el derecho al techo propio con la consigna: pan, techo, trabajo y libertad y la lucha por la aplicación de la Ley de la Reforma Urbana dictada el año 1956 que está vigente.

Nosotros como organización social hacíamos huelgas, marchas pero nadie nos hacía caso, entonces de esa manera organizamos el primer asentamiento en Tarija y en Bolivia, el 15 noviembre 1983. Hoy se llama el Barrio 15 noviembre, beneficiando a 85 familias, posteriormente en vista de que quedamos un centenar de afiliados fuimos reprimidos, especialmente por la policía y por los gobiernos de turno del municipio, que mandaban a sacarnos del barrio. ¿Cuál era la situación en esa oportunidad?, beneficiando a 85 familias, el Gobierno Municipal de turno nos mandó a reprimir con los policías y hacernos desalojar, pero como ellos eran inquilinos nos protegieron. ¿Cuál era la situación en esa oportunidad?, allí en el barrio 15 de Noviembre había terrenos que habían sido dados a la Cooperativa Madre Maestra para que se haga una fábrica de dulces pero no lo hacían, por eso hicimos un cambio de que nos den ese terreno a la Federación y ellos que se vayan a otro sector, donde es el barrio Moto Méndez, es decir hicimos un cambio traslado de terrenos. Pero no terminó ahí el problema, solo con la vivienda. El lema que teníamos dentro de la Federación era: pan, techo, trabajo y libertad, no solamente era el techo sino también las otras cosas, nosotros habíamos venido a aplicar la reforma urbana que había sido dictada el 56.

De esa manera también hemos ido por diferentes épocas, viendo los problemas para construir un barrio, y el mayor problema era contar con un pedazo de terreno, pero una vez conseguido el terreno el segundo paso era la regularización del terreno.

Nosotros los pobres éramos tan cumplidores en la normativa, teniendo el derecho propietario que habíamos decidido que sea copropiedad, propiedad colectiva, teníamos que hacer nuestro plano de urbanización y las autoridades no aceptaban la propuesta que dábamos. queríamos que nos aprueben los planos, hemos trabajado con la carrera de ingeniería civil de la Universidad, hemos hecho un plano donde los lotes eran de 300 m² cumpliendo la normativa, dejando el 45% para desarrollo urbano, y fue rechazado; otro plano igual de 250 m² cada lote también fue rechazado, y por fin en un congreso de la FEDINVIT hemos logrado con el Colegio de Arquitectos y el director de Desarrollo Urbano que se nos apruebe en el plano con 200 m y dejando porcentajes correspondientes para la urbanización para las vías de acceso, áreas de equipamiento y áreas verdes cumpliendo más de la normativa.

Logramos la regularización de nuestros terrenos, pero seguíamos teniendo problemas pues había centenares de gentes y seguimos con un tercer asentamiento que lastimosamente para nosotros ha sido muy doloroso, porque ahí se vinieron todas las autoridades encima: la fiscalía, la policía y nos agredieron brutalmente para sacar y hacer desalojar a los pobres. Ahí dijimos esto que nos sirva de escarmiento, no vamos a volver más a hacer asentamientos, porque lo que planteamos fue que nos vendan en los terrenos a precio social, no que nos regalen, para que podamos pagar a facilidades de pago.

Desde el año 1987 empezamos las compras colectivas con tratativas con los mismos dueños de los terrenos para seguir dando el beneficio a diferentes familias, sin el apoyo de ninguna de las autoridades, solamente con nuestro propio accionar, organizándonos en diferentes sindicatos, haciendo las compras colectivas, con la construcción de las mismas viviendas a través de trabajos colectivos en las aperturas de calles, nivelación del terreno con pala y pico, venían a trabajar nuestras mujeres con sus wawas en la espalda, para poder habilitar y porque había la necesidad de tener un pedazo de tierra para contar con una vivienda.

En Tarija la mayor parte de los barrios los pobres se encuentran en las orillas y nuestras autoridades nos llaman los marginales, por nuestra situación de pobreza tenemos que ubicarnos en estos lugares. Lastimosamente chocamos con un flagelo legal y otro de erosión, hemos trabajado la erosión y hemos convertido los barrios en lugares habitables. Un factor que nos ha favorecido dentro de la organización, ha sido la interculturalidad, en los barrios hay gente de toda Bolivia de todos los departamentos, y nunca ha habido miramiento más bien ha existido mutuo respeto entre culturas y de esa manera hemos podido resolver el problema de la vivienda.

El sistema de autofinanciamiento que realizan los inquilinos, en los asentamientos es a través de las compras colectivas de terrenos que son a un precio social que necesariamente está en relación con sus ingresos económicos y a largos plazos. La construcción de la vivienda es autofinanciada por los propios beneficiarios de diversas maneras, créditos, construcción colectiva y por etapas, etc.

Los vecinos se organizan para resolver los problemas de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, etc.) que da a la comunidad vecinal una autoconfianza muy importante para abordar otros problemas sociales como empleo, salud, alimentación, medio ambiente, educación, seguridad. Disminución de la violencia intra familiar etc. y en forma colectiva también hemos construido nuestras escuelas, nuestros hospitales, posta sanitaria, nuestra parroquia, nuestras plazas, nuestras canchas así en los diferentes barrios. En los Asentamientos, el trabajo colectivo, la olla común, la integración intercultural; crea lazos de solidaridad concretos entre los participantes. En los Sindicatos de Inquilinos, impulsamos las transformaciones sociales que se dan en nuestro país.

Tenemos experiencia que en el área urbana también hemos logrado que en el título de propiedad se aplique la equidad de género; es decir, que las mujeres podamos ser propietarias directas.

Por eso hemos ido luchando, peleando para que sea real la reforma urbana que está vigente hasta ahora, pero no ha habido la voluntad política de los gobiernos municipales de poner en práctica, cuando íbamos a reclamar nos decían no hay un reglamento, no hay cómo se pueda aplicar, por eso que en Tarija todavía tenemos bolsones alrededor que no están urbanizados, para beneficio de los a los ricos que lucran con la tierra.

Dentro de la Federación tenemos una participación directa, existe una estructura de participación, están quienes hacen la gestión, quienes llevan adelante el proceso de construcción son los mismos actores, lo hacemos de manera colectiva, también se elige colectivamente el terreno que se va a comprar con los mismos actores, se define el proyecto urbanístico, se define también como van a ser nuestras viviendas, la infraestructura básica que necesitamos en cada uno de los barrios, el equipamiento comunitario, especialmente nuestra sala de reuniones, y todos estos trabajos de las gestiones comunitarias los hacemos a través mutua ayuda.

Lo que estamos buscando dentro de la Federación es romper el programa capitalista para convertirlo en producción social de la vivienda, eso nos ha dado fuerza y valor para seguir adelante con nuestra consigna de la propiedad colectiva comunitaria, el trabajo colectivo, la olla común, la integración cultural, la participación de la mujer. Seguimos luchando por la aplicación de la Ley de la Reforma Urbana, y ahora que se ha probado la nueva Constitución Política del Estado lo que queremos es que se aplique, que se cumpla con la función social de la propiedad, porque hemos luchado como organización social para que se incluya dentro de la Constitución Política del Estado el derecho humano a la vivienda.

Mi persona tiene 60 años, 30 años luchando y ahora sé que en la Constitución está escrito que tenemos Derecho a la vivienda, y lo que falta son los mecanismos de cómo se implemente, lo que nosotros vemos en el tema de la vivienda no solamente es la vivienda, sino también es la formación ideológica, la formación organizativa que queremos que nuestros barrios tengan, y cómo queremos que nuestra ciudad sea a través de los micro poderes que nos potencia para la lucha política ideológica de transformación hacia una sociedad más justa y equitativa, para ello realizamos cursos de capacitación para saber y entender cuál es el trabajo, desgraciadamente hemos sido educados individualmente y con el enfoque y valores que reivindicuen lo colectivo. Esta es una de las principales dificultades que enfrentamos en especial las mujeres que somos líderes que queremos la realización de los derechos en nuestros barrios y comunidades. Queremos la construcción de un movimiento social potente en todo el país para resolver el problema tan álgido que es el hábitat, no solamente referido a la vivienda sino al entorno de la vivienda, que es el tema de salud, educación, seguridad ciudadana, transporte, vías de comunicación.

Quisiera plantear una sugerencia, en varias reuniones hemos venido analizando los dirigentes, y tenemos una propuesta de cómo resolver y aplicar el derecho humano a la vivienda. Los municipios tienen que mejorar su plan de ordenamiento territorial para que el crecimiento poblacional no sea desarticulado, desordenado y que exista un crecimiento ordenado, además ellos tienen que ver con la regulación y regularización del derecho propietario, porque los pobres somos muy exigentes de la norma, nos gusta la legalidad, somos legalistas, pero es un cuello de botella dentro del desarrollo urbano, los trámites duran años y no se resuelven, y por la necesidad que tienen los vecinos tienen que construir sus viviendas en lugares no adecuados que se traducen en viviendas clandestinas. Los gobiernos municipales para un buen desarrollo urbano, tienen que ser eficientes, tienen que trabajar con la gente de forma participativa para que no haya estos problemas.

Otro cuello de botella es Derechos Reales por las enormes dificultades para el registro de nuestra propiedad, esto decimos con experiencia de que nos cuesta demasiado en tiempo y recursos. En el tema de acceso al suelo no hacemos cumplir la ley, se tiene que organizar un control social, no como lo que planteaba ayer el viceministro. el control social tiene que ser participativo, porque nosotros somos los interesados, porque nosotros somos los que queremos y somos los que tenemos que tomar la decisión como queremos y quiénes son los que van a ser beneficiados, porque nosotros los conocemos, no por convicción política sino por resolver el problema social de la vivienda y hábitat que es tan álgido.

Sobre la necesidad que tenemos para un financiamiento solidario es necesario que todos los niveles del estado, gobierno central, municipio y gobernación, trabajen de forma coordinada y concurrente dotando los recursos al municipio para resolver el tema de vivienda, yo les aseguro que muy pronto estaría resuelto y cumpliríamos lo que dice la Constitución Política del Estado de resolver el techo y la vivienda como derecho humano.

También es importante que el apoyo de las organizaciones no gubernamentales sea de apoyo solidario y no de subordinación de las organizaciones sociales, digo esto porque hay ONG's que se introducen a las organizaciones ya consolidadas y fuertes y a título de fortalecerlas acaban generando la división de las mismas por tanto su debilitamiento. Pero también es rescatable que muchas otras organizaciones no gubernamentales que nos han dado el hombro en proyectos de educación y vivienda y en otros temas, y muchas instituciones que han trabajado y nos han apoyado y lo valoramos porque construimos alianzas estratégicas que potencian nuestras luchas. Muchas gracias.

"En los asentamiento populares los inquilinos construimos todos los días la ciudad. La construimos como la imaginamos, con respeto a la vida, con la convivencia y la colectividad de los que queremos nuestro pedazo de ciudad, para hacerla mejor, desde abajo y entre todos..."

PREGUNTAS Y RESPUESTAS PANEL 2

Respuestas y comentarios de Dito Barbosa

Sobre las migraciones y el papel del gobierno de Brasil, este es un asunto importante que desde el gobierno de Lula hasta el gobierno actual, se ha instalado en la agenda política, se está discutiendo el tema, porque la migración no es sólo la migración boliviana es mucho más amplia, es la migración paraguaya, africana, de Haití; es una problemática global provocada por conflictos de todo tipo que hacen que la gente se mueva de su lugar de origen o residencia, desde los desastres naturales hasta la falta de un puesto de trabajo. El hecho concreto que resalta es que hay un diálogo sobre esta situación y que nos interesa colocarnos como hermanos latinoamericanos, pero hay que decir que el Ministerio Público de Brasil, la Secretaría de Derechos Humanos y distintas instancias están preocupados por desarrollar este tema.

En relación a las preguntas sobre el funcionamiento o la aplicación del Estatuto de la Ciudad es muy complejo y la aplicación del Estatuto siempre va a depender de la capacidad de lucha y presión del movimiento de los pobladores, y sin embargo hay que destacar que es muy importante tener un marco regulatorio, pero sin la presión del movimiento no sacaremos este avance legal a la práctica de la acción de la política.

Respecto a cómo se vinculan los arquitectos y los urbanistas a la acción del movimiento en Moradia, en Brasil existe el Foro Nacional de la Reforma Urbana como un espacio de articulación en donde no está solo el movimiento social, sino los sindicatos, las universidades, los consejos de arquitectos, las organizaciones no

gubernamentales, y que han actuado en la conformación de este foro en un proceso de articulación, y que esto por supuesto es muy complejo en el Brasil, en relación a otros países, por la dimensión territorial, porque es un país de casi 200 millones de habitantes con una riqueza y una diversidad racial, étnica muy importante y de movimientos sociales. Pero existe esa lucha por fortalecer estas redes y el foro actúa sistemáticamente en la denuncia sobre las violaciones de los derechos de la ciudad, y ahora en la Cumbre de los Pueblos va haber un momento muy importante y va a permitir que se pueda fortalecer estos vínculos.

Sobre cómo entender el movimiento latinoamericano de los sin techo hay distintas expresiones de articulaciones interinstitucionales, pero sin embargo lo importante, lo decisivo es cómo construimos agendas comunes, como perfeccionamos la articulación de los movimientos por el derecho a la vivienda, por el derecho a la tierra, por el derecho a la ciudad.

Sobre la droga y violencia en Brasil, más allá del discurso que muestra los avances desde las gestiones de Lula y de Dilma, es un país que todavía tiene un enorme concentración de pobreza, y esto es una realidad de desigualdades que expresa la droga, la violencia, la criminalidad, el crimen organizado, es un problema central para el Brasil que se ha colocado como debate colectivo.

Quiero agradecer una vez más mi participación y estaremos esperando con los brazos abiertos para Cumbre de los Pueblos en Rio + 20, quisiera que estuviéramos allá todos juntos para poder afianzar las agendas Latinoamericanas.

Respuestas y comentarios de Mariana Enet

Respecto a la política social de construcción del poder popular, estos son cambios culturales, y los cambios culturales llevan tiempo, en particular el caso que mencioné empezó el 2004 reaccionando a una situación puntual de emergencia urbana por lo cual se fue a formar una organización y se creó un registro único de 1.800 familias con problemas de vivienda, el 2010 - 2011 se va consolidando con asistencia técnica y con la aprobación definitiva de la Ley de la sesión de la tierra. Estos son procesos largos y es en la misma acción donde se van vivenciando elementos que las personas empiezan a comprender para ser actores de sus propios problemas y ser capaces de generar nuevas alternativas que son más sustentables.

Sobre cómo reaccionan los sectores propietarios privados ante la sesión de tierras para los sectores populares, han sido varias reacciones, por supuesto a nivel de la opinión pública y los distintos medios de comunicación, además estos propietarios, tienen contacto en forma directa con las autoridades municipales, presionan fuertemente y también son los dueños de empresas constructoras que trabajan ahí.

En cuanto a las cuestiones ambientales hay una preocupación, el proyecto lo que intenta plantear es justamente una forma de organización de baja densidad con energía renovable y crear una conciencia, saber y llevar adelante estas tecnologías innovadoras, en el diseño con los procesos participativos permite generar procesos de inter aprendizajes, de concientización y de construcción de una visión comunitaria y de un aprendizaje respecto al ambiente, en este caso se está pensando en muchísimos tipos de energía y tecnología que no daña a la población.

Respuestas y comentarios de Sabina Gonzales

Nosotros tenemos una evidencia que través de la organización decidimos cómo hacer la compra de terrenos y con quienes vamos a comprar, entonces no utilizamos las inmobiliarias porque son intermediarios y siempre suben el precio del suelo. Si hay un terreno, lo que hacemos es buscar directamente a los dueños y hacemos la negociación y a través de la organización, que es la que lleva adelante la decisión.

Referente al tema del deslizamiento de la ciudad de La Paz a quien se tiene que beneficiar si al padre, a la madre, al hijo o a los inquilinos, ustedes saben que quien sufre de la necesidad de vivienda es la mujer, ella busca donde cobijar a sus hijos, entonces aquí lo que se tiene que ver es a través del municipio que es la instancia cercana, ellos saben la historia de la familia y también se tiene que formar una comisión donde haya mayor participación también transparencia para dar las solución de justicia que corresponde.

Lamentablemente la mayoría de las construcciones hechas por los pobladores no cuenta con criterios técnicos, por tanto es fundamental que la asistencia técnica sea facilitada no sólo por los municipios, las gobernaciones sino también por las universidades y colegios de profesionales. La asistencia técnica que necesitan las organizaciones no solo es para la parte constructiva, también se necesita asesoramiento legal, económico, social, es decir la asistencia técnica y acompañamiento de los procesos de autogestión necesitan un aporte interdisciplinario.

En el año de 1984 hemos hecho el recorrido a todos los departamentos de Bolivia y hemos querido formar la confederación de inquilinos pero no lo hemos podido hacerlo porque cada departamento tiene sus características de organización. Pero estamos conscientes de que es importante lograr una nivel de organización nacional que aglutine y fortalezca a todas las organizaciones que luchan por la vivienda, ese es un desafío que tenemos que encararlo muy pronto.

Nosotros en la organización de inquilinos de Tarija hemos hecho una ficha social bajo juramento y a través de las trabajadores sociales hemos visitado a cada una de las familias y se ha verificado si evidentemente no tenían casa, y a través del certificado de no propiedad de Derechos Reales hemos dado el beneficio a cada una de las familias, de esa forma venimos trabajando para garantizar la vivienda a los que realmente necesitan para vivir y no para acumular como ocurre por ejemplo en los planes del gobierno donde no se hace una buena selección de los adjudicatarios y aparece gente que se aprovecha y acumula más casas de las que necesita para vivir.

FORO TEMÁTICO 4: MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS

Moderadora: Patricia Urquieta CIDES UMSA

PANEL 1

El paradigma de la propiedad y su relación con las competencias municipales para el ordenamiento territorial y la gestión de suelo. Dr. Alejandro Florián - Hábitat International Coalition, Colombia



Alejandro Florián de Borbón¹⁹⁷



Paradigmas y creencias que aparentemente hemos superado

Algunos paradigmas, hábitos y creencias que la humanidad por siglos considerada como verdades inamovibles, la historia ha demostrado como en un momento dado, transformaciones sociales, políticas y económicas han

¹⁹⁷ Abogado, Universidad Externado de Colombia. Asesor y analista para organizaciones sociales sobre asuntos jurídicos en los procesos urbanos de hábitat y vivienda popular desde 1982. A partir de 1985 fue miembro del equipo de trabajo de la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular (FEDEVIVIENDA), fue director ejecutivo (1991 y 2009). Sus principales actividades y contribuciones se realizaron en el debate público sobre derecho a la vivienda, en el ámbito de los asentamientos humanos y los métodos e instrumentos para el desarrollo de programas de mejoramiento de barrios y viviendas, inspirados en los conceptos de producción social del hábitat y el derecho a la ciudad. Fue director regional para América Latina del Centro para Promoción del Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) en su sede de Bogotá (2011). Actualmente es miembro del Consejo Directores de la Coalición Internacional Hábitat (H.I.C.), miembro del Consejo Directivo del Centro Nacional de Estudios de La Construcción en Colombia (CENAC). Es docente del módulo habitabilidad y derecho a la vivienda de la especialización en Derecho Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de los Andes en Bogotá.

dado lugar al derrumbe definitivo de algunas de esas verdades inamovibles y hoy la humanidad mirando atrás se pregunta, ¿pero cómo era posible creer o tolerar aquello?

Que el mundo era plano y que la tierra, era la que giraba alrededor del sol; que era posible esclavizar y traficar con humanos, que los pueblos no tenían derechos frente a los gobernantes y tiranos, que las mujeres no tenían derecho al voto, etc. Estas creencias y paradigmas fueron superadas por evidencias y razones que hoy hacen parte de lo que con orgullo se presenta como el progreso y la civilización. Sin embargo, esta introducción optimista es por supuesto relativa porque como sabemos aún nos falta mucho para considerar por ejemplo, que los Derechos Humanos se respetan al 100%, o que el derecho al voto femenino es suficiente para superar siglos de tradición y cultura patriarcal y sus prácticas.

Algo semejante sucede con el paradigma de la propiedad privada y más precisamente con la preponderancia del derecho de propiedad sobre otros derechos de los seres humanos y las consecuencias de esta preponderancia en la cultura y la vida cotidiana. En la cultura porque su exagerada preponderancia tiende a acrecentar conductas y comportamientos individualistas y en la vida cotidiana, porque se convirtió en el atributo privilegiado para la interpretación y transacción de los recursos que la humanidad requiere para su subsistencia. Hoy en día todos los bienes y recursos materiales e inmateriales son susceptibles de propiedad privada y existe un enorme afán por conseguir que todo tenga dueño para que pueda entrar en el comercio y los juegos especulativos.

Quizá uno de los emblemas simbólicos más representativos históricamente de la propiedad privada y sus consecuencias es la propiedad sobre el suelo. Y en nuestros contextos los suelos mejor localizados, se reservan para “engordar”, generando “escasez” por un lado y apetito de propiedad por otro lado, combinación que ha soportado el vigor los negocios inmobiliarios y toda su “cadena de valor” y sus “benéficos impactos” en la economía y el empleo. Sin embargo en un planeta que necesita albergar con seguridad y dignidad a sus habitantes, ¿nos podemos dar el lujo de continuar privilegiando la prevalencia del derecho a la propiedad privada sobre el suelo? a sabiendas que el suelo bien localizado es una condición para prevenir el crecimiento desordenado de los asentamientos humanos y sus consecuencias de vulnerabilidad e impacto ambiental.

La supremacía del derecho a la propiedad privada está siendo cuestionada

Aun cuando el “reconocimiento” de la propiedad privada como derecho, haya significado en el mundo de la cultura occidental un emblema de progreso, libertad, democracia, civilización e incluso de modernidad y en efecto no podemos ignorar su capacidad ordenadora y central en el desarrollo económico, claramente el resultado social ha sido el de la concentración de la propiedad y la exclusión de las grandes mayorías de la población, además de la “utilización” del estado para legitimar despojos y mantener privilegios sustentados en la propiedad privada.

Para este evento, los colegas me han invitado, básicamente para relatar algunos progresos conceptuales, legales y jurisprudenciales sobre el tema de la propiedad privada en Colombia y sus consecuencias en el desarrollo de instrumentos legales orientados al ordenamiento y el desarrollo territorial que resultan pertinentes para alimentar los debates sobre competencias de las autonomías y municipios en Bolivia, en la medida que según nuestros colegas nos lo han informado, dichas competencias tendrán importantes componentes dedicados al ordenamiento territorial y en consecuencia a las funciones de gestión del suelo para racionalizar el desarrollo urbano y rural.

El primer elemento que nuestro caso fue central para avanzar en la discusión sobre el alcance de la propiedad privada se da en una reforma constitucional de 1936, donde los constituyentes introdujeron la noción de función social de la propiedad con argumentos como el de “corregir” el ejercicio, arbitrario y egoísta de los derechos por los particulares y entre ellos el de la propiedad.

Para un país que venía de varias guerras civiles en el siglo 19 con sus consecuencias colaterales de apropiaciones de hecho y despojos de los distintos bandos en cada episodio, en donde los ganadores imponían su voluntad al estado que fue legitimando poderes basados en la propiedad privada y el latifundio, la reforma de 1936, fue un hito crucial, que limitó la propiedad y le impuso obligaciones, algo inconcebible para quienes creían en el absolutismo y la supremacía del derecho de propiedad sobre todos los derechos.

Esta noción de la “Función social de la propiedad” comenzó a abrir el camino para los varios intentos que hemos tenido de redistribución de la propiedad rural a través de programas denominados como “reforma

agraria”, propósito que aún no logramos y que muchos analistas lo consideran como el centro del conflicto social y político por el que Colombia ha atravesado los últimos 50 años, sin embargo, la noción de función social de la propiedad ha seguido vigente y poco a poco ha ido incorporándose a los debates, académicos, políticos y sociales, al punto que en 1991 con una nueva reforma constitucional, el derecho de propiedad no solo mantuvo el principio de función social, sino que además se complementó con la noción de función ecológica inherente, ampliando poderosamente los límites y obligaciones de la propiedad en función de los intereses generales de la sociedad.

Consecuentemente con esta evolución conceptual en cuanto al derecho de propiedad, la constitución del 91 también introdujo el principio de participación de las entidades públicas en las plusvalías que generen sus acciones urbanísticas y ordenó que la regulación de la utilización del suelo urbano estuviera orientada por el interés común.

Cabe recordar que esta constitución de 1991, también creó la Corte Constitucional, institución que ha tenido un importante papel, desarrollando a través de sus decisiones jurisprudenciales, los contenidos y alcances de los principios mencionados, con lo cual hoy se podría afirmar que la propiedad privada en Colombia es un derecho sí, pero con obligaciones, establecidas para poder asegurar la función social y ecológica que vincula la propiedad con otros principio constitucionales como el de la solidaridad y que en consecuencia admite que en situaciones donde deba prevalecer el interés general, se establezcan regulaciones por parte de las autoridades, que limiten, condicionen o reduzcan facultades del derecho de propiedad.

Por supuesto que estas concepciones no han estado exentas de controversias políticas, jurídicas, e incluso de violentos conflictos aún vigentes.

Asomos de nuevos tiempos.

A pesar de las dificultades, sectores y tendencias progresistas de los partidos en Colombia, han posibilitado el desarrollo de instrumentos legales de ordenamiento y desarrollo territorial, basados en la interpretación de los principios y disposiciones constitucionales mencionadas.

Tal es el caso de la Ley 388 de 1997, que estableció el marco conceptual y legal de las competencias de los municipios para realizar las funciones de ordenamiento territorial y gestión de suelo.

Dado el alcance de este evento, voy a describirles tres de los instrumentos que esta ley nos aportó y sus consecuencias prácticas, para ilustrar el sentido positivo que traería este tipo de discusión en el presente de Bolivia y sus transformaciones institucionales.

Una situación generalizada en casi toda la región, en ámbitos urbanos es la presencia de numerosos predios localizados en áreas ya urbanizadas, que permanecen sin construir, por muchos años, simplemente esperando que el paso del tiempo y las acciones de inversión y desarrollo que realiza la colectividad (vecinos y gobierno local) le vayan engordando el precio del terreno, o aquellos predios que están en áreas de expansión ya declaradas por la ciudad y no realizan acciones para su urbanización o construcción, mientras la demanda de vivienda social crece y florecen los mecanismos informales de asentamiento. Estas situaciones están contempladas por el instrumento **Desarrollo y construcción prioritaria** de la ley 388/97 que dice lo siguiente.

Artículo 52º.- Desarrollo y construcción prioritaria. A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre:

1. Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.

3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

“Lo anterior sin perjuicio de que tales inmuebles pueden ser objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación de que trata la presente Ley.”

Mediante este instrumento, la Ciudad de Bogotá, en 2008, inició un proceso de identificación y calificación, encontrando que existían 731 predios de diferentes tamaños que cabían dentro de la descripción prevista por el art 52 de la ley y en consecuencia realizó la declaratoria de desarrollo prioritario, para movilizar aproximadamente 791 hectáreas de suelo urbano. Naturalmente los procesos administrativos y legales de esta medida sin precedentes, tomaron el tiempo que una curva de aprendizaje requiere y durante este año (2012) comienzan a “madurarse” los plazos en donde comenzarán a ejecutarse las consecuencias del desarrollo prioritario y la ciudad dispone hoy de una oferta complementaria de terrenos donde podrá orientar la construcción de vivienda social.

Otra situación frecuente por no decir típica en nuestros procesos de desarrollo urbano, consiste en que el anuncio de una obra o inversión pública, que generalmente es de magnitud e impacto importante, (por ejemplo una avenida, un acueducto etc) dispara de inmediato los precios de los predios e inmuebles de las zonas de influencia, llegando al caso que durante los procesos que pueden durar varios años, si la ciudad requiere algunos predios o inmuebles en tales áreas, debe comprarlos a precios que han incorporado la plusvalía que la propia ciudad con su anuncio y sus obras ha generado.

Para corregir esta inequidad la ley 388 incorporó la figura del **Anuncio de proyectos**. El parágrafo 1 del artículo 61 de la ley 388 de 1997 establece que al valor comercial en la adquisición de inmuebles por parte del Estado para la ejecución de obras de utilidad pública se le debe descontar el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública.

La aplicación práctica de este instrumento implica una capacidad administrativa de la ciudad o municipio para establecer con claridad los precios catastrales de los predios e inmuebles y la zona de influencia de la obra, antes de hacer los anuncios correspondientes, para lo cual existe una reglamentación técnica.

De esta manera se establece un referente objetivo para calcular las variaciones de precios y las plusvalías que van apareciendo en los procesos, de manera que la administración de la ciudad tiene un elemento de control a la especulación y eventualmente de negociación ante la necesidad de utilizar suelos de esas áreas de influencia para propósitos públicos.

La ciudad de Bogotá ya ha utilizado este instrumento en varios proyectos y el efecto se puede considerar positivo, y benéfico desde muchos puntos de vista; por ejemplo, para establecer condiciones de equidad que facilitan las negociaciones, reducir los costos fiscales o la adquisición de predios, el aumento de la capacidad técnica del catastro su actualización etc.

Otras fuentes para alimentar estos procesos

Una breve consideración adicional para buscar puntos de convergencia y nueva fuentes que nos permitan avanzar en estas reflexiones sobre competencias locales en materia de planeación y ordenamiento territorial y gestión de suelo desde una perspectiva más humana y sostenible.

Nuevos paradigmas que relativizan y “colocan en su lugar” al derecho a la propiedad privada, están emergiendo, también desde la evolución del derecho público en el ámbito del Derecho Urbano. Allí, han ido surgiendo inquietudes y tensiones, frente a su papel y prevalencia.

En cuanto a su significado y potencial social estratégico, que se debate entre ser considerado un simple instrumento regulatorio del “statu quo” en un mundo de prevalencia de la propiedad privada frente a tareas como el planeamiento y la gestión de vivienda social, o como herramienta que establece límites y cambia las

jerarquías dentro del ordenamiento jurídico para neutralizar la prevalencia de la propiedad sobre el suelo, y poder así enfrentar desafíos colectivos de magnitudes sin precedentes para los humanos, como la necesidad de acciones positivas y racionales de ordenamiento territorial para adecuarnos y adaptarnos a los recursos naturales y los fenómenos como el cambio climático. Gracias.

CLAUSURA DEL FORO

Anelise Meléndez, Red Hábitat



Anelise Meléndez¹⁹⁸



Red de Mujeres Líderes Barriales



Willma Ayala – Santa Cruz¹⁹⁹



Rosse Mary Irusta – Cochabamba²⁰⁰



Red de Mujeres Líderes Barriales²⁰¹

Sobre la Convocatoria y Participación

El propósito de realizar este Foro Internacional, con tan importante participación de colegas del HIC y de otros ámbitos académicos y sociales de la región de América Latina y España para compartir con todos/as ustedes las experiencias y reflexiones en relación a las políticas de vivienda que se están implementando en la región, se ha logrado ampliamente por la importante asistencia de diversos actores no sólo del Municipio de La Paz sino de otros municipios de nuestro país.

198 Lic. en Economía, de la UMSA, actual responsable del programa Derecho Humano a la Vivienda – Red Hábitat. Ha escrito numerosos artículos referidos al Derecho Humano a la Vivienda.

199 Lideresa cruceña y Educadora Popular, en lo local pertenece a la Asociación de Mujeres de los Distritos Municipales (AMDM), al Comité Consultivo de la Plataforma de la Mujer Contra la Violencia Hacia las Mujeres de S.C., desde 1995 a partir de su participación en el 1er “Encuentro de Mujeres Líderes Barriales” realizado en la ciudad de CBB – invitada por Red Hábitat, pertenece a la Red de Mujeres Líderes Barriales.

200 Nace en Oruro, decide radicar en Cochabamba allí trabaja como maestra en el Instituto Audiológico de Fe y Alegría (1988-1989), después como maestra de religión en el Colegio Santa Luisa de Marillac (1994-1996). Su capacidad y liderazgo la llevó a ser presidenta de la Junta vecinal de Villa Venezuela y miembro del Directorio del Distrito Municipal N°7 de la provincia Cercado. Fue líder del Comité de Agua y responsable del Club de Madres, dirigió cinco microempresas de este Club. Fue Secretaria General de la Asamblea Permanente de DDHH de Cochabamba (APDHC), Y directora de Planificación del Mecanismo de Control Social (MCS-C). Participo en cursos, talleres, seminarios, encuentros tanto en Bolivia como en los países de Cuba, Brasil, México, Perú, Argentina, Uruguay, Ecuador y Guatemala, eso le permitió adquirir capacidades para desenvolverse como panelista y conferencista sobre derechos humanos, salud y vivienda. Actualmente dirige una iniciativa que ya lleva diez años de desarrollo; como coordinadora del directorio “Hábitat Para la Mujer Comunidad María Auxiliadora”. Desde 1995 hasta la fecha es miembro de la Red de Mujeres Líderes Barriales.

201 La Red de Mujeres Líderes Barriales, fue conformada en 1995 cuando se realiza el 1er “Encuentro de Mujeres líderes Barriales”, en ella participaron mujeres de las ciudades de Santa Cruz, Sucre, Tarija, Cochabamba, Oruro, La Paz y El Alto. La Red - organizadas y empoderadas trabajaron arduamente a nivel nacional para que el Derecho Humano a la Vivienda este en la actual Constitución Política del Estado.



Esto significa que está empezando a calar cada vez con mayor profundidad el interés público por un derecho humano como es el derecho a la vivienda y hábitat adecuados reconocido en el Art. 19 de nuestra constitución. Esta nueva constitución cuya vigencia desde febrero del 2009 nos interpela a todos las y los bolivianos para construir los andamiajes normativos y de políticas públicas en el marco de una amplia participación ciudadana, que hagan posible no sólo el reconocimiento de los derechos sino su plena implementación y ejercicio.

Estos dos días hemos contado con la participación de autoridades de gobiernos autónomos municipales de La Paz, de El Alto; de las gobernaciones de La Paz y Tarija; han participado magistrados del Poder Legislativo; Concejales/as de La Paz, Tarija, El Alto, Potosí, Achocalla, Sucre, Cobija, Oruro y Cochabamba, saludamos muy fraternalmente a la presidenta del Concejo Municipal de Cochabamba, Arq. María Isabel Caer; Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Autonomías y Descentralización; representantes de organizaciones sociales; colegios de profesionales; académicos, universidades; organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional y muchos otros asistentes que sumaron 422 personas sobrepasando todas las expectativas que como organizadores nos habíamos planteado.

Este resultado de la convocatoria para motivar el interés de los actores sociales e institucionales vinculados al tratamiento de la vivienda y hábitat en nuestro país se debe a las articulaciones y alianzas que caracterizan el trabajo de Red Hábitat que en su calidad de Secretaria Pro Tempore del Foro Permanente de la Vivienda ha organizado este espacio. Resaltamos la acción sinérgica con la Articulación de Mujeres por la Equidad e Igualdad (AMUPEI), con la Red Nacional de Mujeres Líderes Barriales (RMLB), con la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL), con la Alianza de Mujeres del Municipio de La Paz, con la Comunidad de Derechos Humanos y con la Red Nacional de Asentamientos Humanos, quienes han multiplicado la información del Foro y posibilitado esta importante participación tan diversa que esperamos a futuro asuman cada vez mayor compromiso para promover los derechos a la vivienda, hábitat y ciudad.

Resaltamos de forma muy especial la presencia del Sr. Alcalde de La Paz, Sr. Luis Revilla, y su intención de tomar en cuenta los aportes de este Foro como importantes insumos para impulsar acciones en el municipio de La Paz orientadas a mejorar las condiciones de vivienda y habitabilidad en beneficio de su población.

Tanto la intervención del Sr. Alcalde como la del Arq. David Quezada, Director de Red Hábitat y de la Lic. Ivonne Farah, Directora del CIDES, hacían referencia a las difíciles condiciones topográficas y de riesgo que presenta el municipio, especialmente la ciudad de La Paz que concentra más del 93 % de la población del municipio, donde los últimos años se han registrado lamentables episodios de deslizamientos y otros eventos producto de sus propias características geológicas pero agudizadas por efectos del cambio climático que han determinado la pérdida de muchas viviendas y dejado a muchas familias en situaciones de alta vulnerabilidad.

El mega deslizamiento vivido en la ciudad de La Paz en febrero del 2011 ha despertado muchas reflexiones en relación a las condiciones de seguridad de la ciudad y sus asentamientos, a partir de ello la ciudad y sus autoridades han impulsado mayores acciones de prevención para evitar nuevos desastres, se cuenta con un mapa de riesgos actualizado que nos da una clara radiografía de la vulnerabilidad y riesgo en que se encuentran una gran parte de los barrios de la ciudad. En este sentido, no solo es una opción para el gobierno municipal de La Paz, sino una responsabilidad la atención de la vivienda en su relación con la gestión territorial, la gestión del suelo y la gestión de riesgos en su ámbito de jurisdicción y en especial en la ciudad de La Paz.

La utilidad de las experiencias y reflexiones planteadas en este Foro para el proceso que vive Bolivia

Es un momento fundacional para Bolivia, vamos caminando hacia la construcción de un Estado Unitario, Plurinacional, Autonómico de Economía Plural, donde las competencias en materia de vivienda y hábitat han dejado de ser una responsabilidad únicamente del nivel central del estado. Hoy nos toca construir las condiciones para el ejercicio de las autonomías donde la atención a la vivienda y hábitat adecuados debe estar presente.

Si bien, la vivienda y hábitat, es una materia de competencia concurrente no puede ni debe significar la ausencia en su atención de las autonomías municipales porque la resolución de la vivienda requiere de competencias vinculadas a la gestión territorial y la gestión de suelo y estas si son competencias exclusivas donde su actuación es autónoma con plenas capacidades gubernativas para legislar, reglamentar y ejecutar acciones y políticas públicas en beneficio de la población que hábitat en los municipios.

De las diferentes intervenciones presentaciones podemos resaltar las siguientes reflexiones y aprendizajes:

- a) Respecto a las políticas públicas de vivienda, el caso de Chile y Costa Rica, nos alertan nuevamente de algo que venimos repitiendo desde la sociedad civil, la compleja y multidimensional problemática de la vivienda no se resuelve solamente con una política de financiamiento para construir más y más casas que generalmente para los sectores de baja renta se traducen en una suerte de campamentos generando segregación y segmentación que repercuten en la calidad de vida de la gente que para vivir dignamente también requiere de otros componentes del derecho a la vivienda en su relación vinculante con otros derechos sociales, económicos y culturales como son el trabajo, la salud, la educación y el derecho a la ciudad.

Las políticas de vivienda deben ser integrales garantizando en primer lugar el acceso a suelo seguro en diversas formas de propiedad y tenencia, no solo la propiedad privada es la que garantiza una efectiva realización del derecho a la vivienda, sistemas de financiamiento diversas que puedan atender tanto el acceso como el mejoramiento de la vivienda, de la forma en que se ha impulsado la densificación en Villa el Salvador (DESCO-Perú) donde la Asistencia Técnica es un instrumento valioso para hacer útil y sostenible la inversión que hace la gente en su vivienda.

La visión mercantilizada de la vivienda que promueve el mercado y sus esquemas de financiamiento hipotecario de la vivienda han provocado en el mundo una crisis generalizada, la experiencia española que fue expuesta debe ser un importante insumo para el debate y reflexión a nivel nacional porque también en Bolivia estamos viviendo un boom de la actividad inmobiliaria que está incrementando el stock de vivienda sin una precisión clara de los destinatarios. Los datos existentes en Bolivia hacen deducir que lo prioritario no es construir más vivienda, existe un sobre stock en relación al número de hogares, que lo prioritario es mejorar las más de un millón de viviendas que sufren algún grado de inadecuación.

- b) Las exposiciones vinculadas al Derecho a la Ciudad, Derecho a la Vivienda, el Estatuto de la Ciudad, realizadas por Lorena Zarate y Evaniza Rodrigues, respectivamente, nos muestra el enorme avance normativo del reconocimiento de estos derechos pero que sin embargo su realización al depender de políticas públicas está rezagado, incluso en Brasil donde los avances son significativos los movimientos sociales luchan permanentemente por hacer posible la vigencia de políticas públicas que beneficien a las grandes mayorías. Esto nos alerta a la necesidad de impulsar el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que hagan posible la exigibilidad del cumplimiento del derecho constitucionalizado a la vivienda y hábitat adecuados evitando que solo sea un bonito texto e impulsado propuestas para hacer efectivo el derecho a vivir seguros, en paz y con dignidad.
- c) Un especial interés del Foro fue analizar los alcances del ámbito competencial que en materia de vivienda y hábitat, contempla la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez y cuáles serán los desafíos, oportunidades y limitaciones de su implementación por parte de los gobiernos municipales. Para este propósito tuvimos la exposición de un experto español, Juli Ponce

Sole, que apelando a la utilidad del derecho comparado, sin ánimo de implantar sino de fecundar, nos deja una amplia agenda para el debate y la reflexión en un aporte elaborado específicamente mirando esta novedosa experiencia boliviana que transita a las autonomías donde sin duda la atención de la vivienda y hábitat será central no solo en el campo normativo, empezando por las Cartas Orgánicas y Estatutos Autonómicos, sino también en políticas públicas locales en el marco de sus competencias.

Quedó claramente establecido la relación de la vivienda con la planificación territorial, la planificación urbana, la gestión del suelo, la función social de la propiedad privada y cómo estos entretengan una compleja relación competencial en los diferentes niveles autonómicos en España, que a la vez de generar conflictos abre un campo de oportunidades y que puede también suceder en Bolivia si no se asumen las previsiones que en cada caso corresponda. Juli Ponce Solé nos decía, que nosotros en la Constitución al haber incorporado un hábitat adecuado, y no solo vivienda, estamos dando un camino expedito a los gobiernos municipales para ejercer sus competencias autonómicas, reconociendo que la incorporación del derecho a la vivienda en la constitución boliviana es vanguardista, mucho más amplia que la constitución española.

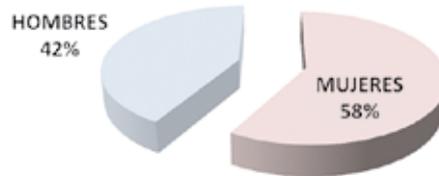
- d) La experiencia del Ecuador presentada por la concejala Luisa Maldonado, que a través de sus luchas sociales por la vivienda y la economía solidaria se proyecta políticamente y hace posible la aprobación de una Política de Vivienda y Hábitat para el área metropolitana de Quito, incluso en ausencia de una política estatal. Significa que si existe voluntad política de los niveles sub nacionales se puede avanzar en la atención de la vivienda, aun si a nivel central del Estado no existe un marco referencial de políticas generales de vivienda y hábitat.
- e) Las reflexiones que nos plantea Eduardo Reese de interpelación a los modelos de planificación que no tienen nada que ver con la forma en que se construyen las ciudades latinoamericanas. Es una recomendación oportuna porque el Gobierno Municipal de La Paz, y seguramente los otros municipios tienen que encarar en el marco de la nueva constitución un enfoque diferente en la planificación. Lo está haciendo el Gobierno Municipal de La Paz, con su Plan 2040, que está en proceso de elaboración y que por primera vez incluirá al Plan de Ordenamiento Territorial las dimensiones del desarrollo humano, económico productivo, ambiental y cultural y donde las directrices para la atención de la vivienda y hábitat no podrán estar ausentes.

La planificación, las plusvalías urbanas, la función social de la propiedad, reforma urbana, son temas que debemos abordar con seriedad porque de ahí derivan una serie de instrumentos para el desarrollo integral que permitirán no solamente eliminar la segregación sino la propia pobreza, porque de esta manera estaremos generando mecanismos de política pública incorporando la planificación de una manera integral e integrada y como una construcción colectiva.

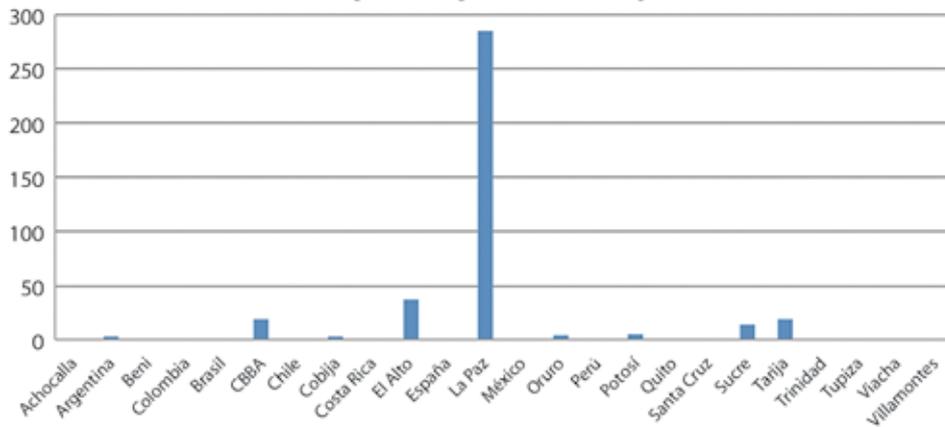
El Foro, la Conferencia y el Conversatorio, un paquete de actividades organizadas para aprovechar la presencia de los invitados internacionales se planteó la expectativa de sensibilizar e incidir en las autoridades nacionales, locales, en las organizaciones sociales y ciudadanía en general sobre las políticas públicas que harán posible el goce y realización de los derechos a la vivienda y hábitat adecuados en los ámbitos descentralizados y autonómicos municipales a partir de un espacio de diálogo horizontal de intercambio con invitados internacionales con larga y reconocida trayectoria en la materia de planificación territorial, suelo, vivienda y hábitat. Creemos haber logrado esta expectativa, la agenda que nos deja el Foro es de luchas, de la necesidad de impulsar el desarrollo normativo secundario que permita el cumplimiento de competencias en materia de vivienda y hábitat, en un sentido cooperativo de coordinación, no de vulneración de aquellas competencias constitucionalizadas. Muchas gracias por su participación, la convocatoria ha sobrepasado lo que esperábamos lo cual hace este evento exitoso.

DATOS ESTADÍSTICOS DE PARTICIPACIÓN

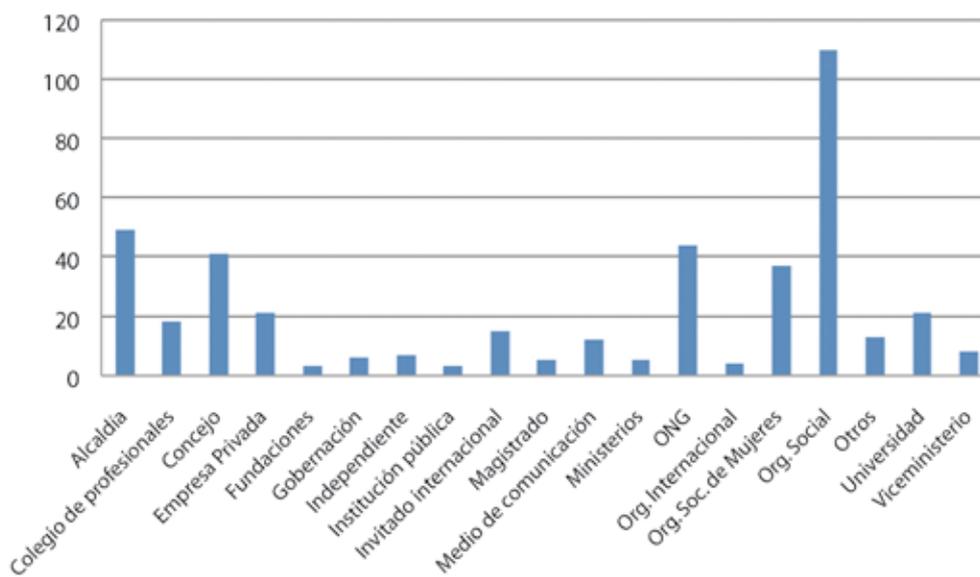
Participación por Género Foro Internacional



Participación por ciudad / país



Participación por institución



PARTICIPANTES

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
1	ABEL REINALDO SILVESTRE SOSA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
2	ADRIANA GUAMÁN FLORES	EA	AMUPEI
3	ADRIANA YÁÑEZ	EA	AMUPEI
4	AGUSTINA CALLE	LP	CENTRO DE MADRE
5	AIDA AMALIA TICONA DÍAZ	EA	GAMEA - SEGURIDAD CIUDADANA
6	ALAN CORTEZ	LP	CIMDER
7	ALAN OCTAVIO VERA VELASCO	LP	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS SERVICIO Y VIVIENDA
8	ALBERTO YUCRA	LP	UNICOM - RED HÁBITAT
9	ALBERTO RAMIRO CABALLERO	LP	INDEPENDIENTE
10	ALEJANDRO FLORIÁN	BOGOTÁ/COLOMBIA	FEDEVIVIENDA
11	ALFREDO HUALLPA MACHACA	LP	CECIT
12	ALICIA PILLCO QUECAÑA	LP	P.U.
13	ÁLVARO BLONDEL	LP	GAMLP
14	AMANDA PALACIOS	LP	AMUPEI
15	ANA DAZA V.	LP	COMITÉ DE SALUD
16	ANA FALÚ	ARGENTINA	RED MYH
17	ANA MARÍA BALLESTEROS	CBBA	RMLB
18	ANA MARÍA MERCADO	LP	AMAZ-CCO
19	ANA ROSA VERA	SUCRE	HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL
20	ANA SUGRANYES	SANTIAGO DE CHILE	HIC
21	ANAHI VILLARROEL	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
22	ANDREA ALANOCA	LP	T.V.U.
23	ANDREA CARRASCO	LP	INDEPENDIENTE
24	ANDREA GUTIÉRREZ	EA	RED HÁBITAT
25	ANDREA VEIZAGA	LP	CORASA
26	ANGÉLICA ARGOTE	LP	ALIANZA DE MUJERES
27	ANGÉLICA SILES PARRADO	LP	MODESTA SANJINEZ
28	ANTONIO CASAS QUINO	LP	OMAK
29	AYLIN ORELLANA TORRICO	LP	GAMLP PLAN 2040
30	ELIAS APAZA	EA	GRÁFICO
31	ANTONIA LARGO LEÓN	PT	GAMP
32	ANTONIO MAMANI FERNÁNDEZ	LP	GAMLP - DOT-UDOR
33	ANTONIO ELÍAS	LP	SOCIEDAD CIENTÍFICA ARQUITECTURA / UMSA
34	ARIEL DÁVILA	LP	GAMLP
35	ARMANDO VARGAS	CBA	CONCEJO MUNICIPAL

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
36	AUGUSTO SELÁEZ	LP	SEHABITA
37	BÁRBARA LIMA	LP	CENTRO FEMENINO VICTORIA
38	BEATRIZ FERNÁNDEZ	LP	GAMLP SEGURIDAD CIUDADANA
39	BEATRIZ ZEGARRA	CBA	CONCEJO MUNICIPAL DE COCHABAMBA
40	BENEDITO ROBERTO BARBOSA	BRASIL/SÃO PAULO	UMM-SP
41	BRETANIA ALCON	LP	CIAP PLATAFORMA HÁBITAT
42	BETZY ZAMORANO	SUCRE	RED DE MUJERES LÍDERES DE SUCRE
43	BLANCA ZUÑAGUA	LP	RED HÁBITAT
44	BONY MORALES	LP	VMVU
45	BORIS SANTIBÁÑEZ	LP	HAMPATURI
46	CARLA ONOSTRE	LP	KORI PANCARITA CEPROSI
47	CARLA ROSARIO PAGO TARQUI	LP	
48	CARLOS ANAGUA	LP	RED HÁBITAT
49	CARLOS CARRASCO	LP	INTENDENTE
50	CARLOS MAMANI CANAVIRI	EA	AGEC
51	CARLOS RAMÍREZ	LP	CONCEJO
52	CARMEN E. BRAVO	SUCRE	AMUPEI
53	CARMEN GONZALES	COSTA RICA	FUPROVI
54	CARMEN LARUTA	LP	CONEXIÓN
55	CARMEN ROCHA	LP	VMVU
56	CARMEN ROSA PATIÑO	TJA	CONCEJO
57	CARMEN SALCEDO	EA	AMUPEI
58	CARMEN VILLEGAS	LP	AMUPEI
59	CATALINA TUMIRI	LP	FEJUVE
60	CECILIA VARGAS	LP	FUNDACIÓN LA PAZ
61	CIPRIANA CRUZ	LP	AMUPEI INGAVI
62	CLAUDIA AMONZABEL	LP	LEMNA
63	CLAUDIA MALDONADO G.	LP	VMVU UVEVE
64	CLAUDIA MIRANDA Z.	LP	ATM-GAMLP- DGIR
65	CLAUDIA PINTO	LP	GAMLP
66	CLAUDIA TARRAGA LIQUEN	LP	
67	CONSUELO OSUNA	LP	CONCEJO GAMLP
68	CRISTIAN INCA COPA	EA	CMJD-8
69	CRISTINA MAMANI	LP	ASOCIACIÓN DE CENTROS DE MADRES
70	DANIELA ORTIZ	LP	

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
106	FÉLIX QUISPE	LP	PRESIDENTE JUNTA ESCOLAR
107	FERNANDO CASTILLO	LP	C.D.A.L.P.
108	FERNANDO CERRUTO	LP	UMSA ING. CIVIL
109	FIDEL NINA HUANCA	LP	ALCALDIA PUCARANI
110	FIDELIA ARUQUIPA	CBBA	PLATAFORMA MUJERES
111	FILEMÓN CHOQUE	LP	CMR
112	FLORA ROMERO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
113	FLAVIO HUMBERTO DORADO CÁCERES	LP	GAMLP- PLAN 2040
114	FRANCISCA FUENTES QUISPE	PT	CONCEJO MUNICIPAL DE POTOSÍ
115	FRANCISCA CALLISAYA ZAPANA	LP	UNITED CHANGE
116	FRANKLIN LLANOS MOLINA	LP	DIRECCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA GAMLP
117	FRANZ ILLANES MORALES	LP	COMITÉ CIVICO POPULAR
118	FRANZ NELSON JAHUIRA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
119	FREDDY BLANCO	LP	COVVIPO
120	FREDDY JARANDILLA	EA	CONCEJO ALTO
121	FREDDY SIMÓN CONDORI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
122	FREDDY TARCARA	TUPIZA	CONACH-W
123	FREDDY YUCRA	TJA	CONCEJO
124	GABRIELA COSTA	COBIJA	BARTOLINA SISA
125	GABRIELA MARTÍNEZ	TJA	MOVIMIENTO SIN TECHO
126	GABRIELA MERY MORALES AYLÓN	LP	TSECTS
127	GABRIELA VALENCIA	LP	CDH
128	GENARO PAIVA	LP	UMSA
129	GEOGRAN QUISPE MAMANI	ORURO	HCMO
130	GEORGINA SANDOVAL	MEXICO	CASA Y CIUDAD
131	GERTRUDYS BLANCO QUISPE	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
132	GIANINA CARRASCO MIRANDA	LP	UN TECHO PARA MI PAÍS
133	GILBERTO LÓPEZ	LP	GMP
134	GIMENA AGUILAR	LP	VMVU
135	GLADYS MAMANI	LP	ACO LA PAZ
136	GLADYS MÁRQUEZ	LP	IIADIC
137	GLADYS VALDEZ	LP	AMUPEI
138	GLORIA SAGÁRNAGA	LP	AMUPEI
139	GLORIA RÚA	LP	CENTRO FEMENINO VICTORIA
140	GLORIA LIZARRAGA	LP	MUDDO AMESVIBI
141	GONZALO AYALA	LP	UMSA

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
71	DANNY BRAVO	LP	RED HÁBITAT
72	DARWIN LIMA	EA	CMJD-8
73	DAVID BARRIENTOS	LP	UMSA - FAADU
74	DAVID HERRADA	CBBA	ALCALDIA CBBA
75	DAVID QUEZADA	LP	RED HÁBITAT
76	DELIA MARINA YUJRA CH.	LP	CONSULTORA - MUNICIPIO DE HUATAJATA
77	DENNIS BARRAL	EA	RED HÁBITAT
78	DORIS ZARATE CUIZA	PT	CONCEJO MUNICIPAL POTOSÍ
79	DOUGLAS VALLEJOS	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
80	EDDY ANDRADE	LP	
81	EDGAR SUCRE	LP	PRENSA
82	MARY EDITH RIVERA	SUCRE	CENTRO DE INICIATIVA LOCAL SUCRE
83	EDUARDO MIRANDA ENCINAS	TJA	GOBERNACIÓN TARIJA
84	EDUARDO REESE	ARGENTINA	UNIVERSIDAD GRAL. SARMIENTO
85	EDUARDO SARDINAS	PT	CONACH-W
86	EDWIN CARVAJAL VALDEZ	LP	GAMLP
87	EDWIN CAZÓN SORUJO	LP	CONCEJO MUNICIPAL GAMLP
88	EDWIN JALDÍN F.	LP	CIDUR
89	EDWIN CONDORI VICUÑA	TJA	FEDINVIT
90	EIMI MAIDA PAREDES	LP	C.M. FUNDACIÓN LA PAZ
91	ELIZABETH CHAMBI	LP	UMSA
92	ELIZABETH HUMÉREZ	LP	AMUPEI
93	ELIZABETH VELÁSQUEZ	EA	UNICOM-RED HÁBITAT
94	ELY BLANCO BLANCO	LP	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS SERVICIO Y VIVIENDA
95	ENRIQUE VEGA	LP	COMPLEJO
96	ERACLIO CONDORI	LP	FDUTCLP TUPAC KATARI
97	EUGENIA MARZA	CBBA	MANCOMUNIDAD PUCARA GRANDE
98	EUGENIA SIÑANI CONDORI	LP	COMUNIDAD IRPA CHICO
99	EVANIZA RODRÍGUEZ	BRASIL/SÃO PAULO	UNMP ENRU
100	EVERALDO MAMANI	LP	GAMJIM
101	FABIOLA QUINTANILLA	LP	CENTRO DE MUJERES FLP
102	FABIOLA TERÁN	LP	COLEGIO DE ARQUITECTOS EL ALTO
103	FANY QUILLA	PT	
104	FARID EMALQUI ROJAS	EA	REPLICADOR RED HÁBITAT
105	FELIPE CHOQUE	LP	GMLP CONCEJO

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
179	JHONATAN ELÍAS CALLISAYA GIL	LP	FEJUVE
180	JUAN ÁLVARO CISNEROS	LP	CRECER
181	JUAN CANCARI	LP	RTP
182	JUAN PINTO GUERRERO	LP	GAMLP
183	JUAN ISRAEL VELASCO VERA	LP	GAMLP
184	JUAN JOSÉ MONTES	TJA	FEDINVIT
185	JUAN MANUEL ARBONA	LP	INVESTIGADOR
186	JUAN PABLO ORTEGA	LP	CONCEJO MUNICIPAL GAMLP
187	JUAN RAMÓN AIKAPAIVA	LP	UMSA
188	JUAN REYNALDO FERNÁNDEZ	LP	JUNTA VECINAL PASANKERI
189	JUANA ACARAPI BLANCO	EA	RED HÁBITAT
190	JUANA MAMANI	CBA	COMITÉ CÍVICO
191	JUDITH NOEMÍ VELÁSQUEZ M.	LP	ALBERGUE
192	JULIO ALBERTO CASTILLO JUSTINIANO	LP	GAMLP-DSC
193	JULIO CALLE	LP	INTENDENTE
194	JULIO PONCE	ESPAÑA	UNIVERSIDAD DE BARCELONA
195	JULIO PONCE A.	EA	CISTEM
196	KATERINE NAVARRO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
197	LANDY JULIETA FLORES	LP	AMUPEI
198	LAURA APAZA SACA	LP	RED HÁBITAT
199	LAURA LIMA FAJARDO	ORURO	HCMO
200	LEIDA VARGAS	BENI	AMUPEI
201	LESLEY M. CAMPERO	LP	RADIO RKM 909
202	LETICIA MENDOZA GÓMEZ	LP	COLEGIO DE AQUÍTECTOS LP
203	LIDIA GALLARDO DE ARGOTE	LP	JUNTA DE JOKONI
204	LILIAN MIRANDA	LP	
205	LILIANA RAINERO	ARGENTINA	RED MUJER Y HÁBITAT
206	LILIANA CALDERÓN RADA	LP	FUNDACIÓN LA PAZ
207	LIZETT MARCELA NINA ALANOCA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
208	LLUVIA LASCANO	LP	CAB
209	LORENA LAMAR VELASCO	LP	AMUPEI
210	LORENA ZARATE	MÉXICO	HIC
211	LOURDES BARAHONA PARRADO	LP	COLEGIO DE ARQUITECTOS DE EL ALTO
212	LOURDES ARRATIA	LP	MAIER

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
142	GONZALO LEONARDINI	COBIJA	MUNICIPIO
143	GUSTAVO QUIJSBERTH	LP	CARE
144	GUADALUPE FLORES	LP	SOLIDARIA TV- PROGRAMA RESICATE
145	HANS EDEN OBLITAS	LP	UMSA
146	HAROLD MEJÍA	LP	RTP
147	HEIDI MENDOZA BARRAW	LP	GAMLP - DCC
148	HERENIA ALANOCA	LP	CCP AMAZ
149	HERNÁN APARICIO	LP	ARQUITECTO
150	HERNÁN ARANDA	CBBA	PROCASHA
151	HENRY MARIO AGUILAR A.	LP	COLEGIO DE ARQUITECTOS
152	HILDA CONDORI	COBIJA	CONCEJAL
153	INÉS CASSAMATHA	EA	HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD
154	INOCENCIA VELÁSQUEZ	SANTA CRUZ	R-M-L-B
155	IVONNE FARAH	LP	CIDES
156	INOCENCIO PACAJES	EA	CACEA
157	JACQUELINE ENRÍQUEZ	CBBA	COMITÉ ARTICULADOR
158	JAIIME LLANOS	LP	CONCEJO MUNICIPAL
159	JAVIER CRESPO TELLERIA	LP	GAMLP
160	JAVIER MONTERO	TJA	GAM BERMEJO
161	JEAN VETTRAINO	LP	IRD
162	JENNY CALLISAYA	LP	VICTORIA
163	JENNY VACAFLOR	ORURO	AMUPEI
164	JHENNY ESPINOZA	LP	MUNICIPIO 8
165	JIMENA FREITAS	LP	FUNDEPCO
166	JORGE SARAVIA	LP	COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PAZ
167	JORGE GUTIÉRREZ RAMOS	SUCRE	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
168	JORGE TICONA NINA	EA	REPLICADOR RED HÁBITAT
169	JORGE BONI	TJA	PRENSA
170	JORGE VALENZUELA	LP	PLAN 2040 GAMLP
171	JORGE DE LA ZERDA	LP	UMSA
172	JOSÉ LUIS ASSA FIRAHOA	EA	GAMEA
173	JOSÉ LUIS CARPIO	LP	FONDESIF
174	JOSÉ LUIS HUANCA CRUZ	LP	ARU
175	JOSÉ LÍPEZ TORDOYA	VILLAMONTES	GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL
176	JOSÉ LUIS LIMA JACOPA	ACHOCALLA	GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL ACHOCALLA
177	JOSEFINA CALDERÓN	LP	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS SERVICIO Y VIVIENDA
178	JOSEFINA VELA	LP	AMUPEI

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
213	LOURDES QUIJSE PARI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
214	LOURDES SALCEDO	EA	AMUPEI
215	LUCIA SARA VARGAS	LP	AMTIDES
216	LUCIA SILES COSTA	LP	UNTECHO PARA MI PAIS
217	LUCYA ZUÑIGA CLAVEL	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
218	LUCILA IPORRE	TJA	GAM BERMEJO
219	LUCIO ESTEBAN QUISPE	LP	ACHACHICALA
220	LUIS GUERRERO	LP	CADENA A
221	LUIS PRADO RÍOS	LP	EX - PRAHP
222	LUIS REVILLA HERRERO	LP	GAMLP
223	LUISA CHOQUE	CBBA	PROCASHA - COOPERATIVA
224	LUIS HERRERA LEÓN	LP	GAMLP
225	LUISA MALDONADO	QUITO	MUNICIPIO DE QUITO
226	LUZ ELENA DELGADO	LP	CONCEJO
227	LUZ HELEN QUINO LUNA	LP	MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES
228	LUZ PACHECO	LP	UNIV. CATÓLICA
229	CELMA CURCUI	LP	FENACOAB
230	MARIO BUSTAMANTE	LP	VICEMINISTERIO DE VIVIENDA
231	MABEL GÓMEZ	LP	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
232	MACARIO CORTEZ	SUCRE	GAMLP
233	MAGALI GUTIÉRREZ CATACTORA	LP	GAMLP DOT
234	MAGALY VALDEZ ZAPATA	LP	CONCEJO MUNICIPAL
235	MAGDALENA ALANOCA	SUCRE	UNTECHO PARA MI PAIS
236	MAITE MACHADO NINA	LP	GAMLP
237	MAYRA PORTILLO	LP	PIEB
238	MALKYA TUDELA	LP	JUNTA VECINAL
239	MANUEL FLORES	LP	CENTRO FEMENINO VICTORIA AMUPEILA PAZ
240	MARCELA CUENTAS	LP	VMVU
241	MARCELO DELGADO	LP	HCM
242	MARCELO NAVAS A.	SUCRE	SOCIEDAD DE INGENIEROS DE BOLIVIA
243	MARCELO HERRERA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
244	MARCO JOEL GARCÍA	EA	CIOEC BOLIVIA
245	MARGARITA ALTAMIRANO	LP	CR CHUQUISACA
246	MARGARITA RODRÍGUEZ	SUCRE	AMAZ-CCP
247	MARÍA ONTIVEROS	LP	AMUPEI
248	MARÍA CONRARCO M.	LP	

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
249	MARÍA DEL CARMEN ROCABADO	LP	GAMLP PLAN 2040
250	MARÍA DOLORES PEREIRA	CBBA	MARIA AUXILIADORA
251	MARÍA E. MIRANDA	LP	AMAZCLP
252	MARÍA ELENA BURGOS	LP	CONEXIÓN
253	MARÍA ELENA GÓMEZ	LP	CENTRO DE CULTURA POPULAR
254	MARÍA ELENA TORRES	EA	HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD
255	MARÍA ELENA VELÁSQUEZ	LP	CEPROSI
256	MARÍA ESCALANTE ESCALANTE	LP	MAC
257	MARÍA ESTHER ARZE	LP	C. ÉTICA TRAB. SOCIAL
258	MARÍA EUGENIA BARRENECHEA	LP	CDALP
259	MARÍA EUGENIA HURTADO	TRINIDAD	GAM TRINIDAD
260	MARÍA EUGENIA VELIZ	CBBA	COMUNIDAD MARIA AUXILIADORA
261	MARÍA ISABEL CAERO	CBBA	CONCEJO CERCADO CBBA
262	MARÍA J. PAREDES	LP	C.M. FUNDACION LA PAZ
263	MARÍA LOURDES BORJA	CBBA	RMLB
264	MARÍA LUISA MUÑOZ	LP	AMUPEI
265	MARÍA LUZ VILLARROEL	CBBA	AMUPEI CBBA
266	MARIEL CHOQUE JALLAZA	EA	PROGRAMA URBANO
267	MARÍA SILVERA HUARACHI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
268	MARÍA TERESA AGUILAR	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
269	MARIANA ENET	ARGENTINA	HIC
270	MARIELA SANTOS LAREDO	CBBA	FUNDACIÓN PROCASHA
271	MARINA MURILLO	EA	CONCEJO EL ALTO
272	MARIO PACOSILLO CALSINA	SUCRE	TRIBUNAL AGROAMBIENTAL
273	MARIO VÁSQUEZ	LP	UNIVERSIDAD
274	MARITZA JIMÉNEZ	LP	FUNDACIÓN LA PAZ
275	MARLENE CÁNDIDA BALBOA LUNA	LP	CENTRO DE MUJERES FUNDACIÓN LA PAZ
276	MARLENI ROSALES	SUCRE	CONCEJALA
277	MARLENE ZILBETY	LP	CTSB
278	MARTHA ACARAPI	EA	GAMEA
279	MARTHA GAVINCHA	LP	CEPROSI
280	MARTIN HURTADO	LP	CSUTCB
281	MARTHA ROMERO	TUPIZA	CONACH-W
282	MARTIN ACARAPI	EA	GAMEA
283	MAURICIO GUZMÁN	EA	GAMEA

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
319	PATRICIA BELMONTE	LP	GAMLP
320	PATRICIA SALINAS	LP	UMSA
321	PATRICIA URQUIETA	LP	CIDES UMSA
322	PATRICIA VÁSQUEZ	LP	GAMLP DIR. PATRIMONIO
323	PAULINA LOREDO	ORURO	RED DE MUJERES
324	PEDRO GODOY	CBBA	PROCASHA
325	PILAR ENDARA	LP	C.M. FUNDACIÓN LA PAZ
326	PORFIRIO COCHI	LP	AMUPEI
327	PRIMO FALÓN	TJA	FEDEMYPE
328	RAMIRO BURGOS	LP	GAMLP
329	RAMIRO GARCÍA	PERÚ/LIMA	DESCO
330	RAMIRO GUTIÉRREZ	TJA	GOBERNACIÓN DE TARIJA
331	RAMIRO QUIJSE	LP	UMSA
332	RAMIRO MÁRQUEZ ALBA	LP	UMSA - SEGUROS SSU
333	RENÉ CALLISAYA	EA	RED HÁBITAT
334	RENE VALDEZ	TJA	ASAMBLEA DEPARTAMENTAL
335	DENISSE OSTERMAN	LP	CONCEJO
336	RENZO BORJA	LP	CDALP
337	REYNALDO CALDERÓN	LP	CANAL 15 TV
338	RICARDO CHIRINOS	EA	CIV LP EL ALTO
339	RICARDO GUTIÉRREZ	ORURO	HCMO
340	RICHARD CASTAÑÓN	EA	CONCEJO MUNICIPAL
341	RICHARD ALARCÓN	LP	GAMEA
342	RICHARD LIMURI	LP	LA PRENSA
343	ROCÍO CAMPERO	TJA	GOBERNACIÓN DE TARIJA
344	RODRIGO ARIAS PÉREZ	LP	SOCIEDAD CIENTÍFICA ARQUITECTURA / UMSA
345	ROLANDO HERRERA	EA	HABITAT PARA LA HUMANIDAD
346	ROLANDO MARCONI	LP	UNOG
347	RONNY COLQUE	SUCRE	TRIBUNAL AGROAMBIENTAL
348	ROSARIO PERALTA	LP	CEPROSI
349	ROSAYCELA MEDRANO	LP	C.M. FUNDACIÓN LA PAZ
350	ROSEMARY IRUSTA	CBA	RED MUJER Y HÁBITAT - COMUNIDAD MARÍA AUXILIADORA
351	ROSMERY APAZA	LP	C.M. FUNDACIÓN LA PAZ
352	ROXANA CONDORI HUANCA	LP	HÁBITAT
353	ROXANA LUNA SALAZAR	LP	AMUPEI

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
284	MAX B. CHAPI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
285	MERCEDES Q. DE ESPEJO	LP	CONCEJO
286	MIGUEL ÁNGEL FORONDA	LP	PNUD
287	MIGUEL MORALES REGUERÍN	LP	GAMLP
288	MIGUEL QUIJSE MAMANI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
289	MIRIAM TICONAHUAYHUA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
290	MIRNA ECHAVE	LP	LA PRENSA
291	MIRNA M. LANS	LP	
292	MODESTA BENITO	LP	ACOBOL
293	NANCY CRUZ	LP	VMVU
294	NATIVIDAD ACARAPI CRUZ	LP	AMUPEI
295	MIRNA ALIAGA	LP	ODIC CAMINO
296	NELSON ANTEQUERA	LP	GAMLP
297	NELSON SARAVIA	LP	CDALP
298	NEVER VEGA	TJA	GOB. SECCIÓN BERMEJO
299	NICANOR ABATA LLANOS	EA	RED DE MUJERES - COMITÉ IMPULSOR DE LA VIVIENDA
300	NICOLAS PLATA FERNÁNDEZ	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
301	NINOSKA LAZARTE	CBBA	CONCEJO DE CBBA
302	NOEMÍ CUPER ZUÑAGUA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
303	NOEMÍ LUI	TJA	AMUPEI/TARIJA
304	NOEL CALLISAYA GUTIÉRREZ	LP	FEJUVE ACHOCALLA
305	NORMA ROJAS	SUCRE	CONCEJALA
306	OLGA VALVERDE JIMÉNEZ	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
307	OMAR B. GONZAQUI QUIJUANA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
308	OVIDIO QUITO LAURA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
309	PABLO MANUEL ALEJANDRO VÁSQUEZ CABRERA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
310	PABLO VARGAS SALAZAR	LP	GAMLP
311	PABLO LUQUE A.	LP	JUNTA VECINAL
312	PACIFICO PACO BRAVO	LP	P.U.
313	PAHOLA MELÉNDEZ	LP	AMUPEI
314	PAMELA DELGADILLO RAMÍREZ	LP	COMITÉ IMPULSOR
315	PAOLA NADIA LAURA MIRANDA	LP	C.M. FUNDACIÓN LA PAZ
316	PAOLA MUÑOZ VILLAGRÁN	VILLAMONTES	GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL
317	PASTORA ZUÑAGUA	LP	RED HÁBITAT
318	PATRICIA SONIA MIRANDA	LP	ASOCIACIÓN CRISALIDA

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
354	ROXANA ROCA	LP	CENTRO DE CULTURA POPULAR
355	ROXANA ORELLANA	SUCRE	CONCEJO DE LA MAGISTRATURA
356	ROXANA VILLARROEL	CBBA	COMITÉ ARTICULADOR
357	ROY SALINAS	LP	EXTRA
358	RUBÉN ANTE	TJA	GREMIALES
359	RUBÉN QUIJPE CALDERÓN	LP	MUNICIPIO ACHOCALLA
360	RUDDY IRUSTA	LP	ETCN AMUPEI
361	RUFINO GARCÍA	LP	CEDERMA
362	RUTH PEÑA BARRERA	LP	COLEGIO DE TRABAJADORAS SOCIALES DE BOLIVIA
363	SABINA GONZALES	TJA	FEDINVIT
364	SANDBEL GUTIÉRREZ ÁVALOS	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
365	SANDRA MORALES	LP	CIDES
366	SANDRA NINA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
367	SANTOS HUANCA	LP	GAMLP
368	SARHA ELÍAS GAMÓN	LP	NACIONES UNIDAS
369	SAULO ALANOCA ANGUILO	EA	RED JUVENIL AMBIENTAL
370	SALOME HUANCA	LP	CENTRO DE MADRES
371	SERGIO ARRIETA	LP	VICEMINISTERIO DE VIVIENDA
372	SERGIO AUGUSTO PÉREZ GIRONDA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
373	SERGIO HIDALGO	CBBA	UMSS
374	SERGIO LOMA LEDEZMA	LP	FIPADE SAFI
375	SILVIA ORieta AQUINO TARQUI	EA	IPE-UPEA - INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN
376	SILVIA ARUQUIPA	LP	RED HÁBITAT
377	SILVIA CANTUTA PAUCARA	LP	PROGRAMA URBANO
378	SILVANA VARGAS VILLA	LP	AMUPEI
379	SOLEDAD GUERRA	TJA	CONCEJO MUNICIPAL
380	SONIA CARI CHAPANA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
381	SORAYA AGUILAR	LP	COLECTIVO CABILDEO
382	SORAYA CAVIEDES	LP	GAMLP
383	SOFÍA DEL CASTILLO	LP	CENA - CAB
384	TAAREK BUSTILLOS	LP	GMLP CONCEJO
385	TANIA MERCADO	LP	CENTRO DE MUJERES PERLAS DE ORO
386	TANIA GAUCA	TUPIZA	FUNDACIÓN EL CHUAQUI
387	TEODORO CHÁVEZ	LP	CONCEJAL

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
388	TERESA LEÓN Q.	PT	HCMP
389	VANESA VALIÑO	ESPAÑA	ODESC
390	VANIA VILLEGAS	LP	GAMLP - PLAN 2040
391	VICENTA CENTELLAS	LP	CDD
392	VICENTE CÉSPEDES	LP	CONSULTOR
393	VICENTE CHIRI	EA	REPLICADOR RED HÁBITAT
394	VÍCTOR CARRASCO N.	LP	CDALP
395	VÍCTOR CORTEZ	LP	FED. COOP. AGRARIAS DE BOLIVIA
396	VÍCTOR ESPINOZA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
397	VÍCTOR H. MALDONADO PATZI	LP	MOPSV-VMVU UPC
398	VÍCTOR LÓPEZ	LP	COMUNIDAD
399	VIRGINIA MAMANI MAMANI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
400	VIRGINIA QUIJPE	SUCRE	RMLB-SUCRE
401	VITALIA CHOQUE	EA	RED HÁBITAT
402	WALLIA TELLERÍA	LP	FOPEVI
403	WÁLTER ANDIA POMA	VIACHA	MUNICIPIO DE VIACHA
404	WENDY LÓPEZ PAREDES	LP	C.M. FUNDACION LA PAZ
405	WILLMA CRUZ PISCO	COBIJA	CONCEJAL
406	WILLIAMS TORRES	EA	PROYECTO CAMBIO CLIMÁTICO
407	WILMA AYALA	SANTA CRUZ	R-M-L-B
408	WILMA CÁCERES	LP	CENTRO DE MUJERES
409	WILMA CARRIÓN	LP	ABOGADA EL ALTO
410	XIMENA HUANCA SAICO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
411	XIMENA ORELLANA	LP	SEA
412	XIMENA PACHECO MERCADO	LP	GAMLP DPATRIMONIO CN
413	YAMIL VIZCARRA ZEGADA	LP	UNTECHO PARA MI PAIS
414	YAWAR W. CONDORI	EA	REPLICADOR RED HÁBITAT
415	YOVANA APAZA SACA	LP	RED HÁBITAT
416	YRENE BLANCO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
417	ZDENKA VARGAS	LP	GAMLP DPCN
418	ZENOBIÁ REYNAGA	TJA	FEDINVIT
419	ZENOBIÓ QUIJPE	LP	FORO INDIGENA
420	ZULEMA MACÍAS LÓPEZ	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
421	ZULMA GUTIÉRREZ TROCHE	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
422	ZULMA TAPIA	TJA	CONCEJO MUNICIPAL

Anexo 1

CONFERENCIA: REFLEXIONES SOBRE LAS OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS MUNICIPALES EN BOLIVIA EN MATERIA DE VIVIENDA Y HÁBITAT A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

LUGAR:	Centro de Eventos Auditorio – Fernando Guachalla Nro. 421
FECHA:	31 de enero de 2012
ACTIVIDAD:	Inauguración, exposición y comentarios
HORA:	18:30 – 21:15
Conferencista :	Dr. Juli Ponce Solé
Moderadora:	Dra. Mónica Baya - Comunidad de Derechos Humanos
Comentaristas:	Sr. Marcelo Galindo - Ministerio de Autonomías - Viceministro de Autonomías Departamentales y Municipales Lic. Gabriela Niño de Guzmán - Presidenta del Concejo Municipal de La Paz Arq. David Barrientos - FAADUU - UMSA - FOPEVI

INAUGURACIÓN

Dennis Racicot

Representante de la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia



Distinguido Sr. Marcelo Galindo representante del Ministerio de Autonomías, distinguida Gabriela Niño de Guzmán, Presidenta del Concejo del GAML, distinguido Arq. David Barrientos, representante del Foro Permanente de la Vivienda FOPEVI, distinguido Prof. Juli Ponce Solé académico de la universidad de Barcelona y experto español invitado, distinguidos representantes de los distintos órganos del Estado Plurinacional de Bolivia y autoridades del Gobierno Departamental y Municipal de La Paz, estimados representantes de organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos y en particular las y los interesados por el derecho a la Vivienda y al Hábitat, muy buenas tardes a todas y todos.

Como representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, antes que nada deseo agradecer a Red Hábitat y a todas las organizaciones e instituciones implicadas

y que han hecho posible la realización de esta importante conferencia denominada “Reflexiones sobre las oportunidades y limitaciones en la implementación de las Autonomías Municipales en Bolivia en materia de Vivienda y Hábitat a la luz de la experiencia Española”, de la cual tenemos mucho que aprender.

Muchas gracias por la invitación para inaugurar este evento muy importante, considerando el momento autonómico de descentralización que vive Bolivia y su relación con el derecho a la vivienda y hábitat. Para nadie es desconocido que la actual Constitución Política del Estado (CPE) reconoce por primera vez el derecho fundamental a un hábitat y una vivienda adecuada que dignifiquen la vida familiar y en comunidad prevista en su Art. 19. Así también la CPE contiene una serie de derechos complementarios: derechos a los servicios básicos, a la electricidad, al agua, a servicios públicos, a la propiedad privada, a un medio ambiente sano, que se constituyen en complementos básicos e imprescindibles para vivir con dignidad y seguridad, como lo ha manifestado el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda, para recordar que los Estados tienen al menos 3 deberes generales y fundamentales en esta materia:

Deber 1. Procurar por todos los medios posibles, que todos tengan acceso a recursos habitacionales adecuados para su salud, bienestar y seguridad.

Deber 2. Facilitar a quien carezca de hogar, o no tenga una vivienda adecuada, o se encuentre incapacitado en general para ejercer los derechos vinculados a recursos habitacionales, el deber es facilitar la reposición de recursos que se disponga.

Deber 3. Dotar en un tiempo razonablemente breve, medidas que indique el reconocimiento jurídico y normativo de los elementos constitutivos del derecho a la vivienda.

Esta importancia del derecho a la vivienda en materia de los DESC y su estrecha vinculación con otros derechos, explican su amplio reconocimiento, hoy en día, en el derecho internacional y en particular en la Declaración de los Derechos Humanos, hay que recordar el Art 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que reza: que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia, la salud, el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda** y la asistencia médica.

También hay que recordar el párrafo I, Art. 11 del Pacto Internacional DESC como parte de un derecho a un nivel de vida adecuada, además interpretando esas normas –la observación general Nro. 4 elaborada por el Comité de DESC– con el fin de recordar de que el derecho a la vivienda como todos los derechos sociales importan para los órganos públicos, no solo obligaciones positivas de prestación, reconstrucción de viviendas, si no también negativos de abstención, protección contra los abusos.

En síntesis el derecho a una vivienda no se debe interpretar en el sentido restrictivo, como cuatro paredes y techos, debe considerarse más bien como el derecho a vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad. En Bolivia este reconocimiento tanto nacional e internacional del Derecho a la Vivienda y hábitat han repercutido en el nivel local pues la Constitución Política del Estado establece por primera vez en los niveles de competencia nacional, departamental y municipal y también de los pueblos originarios. Esto ha sido traducido en la actual Ley Marco de Autonomías y descentralización que autoriza a los departamentos y municipios a asumir competencias propias, políticas específicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda sin dejar de lado las competencias estatales que se traducen en la política pública marco que delimita la gestión territorial y el acceso a suelo.

No tengo duda, como lo dije antes, que las experiencias que nos pueda transmitir el Dr. Ponce Solé serán de mucha importancia, pues el ordenamiento Español es uno de los pocos que de manera exigente han recogido el Derecho a la Vivienda tanto en su Constitución como en algunos de sus Estatutos Autonómicos, de referencia como el Estatuto Catalán o el Andalúz hace ya muchísimos años. Será muy bueno conocer las prácticas, las dificultades de estas experiencias, sus logros y los desafíos que se tienen en el tema, con el mandato constitucional español, en el marco del derecho comparado y las experiencias generadas en ese proceso tendremos a mano muchos insumos para avanzar en Bolivia.

Creemos pues que esta iniciativa desde la sociedad civil en alianza con instituciones públicas como el municipio paceño permitirá contribuir a un amplio debate de cara a la construcción participativa de políticas públicas

sobre vivienda y hábitat para que así se logre el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas y todos los bolivianos.

Con estas palabras quiero dar por inaugurada la presente conferencia deseándoles éxitos en todas las actividades que se van a desarrollar para el logro de los objetivos propuestos a favor de una mejor protección de los derechos humanos de la población boliviana y en particular para el derecho a la vivienda.

Muchas gracias. Jallalla la conferencia sobre hábitat.

MÓNICA BAYA

MODERADORA



Buenas noches a todos y todas.

Voy a comenzar la moderación no sin antes agradecer a Red Hábitat y FOPEVI por habernos involucrado como Comunidad de Derechos Humanos y a las demás instituciones que convocan esta conferencia a ser parte de esta iniciativa que ha despertado tanto interés, como podemos ver la sala está colmada, nos alegra muchísimo y entendemos que esto es primero por la importancia de la temática y segundo y lo principal la calidad del expositor internacional que tenemos esta noche, a quien nuevamente le doy la bienvenida en agradecimiento de parte de todas las organizaciones que estamos coauspiciando este evento.

Para conocimiento de ustedes el Dr. Juli Ponce Solé es doctor en derecho, acreditado como catedrático profesor titular de derecho administrativo en la Universidad de Barcelona, donde ejerce desde el año 2008 como vicedecano de relaciones institucionales, ha sido director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, y visitante profesor de varias universidades Norteamericanas, sus líneas de investigación se orientan básicamente hacia el estudio del derecho administrativo, del derecho urbanístico y del derecho a la vivienda, es autor y coordinador de diversas monografías y numerosos artículos publicados en revistas españolas, europeas, hispanoamericanas y norteamericanas.

Dejo con ustedes al Dr. Juli Ponce para que dicte la conferencia: Reflexiones sobre las oportunidades y limitaciones en la implementación de las Autonomías Municipales en materia de Vivienda y Hábitat, a la luz de la experiencia española.

DR. JULI PONCE SOLÉ



Muchas gracias, buenas noches a todos y todas, es un placer estar aquí con ustedes.

Quiero agradecer la oportunidad de estar aquí con ustedes, a la organización del evento, por permitirnos intercambiar durante unos minutos reflexiones comunes, porque yo vengo a aprender de la experiencia boliviana y a transmitir algunas ideas sobre la experiencia española.

Voy a utilizar durante mi presentación transparencias e intentaré hacer una presentación breve ya que a mi lado tengo personas con experiencia, conocimiento que también van hacer sus aportaciones, comentábamos antes de iniciar el evento, que estoy abierto a cualquier tipo de preguntas, si algo no explique suficientemente bien, o si algún aspecto les pareció particularmente interesante, lo podemos profundizar.

No hemos venido aquí a impartir ninguna doctrina, hemos venido humildemente a explicar algunas experiencias, algunos éxitos y algunos fracasos y de ese diálogo entre nosotros, los españoles, aprender también de la experiencia Boliviana y a enriquecernos, esa es mi modesta aportación, por tanto con toda libertad y con gusto responderé, clarificaré, añadiré más información, más reflexión a las temáticas que a ustedes les sea de particular interés.

Están ustedes aquí dedicando su tiempo para una conferencia con enfoque de derechos en donde también hablaremos de políticas públicas, gestión pública, la iniciativa privada, la propiedad.

Ustedes se preguntarán, este señor que viene de España, Barcelona, Cataluña, pero tiene mucha utilidad de que estemos reunidos aquí. ¿Nos puede decir algo que pueda inspirarnos?

¿Sirve para algo comparar derechos?

¿Sirve para algo que el derecho español mire al Boliviano?, ¿que el derecho Boliviano mire al Argentino o al Francés? La respuesta tiene que ser afirmativa si no hubiera sido muy poco honesto aceptar la invitación para estar aquí. Sí tiene sentido que estemos aquí. A pesar de que hay muchos puntos de vista que niegan ese sentido de pensar y reflexionar desde los derechos y sociedades distintas, dicen que los derechos tienen que ver con tradiciones político administrativas, sociales, culturales, históricas de cada país, que no tiene mucho sentido hacer comparaciones. Alguien decía que la doctrina, el derecho sólo tiene sentido entre "Cuatro paredes" fuera del país no. Yo creo que esto no es cierto, sí tiene sentido y es importante comparar derechos, lo estamos apreciando en diversos países y tiene sentido en la perspectiva de enriquecernos y fecundarnos mutuamente. Yo les puedo dar ideas que les puedan servir de inspiración, lo que no tiene sentido son trasplantes automáticos, yo no les voy a dar soluciones automáticas españolas que se pueda trasplantar a la realidad boliviana y viceversa, pero lo que sí tiene sentido son inspiraciones, adoptar la semilla, regarla internamente y promover soluciones. Eso nos permitirá este diálogo entre derecho boliviano y derecho español, la estructura del Estado, la forma de distribución del poder, las preocupaciones en materia del derecho, vivienda y hábitat tiene mucho sentido en esta comparación. Salvada esta explicación necesaria les expongo en breves minutos los siguientes alcances de esta mi intervención.

Esquema de la exposición

I. El sistema español de distribución competencial: distribución del poder, ¿quién toma decisiones en materia de vivienda en el ámbito español?, ¿cómo está funcionando a la luz de la experiencia de casi 40 años de funcionamiento de Estado descentralizado? Y, respondiendo al requerimiento de la organización, hacer una reflexión sobre;

II. La situación boliviana a la luz (y con las sombras) de la experiencia española, porque la experiencia española no solo es luz, si no que como toda experiencia tiene sombras, quizás las sombras pueda ayudar a ustedes transitar por sobre zonas de luz y a evitar problemas que nosotros ya hemos conocido.

Esta es la estructura de mi exposición. Aunque me han pedido un análisis – reflexión sobre temas competenciales, estos temas son terriblemente aburridos y áridos, aunque abordo estos temas al final de mi exposición, en principio les voy a exponer cuestiones materiales, concretas porque a las personas que estamos en esta sala como a mis compatriotas de España o a los europeos, o norteamericanos, lo que les interesa al final a las familias de las personas es tener un lugar decente donde vivir, integrando ciudades habitables, con un hábitat urbano digno, ese es el objetivo, esa es una de las enseñanzas de la experiencia española.

La distribución de competencias es un mecanismo para hacer que el comportamiento público sea más eficaz y eficiente para lograr el objetivo, pero no es un objetivo en sí mismo la distribución de poder, esto es un tema importante.

I. EL SISTEMA ESPAÑOL: VISIÓN GLOBAL

España la situación anterior a 1978

Como reflexión, en España hay un punto de inflexión que es el año 1978, volvimos a la democracia después de un periodo de dictadura y se promulgó la Constitución vigente de 1978.

Hablar de la situación antes de 1978 no tiene mucho sentido, más que para decirles que en el ámbito de la vivienda y de políticas públicas en materia de vivienda de un Estado no democrático, de un Estado profundamente centralista y un Estado donde las cuestiones de vivienda no se veían como una responsabilidad pública, se entendía que las personas que compraban vivienda o no a través del mercado era un problema personal, lo mucho que los poderes públicos hacían era ayudar al mercado a través de subvenciones, ayudas, promociones, pensando en la lógica de que la vivienda era un mecanismo económico muy potente, que generaba empleo, era más esa visión, no había una visión de derechos, no existía visión del Derecho Humano a la Vivienda, no existía tampoco una constitución democrática.

España la situación tras la Constitución de 1978

A partir del 78, la situación cambia radicalmente ¡sobre el papel!, se pone en vigencia una Constitución democrática que consagra el Derecho Humano a la Vivienda y lentamente a lo largo de las 4 décadas cambia la situación, con sombras, con problemas, con tropiezos, pero con avances, cambia también el enfoque social sobre las cuestiones de vivienda y hábitat. Y la lucha española en las últimas 4 décadas como en otros países (Francia, Inglaterra), es una lucha por pasar de los grandes principios programáticos, a las realidades del día a día y a las soluciones técnicas precisas de las necesidades de las personas; de las grandes declaraciones, de los pactos internacionales, de las Constituciones nacionales a los concretos mecanismos del planeamiento, de la regulación del uso del suelo, de la expropiación, de cómo hacer realidad eso, esa es la lucha en la que estamos, en la medida que les explique los éxitos y los fracasos pues quizá pueda servirles de inspiración.

LOS NIVELES DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA (NO HAY JERARQUÍA, NO CABE DIBUJAR PIRÁMIDE)

España es un Estado descentralizado, con tres niveles de poder. En España tenemos un Nivel Estatal Centralizado, un Nivel Autonómico que llamamos las comunidades autónomas en groso modo quizá pueda corresponder a

sus departamentos, y finalmente un nivel local, un nivel municipal, hay también agrupaciones de municipios que llamamos provincias.

Visualicen esos tres niveles de poder que afectan al ámbito de la vivienda.

A partir del 78 es un Estado donde el poder está distribuido territorialmente como ahora en el caso boliviano, es un Estado que está transitando un camino, con problemas, con soluciones, con disputas, un camino de casi 4 décadas, un estado que lo hemos denominado autonómico, no es un Estado centralista pero tampoco Federal.

Es un Estado donde a partir del 78 la Constitución permitió a las comunidades autónomas si querían constituirse en Entidades Territoriales Autónomas, así lo hicieron 17 comunidades autónomas, nadie obligo a nadie, pero la Constitución abrió la posibilidad, en donde rigen sus tres niveles de organización.

¿Qué principios rige todo este sistema?

Siempre hacen falta algunos principios de fondo, porque cuando llegan las dudas, los conflictos, tener un conjunto de principios orientadores es de utilidad, ustedes mismos lo tienen en su Constitución y en la Ley Marco de Autonomías.

En el caso español los principios jurídicos de la distribución de poder a los que acudimos cuando sentimos que el piso se mueve debajo de nuestros pies, cuando hay conflictos. Entre los principio más importantes están los siguientes.

A) AUTONOMÍA. Significa la capacidad de desarrollar políticas públicas propias, distintas, en su caso de las de otros niveles de poder, si lo traspasamos al ámbito de la vivienda y al ámbito municipal significa que los municipios españoles casi 8.000, tienen autonomía para desarrollar políticas públicas propias en materia de vivienda, distintas en su caso de los otros niveles de poder. Es decir en la forma democrática un municipio puede tener un determinado poder político y la Comunidad Autónoma puede tener otro poder político y las sensibilidades y necesidades municipales pueden variar de un municipio a otro y la Constitución en un Estado Descentralizado quiere que exista esa autonomía esa posibilidad de desarrollar políticas públicas propias, distintas porque ese municipio –el órgano de gobierno del municipio en España el ayuntamiento– es elegido democráticamente porque conoce las necesidades de sus ciudadanos sobre el territorio.

Y esto se articula con el tema de las competencias y las potestades, eso a nivel municipal –una constitucional lo ha dicho con palabras claras, los municipios en España tienen autonomía, no son apéndices administrativos, tienen la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza política–, ese es un Estado Descentralizado, también en materia de vivienda.

Las competencias municipales en general no las tenemos en la Constitución a diferencia de ustedes, las tenemos en forma de lista en una Ley aprobada después de la Constitución, 9 años después de aprobada la Constitución se aprobó la Ley de Bases de Régimen local de 1987, en esa Ley dice que el legislador estatal o autonómico sectorial. Ejemplo, el de vivienda, no puede eliminar la autonomía municipal, porque si se elimina la autonomía municipal, se elimina la capacidad de adoptar políticas públicas de forma discrecional, está vulnerando lo que en España se denomina la “Garantía Institucional” de la autonomía local, establecida por la Constitución. La autonomía local es jurídicamente resistente a aquellas leyes que la agredan de tal modo que eliminen su capacidad de decidir. Esto lo enfocaremos más concretamente en el ámbito de la vivienda.

B) UNIDAD. En un Estado Descentralizado aunque existan autonomías en 3 niveles de poder autonómicos, como dice la Constitución hay una UNIDAD de conjunto, donde hay un Estado Español, como hay un estado boliviano, eso implica una serie de consecuencias a diversos niveles, también en el ámbito de la vivienda. Consecuencias que destacaría:

La necesidad en que los distintos niveles de poder actúen en forma armónica, la idea de solidaridad, de colaboración, de cooperación, porque los tres niveles de poder buscan el interés general en materia de vivienda y hábitat, por lo tanto deben trabajar unidos, dice nuestro Tribunal Constitucional y resuelve controversias con este espíritu en servicio a los ciudadanos.

Ese funcionamiento armónico implica también que exista coordinación entre niveles de poder, posiblemente el Estado sea descentralizado, exista autonomía y exista políticas públicas distintas, no debe implicar un caos contradictorio, puede y debe existir coordinación –con límites– porque con la idea de la coordinación lo que no puede hacerse de nuevo es eliminar la autonomía de los distintos niveles de poder. Nuestro Tribunal Constitucional dice en varias sentencias, de la coordinación: puede existir pero no de cualquier modo y con límites. No puede eliminarse el margen de libre decisión y discrecionalidad de los niveles territoriales respecto a sus competencias, porque sin esa discrecionalidad no puede haber autonomía, por lo tanto no caben órdenes directas y concretas, en un Estado Descentralizado con diferentes niveles de poder, no hay jerarquía, por eso en los tres niveles de poder nadie es más que nadie, son tres niveles diferentes, con competencias distintas, que deben coordinarse pero nadie puede emitir órdenes concretas. Esta coordinación tiene límites y no puede vulnerar la autonomía.

C) SUBSIDIARIEDAD. En la medida de lo posible el poder debe dirigirse a los entes territoriales, con un ámbito territorial que tengan más contacto con los ciudadanos.

Y el principio que no he visto en su legislación que en España esta explicitado pero en general es un principio europeo que se deriva normalmente de un estado de derecho, es el principio de:

D) PROPORCIONALIDAD. La intervención coordinadora de los niveles territoriales superiores (nivel central) debe ser la mínima posible, asegurando el máximo respeto de las competencias e intereses de ámbitos inferiores.

EL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

El derecho humano a la vivienda en la constitución española está visibilizado en el Art. 47, equivalente al art. 19 de su Constitución. Debo felicitarlos porque la madurez en que han incorporado el derecho a la vivienda vinculado al derecho al hábitat en su Constitución en el Art. 19. Este es un avance significativo y es más moderno, es más avanzado que el art. 47 de la Constitución Española, la incorporación de la idea de hábitat no está en la Constitución Española, ahí la constitución boliviana ha dado un paso más, yo creo que ustedes deben extraer consecuencias de ese paso que han dado, a partir de la constitución de los Estatutos de Autonomía y las Cartas Orgánicas. En el caso español los estatutos de las comunidades autónomas también reconocen el derecho a la vivienda.

En el ámbito de competencias, en el caso español, el nivel central no tiene ninguna competencia en materia de vivienda, la Constitución Española no le reconoce ninguna competencia, por lo que no existe una Política de Vivienda Estatal. Sin embargo, el nivel central entra a la materia de vivienda por la vía de otras competencias como por ejemplo: la regulación de condiciones básicas de igualdad de los españoles en todo el territorio; competencias en materia de bases de la económica nacional (por la gran importancia que se asigna a la vivienda con la economía); competencias de ubicar y mantener infraestructuras del nivel global (ejemplo carreteras, comisarías de policía, etc.). Otra competencia importante que tiene el Nivel Central es que tiene el dinero y utiliza su capacidad de gasto para intervenir en vivienda tratando de incidir en las competencias autonómicas en materia de vivienda, como ven hay puertas de entrada en el nivel central.

Y las comunidades autónomas tienen competencias exclusivas en materia de vivienda, a través del mandato constitucional y de los estatutos de autonomía, ejemplo en el Estatuto Autonómico Catalán existe un largo artículo que ha precisado a través de sus materias, cuales son las competencias de la comunidad autónoma Catalana en materia de vivienda. Estas competencias al ser exclusivas implican el reconocimiento de todos los poderes en materia de vivienda en manos de un nivel, en este caso al autonómico. Alcances como, la planificación, actividades de ayuda, construir nuevas viviendas, normas técnicas y otras competencias exclusivas que tiene el nivel autonómico en España.

Por supuesto en el nivel local, no es que no haya puertas de entrada, es que a pesar de que diga que la competencia es exclusiva de la comunidad autónoma ¡no es cierto!, porque es otra la legislación a nivel local, que otorga competencias en materia de vivienda. Los municipios pueden realizar actividades complementarias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la vivienda. El Estatuto de autonomía, de la Comunidad Autónoma Catalana reconoce a los gobiernos locales competencias propias en materia de vivienda.

En el caso de la ciudad de Barcelona nosotros no conocemos las Cartas Orgánicas a nivel municipal, en el caso de la ciudad de Barcelona como gran ciudad tiene un bagaje jurídico específico, una norma específica, una ley específica, en esa ley para el caso específico de Barcelona, todas las competencias en materia de vivienda, corresponde a un consorcio, una organización administrativa conformada por el nivel autonómico y el nivel local, para que juntamente de forma coordinada trabajen temas de vivienda. Este consorcio es un ente con personalidad jurídica propia integrada en parte por el Gobierno Autónomo Catalán y en parte por el gobierno local de la ciudad de Barcelona que trabajan codo a codo en materia de vivienda, de forma institucionalizada.

Todo esto ha dado lugar, este reconocimiento de la autonomía local –municipal, ha dado lugar a una experiencia interesante como es el ejemplo la Ley de vivienda Cataluña en el año 2005, que es en mi opinión una de la ley más avanzada a nivel español, la ley del 2005 hace definir varios artículos en materia de competencias locales, lo que hace es recoger toda esa doctrina generada a lo largo de décadas por el Tribunal Constitucional, sobre el concepto de autonomía, sobre los límites de la coordinación, sobre el principio de proporcionalidad para darle una esfera propia a los centros catalanes, por lo tanto es una ley que apuesta a la autonomía municipal y es una ley que introduce cuestiones técnicas interesantes, que ya no son propiamente de competencias, aceptemos que hay un margen competencial municipal importante, a partir de allí toda una serie de decisiones técnicas era para solucionar los problemas de la gente, hemos distribuido competencias –está bien– vamos a dar un paso más, vamos a incorporar técnicas para hacer exigible el derecho humano a la vivienda, establecer obligaciones concretas con los poderes públicos, también el gobierno propiamente local, por qué tener una competencia implica la responsabilidad de ejercer esa competencia.

¿Cuáles son estos mecanismos técnicos?, yo les voy a dar unas pinceladas, ejemplo la Ley Catalana profundiza con un tema que en España ya existía porque la Ley Catalana la posibilita, una técnica parecida utilizada por ejemplo en el caso Ingles a través de su legislación urbanística o en el caso norteamericano EE.UU. de América a través también de ordenanzas locales. La idea de que todo un nuevo desarrollo urbano en una ciudad debe reservar una parte de las viviendas que se construirán, como vivienda sociales, como viviendas asequibles dirigidas a personas con necesidad de vivienda, en el caso español son reservas de suelo para vivienda protegida, es decir se reserva parte de las nuevas unidades habitacionales que se va a construir y eso se considera un ejemplo de función social de la propiedad, es decir usted señor promotor que va a desarrollar –que sepa que un porcentaje determinado– en el caso español es un 30% de lo que usted va a construir el nuevo techo, eso lo va a tener que reservar suelo para vivienda asequible, con un régimen especial, con un precio controlado, con una adjudicación específica y eso no es una expropiación, yo municipalidad no le tengo que pagar nada a usted señor promotor, eso es una delimitación de su derecho de propiedad con la legislación, con coste cero para las arcas municipales y es un ejemplo de la función social de la propiedad. Por ejemplo una técnica que se implementa en España con bastantes buenos resultados, tiene un pequeño problema que depende del empuje de la iniciativa privada, en un mercado inmobiliario agresivo, en que funciona, en que hay construcciones, en que hay desarrollo, tiene sentido hacer una reserva a la par, si hay un decaimiento del mercado inmobiliario, es el caso español ahora donde no hay promociones, donde no hay movimiento esa reserva no tiene sentido, la locomotora no tira, tiene ese límite pero tiene su virtud.

La Ley Catalana establece también obligaciones de resultados de los municipios, les dice ustedes son competentes, tienen su autonomía, pero como en el tema de la vivienda hay intereses supra locales, también en el nivel metropolitano, aquí con clara explicación francesa establece obligaciones de solidaridad urbana, en los municipios catalanes de más de 5000 habitantes les dice ustedes en 25 años el 20% del total de vivienda que tengan, tienen que ser viviendas sociales, en algún régimen de precio dirigido a personas con necesidad de vivienda 20% del total, les damos un plazo de 25 años y haremos controles quinquenales del cumplimiento, eso con relación al resultado.

Diseña técnicas de lucha contra la discriminación en materia de vivienda, se inspira en la Legislación norteamericana y directivas europeas en materia de no discriminación, porque hay discriminación en el mercado inmobiliario en España como en otros países, hay gente que no quiere alquilar o vender incluso viviendas, a personas, ¿por qué? Puede ser por el color de su piel, puede ser por cualquier otra circunstancia. Hay, por tanto, un cuadro de medidas antidiscriminación. Con técnicas interesantes, inversión de la carga de prueba en favor de la persona a la cual se ha discriminado, es muy complejo, establece todo un sistema para acabar con la corrupción y el clientelismo en la adjudicación de viviendas sociales, un registro oficial, procedimientos, tiene una serie de cuestiones técnicas que van al núcleo, las competencias están bien, aclaremos las competencias, pero luego desarrollaremos técnicas.

SITUACIÓN BOLIVIANA

Podemos inspirar algo para la situación boliviana, ¡creo que algo! Hay algunas similitudes en el modelo de Estado, hay distancias naturalmente, ustedes tienen sus propias características a nivel de, por ejemplo, su nivel de Autonomía Indígena Originaria Campesina. Es una especificidad boliviana interesantísima, que en el caso español no lo tenemos, pero salvando diferencias, ¡yo creo que sí! Es posible la fecundidad de ideas, si buscamos la esencia.

La organización me hizo algunas preguntas antes de venir. ¿Son suficientes las competencias que hay para el nivel municipal en la Constitución?, también me pregunto en materia de expropiación y alguna otra cuestión, yo por no abusar el tiempo quizá nos centraremos en el tema de su reparto de competencias.

Si comparamos con la situación española, claramente su nivel central tiene ya a nivel Constitucional, y quizá todavía incluso más en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, un conjunto de competencias relevante en materia de vivienda y hábitat, yo creo que ustedes, sobre todo a nivel municipal y para potenciar la autonomía municipal, como España, Estado Descentralizado, ese proceso de descentralización para que llegue al nivel local ¡cuesta! La idea es que ustedes, que son una idea moderna propia de su Constitución de hábitat, quizás deberían sacarle jugo, ¿en qué sentido? La idea del hábitat conectado con la idea del derecho a la ciudad, hay un ámbito a nivel municipal, toda esa idea de hábitat y el conjunto de competencias exclusivas municipales en la Constitución vinculadas con el hábitat y la vivienda, que ustedes conocen bien, creo que ahí debe haber un Estado Descentralizado, debe haber un ámbito de autonomía relevante para tomar decisiones en materia de políticas públicas de vivienda sobre todo, intuyo, sugiero, podemos discutir, utilizando el art. 302, apartado I. desarrollo urbano, asentamientos humanos urbanos. Sobre todo tomando en cuenta el papel de la planificación urbanística, sus planes reguladores de suelo, yo creo que aquí la potestad de los planes unidos a la ley de autonomía y a todas las garantías de las autonomías y a las técnicas que ustedes encontrarán las suyas, las técnicas posibles que se están dando en otros países, pueden dar una idea interesante.

En todas las competencias estatales del nivel central, siempre que haya una referencia sin prejuicio de competencia municipal o en coordinación con la aplicación de esas experiencias de los límites de la coordinación, coordinación no significa dañar, destruir la autonomía, probablemente les pueda servir de alguna inspiración.

La Ley Marco de descentralización es interesante por ejemplo, pero hay algunas confusiones a la hora de las competencias en materia de expropiación a distintos niveles, unas consultas que me hacían, yo creo que la Constitución reconoce las potestades de expropiación a todos los niveles con autonomía, una cosa es tener la potestad y otra cosa es el ejercicio de la competencia, el ejercicio de la competencia dependerá de que cada nivel cuando regule determine en qué casos se utiliza la potestad de expropiación, un ejemplo bien claro es la Ley Catalana, en Cataluña otra técnica específica que se introdujo el 2007 era la expropiación de viviendas vacías, la función social de la propiedad, la Ley Catalana del 2007 dice que aquellas viviendas desocupadas por más de dos años, en municipios en donde haya una fuerte necesidad de vivienda, pueden llegar a ser expropiadas su uso, durante un periodo máximo de 5 años, con pago de justa compensación al propietario. Es decir los entes locales tenían antes de la Ley de Cataluña la potestad de expropiar, una cosa es tener la potestad en abstracto y otra cosa era actualizarla en concreto, ¿cuándo ejercemos esta potestad? No es sino hasta el 2007 en que una Ley Sectorial específica dice: una vivienda vacía desocupada por más de dos años, posibilidad de expropiación, porque está incumpliendo la función social de la propiedad.

Una vivienda debe estar habitada, si no está habitada ahí hay un problema, si no está habitada sin justificación y se tiene una vivienda vacía y hay conciudadanos que tienen la necesidad de vivienda, se incumple la función social de la propiedad en consecuencia hay causa de expropiación. Si una vivienda está deshabitada durante dos años es susceptible de expropiar.

Eso es más que tener la potestad en abstracto, la Constitución le da la posibilidad de expropiar en abstracto, otra cosa es decidir cuándo? Eso lo va a definir la normativa sectorial, los avances técnicos de ustedes, los que decidirán cuando hay causa expropiante, cuando hay la posibilidad de expropiar.

Más allá de estas cuestiones, cual es la última experiencia española, la LEGITIMIDAD una cosa que puede preocupar a los juristas en general a los ciudadanos, a su flamante tribunal constitucional plurinacional, la

previsible avalancha o no, de recursos dado que la delimitación de competencias puede ser en algunos casos dudosa, dado que puede haber resistencias a procesos de descentralización y donde hay una avalancha de recursos y conflictos, ustedes vivirán su experiencia.

En el caso español se distinguen 2 claras etapas, una primera etapa después de la Constitución de avalanchas de recursos, en los años 80 multitud de recursos, pero a partir de unos 10 años después de promulgada la Constitución la legitimidad bajó y va a seguir bajando, ¿por qué? Por varias razones, en primera porque el propio Tribunal Constitucional ha ido a establecer una doctrina, por lo tanto las partes supieron a qué atenerse, en segundo lugar porque España aprendió acudir a mecanismos de colaboración y coordinación entre niveles, la primera avalancha fue: esta es mi parcela de poder, vamos a pelearnos a delimitar cuando dice vivienda social o cuando dicen política de vivienda exactamente qué quiere decir y todo esto acabo en conflictos largos que duraban años.

Llega un momento de colapso dentro del Tribunal Constitucional, poco a poco el Tribunal Constitucional fue estableciendo una buena doctrina, en los años 80 sobre todo, aclaro las cosas y luego al final las partes se dieron cuenta que era desgastante, era cansador, que no se iba a ninguna parte y se empezó a trabajar, en potenciar mecanismo de colaboración y cooperación entre niveles, mecanismos yo creo que han ayudado y yo creo que ustedes tienen esos mecanismos diseñados al menos sobre el papel, tienen todo un título en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, pero les animaría a explorar a que no cometan errores como en España a que desde el principio intenten yo sé que es difícil es complicado pero que intente acudir a mecanismos de coordinación, de sentarse en una mesa de hablar mucho, sé que es difícil, en España no lo conseguimos, se jugó la avalancha de recursos, pero luego se volvió al sentido común y eso ha ayudado bastante.

REFLEXIONES FINALES

Yo creo que separar vivienda de otros aspectos como el urbanismo por ejemplo o planificación territorial en el nivel supramunicipal, en España llamamos la incidencia territorial, es difícil hay un cruzamiento de materias y va a ver una pelea probablemente, quiere decir exactamente esta coma, este punto, y va a ser inevitable, pero separar la línea de compartimientos, es difícil distinguir las materias, por lo tanto yo apelaría a esa idea de colaboración a ir precisando, que quiere decir esto y desde el nivel municipal en materia de Hábitat, de desarrollo urbano y asentamiento, el ámbito de autonomía del movimiento me parece formidable, como un observador externo.

Ya no es cuestión de financiación, en los municipios muchas veces es cuestión de dinero es verdad, pero otras veces es cuestión de iniciativa, de audacia y de regulación, de capacidad de ejecutar la regulación, muchos mecanismos modernos son de regulación, la reserva de suelo para vivienda social, otras técnicas de utilización de expropiación en áreas conservación de rehabilitación, son regulación, exige el pago de justo precio, no se queden solo en temas de no hay suficiente dinero.

Piensen en técnicas jurídicas regulatorias, cuidado con el avasallamiento de competencias si el nivel central tiene una responsabilidad en su caso incluso más recusable que en el caso Español, pero ninguno de los niveles puede eliminar ese reducto de autonomía, sin el cual no hay Estado Descentralizado, ningún nivel puede emanar órdenes jerárquicas. Hablamos de autonomía, de coordinación, de proporcionalidad, de límites, de garantía institucional.

Es un sistema complejo, la gente sufre y tiene problemas de vivienda, de vivienda en malas condiciones, sin vivienda, sin techo, todas estas descripciones exquisitas de competencias sobre la función social de la propiedad, me parecen cosas que dilatan las soluciones. Las soluciones reales de fondo, que duran en el tiempo, que dan soluciones estructurales, requieren de institucionalización, requieren de marcos normativos estables, una ley es un simple papel si no hay voluntad de aplicarla y recursos, pero tener una Ley es el primer paso, debe haber un marco y técnicas, yo recomendaría avanzar pero con calma, diseñen en la medida de lo posibles buenos marcos institucionales, exploren técnicas, utilicen sus experiencias, intenten formar a la ciudadanía en general y en particular a los gestores públicos.

A cambiado las reglas de juego y las situaciones de poder, han cambiado las reglas de juego también en lo que significa derecho de propiedad, como cambio en España, pero ha cambiado la cultura también, la propiedad urbana

ya no es una propiedad ilimitada, que permite al propietario de hacer cualquier cosa, es una propiedad que tiene una función social, que puede ser delimitada, que obliga como dice la Constitución a que cumpla la función social.

En Bolivia se ha dado un giro copernical, que ustedes deben acomodar a sus propias necesidades. Yo les animo avanzar estoy seguro que en momento de incertidumbre a veces tendrán sombras, pero estoy seguro que ustedes trabajaran, harán su propia trayectoria, mejoraran la calidad de vida y hábitat de las ciudades bolivianas sin duda. Gracias.

Moderadora - Dra. Mónica Baya – Comunidad de Derechos Humanos

Muchísimas gracias por su conferencia. Vamos a iniciar la ronda de comentarios con nuestros invitados y luego vamos a abrir un espacio para intercambio con todos los presentes que naturalmente van a estar muy interesados en profundizar algunos de los varios de los puntos que usted ha abordado.

Ahora voy a invitar al Sr. Marcelo Galindo, Viceministro de autonomías departamentales y municipales a compartir sus comentarios de esta conferencia.

1er COMENTARISTA. SR. MARCELO GALINDO - MINISTERIO DE AUTONOMÍAS – VICEMINISTRO DE AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES



Agradecer y felicitar por la magnífica exposición, que a todos los presentes nos interesa. No importa el ámbito en que nos desempeñamos tocar un tema tan importante y tan necesario como es el tema de la vivienda y el hábitat.

A manera de comentario, muy de acuerdo con lo que proponía de la doctrina de las cuatro paredes, es una doctrina que se ha discutido muchísimo, y se divide entre aquellos que proponen que la normativa, las experiencias de una ciudad, de un país, de un sector no pueden trasladarse a otro, estamos aquellos que creemos que más bien son oportunidades, no se trata de trasladar e implementar a letra muerta sino más bien se trata de conocer y enriquecer la experiencia y poder aprovecharla, esto lógicamente hoy día se consolida con la intervención y con aquello que proponía el expositor, nos decía: no es mi pretensión el venir a enseñar cómo debería desenvolverse la normativa sino más bien, en algún momento nos anticipaba las dificultades que tuvieron los hermanos españoles para implementar lo que es el marco de las autonomías, tenemos similitudes, son Constituciones políticas basadas en visiones muy miopes y torpes inclusive en temas tan sencillos como de la vivienda, España rápidamente implementa en un momento lo que es el Estado social y verifica e implementa políticas de apoyo y protección a los sectores más empobrecidos, lo mismo que Bolivia, nuestra Constitución Política del Estado y nuestras leyes tienen una tendencia a lo social antes que lo económico, creo que esa es una gran diferencia que existe entre estas constituciones donde se daba prioridad al tema económico.

El tema de vivienda necesariamente y en muchos momentos, tiene esta implicación económica, porque son los mercados, la regulación de los precios, etc., que se ha desarrollado, creo que todos entendemos y

conocemos esto, no ha permitido en algún momento que la sociedad o por lo menos el ente público puedan desarrollar políticas directas no solo en el tema de la vivienda sino que también en otros temas, es por eso que ahora tenemos una gran oportunidad como ciudadanía de poder desarrollar en compañía de nuestra CPE y de nuestra nueva LMA, políticas que realmente puedan resolver este problema.

En los municipios, en realidad nosotros hemos ido desarrollando y por lo menos innovando una Ley Orgánica en algún momento que tenía aspectos técnicos, que de ninguna manera resolvía los problemas sociales o las políticas estatales hacia temas como la vivienda, hemos pretendido en algún momento que habríamos mejorado con esta ley 2028 que también hace referencia a los municipios, pero lo único que hacía era repartir en capítulos ciertas competencias pero tampoco ahondaba en temas de discusión y necesidad.

La ley 2028 en algún momento si bien ha sido un gran avance, porque en sus primeras partes habla de políticas, pero lo hace de manera muy desordenada y sin ninguna cohesión hacia las políticas nacionales, departamentales y lógicamente locales.

En algún momento ustedes han podido revisar esta era una normativa meramente enunciativa, no proporcionaba la obligatoriedad que debería proporcionar la normativa, era una ley que no daba mecanismo de obligar justamente hablando de la expropiación o del engorde de tierras, que llamamos vulgarmente aquí en Bolivia, aquellas personas que se dedican a acumular propiedades esperando que con el tiempo esto vaya subiendo, que es una lógica en Bolivia y en otros países, no en todos felizmente porque a veces la regulación estatal o local no permite esto, sino más bien va en detrimento de eso, pero sin embargo esto en Bolivia es una práctica común, que hasta ahora da muy buenos dividendos a quienes las practican.

Lógicamente esta era la lógica de la normativa proteger la inversión privada, está muy bien, pero esto no puede ir en contradicción a la necesidad social de la vivienda, no puede haber una persona que tenga 20, 30, 40 viviendas y se dedique al alquiler. Hay una cosa en los gobiernos locales, nosotros los municipios bolivianos invertimos recursos en el mejoramiento de las ciudades y sus condiciones, por lo tanto invertimos también por aquel propietario que está acumulando propiedades, esto no tiene sentido, si la sociedad paga sus impuestos, la sociedad está pagando puntualmente el catastro, el RUA, etc. para mejorar condiciones de alguien que tiene varias viviendas.

Esta normativa tenía estas grandes dificultades como el tema de la expropiación y otras que no resolvía, no daba mecanismos reglamentarios, tampoco había un respaldo constitucional hacia ese alcalde que se hubiera animado a proponer alguna política de implementación de la función social de la vivienda o por lo menos se hubiera animado a proponer lo que en Uruguay conocemos como el programa de Banco de tierras, donde el Estado si regulaba y ordenaba su territorio y ya planificaba y no permitía que se especule con el territorio planificado.

La 2028 ha sido un avance significativo pero no ha sido la solución y no ha podido sostener algunas funciones del gobierno local, y lo que ahora se está proponiendo en Bolivia, una discusión que empieza y que es una gran oportunidad, justamente en el ámbito de la discusión, el consenso el agotar los términos técnicos, la ley de gobiernos locales esto nos va a permitir diseñar algo ya de acuerdo a la nueva normativa.

Tenemos la CPE la LMA nos dan amplias competencias que además son concurrentes a nivel municipal hay varias concurrentes, que también no quisiera agotarlos con enumerar todo esto pero en realidad tenemos que incluir el tema de hábitat y derecho a la ciudad que es un tema muy bonito que hay que discutir, es algo que se ha empezado hablar en España y en otros países. Pero en Bolivia estamos empezando a reconocer, como que es una oportunidad tener mejores condiciones de vida, el vivir bien, hablamos nosotros como nuevo estado y lógicamente nos interesa profundizar esto.

Las políticas públicas de vivienda, tampoco no involucraban a otros sectores, a otras políticas públicas, eran políticas aisladas, a pesar de un plan de vivienda de fomentar aun cierto sector, ahí tenemos el FONVIS y otros programas que tienen un gran fracaso, después acaban siendo un problema para el mismo Estado.

Entonces si nosotros proporcionamos la vivienda, el municipio proporciona los espacios y los mejora, el Estado se ocupa de financiar estas políticas, tienen que venir otras, no tiene sentido y en nuestros municipios lo hemos

vivido, la experiencia española nos enseña que no sirve una normativa si no está acompañada de una gama de políticas públicas que incluyan por ejemplo lo que nos obliga nuestra Constitución, el derecho al agua por ejemplo. En Cochabamba tenemos barrios enteros donde no existe el agua potable, no tienen acceso a la comunicación, es importante y necesario que entendamos las experiencias anteriores, de que las políticas de vivienda deberían venir acompañadas de toda esta gama de políticas públicas que hagan que una vez se constituya una vivienda, pues tenga ese derecho a vivir necesariamente con las comodidades (no digo lujos), si no con las comodidades que la vida moderna debe darnos.

La planificación era muy limitada y ahora estamos implementando la normativa y los gobiernos municipales ya tenemos ahora la obligación de sistematizar la planificación integrada de lo que es el espacio municipal, con lo departamental e inclusive con las políticas nacionales

El ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda son necesariamente temáticas que debemos agotarlas y discutirlos, no tiene ningún sentido la planificación municipal si no va acompañada de una política de planificación departamental, no nos olvidemos que si bien los municipios estamos separados administrativamente y territorialmente, tenemos en muchos casos en los ejes metropolitanos un ejemplo de cómo desordenadamente podemos tener más problemas que beneficios en el crecimiento.

Lógicamente estos son unos punteos que vamos sacando, una innovación que no he podido verificar de manera práctica y directa en el caso español es el tema de lo indígena, originario, campesino, donde nuestra Constitución establece competencias excluyentes, involucrando el tema municipal, pero de alguna manera el territorio indígena puede tener políticas de vivienda y está bien, pero con énfasis en lo cultural, en el uso y costumbre.

Viajando a Guarayos vi dos comunidades con viviendas con materiales rústicos del lugar, muy bien construidos, y no solamente por lo estético si no por el uso y la costumbre funcionaban y al lado había vivienda con calamina, con ladrillos que no funcionaban y no los habitaba, porque el lugar, el calor no dejaba. Todo esto nos da una gama interesante a los municipios, en este caso a lo indígena originario campesino, porque también tenemos los distritos campesinos y otras modalidades autonómicas.

También se puede generar programas, proyectos de construcción, dentro de estos parámetros, el Estado está obligado ahora a implementar políticas y a financiar proyectos donde se puede incluir esta visión que a veces no entendemos que es muy diferente a nuestra cultura a nuestra realidad, pero que es necesario ahondar y apoyar.

Esta política de vivienda tradicional se siente desfasada, esto del mercado me interesa mucho ahondar, tocar con mucha profundidad la liberalización del mercado de alquiler, es algo que en Bolivia estamos empezando a copiar de la experiencia española, la inversión solamente para tener la vivienda y no ocuparla sino alquilarla, probablemente estos recursos que se concentran en ciertos espacios habitacionales, trae la exclusión de personas y familias con menores recursos o aquellos sectores excluidos y empobrecidos.

Por lo tanto, debe haber un sector de promoción, prevención, construcción de viviendas, debe haber una política de incentivar la vivienda social o la vivienda de los sectores menos favorecidos, desde lo nivel municipal tenemos tasas, patentes y otros para generar una mitigación del costo, la subvención de la adquisición, puede venir desde lo municipal, lógicamente acompañando con políticas nacionales y entendemos que los poderes públicos y también el sector inmobiliario, deben implicarse en la resolución de los problemas de la vivienda.

No es posible que la banca y otros sectores tradicionales que tienen que ver con la vivienda sigan ofreciendo viviendas solamente para sectores que pueden adquirirlos, entonces estas políticas económicas privadas no nos sirven en un Estado en el que necesariamente deberíamos asumir todos la problemática de la vivienda. Entonces el Estado tendrá que regular, tendrá que intervenir de alguna manera y tendrá que proponer a la Banca, está bien hacer dinero con esta actividad, pero no está bien que vayamos al extremo de excluir o sectorizar, aún no se ha visto en Bolivia pero se está escogiendo al consumidor.

Entonces si yo propongo un plan de vivienda, yo soy el Estado, debería incluir políticas acorde a la CPE para que la ciudadanía tenga una vivienda y no le obliguen al endeudamiento forzado, está bien endeudarse pero

dentro de ciertos límites, ese endeudamiento permanente y desproporcionado que la experiencia europea y de los EEUU nos muestra donde hay familias que en 30, 40, 50 y no se acaba de pagar la vivienda, y de repente tenemos estos problemas del mercado libre globalizado, donde con estas problemáticas hay gente que acaba perdiendo la vivienda que había pagado 30 años.

En Bolivia todavía no tenemos ese fenómeno, estamos en una gran oportunidad, justamente esta es la experiencia.

Por otro lado la propiedad de la vivienda, debe cumplir esa función social y lógicamente está incluido y no solamente en la normativa, si no creemos ya hace mucho tiempo se ha desarrollado desde los municipios que esta puede ser una política pública, no solo nacional sino también local, es el incumplimiento injustificado del deber de conservación y rehabilitación, que supone un riesgo para ciertos grupos de personas, también debe ser parte de una política local, hay viviendas abandonadas, grandes lotes baldíos, etc. Hay desocupación permanente injustificada de las viviendas.

La provisión de viviendas sociales como un nuevo servicio público, la realidad del mercado nos está enseñando que el problema de no tener acceso a la vivienda no es algo coyuntural sino que es un problema del sistema de libre mercado que por siempre se ha impuesto.

Ante esta realidad siempre es necesario la intervención pública, medida, organizada, discutida, no digo intervención por intervención, para tener el derecho a la vivienda de todos nosotros, la creación de ofertas estables integradas diversas de viviendas sociales, la planificación y programación poniendo fin a esas situaciones y saturaciones diversas, dispersas, sectorizadas, que no son parte de una política y que no conforman políticas coherentes y explicables.

En esta línea, debe profundizarse la relación entre suelo y vivienda, ahí están los municipios, el uso del suelo, tenemos también que intervenir como municipios en algún momento mediante la organización de nuestro territorio, darle la priorización a lo que nosotros queremos como ciudad, tenemos que pensar en todos los sectores de la población y lógicamente esto está a favor nuestro porque tenemos la normativa mediante la construcción de nuestras Cartas Orgánicas Municipales, si no es así mediante las leyes municipales, porque ahora los municipios podemos legislar y en el mismo nivel y sin el detrimento, de que antes teníamos una ordenanza municipal y aparecía una ley, en los anteriores parlamentos y que nos obligaba a entrar en contradicción.

Protección de personas, sectores más débiles del mercado, a los consumidores, a las víctimas de situaciones de desocupación, de sobre ocupación, la vivienda a veces el hacinamiento obliga a vivir en condiciones inhumanas, personas sectores vulnerables, ¿qué hacemos con esos sectores realmente empobrecidos y excluidos?

En el futuro se habla de que estos planes estatales de vivienda deben conformar necesariamente recursos y políticas.

Para concluir, nuestra CPE, la LMA, las Cartas Orgánicas Municipales, ya deben incluir el derecho humano a la vivienda y al hábitat, y lógicamente debe haber una regulación integral e innovadora de la vivienda, todo esto en una gran oportunidad histórica de tener normativa dirigida a esto, sensible a la temática de vivienda y lógicamente en el ámbito municipal vamos a tener mucho que discutir y por construir, seguramente en algún momento la experiencia boliviana podrá también reflejarse en la experiencia española y viceversa, agradezco la oportunidad de tener esta experiencia.

Y algo que marcaba el expositor que realmente yo rescato, a veces los buenos ejemplos están ahí, pero es en el fracaso, en la problemática que uno aprende más y yo creo que España es un país que ha desarrollado y ha discutido las autonomías durante tantos años, tantas décadas y a veces aquí entre bolivianos, nos estamos poniendo poco cautos, no estamos siendo comprensivos de que este es un proceso y de que en dos o tres años ya pretendemos tener todo solucionado por lo menos equilibrado, yo creo que hay mucho por discutir y el tema de la vivienda reitero debe seguir en nuestra mente como un derecho, debe estar en nuestra CPE, en las normativas, tiene que tener la función social para la cual nosotros como ciudadanos hemos reclamado en nuestra actual Constitución.

Muchas gracias, felicitaciones al expositor y a los organizadores.

GABRIELA NIÑO DE GUZMÁN – PRESIDENTA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE LA PAZ



Buenas noches a todas y a todos.

Creo que uno de los objetivos, después de escuchar esta conferencia se está cumpliendo. Que es lo que señalaba nuestro expositor la fertilización mutua, esta fertilización se da precisamente cuando de manera provocativa el expositor nos señala la necesidad de entender lo que es autonomía, que es un cambio radical de lo que ha sido hasta ahora el Estado centralista y esa posibilidad, necesidad y voluntad de ceder poder. Eso es lo más complicado en cualquier sociedad, ceder el poder, ahí creo que esta el primer desafío del Estado centralista que todavía mantenemos en los hechos, y empezar a hablar de autonomía de verdad y ya no solamente en lo que se refiere a principios, como nos decía el expositor pasar de los discursos, de los principios a hechos concretos y a temas concretos.

Esta fertilización mutua que nos propone nos está llevando a reflexionar sobre cuál es la autonomía que queremos, hasta donde vamos a llegar con las autonomías. Cuál es ese principio de jerarquía, el tema de la proporcionalidad, el tema relacionado a este camino que tenemos que seguir y si vamos a seguir el camino tortuoso de llegar a cientos y miles de recursos constitucionales o vamos a poder aprender de otras experiencias que tienen 30 años de vida y quemar etapas y acortar caminos, yo creo que ese es el desafío, tanto de los aparatos centrales, departamentales y municipales.

Si hablamos de los municipios, comparto con Marcelo cuando dice que la Autonomía Municipal es la más antigua en Bolivia, y cuando yo leía la memoria del primer congreso de municipios de Bolivia de 1928, 80 años atrás, ya se establecía como una aspiración la autonomía municipal, de alguna manera la ley 2028 promulgada el 99, establece en su art. 4to la autonomía municipal y si leemos es prácticamente muy parecida a la que se señala en la CPE, reconociendo que la CPE a la que todos hemos apoyado y que debemos cumplirla, nos está dando además una gran cosa que es la facultad legislativa que señalaba Marcelo. Y que ya no debería estar sujeta a ningún tipo de reglamentación nacional, porque si no sería coartar la autonomía, me preocupa cuando Marcelo nos habla de la ley de gobiernos locales. Yo la verdad creo que tanto la CPE y la LMA ya son suficientes instrumentos para que los municipios volemos solos, nos desempeñemos solos y sin la manito del papa Estado Central.

Es importante señalar y reconocer que si bien todos vamos a estar de acuerdo que nuestra Constitución es una de las mejores y nos está llevando a un Estado Plurinacional Autónomico, es también importante señalar que en esta Constitución lo que nos está faltando es tener un marco jurídico y administrativo más claro. Creo que tenemos que completar, sé que hay que hacerlo con calma y cuidado. Para ello creo que está faltando más instrumentos principistas y de reglamentación que nos permitan avanzar. Quiero poner un ejemplo, hemos estado hablando de la vivienda y cuando decimos que el tema de la vivienda en uno de sus acápites señala garantizar la propiedad privada siempre y cuando tenga la función social, pero también hay un segundo acápite que dice garantizar la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo y eso en muchos talleres vecinales me han preguntado qué significa? Y yo en verdad no lo sé.

Porque podría interpretarse que yo persona, pongo un karaoke en un barrio, y si el karaoke perjudica el interés colectivo entonces esa propiedad privada, al ir en contra del interés colectivo será expropiada o confiscada, la verdad es que no lo sé. Entonces, hay muchos temas de la Constitución que están enunciados, pero que ni nosotros los propios legisladores municipales, no sabemos exactamente de qué se trata.

Hemos hablado de la expropiación y la expropiación en este momento (no soy abogada por eso es que probablemente me equivoque) al decir es una atribución o potestad del ámbito municipal, no hay otro ámbito que pueda hacer la expropiación, ni el ámbito central, ni el departamental, porque todavía está vigente es una ley de 1800, que es la que rige todavía el tema de la expropiación y hasta este momento no la hemos cambiado.

Quiero señalar que en el tema de la autonomía y señalando nuevamente las competencias y atribuciones que debemos esclarecerlas, es también importante como decía el expositor, llegar a identificar la intencionalidad de las leyes, si es importante saber cuáles son las intencionalidades verdaderas, precisamente para evitar estas interpretaciones y para evitar cometer errores.

A nuestro modo de ver estas leyes, entramos en permanente contradicción, se lo he dicho en varias oportunidades al señor viceministro, al señor director de autonomía- Lic. Rodrigo Puerta, que nosotros municipios pretendemos sentirnos protegidos por el Ministerio de Autonomía, porque los otros ministerios están permanentemente violando estos principios de la CPE y de la LMA y se lo va violando permanentemente con leyes que van saliendo cada día, la Ley Financial probablemente es el ejemplo más claro de la violación extrema, cuando se retrocede en términos autonómicos, cuando se dice ya no es el Concejo Municipal la autoridad que aprueba los POAS y presupuestos de los Gobiernos Municipales, ahora el Concejo ya no puede, si no aprueba la Asamblea Plurinacional, entonces que mejor ejemplo de vulneración a la autonomía. Y podríamos hablar de la Ley Municipal de Transporte en la que siendo una competencia exclusiva municipal, se nos está observando la posibilidad de aprobar nuestra ley a través de mecanismos de la policía boliviana, están saliendo otras leyes que no nos van a permitir ejercer esa competencia.

Entonces, hay una necesidad muy grande de establecer en Bolivia, quien va a conducir ese proceso?, quien es el que va a esclarecer, quien es la autoridad que nos va a permitir avanzar y yo siento que no hay institucionalidad en ese aspecto en nuestro gobierno.

Tenemos un Ministerio de Obras Públicas, y al interior de Obras Públicas que maneja el 70% de presupuesto que esta obviamente más dedicado a caminos, infraestructura, etc, tenemos el Viceministerio de Vivienda que se dedica hacer vivienda en todo el país, díganme ustedes, donde se discute el desarrollo urbano de este país, el 66% de los habitantes en Bolivia vivimos en ciudades, pero no tenemos ningún ámbito en el Estado donde se discuta que queremos de las ciudades, entonces cual es nuestro referente, ¡ninguno! y por eso mismo, en este momento esa aspiración de ciudad que nos señalaba nuestro expositor en términos de derechos, en la ciudad y a la ciudad, termina siendo un concepto que nosotros nos apropiamos, pero que no está reflejado en una estructura del Estado y por lo tanto nos deja al margen al 66% de habitantes.

A nosotros nos gustaría crear un círculo virtuoso en términos operativos de lo que es la planificación, el ordenamiento territorial, el derecho propietario, el tema tributario, el tema de catastro, el uso de suelo, la vivienda y todos aquellos conceptos que nos permitan construir lo que es la ciudad, que somos nueve porque estamos al margen, también teniendo en cuenta que la participación popular en este país se minifundizó, porque ahora tenemos más de 300 municipios, donde tenemos incluso municipios de menos de 10.000 habitantes que tienen alcalde, concejales, etc, y que su posibilidad y su perspectiva de desarrollo está en cero. Por lo tanto esa minifundización al final nos está llevando a no tener una visión de desarrollo, ni como región, ni como país, ni como municipio.

Considero muy importante en este caso abordar el tema de la institucionalidad en nuestro país, como un elemento que pueda ser el motor que nos lleve a la autonomía, estoy segura que este es un momento y una oportunidad para los municipios de poder avanzar y así lo estamos haciendo con la aprobación de leyes municipales, con la incorporación o solución en el ámbito autonómico de problemas que nos ha estado generando hasta conflictos, estoy hablando de las construcciones fuera de norma, 70% de las construcciones en La Paz están fuera de norma.

Otro tema grave que también lo vamos a implementar a pesar de la oposición del Ministerio de Hacienda y con el riesgo que corresponde, es el perdonazo tributario, que según nosotros se puede, según nuestro viceministro se puede. Pero según el ministro de hacienda no se puede, entonces otra vez en que queda la autonomía cuando no la podemos ejercer en favor de los ciudadanos.

Todos los municipios estamos trabajando en la C.O. y siguiendo el consejo de nuestro experto lo queremos hacer con cuidado, lo queremos hacer con mucha pertinencia política, con mucha protección hacia el futuro, no queremos entrar en competencia de decir quién es el municipio que aprueba primero su Carta Orgánica, queremos hacerlo con cuidado y simplemente como una interrogante, ¿será importante que los municipios de 5.000, 10.000 habitantes tengan una Carta Orgánica? No será que vamos a tener una C.O. en papel que luego no se aplique para nada.

Es importante reflexionar donde realmente se necesita tener una Carta Orgánica y donde definitivamente no deja de hacer una actividad que hace que la gente participe y pueda tener algo que hacer, no lo digo de ninguna manera de forma peyorativa pero sí creo que hay que hacerlo con más cuidado y no entrar en una carrera de consultorías que nos permitan tener cualquier cantidad de documentos pero que no dicen casi nada.

Creo que son desafíos muy grandes que nos ha presentado el expositor. Yo quiero agradecerle por todo lo que nos ha dicho, porque nos está llevando a reflexionar a un más sobre este tema, que indudablemente debería llevarnos a algo que si debemos tomar en cuenta la necesidad de coordinar sin límites en lo que refiere a las decisiones autonómicas y donde las jerarquías de un Estado Autonómico ya no existen, todos tenemos la misma jerarquía y ese es un desafío que deberíamos asumirlo de manera diaria, cotidiana y real y que eso efectivamente nos va a llevar a que la vida de los ciudadanos de manera efectiva pueda cambiar.

Gracias

ARQ. DAVID BARRIENTOS - FAADU/UMSA - FOPEVI



Me voy a referir a cuatro aspectos, pero primero agradezco a los organizadores y al expositor; y disculparme con él, porque de los valiosos conceptos que ha mencionado solo voy a destacar cuatro y explico por qué, porque en este evento hay una feliz coincidencia estamos los ciudadanos y están dos niveles del Estado representados, está el señor Viceministro, está la señora Presidenta del Concejo Municipal.

Y los dos primeros conceptos que quiero destacar, tiene que ver con una preocupación permanente de los ciudadanos. En la exposición de Julio destaco el concepto de que es la estructura del Estado y de donde emerge la estructura del Estado, y él lo señala concretamente que la estructura del Estado tiene una relación directa con la distribución del poder y que la distribución competencias debe estar orientadas a alcanzar el objetivo y entendemos que el Estado Plurinacional tiene un objetivo central y es la vigencia, la legitimidad y la respuesta del Estado hacia el ciudadano, en ese sentido para los ciudadanos muchas veces es inexplicable encontrar en la competencia un argumento para la disputa del poder entre lo Municipal y el Gobierno Central, entonces obviamente la conclusión cae por su propio peso.

Lo que los ciudadanos esperamos es que esta distribución de poder nos beneficie a nosotros eso implica que las disputas entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales no son de interés nuestro, y les reclamamos la necesaria coordinación, a partir de un segundo concepto que veremos.

Como entender la autonomía o los tres principios que nos señaló: la autonomía, la unidad, la subsidiariedad y la proporcionalidad y obviamente en un municipio como el de La Paz que en definitiva tienen que transitar a la constitución de la Región metropolitana, porque esa es la naturaleza pareciera que cotidianamente también intereses extraños a la construcción del Estado Plurinacional nos llevan al enfrentamiento, entre alteños, paceños, quienes viven en Achocalla y quienes viven en Mecapaca.

Creo que es una oportunidad excelente, de empezar a partir de este evento que me parece inédito, es decir es uno de los primeros que está discutiendo o pretende discutir la vivienda, el hábitat como competencia municipal, vuelvo entonces a quienes vivimos acá nos interesa que el estado plurinacional nos permita garantizar la unidad territorial que va más allá del límite administrativo, esas peleas de poder, en el sentido de que la línea que está en el mapa de dudosa legalidad es el que a mí como alcalde, como concejal me garantiza mi derecho de poder, es más importante que la calidad de vida del ciudadano, considero que este segundo concepto que ha explicado Julio, también es algo que debe cambiar nuestra conducta y empezar a transitar por la construcción de una ideología de región metropolitana que es una de las bases sustantivas del Estado Plurinacional.

El tercer y cuarto concepto que quiero destacar tiene que ver con lo que es el centro de este evento, el hábitat y la vivienda, pero también destacar que en esta distribución competencial que nos ha ejemplificado y haciendo referencia al estatuto catalán, nos señala que el Estado interviene en la vivienda social y en la vivienda privada y creo que también es importante que todos los que estamos acá empecemos a familiarizarnos con un concepto que muchas veces parece no entendido y me refiero a la producción social del hábitat, esto implica en definitiva cambiar una forma de entender la vivienda. De aquella tradición estatista en la que estábamos acostumbrados quienes vivimos en la década de los 70 a la presencia estatal, con un Ministerio de asuntos urbanos fuerte, con concejos de vivienda que estaban sectorializados y que pretendía responder a las necesidades de los constructores, de los maestros, de los mineros, pasamos a un estado neoliberal en el que nos obligó a pensar que la vivienda es un problema individual en el que el Estado no tiene competencia, y obviamente seguimos todavía viviendo bajo ese paradigma, seguimos viviendo bajo la lógica especulativa que lamentablemente está llegando a niveles de especulación que deben interesar a nuestras autoridades municipales y a nuestras autoridades del órgano central me refiero a la especulación en Sopocachi, Miraflores y la zona sur, nos estamos empezando acostumbrar a que metro cuadrado construido este por encima de los 1000 dólares cuando en definitiva no corresponde a la realidad social que estamos viviendo.

Entonces es obvio que si volvemos a los principios del estado plurinacional es una obligación del estado en los distintos niveles y en este caso concreto en el central y municipal que intervengan, intervenir no significa entrar a niveles de intolerancia, no significa en definitiva llegar a niveles que puede suponer como la presencia del fantasma del comunismo, se trata en definitiva de que estado plurinacional responda a ese objetivo central que es la defensa y la reivindicación del ciudadano, también es fundamental que el último grupo de conceptos relacionados a la vivienda, el estado español en los niveles, de acuerdo a la explicación de Julio, tiene que ver con que la vivienda es entendida como un elemento constitutivo de la planificación, de la ordenación, de la gestión, de la inspección y del control, en nuestra vida cotidiana estamos acostumbrados a que el Gobierno Municipal simplemente esté vinculado a la inspección y control y eso reconociendo las limitaciones que tiene el gobierno municipal, acudimos al Gobierno Municipal solo cuando suponemos que el vecino está en definitiva abusando contra nuestro derecho, estamos todavía con la lógica coercitiva de que el gobierno municipal, el alcalde y los concejales tiene la responsabilidad de todo lo malo, y este es un paradigma que tenemos que empezar a destruir porque estamos en los inicios de un Estado distinto, de un Estado planificador en el cual para nada - y está también en nuestra constitución - supone la negación de la actividad privada, yo creo que en definitiva con estos cuatro conceptos reclama Julio a una acción, que nos lleve a que todos los ciudadanos reconozcamos primero que nada la responsabilidad que tiene el Estado para resolver la vivienda y esto no significa que queremos los ciudadanos que el Estado nos dote de viviendas gratuitas.

Pero debemos recordar la obligación del Estado Plurinacional de atender al hábitat y a la vivienda, eso significa, que no se trata de entender a los GM simplemente como los asfaltadores de las calles, no se trata de suponer

que se debe incorporar Infraestructuras aisladas, lo que buscamos a través de la planificación es la construcción de la región metropolitana, las redes de infraestructura social que eviten a seguir esa lógica mal sana, de que dos municipios vecinos tengan que tener la misma infraestructura, cuando en definitiva estos dos no tengan la capacidad de llenar de su infraestructura, en este caso estos identificando Municipios que tiene una población reducida que están exigiendo la dotación de infraestructura deportiva por ejemplo, que lamentablemente con el transcurso del tiempo estamos viendo que es una infraestructura que se está deteriorando, eso implica la necesidad de exigir a nuestra autoridades este proceso de construcción de la carta orgánica municipal este complementada con una ley municipal que garantice nuestro derecho humano al hábitat y a la vivienda.

Gracias.

PREGUNTAS – RESPUESTAS Y COMENTARIOS

PARTICIPANTE 1



Agradecer la exposición y la sinceridad con la que ha mostrado la actividad del ayuntamiento de Barcelona y su relación con la generalitat de Cataluña. Bueno quiero hacer 3 precisiones la primera conceptual en cuanto a Bolivia es un Estado unitario con autonomías, un estado plurinacional, entendemos al estado compuesto, al Estado Federal por excelencia. La pregunta va en el sentido de que si considera a Bolivia un Estado Simple con un nivel profundo de descentralización o en su caso el Estado Compuesto.

La segunda precisión conceptual también, en cuanto a la coordinación. Quiero haber comprendido bien lo expuesto. ¿Coordinación es el que dos niveles territoriales acudan a un espacio o a una instancia según sea el caso para componer políticas, alcances competenciales y límites competenciales? Por lo menos eso he percibido y quiero saber si estoy errado o más bien puede haber una complementación de parte suya.

Y la tercera, que si bien no es en sentido estricto ligado al ámbito de la vivienda, es un tema amplio, como conciben la temática de la aptitud de uso de suelo, urbano y rural en Barcelona o en la generalitat de Cataluña en cuanto a que a veces los crecimientos desmesurados de las áreas urbanas también llamadas manchas afectan a áreas productivas. En Bolivia tenemos una ley de la revolución productiva en el artículo 14. Promueve la defensa de las áreas productivas y promueve el crecimiento vertical en preferencia al crecimiento horizontal de los asentamientos humanos. Entonces, quisiera, por favor, esas tres precisiones. Muchas Gracias.

PARTICIPANTE 2

Jimena Coser - Servicio Estatal de Autonomía

Tomo paso a hacer una precisión y luego una consulta al expositor. Primero que nada, comparto plenamente que el tema competencial es absolutamente la matemática de la autonomía, es la parte más árida, por lo tanto, creo que se debe dar más énfasis. Tomo el ejemplo que comentaba la señora concejala en el sentido de que con la autonomía podemos legislar sobre vivienda, deberíamos ser un poco más precisos en el tema, teniendo

en cuenta que políticas generales de vivienda es una competencia exclusiva del nivel central del Estado y vivienda ni vivienda social es concurrente, el nivel central del Estado tiene la facultad legislativa y las ETAS solamente la reglamentaria y la ejecutiva.

Por lo tanto, las ETAS con seguridad no podrán legislar en este aspecto, en esta materia. Segundo me ha parecido interesante cuando el expositor nos comentaba el catalogo competencial y municipal en España se lo establecía en una ley que era la ley del régimen local, precisamente yéndome al tema de las competencias, sobretodo y más precisamente al tema de los conflictos competenciales, ahora en Bolivia con este ejercicio de las competencias que es nuevo y el desconocimiento de los gobiernos subnacionales. Con seguridad vamos a tener gobiernos que legislen sobre competencias que no son suyas, o reglamenten o ejecuten competencias que no les corresponden, invadiendo el ámbito o el catálogo competencial establecido en la CPE y sus alcances en la LMA, mi pregunta es la siguiente.

En España, los conflictos competenciales se han generado entre comunidades autónomas, teniendo en cuenta que su catálogo competencial está establecido en la Constitución del 78, versus la competencia de los gobiernos locales que tienen este catálogo competencial en una ley, que es la Ley del Régimen Local. En el caso de Bolivia los catálogos competenciales los 3 niveles de gobierno, departamental, municipal, autonomías indígena originaria campesina, están establecidos en la Constitución y la Constitución garantiza la misma jerarquía constitucional de estos 4 tipos de autonomías que establece la CPE.

¿Cómo se gestionan los conflictos de competencia en España? y si ha habido entre comunidades autónomas y el régimen local.

Gracias.

PARTICIPANTE 3

Rodrigo Puerta – Director General de Autonomías Municipales

Evidentemente la Constitución garantiza la propiedad privada, siempre y cuando no se haga uso perjudicial de ella al interés colectivo, hago una reflexión cuando se mencionaba, por ejemplo, que el metro cuadrado de una propiedad horizontal y no sólo en la zona sur sino que en Miraflores ya cuesta 1.000 dólares. Eso significa que hay un movimiento inusitado en el sector de la construcción. Si ese movimiento inusitado del sector de la construcción se transforma en especulación, por supuesto habrá un daño al interés colectivo y por supuesto habrá un daño no solamente a los que tengan mejores ingresos para soportar ese daño, por supuesto esto también afectará al hábitat y a la vivienda social, porque es el sector de la construcción el que finalmente construirá las viviendas, ya sean sociales o no. Esta es una puntualización muy importante porque hace a la garantía del Estado en función de un derecho fundamental.

Y la consulta que quiero hacer va en el mismo sentido. En España qué medidas se tomaron a este respecto porque, evidentemente, hubo una crisis en ese país, hubo una burbuja inmobiliaria, pisos que costaban 300.000 euros ahora no cuestan ni 100.000 y donde estaban las competencias en ese momento, cuál era la competencia del nivel municipal, cuál era la competencia de la comunidad autónoma. Finalmente, si el Estado español como nivel central del Estado tomó cartas en el asunto o simplemente dejó que el mercado se lleve por delante a las competencias y a los ciudadanos. Me gustaría saber cómo fue la experiencia.

Gracias.

PARTICIPANTE 4

Hay un tema que a mí me preocupa, de repente cuando se habla de la LMA, las Cartas Orgánicas, la CPE, más allá de todos estos elementos, deberíamos encontrar el modelo bajo el cual vamos a diseñar el nuevo Estado. Sus instituciones y de repente se siguen reproduciendo las mismas taras, el mismo municipio de lapidación de despilfarro millonarios, es una barbaridad, porque sus técnicos están formados así en las universidades y de repente no vemos más allá de nuestras narices. El modelo indígena, lo hacemos con otros modelos que de repente han fracasado y nos han traído problemas. ¿Qué hacemos frente a toda esta situación? ¿De

qué cambio hablamos? ¿Cómo hacemos la transformación, a partir de estos modelos que de repente nos perjudican?

PARTICIPANTE 5

Ernesto Rude. Gracias, buenas noches.

Quería hacer tres consultas. La primera, cómo funciona en España la transferencia de recursos financieros, qué nivel de coordinación financiera o gasto concurrente existe en el nivel de vivienda, solo como comentario aquí a nivel general el gasto concurrente es del 6% y entiendo de acuerdo a un estudio que este 6% el 90% es en caminos, pensando en estas competencias concurrentes que a mi manera de ver, en todo este gran discurso autonómico abre un espacio de un Estado unitario, como bien ya lo justificaban las personas que me antecedian, el Estado da la línea y todos se cuadran a la línea, justamente tenemos vivienda y vivienda social, como la autonomía y las competencias, ayudan al tema de la autoproducción de la vivienda, que no entra al mercado privado en Bolivia, que no entra al mercado estatal, que hablando de estos dos mercados algunos estudios dicen que cubren entre un 20 y 30%, estamos hablando de que un 60 y 70% de la población se autoconstruye su vivienda no hay intervención del mercado, del Estado, de ninguna naturaleza, como hacemos con este marco competencial un poco complejo que el nivel central, bueno, para un nivel operativo local mantiene todavía competencias concurrentes, cómo soluciona este tema de la autoproducción de la vivienda.

Esas serian mis preguntas. Gracias.

PARTICIPANTE – ANTONIO TÓRREZ – DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La coordinación supone crear espacios o acudir a instancias donde los gobiernos municipales puedan delimitar sus competencias en cuanto a sus alcances y límites, si pueden componer en estas instancias o en esos espacios también, no siempre instancias, en Bolivia por ejemplo quien me precedió fue del servicio estatal de autonomías que promueve la composición del ámbito competencial, para evitar conflictos de competencias, componerlos y llegar acuerdos gubernativos y no tener que recurrir al tribunal constitucional.

RESPUESTAS - JULI PONCE SOLÉ

Sería muy arriesgado de mi parte calificar al modelo Estado Plurinacional boliviano. Se habla de un estado unitario, también se habla de estado descentralizado, donde existe autonomía y existe una definición de la construcción de las autonomías.

Ustedes definirán su Estado, me recuerda esto a una polémica bizantina en España también. Es un estado federal, es un estado descentralizado en España. Le hemos dado un ámbito autonómico. No es un estado federal pero no es un estado centralizado. Existe autonomía, por lo tanto, existe descentralización.

El tema de la coordinación, en el caso español no existen instancias, se pueden dar de muy diversas maneras, en el ámbito de la vivienda puede haber coordinación de tipo procedimental, por ejemplo, en el sentido dado el caso de urbanismo y vivienda en el caso español. Los planes reguladores de suelo que llevan importantes decisiones en materia de vivienda, en materia del derecho a la ciudad, se somete en general por legislación autonómica a una aprobación de la ley autonómica. Aquí ha habido una batalla jurídica que ha llevado al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo, precisamente una discusión por entender lo que es autonomía. La necesidad de conjugar autonomía y unidad, que ha sido el acto de aprobación del ámbito municipal, es un acto de coordinación, eso significa que el control solo puede ser de legalidad, es decir comprobar que no existe una vulneración a la legalidad; y respecto a aspectos de oportunidad, es decir si se permite o no el uso residencial, si se reserva o no suelo para vivienda social, si se toman otras decisiones de tipo discrecional.

El nivel autonómico no puede ejercer ningún tipo de control, salvo la coordinación de intereses supralocales, la coordinación en España es un proceso que tiene varias técnicas una es la procedimental, otra es la emisión a través del planeación supramunicipal de ámbito metropolitano, la generación de directrices, una

figura jurídica española. La directriz es una orientación sobre que el nivel municipal debe alcanzar algún objetivo pero no se le dice exactamente cómo y de qué manera lo tiene que alcanzar y esto en planes de alcances supramunicipal del ámbito español, se han utilizado estas figuras se las considera un mecanismo de coordinación –que hay varios– que el tribunal supremo constitucional lo ha aceptado. Lo que no hay es instancias, mesas de coordinación, lo que tenemos son mecanismos de cooperación, por ejemplo hay una conferencia sectorial de vivienda que agrupa al Estado y a las comunidades autónomas y donde se reúnen periódicamente para discutir asuntos variados desde la financiación a través de planes de vivienda estatales.

Y es un mecanismo de cooperación en este caso institucionalizado, hay mecanismos diversos.

Respecto a la existencia de la constitución y en la LMA del paquete de competencias exclusivas y concurrentes del nivel central, en Bolivia a diferencia de la constitución española que guarda silencio en materia de vivienda, ustedes tienen una CPE y LMA, más bien explícita y establece competencias exclusivas, pero aquí terminaba con una de mis conclusiones, la dificultad de separar las materias Vivienda, urbanismo y otras materias conexas, y esa es la tarea que ustedes tendrán que hacer, que el tribunal constitucional tendrá que hacer. Cuando se dice en el ámbito de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva en materia políticas generales de vivienda, y competencia concurrente en materia de vivienda y vivienda social, por ejemplo el hecho de que exista esta competencia exclusiva y también la concurrente de políticas generales de vivienda y vivienda social, que quiere decir, que espacio le va a quedar a los municipios eso es lo que se va acabar discutiendo. Mi pregunta es a través de los instrumentos propios normativos municipales y entre ellos –yo no conozco a detalle– el marco jurídico de los planes reguladores de suelo, pero sí conozco a los españoles, europeos y de otros países y la importancia y la relevancia de los mismos.

Quiere decir que esta competencia estatal concurrente o exclusiva, que un municipio La Paz, por ejemplo, aprueba en el futuro un plan de regulador de uso de suelo –por el cual utiliza técnica– por el cual establece que todo nuevo desarrollo urbano deberá reservar un 30% para vivienda social, hay que trabajar el concepto de vivienda social boliviano, y determina áreas de rehabilitación y de mejoramiento de barrios, con técnicas de tanteo, quiere decir que eso no lo puede hacer La Paz porque hay una competencia exclusiva estatal en políticas generales de vivienda y además una concurrente, que quiere decir que la legislación está en manos estatales en materia de vivienda y vivienda social. Yo creo que La Paz o cualquier otro municipio en virtud del otro entramado de competencias que presentaba, precisamente yo destacaba, el desarrollo del asentamiento urbano. Yo creo que La Paz puede, en el ámbito de su territorio en el ejercicio de su discrecionalidad con una política pública propia, adoptar esas decisiones urbanísticas y de vivienda.

COMPLEMENTACIÓN PARTICIPANTE

Puede hacer absolutamente todo lo que comenta, pero no tiene la facultad legislativa, no puede hacer una ley como dice la constitución, además las leyes municipales, nacional de cartas orgánicas están ahora mismo en banquilla, lo que si no podrá es establecerlo como una ley municipal, por supuesto que podrá ejecutar programas de vivienda, podrá influir otras normativas pero no como una ley municipal, incluso participara en la reglamentación, pero no en la legislación

JULI PONCE SOLÉ

Bueno, eso es algo que ustedes van a ir puliendo. ¿Qué significa que el nivel central tenga competencias sobre políticas generales de viviendas? ¿Hasta dónde llega?... Según la experiencia española se ha llegado al Tribunal Constitucional sobre los planes del nivel central de vivienda. ¿Hasta dónde llega esa capacidad de establecer políticas globales?, ¿que debe existir, para vulnerar o no la autonomía departamental o municipal? eso no tiene una respuesta clara.

Yo creo que salvando el conocimiento interno los municipios a mi vista externa, del paquete de competencias municipales exclusivas con respeto de las políticas generales de vivienda que establezca el nivel central.

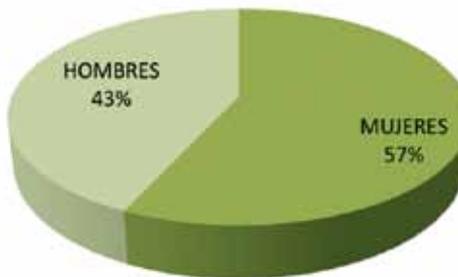
Con respecto de la regulación que establezca de vivienda y vivienda social, yo me imagino que tenemos que tener concepto de vivienda social, en su caso desconozco los detalles, las ayudas o tipo de articulaciones de tipo global.

Pero salvando todo eso, el municipio de La Paz o cualquier otro municipio debe tener un ámbito, para que a través de sus normas y de sus planes, pueda abordar las temáticas de vivienda. Esa es la autonomía en definitiva.

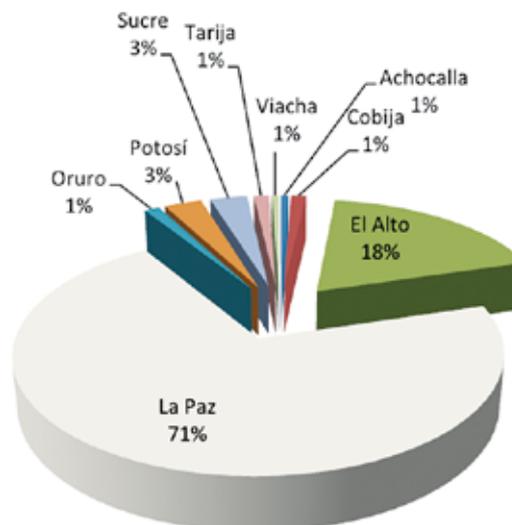
Gracias.

DATOS ESTADÍSTICOS DE PARTICIPACIÓN

PARTICIPACIÓN POR GÉNERO - CONFERENCIA

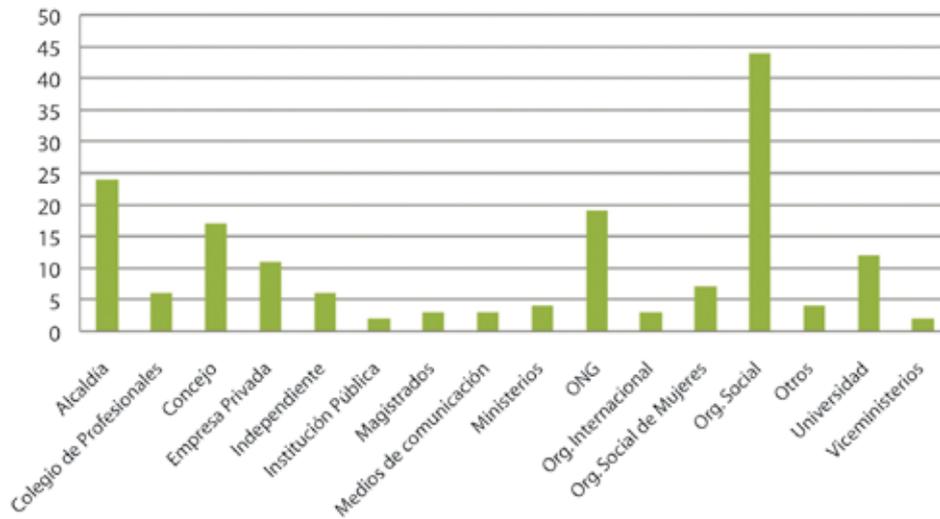


Participación por Ciudad



Participantes:

Participación por tipo de organización e institución



PARTICIPANTES

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
1	GABRIELA NIÑO DE GUZMÁN	LP	CONCEJAL
2	AIDA AMALIA TICONA DIAZ	EA	GAMEA - SEGURIDAD CIUDADANA
3	ALBERTO YUCRA	LP	UNICOM - RED HÁBITAT
4	ALEJANDRA ANTEZANA	LP	PÁGINA 7
5	ALEJANDRINA IBÁÑEZ	LP	CÍSTEM
6	ALEJANDRO ROMERO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
7	ALEJANDRO VÁSQUEZ CABRERA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
8	ANDREA GUTIÉRREZ	EA	RED HÁBITAT
9	ANDREA VEIZAGA	LP	CORASA
10	ANGÉLICA ADUVIRI	EA	GAMEA
11	ANGÉLICA ARGOTE	LP	ALIANZA DE MUJERES
12	ANTONIO CASAS QUINO	LP	OMAK
13	ELÍAS APAZA	EA	GRÁFICO
14	ANTONIA LARGO LEÓN	PT	GAMP
15	ANTONIO TÓRREZ	LP	MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
16	ANTONIO VAQUEDA	EA	GAMEA
17	BEATRIZ Z. CHAMBI	LP	COMITÉ IMPULSOR
18	BERNARDINA LAURA PATTI	LP	MUJERES CANDELARIA
19	BETZY ZAMORANO	SUCRE	RED DE MUJERES LÍDERES DE SUCRE
20	BORIS CHÁVEZ CANAVIRI	LP	CENTRO DE ESTUDIANTES FAC. AGRONOMIA
21	CAMEN APARCIO	LP	CORASA
22	CARLA PACHECO	LP	CORASA
23	CARLOS ANAGUA	LP	RED HÁBITAT
24	CÉSAR VELA	LP	SEHAVITA
25	CLAUDIA MIRANDA Z.	LP	ATM-GAMLP- DGIR
26	DANIELA AZERO SARAVIA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
27	DAVID BARRIENTOS	LP	UMSA - FAADU
28	DAVID QUEZADA	LP	RED HÁBITAT
29	DELIA MARINA YUJRA CH.	LP	CONSULTORA - MUNICIPIO DE HUATAJATA
30	DENNIS BARRAL	EA	RED HÁBITAT
31	DAYSÍ SOZA ARENAS	LP	COLEGIO DEPARTAMENTAL DE TRABAJADORAS SOCIALES
32	DORIS ZARATE CUIZA	PT	CONCEJO MUNICIPAL POTOSÍ
33	EDDIE GARCÍA	LP	IND
34	EDGAR RUDE	LP	GAMLP
35	MARY EDITH RIVERA	SUCRE	CENTRO DE INICIATIVA LOCAL SUCRE
36	EDUARDO ZAENZ	LP	MDC
37	EDWIN CONDORI VICUÑA	TARIJA	FEDINVIT
38	EDWIN S. CONDORI QUISPE	LP	UNICOM - RED HÁBITAT
39	ELIZABETH VELÁSQUEZ	EA	UMSC
40	ELSA CHAMBILLA QUISPE	EA	GAMEA
41	ERNESTO RUDE	LP	

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
42	EUGENIA SIÑANI CONDORI	LP	COMUNIDAD IRPA CHICO
43	EVA YAHUASI	LP	COMITÉ IMPULSOR ALTAPEÑDIENTE
44	FAVIOLA PORCEL	LP	SEA
45	FARIDE MALQUI ROJAS	EA	REPLICADOR RED HÁBITAT
46	FELIPE ALIAGA	LP	DIR. COM. CONCEJO MUNICIPAL
47	FÉLIX GUTIÉRREZ	LP	RED DE COMUNICACIONES APACHITA
48	FÉLIX PACO MAMANI	EA	
49	FERNANDO CERRUTO	LP	UMSA ING. CIVIL
50	FILEMÓN CHOQUE	LP	CMR
51	FILEMÓN IRIARTE	LP	GIZ/PADEP
52	FLORA ROMERO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
53	FRANCISCA FUENTES QUISPE	PT	CONCEJO MUNICIPAL DE POTOSÍ
54	FRANCISCA CALLISAYA ZAPANA	LP	UNITED4 CHANGE
55	GABRIELA LILIAN CORNEJO APAZA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
56	GABRIELA VALENCIA	LP	CDH
57	GEOGRAN QUISPE MAMANI	ORURO	HCMO
58	GLADYS VALDEZ	LP	AMUPEI
59	GLENE QUENY	LP	CONSULTORA
60	GRETHEN SANZETENEFA	LP	MDC
61	GROVER ANTEQUERA	LP	MPD-VPC
62	QUERY MENACHO YUGAR	EA	GAMEA
63	ITALO CASTELLANOS	LP	SEHAVITA
64	HEIDI MENDOZA BARRAW	LP	GAMLP - DCC
65	HILDA CONDORI	COBIJA	CONCEJAL
66	HUGO ÚNZAGA	LP	OIKOS URBANUS
67	INES CARRASCO	LP	OFICINA DEL ALTO COMISIONADO NNUU PARA LOS DDHH EN BOLIVIA
68	INES CASSA MATHA	EA	HABITAT PARA LA HUMANIDAD
69	IVAN ARIÑO	LP	CONSULTOR
70	JAHEL MOLLINADO	LP	GAMLP-DATC
71	JAQUELINE QUINÓNEZ	LP	CONCEJO MUNICIPAL
72	JEAN VETTRAINO	LP	IRD
73	JHENNY MERY CONDORI ALARCÓN	LP	UMSA
74	JORGE BALDIVIEZO	LP	UMSA
75	JOSÉ ANTONIO GÓMEZ	LP	INE
76	JOSÉ LUIS ASSAF IRAHOLA	EA	GAMEA
77	JOSÉ LUIS LIMA JACOPA	ACHOCALLA	GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL ACHOCALLA
78	JOSÉ LUIS LOAYZA	EA	CA-CEA
79	JUAN PINTO GUERRERO	LP	GAMLP
80	JUAN JOSE MONTES	TARIJA	FEDINVIT
81	JUAN PABLO ORTEGA	LP	CONCEJO MUNICIPAL GAMLP

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
125	PATRICIA URQUIETA	LP	CIDES UMSA
126	PORFIRIO COCHI	LP	AMUPEI
127	RAMIRO MARQUEZ ALBA	LP	UMSA - SEGUROS SSU
128	RENÉ CALLISAYA	EA	RED HÁBITAT
129	RICARDO GUTIÉRREZ	ORURO	HCMO
130	RICARDO HUARANCA	EA	FEJUVE EL ALTO
131	RICHARD CASTAÑA	EA	CONCEJO MUNICIPAL
132	RODRIGO PUERTA ORELLANA	LP	MINISTERIO DE AUTONOMÍA
133	ROGELIA ENRIQUEZ	LP	ALIANZA DE MUJERES
134	ROGELIO MALDONADO	EA	GMEA
135	RONNY COLQUE	SUCRE	TRIBUNAL AGROAMBIENTAL
136	ROSSIO LIZARRAGA BALLÓN	LP	GAMLP - UEM - OMPD
137	RUBY PEÑARANDA ESPINOZA	LP	INDEPENDIENTE
138	SANDIBEL GUTIÉRREZ ÁVALOS	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
139	SERGIO LOMA LEDEZMA	LP	FIPADE SAFI
140	SHIRLEY CARTAGENA VÁSQUEZ	LP	UMSA
141	SILVIA ORIETA AQUINO TARQUI	EA	IPE-UPEA - INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN
142	SILVIA CANTUTA PAUCARA	LP	PROGRAMA URBANO
143	SONIA CARI CHIPANA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
144	TERESA LEÓN Q.	PT	HCMP
145	ÉRIKA MARISOL TITO MONTERO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
146	VALENTINO FLORES ALEGRE	EA	HCM GAMEA
147	VERÓNICA MÉNDEZ QUISBERT	EA	GAMEA
148	VÍCTOR CORTEZ	LP	FED. COOP. AGRARIAS DE BOLIVIA
149	VIRGINIA MAMANI MAMANI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
150	VITALIA CHOQUE	EA	RED HÁBITAT
151	WALLIA TELLERIA	LP	FOPEVI
152	WALTER ANDIA POMA	VIACHA	MUNICIPIO DE VIACHA
153	WENDDY LLUSCO CALLIZAYA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
154	WILLAM CRUZ PISCO	COBIJA	CONCEJAL
155	XIMENA HUANCA SAICO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
156	XIMENA LEÓN VILLARROEL	LP	OMPD-DATC GAMLP
157	XIMENA PACHECO MERCADO	LP	GAMLP PATRIMONIO CN
158	XIMENA PAREDES	LP	PÁGINA 7
159	YASCARA RIVERA	LP	TRIBUNAL ELECTORAL DEPARTAMENTAL
160	YAWAR W. CONDORI	EA	REPLICADOR RED HÁBITAT
161	YTHONNY COCARICO	EA	GAMEA
162	YOLANDA FLORES	LP	CDALP
163	YOVANA APAZA SACA	LP	RED HÁBITAT
164	ZDENKA VARGAS	LP	GAMLP DPCN
165	ZENOBIO QUISPE	LP	FORO INDÍGENA
166	ZULEMA MACÍAS LÓPEZ	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
167	ZULMA GUTIÉRREZ TROCHE	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT

Nº	NOMBRE	PAÍS/CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
82	JUAN PABLO NERI PEREYRA	LP	UCB
83	JUAN REYNALDO FERNÁNDEZ	LP	JUNTA VECINAL PASANKERI
84	JUAN ZAPANA MENDOZA	EA	GAMEA
85	JUANA ACARAPI BLANCO	EA	RED HÁBITAT
86	JUDIT QUIJSPE MENDOZA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
87	JULIO ALBERTO CASTILLO	LP	GAMLP-DSC
88	JUSTINIANO	LP	GAMLP-DSC
89	JULIO PONCE A.	EA	CISTEM
89	LIZETT MARCELA NINA ALANOCA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
90	LORENA LA MAR VELASCO	LP	AMUPEI
91	LOURDES QUIJSPE PARI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
92	LUCYA ZÚNIGA CLAVEL	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
93	LUZ HELEN QUINO LUNA	LP	MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES
94	LUZ PACHECO	LP	UNIV. CATÓLICA
95	CELMACURCUY	LP	UNIV. CATÓLICA
96	MAGDALENA ALANOCA	SUCRE	CONCEJO MUNICIPAL
97	MALKYA TUDELA	LP	PIEB
98	MARCELO HERRERA	LP	SOCIEDAD DE INGENIEROS DE BOLIVIA
99	MARÍA ELENA BURGOS	LP	CONEXIÓN
100	MARÍA ELENA TORREZ	EA	HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD
101	MARÍA ESCALANTE ESCALANTE	LP	MAC
102	MARÍA EUGENIA BARRENECHEA	LP	CDALP
103	MARÍA SILVERA HUARACHI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
104	MARÍA TERESA AGUILAR	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
105	MARCELA CHAY	LP	INE
106	MARIANELA TÉLLEZ	LP	GAMLP
107	MARIO PACOSILLO CALSINA	SUCRE	TRIBUNAL AGROAMBIENTAL
108	MARISOL CHICCHI LEÓN	PT	HGM POTOSÍ
109	MARLENE MÁRQUEZ	LP	MUJERES CANDELARIA
110	MARLENE ZILBETY	LP	CTS8
111	MARTHA ACARAPI	EA	GAMEA
112	MAURICIO GUZMÁN	EA	GAMEA
113	MIGUEL A. QUISBERTH BELTRAN	LP	C.F.C.A.
114	MIGUEL QUIJSPE MAMANI	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
115	MIRIAM GORDILLO SOLANO	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
116	MÓNICA BAYA	LP	COMUNIDAD DE DERECHOS HUMANOS
117	NELSON SARAVIA	LP	CDALP
118	NICOLAS PLATA FERNÁNDEZ	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
119	OLGA VALVERDE JIMÉNEZ	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
120	OMAR B. GONZA QUIQUJANA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
121	OSCAR VELARDE	EA	GAMEA
122	OSVALDO NAVARRO QUIJSPE	LP	CONCEJO MUNICIPAL LA PAZ
123	OVIDIO QUITO LAURA	LP	REPLICADOR RED HÁBITAT
124	PAMELA DELGADILLO RAMÍREZ	LP	COMITÉ IMPULSOR

Anexo 2

CONVERSATORIO: CIUDADES SIN VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES – CIUDADES SEGURAS PARA TODAS Y TODOS – EXPERIENCIA DE LA RED MUJER HÁBITAT LATINOAMERICA - HIC

Bienvenida - Lic. Anelise Meléndez – Red Hábitat – FOPEVI



Muy buenas noches a todas las compañeras que han atendido esta invitación, a las autoridades que nos acompañan, sabemos que están representantes del Concejo Municipal de Tarija, de Sucre, la presidenta del Concejo del municipio Cercado de Cochabamba, la concejala Silvia Tamayo del Municipio de La Paz.

En breves momentos también nos acompañará la presidenta del Concejo Municipal de La Paz, Gabriela Niño de Guzmán, a las organizaciones de mujeres que están presentes y organizaciones de mujeres con las que hemos articulado este espacio.

Alguien decía que estamos en la maratón del hábitat y es verdad; el lunes hemos empezado con una reunión regional de la Coalición Internacional del Hábitat, a la cual pertenece la Red Mujer Hábitat, de donde somos parte. Liliana Rainiero, que es la coordinadora regional, Ana Falú, una de las fundadoras, una mujer con una trayectoria que conocerán al momento de presentarla.

Quiero saludar a Natasha Loayza por haber aceptado realizar este espacio de articulación, de promocionar y de poder compartir con ustedes en que consiste la propuesta de ciudades seguras para todas y todos, ciudades seguras fundamentalmente para las mujeres.

Las mujeres no queremos derechos constitucionalizados solo en el papel, necesitamos que nuestros derechos se realicen. Y se realizan a partir de iniciativas de política pública, pero también a partir de iniciativas ciudadanas y de la propia participación nuestra en ese que hacer de transformar este país, en un país más igualitario, más equitativo.

Sabemos y conocemos de las enormes brechas que todavía existen a pesar de los avances significativos en la participación de las mujeres en la política, lo vemos pero aún no son los suficientes.

Todavía existen muchas compañeras que habitan barrios insalubres, que viven en hacinamiento y ese hacinamiento genera violencia, violencia intrafamiliar. Las violencias se territorializan.

Nos interesa mucho incorporar en la agenda de las mujeres, especialmente, en nuestro país la violencia contra las mujeres en los espacios públicos. Bolivia después de Haití es el país que tiene un índice de pobreza enorme, en relación al resto de la región. Tenemos que combatirla desde diferentes frentes no solamente la normativa, no solamente las leyes, no solamente la capacitación, sino también, pensar que la construcción del territorio, la implementación de equipamientos urbanos, de equipamientos sociales recreativos que tengan perspectiva de género, tiene que ver con algo que se llama la realización del ejercicio de las mujeres al hábitat, vivienda y ciudad.

Imagínense ustedes, una mujer en una ladera de La Paz con una necesidad urgente de un parto difícil, que no puede ser atendida por la partera del vecindario, necesita una cesarea, se nos puede morir en el camino al hospital por falta de atención oportuna.

Es decir, que la localización de nuestras viviendas en nuestros espacios de vida tienen que tener accesos adecuados que garanticen el derecho a la salud, educación y trabajo. Hay componentes del DHV, que se realizan en el espacio privado y otros que se realizan en el espacio público. Esa falsa dicotomía entre el espacio público y privado tiene que desaparecer, para que la inversión pública cuando tenga que llegar al espacio privado para garantizar la vida de la gente, pues llegue.

Ciudades seguras para las mujeres es un programa que tiene resultados en América latina y eso hemos querido traer, aprovechando la visita de Liliana Rainero y Ana Falú, agradecer su enorme predisposición de una agenda maratónica, muchos de ustedes han participado en el Foro que ha durado dos días, y que ha terminado esta mañana.

Hoy estamos viniendo de una reunión, de una mesa interactoral entre el GAMLP, el VMVU, el Ministerio de Autonomías, para hacer posible un diálogo entre los dos poderes del Estado: el poder local, municipal y el poder central, para que coincidan, coordinen y no subordinen las autonomías reconocidas por la CPE y la LMA, por lo menos en el campo que a la Red Hábitat y al FOPEVI les corresponde; que es luchar, militar por los derechos de las mujeres y también de los hombres, pero fundamentalmente de las mujeres al hábitat, vivienda y ciudad. Ahí tenemos una potente red de mujeres líderes barriales, que han luchado articuladamente con otros espacios la incorporación del derecho a la vivienda (artículo 19) de la Constitución Política del Estado.

La valorización de un constitucionalista español que nos visita, menciona que al haber incorporado hábitat adecuado, hemos avanzado considerablemente en la dimensión de exigibilidad, que podemos hacerlo a todos los niveles del Estado. De esa concreción de que todos vivamos en espacios que nos signifiquen una buena habitabilidad, que eliminen los riesgos de la tenencia hacia las mujeres, que eliminen los trabajos forzados que significan cuando no tenemos servicios básicos y equipamientos cercanos, y todo eso en función de sensibilizarnos todas nosotras. Eso y otras cosas más que nos van a contar Ana y Liliana esta noche.

Bienvenidas y bienvenidos todos a este conversatorio.

Gracias.

NATASHA LOAYZA

OFICIAL NACIONAL ONU MUJERES BOLIVIA



Buenas noches a todos.

En primer lugar, quiero saludar a las autoridades nacionales, a las autoridades del poder judicial que nos acompañan, a las autoridades de los gobiernos departamentales y a las autoridades de los gobiernos

municipales presentes, a las representantes de las organizaciones sociales, que también nos acompañan esta noche, y por supuesto a Ana y Liliana; y a las colegas y amigas que nos acompañan en la testera.

Es un privilegio contar con la presencia de Ana y Liliana, dos personas feministas con una larguísima trayectoria de trabajo y, específicamente, en este tema de ciudades seguras, desde una perspectiva de género.

Es verdaderamente para nosotros como ONU Mujeres, de alguna manera un atrevimiento estar sentadas en esta mesa, por que nosotras no traemos ni la experiencia, ni el conocimiento académico, ni de larguísima experiencia de las personas que nos visitan y nos acompañan, pero hemos querido ser parte de este importante espacio y de este conversatorio, inspiradas en el hecho de que es necesario reflexionar este tema en Bolivia. Queremos con esta presencia inspirar a que se pueda ampliar la reflexión que ya existe sin duda en los municipios, sin duda en varios ámbitos, pero ojala pudiéramos darle la fuerza necesaria para poder convertir a Bolivia en un país de importantes programas, sobre los que vamos a escuchar experiencias y lecciones aprendidas.

Desde una perspectiva más experiencial, que académica, realmente el tema del espacio público y la ciudadanía son dos temas que están absolutamente ligados. Estamos, como ONU Mujeres, promoviendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y su empoderamiento también como ciudadanas, pero muchas veces la posibilidad de este empoderamiento como ciudadanas que se ve limitada, se ve frenada por cuestiones que tienen que ver con temas de hábitat, con temas de las ciudades; sobre todo en temas urbanos donde las mujeres habitan y cómo se limita la posibilidad de su ciudadanía desde la inseguridad.

Estoy pensando por ejemplo en Honduras, en Tegucigalpa, en Centroamérica, ciudades como San Pedro Sula, también en Honduras, que yo he tenido la experiencia de vivir el impresionante nivel de inseguridad pública, que se vive en estas ciudades. Ciudades donde las mujeres son víctimas como señales de amenaza, para hombres que están de alguna manera vinculados con redes de narcotráfico o situaciones de esta naturaleza. Y que se toma a las mujeres, madres, esposas, hermanas, como las víctimas, las muertes de estas mujeres como señales de amenaza para personas que están vinculadas de alguna u otra manera a estas redes.

Otro problema son las maras, las pandillas juveniles en Centroamérica, concretamente en Honduras. Estas pandillas, donde los cuerpos de las mujeres y su maternidad han sido arrebatados y apropiados por estas situaciones de descomposición de la juventud, y donde, por ejemplo, las mujeres son madres y el reto es que no se sepa quién es el padre; o que, la iniciación en una mara sea matar a la propia madre, para ser parte de esta organización. Un nivel de descomposición impresionante que tiene una dimensión de género, en la violencia contra las mujeres, muy fuerte, muy específica y terrible también.

Uno ve estas experiencias y dice: que en Bolivia no estamos en ese nivel. Yo lo pondría en signo de interrogación. La experiencia de haber trabajado muchos años en El Alto, a mí me permite decir con conocimiento de causa y experiencia, cómo mujeres trabajadoras que se levantan a las 3 de la mañana, para ir a vender, son víctimas de redes delincuenciales y son asesinadas a las 4 o 5 de la mañana, que es la hora en que ellas se están saliendo a trabajar para llevar el pan a sus casas para sus hijos.

Yo pondría en signo de interrogación si en Bolivia no hay las situaciones de violencia que se vive en otras ciudades de América Latina, y la pregunta es cuánto tenemos que esperar, para llegar a situaciones extremas como estas.

Las pandillas hoy en día, en Bolivia, sobre todo en ciudades como El Alto, están creciendo de una manera importante. Cada día se escucha más casos de mujeres, niñas, adolescentes, que han sido asesinadas y botadas en Achocalla y otros lugares, víctimas de pandillas juveniles. Estamos frente a una situación a la que hay que adelantarse antes de que se convierta en un problema muy grave, muy extremo, como sucede en otras ciudades.

El interés de ONU Mujeres es de estar presente en este evento y de aprovechar la ocasión para que en este conversatorio se pueda reflexionar sobre la necesidad de pensar en estos temas, no como algo lejano sino como algo muy presente y ojalá se puedan establecer las alianzas, se puedan dar las reflexiones necesarias, para que Bolivia sea un país elegible para este tipo de programas importantes que se están impulsando a nivel mundial, y que ojalá en los próximos 5 años estemos preparados como Bolivia para ser un país elegible de este programa de Ciudades Seguras para Todas y Todos, que es un programa global que le vamos a pedir a nuestra colega Sandra Ordoñez de ONU Mujeres, ella es encargada del área de comunicación, que nos va a presentar

este programa global de una manera bastante sintética y decir que este programa global de ONU Mujeres está inspirado en el programa regional ciudades seguras, de la cual Ana y Liliana son artífices, actoras, promotoras y que nos traen todo el conocimiento de estas experiencias, muchas gracias.

SANDRA ORDÓÑEZ

ONU MUJERES

PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA CIUDADES SEGURAS



Más de la mitad de la población mundial vive actualmente en ciudades. Se estima que para el 2050 este índice llegue al 70% de personas que vivan en las ciudades y en las áreas urbanas, grupo conformado especialmente por las mujeres y niñas. En la actualidad mil millones de personas viven en las áreas urbanas marginales, sin gozar de los derechos humanos básicos, como puede ser el acceso a una vivienda o centros de salud.

En la última reunión Michelle Bachelet, la directora ejecutiva de ONU Mujeres, que presentó el pasado junio de 2011, dio a conocer que los niveles de delincuencia habían aumentado en un 30% de 1980 al año 2000 y entre 2000 a 2007, el porcentaje había superado el 60%, de personas que vivían en ciudades y que habían sido víctimas de actos delictivos. Muchas de estas víctimas son mujeres, niñas y jóvenes que son agredidas y acosadas sexualmente en la calle, en el transporte público y en los barrios.

A nivel mundial, tanto ciudades grandes como pequeñas, en países desarrollado o en progreso, las mujeres experimentan varias formas de violencia a lo largo de su vida, estas formas de violencia transitan en el espacio público como el privado, y van desde el acoso sexual, tanto físico como verbal, hasta agresiones y violaciones.

Como consecuencia de esto, diariamente, las mujeres ven limitado sus derechos y libertades para disfrutar de su ciudadanía. Esto afecta a la autonomía en términos de movilidad, educación, trabajo, recreación, organización y participación de la vida política.

Actualmente, la violencia de género en el ámbito intrafamiliar ha comenzado a entenderse como una forma de violencia hacia los derechos de las mujeres. Sin embargo, todavía queda mucho por recorrer para que la problemática de la violencia en el espacio público llegue a su fin.

Y es allí donde el programa quiere incidir.

Como he dicho antes, el pasado junio de 2011, Michelle Bachelet, presentaba el programa de ONU Mujeres, UNICEF y ONU Hábitat, bajo el nombre de Ciudades Seguras y Amistosas para Todas y Todos.

Estamos hablando de una iniciativa urbana entre países con grandes beneficios potenciales, ONU Mujeres y ONU Hábitat han venido trabajando mano a mano con directoras y directores municipales y organizaciones de mujeres para garantizar que las mujeres y la población infantil puedan disfrutar de estos espacios públicos sin temor a sufrir cualquier tipo de violencia.

Este programa se basa en la experiencia de estas agencias, el apoyo a mujeres y niñas que realiza ONU Mujeres en más de 20 ciudades, el apoyo de UNICEF para las iniciativas orientadas a niños y niñas en 23 ciudades y el apoyo que da ONU Hábitat para la seguridad ciudadana en diferentes lugares.

Este programa se inspira en el trabajo que se viene realizando desde el 2006. El Programa Regional de América Latina y el Caribe, bajo el nombre de Ciudades Seguras para Mujeres, Ciudades Seguras para Todas y Todos, bajo la experiencia de ONU Hábitat, el trabajo de políticas de investigación del HIC - Mujer y Hábitat y la Comisión Huairou y otros actores a nivel internacional.

Esta iniciativa busca desarrollar un modelo innovador con un alto impacto en lo que es la formación de ciudades urbanas seguras, enfocado en los derechos de las mujeres para disfrutar de los espacios públicos urbanos. Este programa espera un compromiso y los recursos municipales destinados a las medidas de seguridad en atención a las mujeres, jóvenes y de la población infantil, que oriente y que empodere a los grupos de mujeres, a los grupos juveniles y a los defensores de la infancia, para establecer un entorno urbano y tener una participación en la determinación de políticas públicas urbanas. Así también el programa busca reducir la violencia en los espacios públicos, el proceso de selección de las ciudades en este programa comienza el 2009 y fruto de este proceso salieron cinco ciudades. En estos últimos cinco años se han implementado en ciudades de América Latina. En Quito este programa inicio el pasado junio y hasta la fecha solo se han podido generar un diagnóstico inicial.

Entre las acciones del programa se involucran las actividades conjuntas de seguridad con las autoridades locales, la policía, las mujeres, la población juvenil e infantil. Con el fin de identificar espacios donde se genera la inseguridad en los espacios públicos urbanos, la recopilación de datos, la creación de líneas bases e indicadores a través de las iniciativas dirigidas a mujeres y jóvenes; y esfuerzos innovadores como la planificación a través de mensajes de texto, el uso de sistemas de información geográfica sobre medidas de seguridad para las mujeres y de la población juvenil y de la población infantil y un conjunto de medidas que va más allá del involucramiento de la policía comunitaria, como la formación de observatorios dirigidos por mujeres concejales para hacer el monitoreo relacionados a la violencia, el abuso y los crímenes sexuales y para apoyar mayor participación de las mujeres elegidas a cargos públicos en ciudades urbanas. Eso sería el programa a nivel global.

Gracias.

DRA. TANIA NAVA – MODERADORA



Muy buenas noches a todas y todos los presentes.

Para mí es un gran honor estar como moderadora de este conversatorio que ha organizado la Red Hábitat y todas las instituciones que además están en el marco del trabajo del derecho de las mujeres, por lo que contamos indudablemente en esta mesa la presencia de mujeres valiosas, que durante muchísimos años nos han permitido tener todos los resultados que a partir de la investigación también han aportado.

He aprendido muchísimo de estas dos mujeres que nos acompañan esta noche y, por supuesto, que no puedo dejar de decirles gracias por abordar estos temas tan importantes que además rompe con lo que normalmente se trabaja en el marco de la promoción y defensa de los derechos humanos, porque se habla de una temática que en la actualidad se constituye de una gran importancia el tema de las ciudades y las mujeres.

Un gran saludo de parte del alcalde Luis Revilla Herrero, quien lastimosamente no ha podido estar presente en este momento, porque está atendiendo una emergencia que lastimosamente anoche se ha dado en la ciudad de La Paz. Un deslizamiento que ha hecho que muchas mujeres, cabezas de hogar, queden sin sus hogares desde anoche. Una solidaridad con estas mujeres que tienen que rehacer sus vidas, reencaminar su camino junto a sus hijos, junto a sus familias, justamente para llevar adelante todo aquello que las mujeres normalmente ya llevamos adelante, el trabajo, llevar adelante la familia, dentro de nuestras ciudades, dentro de la sociedad.

En esta ocasión me han tocado presentar a las 2 invitadas que nos acompañan esta noche. Sin embargo, hemos decidido decir solo algunos puntos importantes de todo lo que ellas son, y que nos van a contar en su exposición en esta noche.

Tengo aquí al lado a Ana Falú y a Liliana Rainero. En el caso de Ana Falú, fue directora regional de ONU Mujeres, es profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba, fundó la Red Mujer y Hábitat, es la coordinadora de la Red de Género de la Unión Iberoamericana, directora del Instituto de Investigaciones del Hábitat de la Universidad Nacional de Córdoba. En el caso de Liliana Rainero, ella es arquitecta de la Universidad Nacional de Córdoba, coordina la Red Mujer y Hábitat de América Latina y ellas van a presentar esta noche "Ciudades sin violencia hacia las mujeres, Ciudades Seguras para Todas y Todos". Tienen 45 minutos de exposición, posteriormente se va a permitir hacer al auditorio 5 preguntas o comentarios que esperemos sean breves para que exista una amplia participación de muchas de ustedes, para después tener las respuestas correspondientes.

Sin nada más que decirles y agradecerles, les presento a Ana Falú y Liliana Rainero.

ANA FALÚ



Bienvenida a todas y a todos los presentes. Quiero agradecer a Anelise Meléndez, en particular, y en su nombre a todas las organizadoras y organizadores de este evento.

Es un gusto tener la presencia de tantas personas en este Foro Internacional, y en este espacio de conversatorio. Quiero agradecer y saludar a Natasha Loayza, para mí es un gusto estar sentada al lado de Natasha, que es la coordinadora de la oficina de ONU Mujeres para Bolivia.

Saludar también a Tania Nava - Directora de género y generacionales del GAMLP, creo que siempre vamos perfilando cada vez más alto las mujeres.

Quiero saludar a Sandra Ordóñez. Y decirles que me siento orgullosa y estoy segura que Liliana también, de ver la presentación del Programa Global de ONU Mujeres sobre el tema de ciudades seguras para las mujeres,

ciudades seguras para todas y todos, que es un concepto que lo vamos a abordar. Me siento orgullosa porque creo que el Programa Regional que impulsamos fue el programa pionero que inspiró a ese Programa Global de ONU Mujeres.

Y ojala que todos los municipios y las organizaciones de mujeres impulsen programas de este tipo, que pueda ser el inicio de muchos y mejores programas a futuro.

Quiero saludar a todas las señoras y señores, a las amigas y amigos que están presentes.

Mi intervención estará orientada hacia por qué, y para qué sirven todos estos programas y por qué luchamos por la transversalización de la perspectiva de género y de los derechos de las mujeres a vivir, a transitar en la ciudad, a estudiar, a trabajar, a recrearse. No solo a tener obligaciones, sino también a querer salir a un baile y no tener temor de caminar por la ciudad, este derecho que nos da la autonomía, que nos da la libertad, que nos permite pensar de otra manera y vivir de otra manera, a apropiarnos de todas las ventajas que nos ofrecen las ciudades de América Latina y las ciudades de todo el mundo.

Y por supuesto voy a dejar a Liliana Rainero, que fue quien junto a otras colegas de la Región, la que coordinó la implementación del Programa, sea quien les cuente sobre el Programa y sus resultados.

Cuando llegamos a El Alto y veníamos bajando del aeropuerto a La Paz, conversando con el chofer que nos fue a recoger hubo algo que me llamó la atención y dije que es eso: un muñeco del tamaño de un hombre colgado en uno de los postes de luz de El Alto, y el señor me dice eso es para advertir a los ladrones, para decirles que si roban van a ser colgados, y además fíjese señora que ya hay ladrones a los cuales se les ha quemado la mano –y a mí me dolió el corazón– porque yo pensé que esta era la justicia de los pobres contra los pobres.

Cuando hablamos de la violencia y de la criminalidad creciente de América Latina tenemos que erradicar el estereotipo de que la violencia y la criminalidad es una cuestión de los pobres, habrá que preguntarse, y esta es la tesis fundamental que nos animó y nos impulsó a trabajar este tema en la región, si la cuestión central es la desigualdad que sufre las sociedades latinoamericanas y mundial, entonces vamos a tratar de partir de las realidades de ustedes, de las más y de todos, para desgranar algunos conceptos.

La creciente violencia urbana que se experimenta, como lo presentó la colega de ONU Mujeres, cuando nos referimos a las mujeres en particular, pero podríamos extendernos a la infancia, a los jóvenes y a las jóvenes mujeres.

Las mujeres experimentan la violencia urbana, en violaciones, que ahora ha tomado otro nombre. En América Latina hay legislaciones que se han constituido, precisamente de la experiencia de México, se ha propuesto y se están implementando, la ley del feminicidio. Se ha conformado un nuevo concepto en la región que es el feminicidio y que alude a las mujeres que son asesinadas en razón de únicamente ser mujeres, en razón de portar sexo femenino y estamos cada vez más conociendo estos casos en la sociedad. Pero será que antes no se conocía y ahora conocemos más, será que hay un patriarcado que se siente amenazado y actúa más violentamente, hay muchas explicaciones de distinto orden que se elaboran para dar cuenta de este fenómeno.

Resulta que en mi país (Argentina) cada 44 horas muere una mujer asesinada. Sería bueno que supiéramos cuántas mujeres mueren asesinadas en Bolivia en cada municipio y en cada lugar territorial, y por qué razón y en qué lugar. Entonces vamos hablar de estas tendencias que se perfilan, del robo, del acoso social, del manoseo en el transporte público, de todo aquello que hiere la dignidad de las personas. Pero también vamos hablar de la violencia que se percibe, de la violencia que se vive y de la violencia que se constituye en el imaginario social y vamos a ver como se relaciona con lo que realmente se experimenta.

Fíjense que curioso, todas las estadísticas que se hacen en la región dicen que los países que menos violencia tienen son la Argentina y Chile en toda América Latina y son los países que tienen los niveles de criminalidad y homicidios más bajos, que los otros países de la región. Como muy bien lo decía Natasha Loayza cuando hablaba del caso de El Salvador, Guatemala, México, etc.

Esto lo digo sin querer estigmatizar a los países ni a las sociedades sino para mirar el fenómeno de violencia que se está dando en esos países, entonces hay una percepción del miedo, del temor, que a veces no se condice con esa realidad de criminalidad que dicen que hay. Vamos a trabajar en tres puntos.

Las transformaciones que se viven en la ciudad. Estamos frente a la gran transformación de los aglomerados y de la población que vive en las ciudades, de las mismas ciudades y de los territorios que están dentro de procesos globales, que pareciera que no han venido a resolver los problemas de la pobreza, los problemas críticos que sufre nuestra región de América Latina, por todo lo que indican los datos que no se ha logrado resolver los temas de trabajo, de la redistribución de la riqueza, de la mejora de las condiciones de vida para hombres y mujeres, para la infancia y para el adulto mayor, para todos y para todas y vamos a tratar de ver los temas más críticos.

La creciente violencia urbana es el tema central de la agenda de todos los gobiernos en toda América Latina, de los gobiernos nacionales, de los gobiernos locales y también de la sociedad civil, por encima de la preocupación por el ingreso y el salario esta la preocupación por la violencia creciente, la población tiene miedo, todos sentimos miedo, en determinadas horas, en determinadas circunstancias, en determinados territorios, hay un miedo que se siente y se percibe.

Ubicándonos en el contexto de América Latina, ésta tiene una de las mayores diferencias, una de las mayores brechas entre riqueza y pobreza, yo se los decía a unos amigos de Holanda, para que ellos entendieran la diferencia, comparando en cómo se vive en Tucumán y Holanda. Y les planteaba que la distancia entre el salario del obrero formal - la cantidad de sueldo para comprarse una heladera era distinta a la cantidad de sueldo que necesitaba el obrero holandés, el holandés con un sueldo se compraba dos heladeras, en Tucumán un obrero necesitaba 5 sueldos para comprarse una heladera y tenía que dejar de comer.

Y cuál era la otra diferencia en esa Holanda desarrollada en aquel momento, no la Holanda del día de hoy con otros gobiernos y otros paradigmas. La distancia más alta al salario mínimo era entre 7 y 10 veces, mientras que la distancia del salario mínimo en nuestros países es de 30 veces aproximadamente, en esas brechas nosotros somos los campeones. Todos los países latinoamericanos tenemos las mayores desigualdades, a pesar de que América Latina ha crecido en todos sus indicadores, ustedes los bolivianos están mejores que nunca según los datos de la CEPAL. En los últimos cinco años, el producto bruto en este país ha crecido, según los datos han sacado gente de la extrema pobreza, igual que otros países de la región. Sin embargo, existen grandes desafíos pendientes que tienen que ver con que todavía tenemos una democracia débil, una sociedad, un Estado que no ha podido implementar un modelo de bienestar y de redistribución de la riqueza, estos son problemas no resueltos.

En pleno siglo 21, el siglo de los derechos humanos, de los derechos de la infancia, de la mujer, de todos los derechos que han sido adoptados por nuestras constituciones que le dan el marco legal, sin embargo hay millones de mujeres de América Latina y seguramente hay miles de mujeres en Bolivia que no conocen sus derechos, no saben cómo demandarlos, ni saben cómo implementarlos, no saben a dónde deben ir a reclamarlos, necesitamos trabajar sobre la conciencia ciudadana de la apropiación de los derechos.

Las instituciones son frágiles –dice un jurista brasileiro– las dictaduras latinoamericanas lo peor de herencia que nos han dejado, es la falta de confianza en la justicia, el pueblo, la sociedad no cree en la justicia, cuando ocurre una violación muchas veces ni denunciarnos porque para que nos vamos a ir a exponernos, para que vamos hacer un trámite, un procedimiento que nos va a quitar tiempo, dinero y al final no va a resolver nada, yo estoy segura que muchos de ustedes no creen que la policía les pueda resolver un determinado problema de violencia o de criminalidad, no solo las mujeres, sino también los hombres estamos frente a esta situación.

¿Cuál es el problema que estamos enfrentando, ustedes creen que la violencia en nuestras ciudades es un tema nuevo? Yo creo que desde las primeras ciudades del mundo, desde los primeros aglomerados, siempre hubo violencia, la única diferencia entre la violencia que hoy percibimos en nuestras ciudades y la violencia que existió siempre y pareciera que estamos enfrentado un problema social que se expresa en un territorio, es un problema que nos inhibe, nos encierra, que genera círculos del temor y esos círculos del temor afecta sobre todo a las mujeres para que agudicen todos esos patrones, para los cuales hemos trabajado y hemos luchado tanto para que rompan las dependencias y generen sus autonomías, cuando una mujer tiene miedo de salir a

la calle y le pasa algo lo primero que hacemos es decir para que salimos a la calle, en vez de preguntarnos qué está pasando, por qué razón no podemos salir cuando se nos antojen a la calle, si tenemos derecho de nuestro cuerpo de nuestras libertades, de poder transitar por los espacios públicos, sin tener miedo de cruzar una plaza.

Esa violencia limita nuestra libertad y nuestros derechos ciudadanos; y se genera un círculo vicioso del miedo y abandono del espacio público. A más miedo, más abandono del espacio público y más temor. No voy a las plazas ni salgo a la calle. El miedo retroalimenta el abandono, entonces qué tenemos que hacer, tenemos que ocupar el espacio público. Yo creo que las mujeres todavía sufrimos nuestra herencia del espacio privado, donde nos sentimos más protegidas, más cuidadas. Sin embargo, cuando salimos al espacio exterior, fuera de la casa, sentimos temor nuevamente. Las violencias que sufren las mujeres nos afectan emocionalmente. Si no somos dueñas de nuestro cuerpo, mal podemos ser dueñas de nuestro espacio barrial, de nuestro espacio en la ciudad, muchas veces al caminar para no ser agredidas nos pasamos a la acera del frente, estoy segura que todas lo hemos hecho en algún momento que nos ha generado temor, quizá el temor a que nos digan cosas que nos puedan herir, porque un piropo lindo nos llena de fuerza, nos empodera, pero el piropo agresivo nos debilita, nos asusta, nos genera miedo y nos da miedo de algo más, por eso el cuerpo queda avasallado, cuando el cuerpo de las mujeres son tomados como objetos.

Volviendo al territorio, estas son las topografías del miedo que se crea en cualquier territorio, estos puntos negros. Nosotros deberíamos tener los estudios de la topografía del miedo de cada una de nuestras ciudades, esto se da tanto en el norte como en el sur, se da en los barrios de París, en las áreas donde viven los migrantes, se da en Barcelona y se da en América Latina, tanto en los territorios de los blancos como de los negros, y esto ya lo sabemos, ya sabemos que los territorios están marcados, fragmentados, segregados en razón de la mercantilización de la tierra del territorio, de la invisibilización de la pobreza de los pobres de hombres y mujeres. Sin embargo, no existen, no están pintados en los mapas y tenemos que conocerlos, tenemos que saber cuáles son las barreras espaciales, que nos van a dar en nuestros territorios más seguridad o más inseguridad, que barrera espacial y que razones socioeconómicas, raciales, de género, cuales son las razones que aumentan esos temores que vivimos.

Estamos viviendo frente a las nuevas ciudades amuralladas, hemos vuelto al medioevo, mucha gente está viviendo en condominios. En un estudio realizado en Buenos Aires hay 1,5 del área de la ciudad en condominios, que tienen cancha de golf, de equitación, piscinas y todo con seguridad privada. Sin embargo, la diferencia que nos mostraba Mariana Enet respecto al área ocupada por los condominios y al área ocupada por las viviendas sociales es grande.

Este es un estudio interesante realizado en la ciudad de Rosario, que se debería hacer en todas las ciudades, cuando se encuesta a las señoras: el 90% señaló que solo el hecho de ser mujer afecta su seguridad, el ejercicio de poder de un sexo sobre el otro y esto tenemos que desnudarlo y decirlo sin miedo, porque estoy segura que los compañeros hombres democráticos no quieren eso ni para ellos, ni para su compañera, ni para su hija, ni para nadie.

11% de las encuestadas señalaron que su opción sexual o su identidad afectaba su seguridad, quiere decir que una mujer lesbiana o un muchacho homosexual va a ser más castigado por serlo.

El principal temor es por el asalto, la violencia sexual preocupa al 55% de las más jóvenes, tienen miedo de la violencia sexual, las mujeres de más de 30 años tienen miedo hacer asesinadas, violentadas, abusadas sexualmente, hay un miedo de vivir las libertades de las mujeres.

Los nudos críticos: Ningún estudio da cuenta que los pobres sean los responsables de la violencia en la ciudad, una ONG de Río de Janeiro dice que solo el 2,5% de jóvenes hombres en su mayoría, están involucrados con las drogas, el resto quiere salir del círculo de la pobreza, quiere estudiar, quiere trabajar, quieren armar sus vidas. Lo dicen todos los estudiosos del tema, ningún estudio puede demostrar esa relación.

La estigmatización de los pobres: Ser pobre, chaparrito, de piel oscura, vivir en un territorio que no es respetado por el conjunto de la sociedad o que es temido y estar en el lugar y en el momento equivocado le puede costar la cárcel y hasta la vida a una persona. No sabemos por qué, pero es inmediatamente sospechoso. Las nuevas ciudadanías del miedo, del miedo que es más grande del sospechado que de los que sospechan, es un miedo que atemoriza, que limita.

La estandarización de la violencia: Creemos que con más policías, con más militares en las calles, con chicos más jóvenes en la cárcel vamos a resolver el problema. De ninguna manera, está probado que se necesita más democracia, más gente en la calle, más vitalidad urbana, más seguridad desde adentro. El concepto de seguridad se vincula al concepto de ciudadanía. Estas son las cuestiones que hay que conversar. El miedo genera más temor, es impresionante ver cómo se cuida más la propiedad que la persona, y estos son los nudos críticos sobre los cuales hay que construir. A partir de estas conceptualizaciones se armó el programa Regional que Liliana les va a contar.

Gracias.

LILIANA RAINERO



Gracias por estar acá. En el tiempo que resta les voy a hablar del programa que tiene cinco años y que realmente ha sido muy fructífero en la región, que nos ha dado muchas satisfacciones. Si alguna persona tiene más interés puede visitar la página web de la Red Mujer Hábitat de América Latina, ahí van a poder encontrar videos, publicaciones relacionados a la construcción participativa del espacio público por parte de las mujeres.

Entrando al tema específico del Programa Regional, éste tiene cinco años y surge de todo lo que Ana les acaba de contar. El motor fundamental fue verificar las políticas de seguridad ciudadana de la región, cómo incorporaba la violencia hacia las mujeres.

Como parte de esas políticas, el programa tuvo dos grandes desafíos que fueron: Incidir en la política pública y trabajar empoderando a las mujeres, la acción colectiva de las mujeres, la sociedad civil y las mujeres como protagonistas esenciales de las construcciones de seguridad, en ese sentido decimos que las mujeres nos dan la garantía de sostenibilidad, por que los gobiernos y funcionarios, funcionarias pasan y han quedado las mujeres con sus agendas, aprendizajes, y empoderadas y reconocidas por los gobiernos de las ciudades donde hemos trabajado, para dialogar con ellos y aportar ya no solo con demandas sino también con propuestas.

Las ciudades que elegimos no fueron cualquier ciudad, fueron ciudades donde había gobiernos, comprometidos con las políticas de género, donde había procesos participativos institucionalizados, donde había mujeres organizadas. Evidentemente, un programa implementado por organizaciones de mujeres, no pretende de ninguna manera suplir al Estado, simplemente fuimos a hacer nuestras propuestas a los gobiernos locales de Rosario, Santiago, El Salvador en Guatemala, Lima en Perú, ciudades en Brasil, con una propuesta que implicaba que se comprometieran con estas problemáticas y pudieran cambiar prácticas y además construir políticas públicas que posibilitaran transformar estas realidades que Ana nos comentaba.

Las cuatro grandes líneas estratégicas fueron: producir conocimiento; sensibilizar y capacitar actores, fortalecer a la redes de mujeres para la incidencia política y experiencias territoriales. El trabajo siempre debía hacerse en el territorio, en el barrio, en la comunidad y el trabajo a nivel de incidencia política a nivel gubernamental.

La producción de conocimiento, por un lado, tuvo que hacer una reflexión conceptual y teórica sobre este cruce innovador que era hablar de inseguridad ciudadana, de violencia de género y vincularlo con el territorio

de la ciudad, este era el cruce que implicaba reflexionar, construir nuevos conocimientos y eso sumado al conocimiento que íbamos produciendo a nivel de comunidad cuando conjuntamente con las mujeres pensábamos y reflexionábamos sobre esto, por lo tanto como lo hicimos?, la reflexión teórica conceptual, lo hicimos mediante seminarios internacionales, regionales donde convocábamos a expertos/as, a mujeres líderes, a funcionarios/as, a gente de distinta disciplina para conjuntamente pensar y llegar a un conocimiento que nos posibilitara con más argumentación construir políticas públicas de avance.

Lo que aquí mostramos es la producción que quedó plasmada en libros, en publicaciones, se pueden acceder a las mismas en la página Web, de la Red Mujer Hábitat de América Latina.

La segunda línea estratégica que trabajamos fue la sensibilización, ¿qué hacíamos con esto?, para que un determinado problema se convierta en tema de agenda social y agenda política tiene que ser consensado reconocido y ser de interés de la ciudadanía, ¿cómo lograr eso? Para que una problemática se transforme y se priorice en la agenda pública es necesario reconocerlo, ¿qué hicimos? Por un lado, utilizamos la ciudad y el territorio como el espacio de visibilización de la problemática y utilizamos el arte como una herramienta potente para poder interpelar la realidad y sensibilizar acerca de esta violencia que queríamos que la ciudadanía y los gobiernos reconocieran.

En el transporte público, por ejemplo, de Rosario logramos ese apoyo de mujeres artistas, que después el gobierno local lo tomó y lo implementó en las tarjetas que se utilizan en el transporte público. En Bogotá, en Lima, Perú hicimos una campaña que se llamó mujeres por la ciudad, que fue un concurso público y que implicó la construcción de esculturas, de figuras de mujer que se pusieron en distintos parques y plazas de la ciudad pintadas de blanco, sin explicar que eran, la gente pasaba miraba, los medios de comunicación comenzaron a decir que será eso y 10 días después estas esculturas expuestas empezaron a ser intervenidas por la gente, los cuerpos en algunos casos eran agredidos, en otros casos eran pintados y se escribían frases positivas otras negativas, en muchos lugares lo que mostraron estos cuerpos era lo que les pasa a las mujeres en el espacio público o lo que puede pasar a las mujeres en los espacios públicos, una vez que estas esculturas eran intervenidas se convocaba a la ciudadana, a los funcionarios públicos y luego artistas plásticas volvían a intervenir en la escultura y de alguna manera esto mostraba como era posible devolverle a esos cuerpos la dignidad, esta campaña se desarrolló en distintas ciudades de América Latina y muchas que no estaban en el programa las tomaron y las replicaron.

Se realizaron muchas acciones con agrupaciones urbanas, con mujeres que hacen historia, mujeres que escribían historias acerca de líderes, de construcción de vivienda, de asentamientos, de políticas que lograron a partir de movilizaciones colectivas. Toda esa experiencia se plasmó en un libro titulado “La voz de la mujer” y mostraba de alguna manera su protagonismo y su aporte para la construcción de las ciudades.

Sabemos que la sensibilización es importante y debe ser permanente, la capacitación es necesaria implica un segundo paso que tiene como objetivo que los distintos responsables de implementar la política pública puedan comprender fehacientemente cual es la causa estructural de la violencia hacia la mujer en las distintas áreas, es importante ahora su participación en el plan de ordenamiento territorial ya que tradicionalmente no estuvieron implicadas en la problemática de la seguridad.

En este sentido, se capacitó a distintos actores de la ciudad, uno de ellos fueron las policías comunitarias, las policías armadas, que tienen como función estar en el espacio público de la ciudad las 24 horas del día y son responsables de la convivencia ciudadana, se capacitó a los agentes comunitarios para identificar las violencias de género y además identificar y contener a las mujeres y acompañarlas en los procesos, donde deberían dirigirse, donde deberían hacer la denuncia, como era el acceso a la justicia y se terminó en la construcción del protocolo de actuación que hoy se constituye en una legislación en la ciudad.

En la capacitación del agente comunitario tuvimos el apoyo de la policía de España, con la implementación de un programa muy importante, nos acompañaron en el proceso de capacitación el área de la mujer del municipio de Rosario, se capacitó a 180 guardias urbanos. Este manual de capacitación que fue sistematizado con la experiencia transferida a los agentes comunitarios, hoy es un manual obligatorio para la capacitación de los funcionarios públicos, esto significa que hay una sostenibilidad, aquellos nuevos funcionarios, aquellos que se incorporan en la función pública, tienen que pasar obligatoriamente por esta capacitación.

Además de los agentes comunitarios, se trabajó con otros actores, como los medios de comunicación. Estos son actores potentes para promover una formación. Se analizó cómo se transfieren las noticias acerca de la violencia.

Hicimos una especie de manual; ese manual analizaba críticamente las noticias de los periódicos locales y cómo se trataban las noticias acerca la violencia y veíamos que en vez de visibilizar las causas estructurales de por qué las mujeres son violentadas, solo por el hecho de ser mujer, volvían a reproducir los estereotipos de género, hablaban de la vida privada de las mujeres, cómo iba vestida, etc. Esto implicó trabajar con periodistas mujeres y varones para poder tomar conciencia de que su voz, de la palabra de un periódico que llega a un público masivo, de cual era su rol, su responsabilidad. En esta instancia de promover la formación y la práctica en el imaginario de la gente y sobre todo en las relaciones culturales.

Antes de nuestra intervención las organizaciones de mujeres trabajaban la violencia intrafamiliar, la violencia hacia los niños, no estaban organizadas, había un colectivo insipiente que se apoyaba mutuamente y el gobierno local apoyaba en un programa interesante daba contención mediante casas de acogida, pero no se visualizaba la violencia desde este punto de vista que intentaba llevar el Programa en este continuo donde la violencia del espacio público interpela al espacio privado y viceversa, o sea es la misma causa estructural, la que se da en un ámbito o en otro, cuando yo recién les mostraba los trabajos de sensibilización que acompañaba a la capacitación y ustedes veían mensajes del transporte público, hacíamos esa campaña de pegar afiches en los transportes que apelaban a la sensibilidad de los varones y de los mismos conductores de transporte para ser consciente de violencias que en los casos extremos terminan en violación o muerte, también hay violencias cotidianas que no se visualiza o se percibe como delito porque esta naturalizada, como la agresión a través de la palabra, a través de chistes, a través de una serie de mecanismos que implican discriminar, subestimar, minimizar la dignidad de las mujeres, jóvenes y niñas.

El espacio público fue el escenario privilegiado para visibilizar las violencias. Y el transporte público fue un elemento contundente por su masividad, habíamos construido las mujeres pequeños *stickers* con consignas y los llevábamos en la cartera y los pegábamos en el respaldo de los asientos apelando con esto a nuevas formas de relacionamiento, basada en el respeto y en la consideración mutua.

La línea estratégica de sensibilización y de capacitación permanente, que no se trata de trabajar con mujeres, para las mujeres, si no se trata de entender conceptos, incorporar teorías, comprender de una manera mucho más profunda las causales estructurales, que nos permitan cambios estas prácticas.

La otra línea estratégica importante fue la intervención del territorio, ¿esto qué significa? significó que permanentemente las mujeres trabajaban a través de distintas metodologías dependiendo de las temáticas, de las problemáticas que en cada ciudad se presentaba como prioritaria e incorporaban esta dimensión, que costaba entender, como el territorio, podía ser una variable activa, que podía promover otras prácticas, inhibirlas u obstaculizarlas.

Estos estudios ponían en evidencia, por ejemplo las jóvenes cuando se les preguntaba a qué temían, decían: a ser tratadas. El tema de la trata en países de América Latina es muy relevante son situaciones que operan. Por ejemplo, un automóvil que se desplaza en la ciudad con dos o tres personas, se detiene en una parada de transporte, se abre la puerta y raptan a una niña o a una joven; y esta es una problemática grave y que no está teniendo en los países la atención debida. Son las organización de mujeres de la sociedad civil las que están fuertemente planteando leyes de trata y, fundamentalmente, movilizándose para atender esta problemática.

Todo este contexto de violencia social, de violencia urbana, de temor, implica esta pérdida de autonomía y una de las estrategias fundamentales que el programa implementó fue volver a ocupar el espacio público, las actividades y las acciones en el espacio público como estrategia fundamental de conocimiento de las otras, de la pérdida del temor, de mayor convivencia, de mayor solidaridad, de mayor ayuda, y se hicieron muchísima acciones. Una que tiene que ver con el conocimiento –utilizando una metodología que fue desarrollada en Canadá–, que nosotras nos apropiamos en América Latina y que son recorrer las calles, los barrios, la ciudad, con una especie de guía, de fichas sistematizadas con preguntas, con el mapa de barrio, del sector, de la ciudad, se va identificando aquellos lugares inseguros, seguros y cuáles son las causales de inseguridad.

Las causales de inseguridad que tienen que ver con una dimensión física del territorio pueden ser la falta de iluminación, espacios abandonados, falta de equipamiento, espacios ocupados por alcohólicos o drogadictos y

también hay inseguridad por motivos que no atañen solamente a la dimensión física estructural de la falta de servicios y equipamiento, sino que tienen que ver con lo social, la manera de vincularse, las relaciones interpersonales. En ese sentido una vez que se identificaron estos lugares inseguros y sus causales, se procedió al diálogo con las autoridades locales a resignificar esos espacios y rediseñarlos participativamente. Cuando nos preguntan, ¿han disminuido la violencia? No sabemos si la violencia ha disminuido, si podemos decir que el espacio público fue nuevamente ocupado por las mujeres, por las niñas, por las jóvenes y ese es un resultado del Programa.

En los presupuestos participativos se incidió fuertemente con proyectos concretos que tenían que ver con esta dinámica, en el caso de Bogotá se crearon concejos de seguridad locales de mujeres que interpelan a los concejos de seguridad del municipio llevando sus problemáticas específicas.

Qué podemos decir de los resultados del Programa, además que quedaron organizaciones de mujeres que se llaman Colectivo de Mujeres por Ciudades Seguras, se colocó el tema en la agenda social y política de la región, en el foro urbano mundial, en el Congreso Mundial de Autoridades Locales, en la Cumbre de las Ciudades. En el Foro Urbano Mundial, la mesa de género tuvo como temática “ciudades seguras para mujeres” y fue presidida por la directora de ONU Hábitat, participaron funcionarias, la ministra de Brasil, ONU Mujeres, mujeres líderes territoriales y organizaciones de la sociedad civil.

La articulación con los distintos actores: Los territorios de las ciudades quedaron dialogando, instituciones de DDHH, el propio gobierno local y las mujeres organizadas en el territorio, potenciando las propuestas de políticas públicas, se produjeron herramientas.

Las instancias de institucionalidad regional como la OEA, en su plan estratégico incorpora el tema de la seguridad ciudadana, la CEPAL, en el censo de Brasilia de 2010, incorporan acciones prioritarias que los gobiernos locales deben implementar; que es la seguridad con un enfoque de derechos, con un enfoque de género.

Un aprendizaje en América Latina, –para promover las transformaciones– fue la construcción de información y conocimiento. El Programa Regional para reducir la brecha de falta de información creó un observatorio que lo pueden ver en la página web, donde se elaboró una matriz de indicadores, en la que se recogía la información de las ciudades de América Latina, que estaban involucradas en el Programa y además se incorpora el desarrollo rural, las dimensiones territoriales en el observatorio que trabajaba la violencia hacia las mujeres.

Por lo tanto, sobre qué cosas funcionan los desafíos y las propuestas de las mujeres, en estos cinco años de construcción de aprendizaje. De aquello que articulan a mayor cantidad de actores y potencian la participación ciudadana en las mujeres no como objeto de la política, sino como sujeto de la política, son políticas alternativas preventivas, que involucran al colectivo social a través de sus distintas instituciones y comprometiéndolo al Estado en todos sus niveles.

En síntesis, necesitamos construir políticas públicas, que tomen en cuenta el espacio público y la seguridad ciudadana.

Muchas gracias.

PREGUNTAS Y COMENTARIOS



1. Muy buenas noches, mi nombre es Cefeide Sánchez, soy presidenta de la asociación Crisálida, una organización de mujeres que hemos vivido violencia familiar, mi sugerencia para este conversatorio es la gran necesidad que tenemos de profundizar ciertos temas relacionados a lo que es el libre desarrollo, temas que se cruzan con el tema familia. ¿En qué medida una mujer que empieza a desenvolverse públicamente se siente, a veces, limitada de poder hablar de estos temas? Además de cómo seguimos en una agenda pública, más allá de lo político, porque creo que los movimientos de mujeres estamos cansados de ser utilizados como ovejas políticamente; como unos trampolines, porque a veces ciertas mujeres llegan al poder y les da una crisis de altura, y pierden el contacto con la base social. Queremos reflexionar esos temas, porque creo que es un momento muy valioso en Bolivia. Tenemos que prepararnos porque el día de mañana vamos a tener una presidenta mujer.

2. Buenas noches, mi nombre es Aylin Orellana y trabajo en el GAMLP, mi pregunta es la siguiente: he visto que han expuesto sobre el miedo en los espacios públicos, pero me parece que también es importante que analicemos el tema del miedo en la participación política. ¿Por qué no pueden ejercer su derechos de manera libre las mujeres?, ¿por qué no pueden vestirse como quieren? o ¿por qué es cuestionada su imagen?, incluso es menor la participación en cargos, es menor la participación de la mujer en ámbitos laborales. En muchos sentidos el miedo a la mujer se ejerce también de esta forma y no es precisamente por la violencia, es también por la discriminación. En ese contexto me gustaría que ustedes nos expresen sus experiencias en políticas públicas, porque en este momento nosotros estamos desarrollando un plan a largo plazo y en este plan queremos reflejar estos cambios, no solamente refiriéndose a la violencia, porque constantemente se habla de violencia, pero no estamos atacando las causas y quisiera que nos puedan decir cuáles son sus experiencias al respecto.

3. Tania Nava: Nuestra compañera Aylin hacía referencia a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal el plan 2040, que es a largo plazo, seguramente se ampliará también el nivel de participación de mujeres dentro del municipio.

4. Muchas gracias, mi nombre es Georgina Velásquez, de la División Nacional de Género del Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social. En primer lugar quiero felicitarles por la exposición y decir que las mujeres deberíamos ser más solidarias entre nosotras, hace falta una solidaridad de género porque solo siendo solidarias vamos a poder salir adelante. Es necesario conocer los derechos sociolaborales, esto lo divulga el Ministerio de Trabajo. Yo soy la encargada de hacer todos los talleres y estoy abierta para cualquier grupo de mujeres que quieran conocer la temática, para saber ejercitar los derechos sociolaborales. Si las mujeres no conocemos nuestros derechos, no los vamos a poder ejercitar y menos reclamar para que sean cumplidos.

Y en el tema de la seguridad ciudadana, yo pienso que la seguridad ciudadana es un tema que importa mucho a los hombres y a las mujeres. Las mujeres somos víctimas porque somos una población vulnerable hacia la fuerza física del hombre y hacia cualquier cosa que nos puede pasar. Debería también hacerse un foro para los hombres, para que estén presentes y tomen conciencia de lo que se tienen que hacer a nivel de la sociedad para proteger a la mujer, a los niños y a los ancianos que son poblaciones altamente vulnerables. A mí me gustaría conocer la experiencia de ustedes sobre todo en el tema de proteger a las mujeres en la seguridad ciudadana. Sobre la experiencia de la policía y el sistema judicial, en Bolivia. Por ejemplo, una de las instituciones más corrupta es la policía y es por eso que las mujeres a veces no acudimos, tenemos una serie de problemas con la policía. Falta de preparación, cuando la mujer recurre además le hacen repetir la acción y ¿cómo te ha pegado?, ¿qué te ha dicho?, ¿qué te ha hecho?

También el sistema judicial es corrupto, entonces son dos instituciones que no favorecen en nada a salir adelante con la inseguridad ciudadana. Quisiera saber si ustedes tienen alguna experiencia sobre esto y si no ver la posibilidad de que se pueda hacer otro taller donde esté la policía y esté el sistema judicial también.



5. Buenas noches, es un honor estar aquí y escucharlas, mi nombre es María Núñez, soy concejala del municipio de Viacha, a mí me encanta la temática. Cuando era niña mi mamá me decía “qué difícil es ser mujer”, y eso para mí ha sido fatal. El hecho de que mi propia madre me diga: hija ser mujer es triste, y cuando nace un bebé y si es mujer dicen ¡pobrecita es mujer!, y realmente debemos hacer algo para que esto cambie. A nuestras hijas, solamente, por el simple hecho de ser mujer las limitamos en muchas cosas; y yo pienso que basta de toda esa situación y cada una de nosotras que estamos aquí presentes tenemos esa labor desde ahora y después de escuchar todo lo que está pasando en nuestro alrededor, en el exterior, en las diferentes ciudades, de apoyar el cambio. Es cierto hay muchas compañeras que saben de toda esta situación, pero que de aquellas mujeres que no podemos llegar acá, me refiero a las hermanas del área rural, que difícil es poder hablar de sus derechos en el área rural, porque el machismo sigue en pie y muchas veces el marido piensa que le estamos enseñando a la mujer a ser infiel a relevarse contra él. Hay tantas realidades que tal vez no las podemos ver y espero, licenciada y hermanas, que nosotras, cada una de las que estamos acá hagamos algo donde estemos. Qué difícil es hacer es despertar a una mujer y decirle ¡tú vales!, y hacerle creer que es así, para ya no volver a decir no ¡qué difícil es ser mujer!, realmente tenemos mucho por hacer hermanas, compañeras y espero algún día volvemos a ver y decir he hecho esto, por lo menos he hecho algo y que se quede en la historia de nuestras vidas.

Yo sé que algún día el área rural va a despertar de igual forma. Les agradezco y las felicito a todas por el tiempo que estamos poniendo para superarnos.

Muchas gracias.

6. Buenas noches, yo quisiera hacer un reclamo, soy representante de la junta de vecinos del Distrito 3 de la ciudad de El Alto, mi nombre es Clemencia Quispe, estoy más de tres gestiones como representante de mi zona y a mí lo que me preocupa es la ciudad de El Alto.

Ustedes cuando han llegado a la ciudad de El Alto han visto un muñeco, eso significa inseguridad, ahora hay mucha delincuencia, a las 5 de la mañana cuando salen las comerciantes, en su mayoría mujeres. Yo también soy comerciante, quiero decirles que muchas de mis compañeras han sido asesinadas, cogoteadas.

Han debido ver en los periódicos, en los medios de comunicación, la ciudad de El Alto es tremendamente insegura. Antes, por ejemplo, la ciudad de El Alto era una ciudad tranquila, se caminaba hasta ciertas horas del día y de la noche. Ahora ya no es así, a las 10 de la noche ya tenemos que estar dentro de las casas, en la mañana la gente que sale ya es cogoteada, les matan en las calles. Y ¿quiénes hacen eso? Los delincuentes, los taxistas. Nosotros como distrito hemos mandado muchas notas a seguridad ciudadana, adonde el señor Patana, pero hasta el momento no hay respuesta. Por eso nosotros como Distrito 3 estamos calientes. Uno de estos días vamos a tener que bajar a La Paz para que el presidente nos escuche, no puede haber tanta delincuencia en la ciudad de El Alto.

La gente ya está cansada, nos dice a nosotras como juntas qué vamos a hacer. Hagamos algo por las mujeres, la mayoría de las mujeres andan cogoteadas, les botan como a perros. Eso no puede ser. Los delincuentes saben con cuánto dinero salen señoras comerciantes para hacer su comercio, en El Alto la seguridad ciudadana no funciona, por eso estoy muy preocupada.

Gracias.

7. Muy buenas noches, mi nombre es Waldo Acebey de la Gobernación de Tarija. Quería pedirles que nos den algunos ejemplos concretos, cosa que se puedan ejecutar, porque hay muchos municipios, muchas gobernaciones, que están trabajando en las políticas de seguridad ciudadana, porque resulta que aquí en Bolivia las mujeres son mercantilizadas, son utilizadas como objeto, especialmente por organismos privados que supuestamente en su programa de género incluyen la palabra mujer. Eso ya significa que el programa de género ya está concluido. De igual manera en las diferentes tiendas políticas. De esa manera les pido que por favor nos den ejemplos concretos, cosa que se pueda replicar. Quiero recuperar el tema de la solidaridad no solamente entre mujeres sino también entre hombres, porque de manera común vamos hacer mucho y así también vamos a evitar que las fuentes de información masiva jueguen con nuestros sentimientos y con nuestra necesidad.

8. Mi nombre es Jorge Valdivieso y creo que es importante que como hombre les diga mi percepción de lo que está sucediendo y, principalmente, del incremento de la violencia contra la mujer, como lo dijo una de las expositoras, que del 30% ha aumentado a un 60% y esto es progresivo, yo veo la razón de que las mujeres en estos últimos años han ido logrando mayores derechos, la competitividad, la profesionalización, su incursión en la política; y esto sin duda alguna representa un peligro para el hombre acostumbrado, normalmente, a que la mujer desempeñe su rol principal de madre, como esposa y simplemente relegada al hogar.

Son, sin duda alguna, estos avances en los derechos de la mujer, lo que implica la reacción del hombre hacia la mujer, para verla como una competidora, como un riesgo a lo que siempre estuvo acostumbrado, de relegar a la mujer a un papel secundario. Esa es la percepción que tengo. Son los riesgos que está afrontando la mujer que yo creo que con el tiempo esos riesgos se transformen en una especie de igualdad de género, que el hombre reconozca que eso es normal, que son los avances del progreso y del desarrollo y que lo vaya aceptando, mientras estemos en este periodo lamentablemente la mujer va a tener que afrontar estos riesgos, ojala que con el tiempo el hombre llegue a entender que la igualdad de género es un derecho inalienable, imprescriptible y que debe ser así.

Gracias.

RESPUESTAS

ANA FALÚ

Es difícil contestar a todas estas preguntas a todos los comentarios, cada uno de ellos encierra una línea de problemas y de temas a abordar.

Sin embargo, me gustaría responder la pregunta de la señora de la organización Crisálida, que tiene que ver con el tema de la violencia, sus efectos y sus causas, apoyado por otro comentario que tiene que ver con el deseo de igualdad de derecho entre hombres y mujeres, que realmente sería bueno. Es tan importante el conocer qué medidas concretas se tomaron en cada lugar. Implica conocer cuál es la situación de las mujeres en relación a los hombres en cada lugar. Esto nos va a permitir diseñar algunas medidas, y por supuesto que es un tema complejo, es un tema que no se termina con capacitar y no se termina con sensibilizar, que demanda trabajar desde la escuela, desde la infancia, con la juventud sobre todo.

Hay estudios en Bolivia sobre violencia en el noviazgo y eso nos da cuenta de cómo la violencia comienza en la adolescencia en el primer noviazgo, hay que trabajar con esos jóvenes hombres, con esas jóvenes mujeres, hay que incluirlas en el concepto de los DDHH, porque eso también puede llevar a construir otras actitudes, otras acciones, más allá de la relación hombre – mujer.

Sin embargo, esto tiene que ver con las sociedades en las que estamos viviendo, creo que en una sociedad fragmentada, segmentada, en donde hay riquezas obscenas de cara a necesidades tremendas. Hay un modelo perverso que está generando mayor violencia. Una de las señoras decía por qué antes caminábamos por nuestras ciudades y ahora no podemos. ¿Qué es lo que ha cambiado en la ciudad de El Alto? Y esta es la pregunta central, qué ha cambiado en la cultura boliviana que hace que tengamos más droga, más criminalidad, más tráfico de mujeres y de niños, más venta de niños, más violencia.

Entonces, tenemos que relacionar este tipo de problemas, y todos están vinculados a lo que sufren las mujeres. El nido microbiano es el avance de los derechos de las mujeres, creo que tiene que ver, según sentir de algunos otros hombres democráticos, pareciera que la violencia es un tema que todo el mundo lo siente, que fue silenciado, del cual no se hablaba y del cual recién pusimos en mesa hace poco tiempo, es muy poquito el tiempo, son una o dos décadas que nuestras legislaciones hablan en contra de la violencia hacia la mujer.

Lo que nos decía Georgina Velásquez del Ministerio de Trabajo me parece interesante, es importante que las mujeres exijan sus derechos sociolaborales. Habrá que ver con qué mecanismos, y ella decía la policía y el sistema judicial. Estamos, hablando de una complejidad concatenada de problemas, el desconocimiento de derecho de la propia mujer, la suma de agresiones, la falta de apoyo, el temor, la vergüenza de creer que le pasa solo a ella, creo que cada vez más, las mujeres estamos creyendo que nos pasa solo a una. Sin embargo, es un flagelo social, es un problema social, lo dice NNUU, es un problema de salud, pero también es un problema que afecta al desarrollo. Sabe cuánto dice el Banco Interamericano y el Banco Mundial en todos sus estudios –porque les interesa el desarrollo– que el tema de la violencia resta entre el 7% y 13% del producto bruto de nuestros países, por la violencia se deja de producir y trabajar, etc.

La gestión de gobierno del presidente Lula hizo la ley “María da Peña”, una ley completa, que incorpora a la sociedad civil. Es intersectorial, y permitió hacer una capacitación con las organizaciones sociales de mujeres que son las aliadas estratégicas y junto a la policía y al sistema judicial, en un país de más 150 millones de habitantes. Por supuesto, esto va a tomar tiempo, es cierto no somos iguales los hombres y las mujeres, pero tampoco somos iguales las mujeres, las mujeres estamos atrasadas por diferencias sociales, económicas, clase, raza, etnia, etc. no somos todas iguales y tenemos que trabajar para atender la situación más crítica, sin embargo todas las mujeres tienen derecho de la atención pública.

Hay que trabajar seguridad ciudadana con las organizaciones ciudadanas, con la gente del territorio, como ha hecho el Gobierno de Brasil porque son las mujeres del territorio, las mujeres organizadas en las favelas las que han sido las mejores gestoras de la paz, y no quiere decir que se terminó el problema, pero están avanzando, por que las mujeres desde ese rol que nos asignaron son las más comprometidas con la vida de sus hijos y de sus hombres, entonces la mujer hay que verla con este factor de oportunidad, las mujeres deben ser miradas como capaces de transgredir el miedo, porque a pesar del temor que se instala seguimos saliendo a la calle y seguimos en el espacio público, no nos van a encerrar.

Gracias.

LILIANA RAINERO

De la experiencia que les he mostrado, respecto a la capacitación, sensibilización y fortalecimiento de las mujeres de la sociedad civil de un determinado territorio, creo que lo mejor de estos cinco años. El logro fue convocar a mesas de diálogo con la mayor cantidad de actores, ahí estaban sentados organizaciones de la sociedad civil, referentes del gobierno, trabajadoras sexuales, personas con diferentes opciones sexuales, mujeres inmigrantes, mujeres jóvenes, etc.

Quiero reflexionar acerca de la vivencia de la seguridad y la inseguridad en la ciudad de cada uno de los colectivos de la población que tienen vivencia en su territorio, esto fue lo que posibilitó elaborar la agenda para empezar a pensar posibles soluciones. La violencia es un tema multidimensional y que requiere de múltiples respuestas. Nosotros desde nuestra contribución pequeña, como organizaciones de mujeres lo que podemos decir de estos cinco años que lo importante fue el poder intermediar, el poner en diálogo a distintos actores de la sociedad civil con el Gobierno.

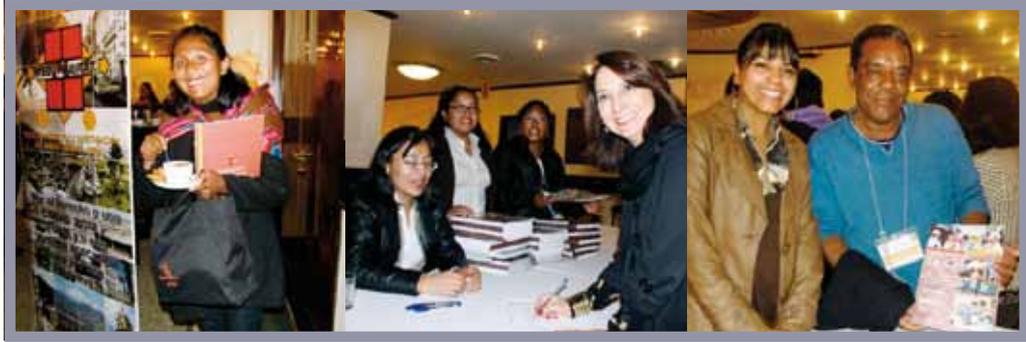
Con relación al tema de la policía es muy importante la pregunta. En países que hemos sufrido dictaduras militares, obviamente que la policía para nada es un referente de seguridad, al contrario genera temor. O sea no vienen a contenerme y ayudarme sino que realmente me inspira temor, por eso se hizo un trabajo largo en las ciudades donde hemos intervenido. En el caso de Rosario fue muy interesante, porque después de que se fueron, se construyeron herramientas, se sensibilizaron en el tema, se evaluaron las nuevas prácticas de esos agentes de seguridad. Eran ellos quienes llamaban la atención a la propia área de la política de género para empezar a dialogar. Antes no lo hacían porque conocían al municipio y empezaron a llenar de propuestas que ellos identificaban y llamaba la atención al municipio por qué la política de género no actuaba con la rapidez suficiente. No digo que esto sea un ejemplo que se sostendrá en el tiempo, sabemos que estos son temas complejos que si hoy damos un paso hacia adelante, mañana retrocedemos porque ha habido un cambio en la política, por miles de cuestiones, pero creo que lo que hemos instalado es un antecedente, por ejemplo la policía del Salvador elaboró un protocolo para transversalizar el enfoque de género en la propia policía, las mujeres policías empezaron a plantear demandas de discriminación y fueron aliadas a la hora de plantear el enfoque de la seguridad desde una perspectiva de género, de cómo tratar a las mujeres, de cómo orientarlas, cuáles eran los caminos para la contención, la atención y el acceso a la justicia.

Creo que hay muchísimo por hacer, cada una de las estrategias que nos planteamos tuvieron su rédito, las campañas de sensibilización por ejemplo fueron exitosas por el involucramiento de las mujeres.

Gracias.

Al cierre del Conversatorio el Arq. David Quezada Siles, Director Ejecutivo de Red Hábitat, presentó la publicación Género y Espacio Público en La Ceja.





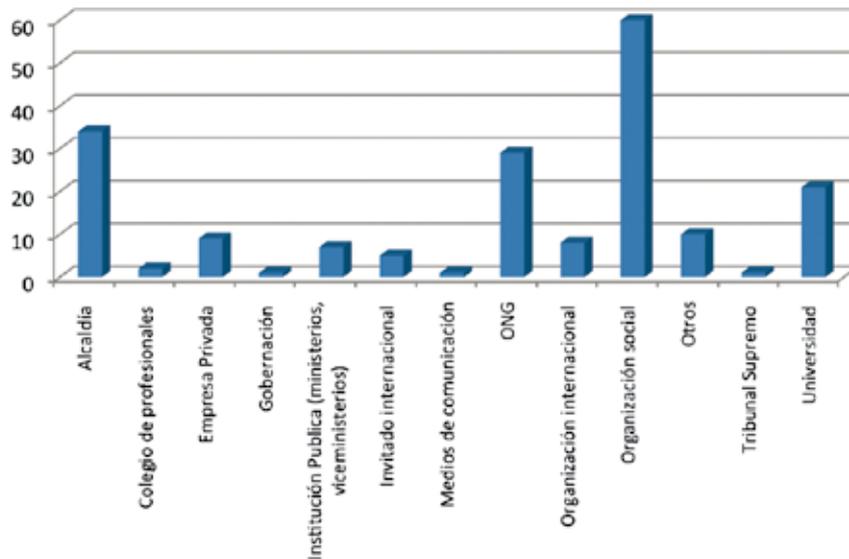
El público asistente al conversatorio recibió la publicación Género y Espacio Público en La Ceja.

DATOS ESTADÍSTICOS DE PARTICIPACIÓN

Participantes Conversatorio



PARTICIPACIÓN POR ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN



PARTICIPANTES

N°	NOMBRE	CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN	N°	NOMBRE	CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
1	ANA CALVIMONTES	LP	VIO	33	CLAUDIA CARRASCO	LP	CDD/BOL
2	ANA MARIA BALLESTEROS	CBBA	RMLB -CBA	34	CLAUDIA HERBAS CASANOVA	LP	UMSA
3	ANA ROSA VERA	SUCRE	CONCEJO SUCRE	35	CLAUDIA YARMILA HUANCA	LP	UMSA
4	ANA SUGRANYES	CHILE	HIC	36	CLEMENCIA QUIJSPE MAYTA	LP	OMAK D 3
5	ANA ROSA CUAQUIRA F.	LP	CEPROSI	37	CRISTAL MALDONADO	LP	ORGANIZACIÓN JATUN RUNA
6	ANDREA GUTIÉRREZ	LP	RED HABITAT	38	CRISTINA R. SARZURI	LP	REPLICADORA RH
7	ANGELICA ESCOBAR	LP	ALDEAS INFANTILES SOS	39	CYCIELLE HUGRENT	LP	CEPROSI-INTERTEAM
8	ANTONIO CASAS QUINO	LP	OMAK	40	SANDRA ORDÓÑEZ	LP	ONU MUJERES
9	ARLEI VILLEGAS	LP	GAMLP	41	DANIELA ORTIZ	LP	SNU-NSSD
10	ASUNTA ESCOBAR	LP	SANTA ROSA DE CALLAPA	42	DANNY BRAVO	LP	RED HÁBITAT
11	AURELIA YUJRA CHOQUE	LP	CR.SANTA ROSITA	43	DAVID BARRIENTOS	LP	
12	AYLIN ORELLANA TORRICO	LP	GAMLP - PLAN 2040	44	DELFINA CORONEL	LP	FUNDACIÓN LA PAZ
13	BEATRIZ ZEGARRA	CBBA	CONCEJO MUNICIPAL DE COCHABAMBA	45	DELINA JOFFRE	EA	UPEA
14	BENEDITO ROBERTO BARBOSA	BRASIL	UMM-SP - BRASIL	46	ELIZABETH ALIAGA	LP	SAVE THE CHILDREN
15	BERTHA DE LA BARRA	LP	CEPROSI	47	ELIZABETH CABRERA	LP	FUNDACIÓN LA PAZ
16	BETTI PINTO	LP	DEFENSORIA DEL PUEBLO	48	ELVIRA QUINO	LP	CEPROSI
17	BETZY ZAMORANO	SUCRE	RED DE MUJERES LIDERES DE SUCRE	49	ÉRIKA BROCKMANN	LP	PRISMA
18	CARLA OLAGUIVEL	LP	FUNDACIÓN LA PAZ	50	ÉRIKA GOTTLIEB	LP	UPB
19	CARLA ONOSTRE	LP	KORI PANCARITA CEPROSI	51	ESTHER ENCINAS	LP	COPLANES BOL PLANE
20	CARLOS ANAGUA	LP	RED HÁBITAT	52	EVA SIRPA	LP	GOBERNABILIDAD DELEGACIÓN PARA LA JUVENTUD
21	CARLOS MODESTO SORIA VILLCA	LP	UMSA - SOCIOLOGIA	53	EVELYN CANAVIERZ ALABY	LP	SLIM PERIFÉRICA
22	CARMEN BRAVO	LP	AMUPEI	54	FABIOLA ROLLANO	LP	GAMLP
23	CARMEN GONZALES	COSTA RICA	FUPROVI - HIC	55	FÁTIMA RETAMOZO CASTRO	LP	RADIO DIFUSORAS POPULARES
24	CARMEN LARUTA	LP	CONEXIÓN	56	FILEMON CHOQUE	LP	CMR
25	CARMEN R. COAQUIRA	LP	DGGS	57	FLORA ROMERO	LP	UMSA
26	CARMEN SÁNCHEZ	LP	ORGANIZACIÓN JATUN RUNA	58	GLORIA SAGÁRNAGA	LP	AMUPEI
27	CAROLINA ROCABADO ROJAS	LP	FUNDACIÓN LEVANTATE MUJER	59	FRANCISCA APAZA CALLISAYA	LP	
28	CATALINA QUISEBERT	LP		60	GABRIELA SALAZAR RAMÍREZ	EA	CMJEA
29	CEFEIDE SÁNCHEZ	LP	ORGANIZACIÓN JATUN RUNA	61	GABY QUIJSPE A.	LP	INDEPENDIENTE
30	CELIA QUELCA	LP	PAIF MAX PAREDES	62	GEORGINA VELÁSQUEZ	LP	MINISTERIO DE TRABAJO
31	CINTIA MAYOLIVALENCIA	LP	FUNDACIÓN LA PAZ	63	GEORGY TERESA DE LA FUENTE	LP	AMUPEI
32	CINTYA QUIROGA LÓPEZ	LP	GAMLP				

N°	NOMBRE	CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
97	LUZ JIMENA BLANCO	EA	GAMEA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN INTEGRAL
98	LUCRECIA H.	LP	OMAK ROSA LUX
99	M. EDITH RIVERA	SUCRE	RMLB SUCRE
100	MARCELO C. NAVAS ARNEZ	SUCRE	CONCEJO MUNICIPAL SUCRE
101	MARCELO MALDONADO	LP	ORGANIZACIÓN JATUN RUNA
102	MARGARITA RODRÍGUEZ	CBBA	AMUPEI
103	MARÍA ANTONIETA CHUQUIMIA	LP	CENTRO DE CULTURA POPULAR
104	MARÍA ARUNI SARDÓN	LP	GOBIERNO MUNICIPAL DE VIACHA
105	MARÍA CON DARCO MENDOZA	LP	AMUPEI ETCN
106	MARÍA DOLORES PEREIRA	CBBA	MARIA AUXILIADORA
107	MARÍA ELENA BURGOS	LP	CONEXIÓN
108	MARÍA ELENA VELASQUEZ	LP	CEPROSI
109	MARÍA EUGENIA BARRENECHEA	LP	CDALP
110	MARÍA EUGENIA VÉLIZ	CBBA	COMUNIDAD MARIA AUXILIADORA
111	MARÍA ISABEL CAERO	CBBA	CONCEJO CERCADO CBBA
112	MARÍA LUISA AYLON	LP	SLIM SUR
113	MARÍA LOURDES BORJA	CBBA	RMLB -CBA
114	MARÍA LUZ VILLARROEL	CBBA	AMUPEI RURAL COCHABAMBA
115	MARÍA TERESA GONZALES	LP	CEPROSI
116	MARIANA ENET	ARGENTINA	HIC
117	MARIANELA TÉLLEZ	LP	GAMLP - DIM - OMPD
118	MARIBEL MITA CARLO	EA	FEJUVE EL ALTO
119	MARISOL PINTO CONDORI	LP	CEPROSI
120	MARATHA AQUINO	LP	CEPROSI
121	MARATHA GAVINCHA	LP	CEPROSI
122	MARATHA TORRICO	LP	CESEFADE
123	MARATHA VELARDE	LP	CEPROSI
124	MARY MARCA PACO	LP	CIDEM
125	MIRIAM ORELLANA ROJAS	LP	CEPROSI
126	MIRIAM SOTOMAYOR	LP	OXFAM
127	MISAEEL F. GUTIÉRREZ	LP	PAIF MAX PAREDES
128	NANCY CRUZ	LP	VMVU
129	NATALY MALDONADO	LP	FUNDACIÓN LA PAZ "LAS OLVIDADAS"
130	NATASHA LOAYZA	LP	ONU MUJERES

N°	NOMBRE	CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
64	GLADYS MARQUEZ	LP	IIADIC
65	GLADYS CALLISAVA	LP	OMAK D 3
66	GLADYS VALDEZ	LP	AMUPEI
67	HEIDI MENDOZA	LP	GAMLP
68	IVONNE FARAH	LP	CIDES
69	MA. JACQUELINE LLANOS	LP	GAMLP SLIM
70	JANETH NOGALES	LP	CIDEM
71	JAQUELINE JIMÉNEZ MARIACA	LP	UMSA
72	JENNY VACAFLOR GUEVARA	OR	AMUPEI
73	JHENNY MERY CONDORI ALARCON	LP	UMSA
74	JHOANA ARCANI	LP	UMSA ECONOMÍA
75	JORGE BALDIVIEZO	LP	UMSA
76	JORGE BARRÓN	LP	CONSULTOR
77	JORGE BONI	LP	UMSA
78	JORGE FARAH	LP	GAMLP
79	JOSÉ D. PLANTA NATTES	LP	UMSA
80	JOSÉ RAMOS	LP	COB
81	JOSÉ VALENCIA QUIJSPE	LP	SLIM PERIFÉRICA
82	JOSEFINA CALDERÓN	LP	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS SERVICIO Y VIVIENDA
83	JOSEFINA DE LA FUENTE VALENCIA	LP	FUNDACIÓN LA PAZ
84	JUAN A. GUTIÉRREZ	LP	GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL ACHACACHI
85	JUANA ACARAPI BLANCO	LP	RED HÁBITAT
86	JUANA VIRGINIA SANTANDER	LP	GAMLP-OMDH - PAIF SUR
87	LEIDA VARGAS	BENI	AMUPEI
88	LILIAN MIRANDA	LP	
89	LILIAN OLVIRI	LP	FUNDACION LA PAZ "LAS OLVIDADAS"
90	LILIANA RAINERO	LP	RED MUJER Y HÁBITAT
91	LIZ ANDREA IRIARTE	LP	AFP PREVISIÓN
92	LIZ ESCOBAR	LP	VIO
93	LIZBETH ZARATE	LP	UMSA
94	LORENA LA MAR	LP	AMUPEI
95	LOURDES ARRATIA	LP	MAEQ
96	LUZ HELEN QUINO LUNA	LP	MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES

N°	NOMBRE	CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
165	SILVIA CANTUTA PAUCARA	LP	RED HÁBITAT - REPLICADORA PU
166	SILVIA TAMAYO	LP	CONCEJO MUNICIPAL LA PAZ
167	SUSANA ACEBEY	LP	OMAK D 3
168	SUSANA SAAVEDRA	LP	FUNDACIÓN CONSTRUIR
169	TANIA NAVA	LP	GAMLP
170	TANIA QUINTANILLA	LP	CEPROSI
171	TERESA LEÓN Q.	LP	HCMP
172	TERESA QUISPE	LP	CONSULTOR
173	VANNIA VILLEGAS	LP	PLAN 2040 GAMLP
174	VERÓNICA SALINAS	LP	CLADEM
175	VIOLETA VALERIANO	LP	DEGS
176	VIRGINIA QUISPE ROJAS	SUCRE	RMLB-SUCRE
177	VIRGINIA RUIZ	LP	APDH
178	VITALIA CHOQUE	LP	RED HÁBITAT
179	WALDO ACEBEY	LP	GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL DE TARIJA
180	WARA ROJAS	LP	ARTE Y MEDIA
181	WENDY SANDOVAL	LP	UMSA
182	WILFREDO JORDÁN	LP	PNUD
183	WILMA CONDE RAMÍREZ	LP	GAMLP SLIM SUR
184	JIMENA FREITAS	LP	FUNDEPCO
185	XIMENA HUMÉREZ	LP	ARTE Y MEDIA
186	YOVANA APAZA SACA	LP	RED HÁBITAT
187	ZENAIDA YUJIRA	LP	PAIF MAX PAREDES
188	ZULEMA BALLESTEROS TRUJILLO	LP	UMSA

N°	NOMBRE	CIUDAD	ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN
131	NATIVIDAD ACARAPI	LP	AMUPEI LA PAZ
132	NATIVIDAD PACHECO	LP	FUNDACIÓN LA PAZ "LAS OLVIDADAS"
133	NELLY SILLERICO	LP	FUNDACIÓN LA PAZ
134	NELSON SARAVIA	LP	CDALP SEUR
135	NICOLAS PLATA F.	LP	RED HÁBITAT REPLICADOR
136	NILDA POMA VARGAS	LP	UMSA
137	NINOSKA LAZARTE	CBBA	CONCEJO MUNICIPAL CERCADO
138	PAHOLA MELÉNDEZ	LP	AMUPEI
139	PAMELA JAUREGUI	LP	GAMLP
140	PATRICIA BRAÑEZ	LP	CIDEM
141	PATRICIA FUENTES ASPIAZU	LP	GAMLP
142	PATRICIA MIRANDA	LP	PROGRAMA RESCATES
143	PATRICIA URQUIETA	LP	CIDES UMSA
144	PAULA FABIOLA FUSCO	LP	IIADI
145	PAULINA GUZMAN	LP	UMSA
146	PORFIRIO COCHI	LP	AMUPEI
147	REMEDIOS ZAPATA	LP	GAMLP
148	RENE CALLISAYA	LP	PU - RED HÁBITAT
149	RITA SUSANA NAVA	LP	TRIBUNAL SUPREMO
150	ROCÍO JENNY RAMÍREZ	LP	COPLAN SBOL
151	ROSA FERNÁNDEZ VALENCIA	LP	ALIANZA MUJERES
152	ROSARIO ALCÓN RIVEROS	LP	GAMLP DEFENSORIA
153	ROSARIO CRUZ	LP	PERSONAL
154	ROSARIO PAZ	LP	FORO POLÍTICO DE Q
155	ROSARIO PERALTA	LP	CEPROSI
156	ROSAICELA MEDRANO	LP	FUNDACIÓN LA PAZ
157	ROSE MARY IRUSTA	LP	RED MH
158	ROSILDA QUISPE PAZ	LP	CEPROSI
159	ROXANA ROCA	LP	CENTRO DE CULTURA POPULAR
160	LUDWIN VALVERDE	LP	UMSA
161	SOFÍA DE LA TORRE	LP	COLECTIVO DECIDE
162	SANDRA TAPIA	LP	CDD
163	SHIRLEY CARTAGENA VÁSQUEZ	LP	UMSA
164	SILVIA ARUQUIPA	LP	RED HÁBITAT

Memoria

FORO INTERNACIONAL de INTERCAMBIO SOBRE
POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS de

Vivienda y Hábitat



TALLER DE PROYECTOS E INVESTIGACIÓN
DEL HÁBITAT URBANO - RURAL

EL ALTO: Av. Juan Pablo II Nº 606 Villa Tunari
Telf.: (591-2) 2865350 • Fax. (591-2) 2864230

LA PAZ: Av. Ecuador esquina Aspiazu, edificio California, 5to piso

Telf.: (591-2) 2422276 • Fax (591-2) 2422285

Email: tareha@entelnet.bo • www.red-habitat.org • Casilla 4009

La Paz - Bolivia

Con el apoyo de:



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Habitat
International
Coalition