

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2014685778>

EL ASENTAMIENTO IRREGULAR COMO PRINCIPAL FUENTE  
DE CRECIMIENTO URBANO EN BOLIVIA:  
ENTRE ILEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD  
*Informal human settlement as main source of Bolivia's urban growth:  
between illegality and Constitutionality*

Nataly Viviana VARGAS GAMBOA

FLACSO - Sede España

✉ [natalyviviana@usal.es](mailto:natalyviviana@usal.es)

BIBLID [1130-2887 (2014) 68, 57-78]

Fecha de recepción: 1 de junio del 2014

Fecha de aceptación y versión final: 15 de octubre del 2014

RESUMEN: La nueva norma constitucional boliviana ha introducido importantes cambios para la protección del derecho a la vivienda, propiciando un oportuno marco legal para la implementación de nuevas políticas que atiendan el acceso a la vivienda en condiciones dignas para la población pobre y vulnerable. A través de dichos cambios se han intentado generar programas habitacionales y de protección al derecho a la vivienda y servicios para los habitantes de los asentamientos irregulares en Bolivia, tratando de superar las ineficientes condiciones de acceso a la vivienda que han propiciado un crecimiento exponencial y descontrolado de las ciudades. Sin embargo, las acciones del sector público son todavía incapaces de dar soluciones a estos problemas.

*Palabras clave:* asentamientos irregulares; vivienda social; función social de la propiedad; inclusión.

ABSTRACT: The new Constitution of Bolivia introduced important changes in the protection of housing rights, making a propitious framework to the implementation of new public policy, which pays attention to the dignified housing access of the poor and vulnerable population. Through these changes have been tried to develop housing and right's protection programs to irregular settlements in Bolivia, in order to overcome inefficient conditions of housing access for

the poor population that was leading an exponential and uncontrolled growth of cities. However public sector stocks are still unable to provide solutions to these problems.

*Key words:* irregular settlement; social housing; social function of property; inclusion.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Las ciudades bolivianas han crecido exponencialmente en estos últimos años, como consecuencia de los asentamientos irregulares de los sectores empobrecidos que no tienen la oportunidad de acceder a la vivienda en condiciones formales. Una gran cantidad de nuevos barrios se encuentran en situación de pobreza, sin siquiera acceso a los servicios básicos de agua, luz y alcantarillado. La marginalidad de estos sectores es un factor preocupante puesto que genera condiciones indignas de vida para sus habitantes. A pesar de la magnitud de este fenómeno no existen suficientes estudios empíricos que permitan un acercamiento real a este problema.

El argumento principal de este trabajo de investigación se centra en la descripción del acceso a la vivienda en Bolivia a partir de los nuevos cambios constitucionales y políticos producidos desde el gobierno de Evo Morales Ayma. El enfoque utilizado será predominantemente normativo, sin embargo, a partir de este se analizarán las principales políticas públicas destinadas a la realización de los preceptos constitucionales y legales.

La primera parte de este trabajo contiene el análisis de la normativa constitucional boliviana, en el que puede observarse que la protección del derecho a la vivienda ha sufrido grandes cambios, tales como la introducción del principio de función social de la propiedad como herramienta para propiciar una distribución justa de los recursos y la inclusión de diversas previsiones relativas a la vivienda dentro de los derechos constitucionales que abarcan tanto el reconocimiento de esta como derecho fundamental como la implementación de un amplio abanico de acciones para su realización. A continuación se prestará especial atención a las estadísticas del último censo poblacional y los datos relativos a las fuentes de financiación, con los cuales se pretende diagramar la situación general del deficiente acceso a la vivienda de los sectores poblaciones de renta baja.

La segunda parte se orienta a proporcionar una visión general del crecimiento de las ciudades bolivianas desde el acceso irregular a la vivienda, considerando para ello como principal elemento a los asentamientos urbanos irregulares causados por los loteamientos clandestinos, mostrando los problemas que surgen de esta dinámica. Se intentará también describir, a partir de datos censales y de otros estudios, el crecimiento provocado por los asentamientos irregulares en las tres principales ciudades de Bolivia

1. La autora agradece la valiosa contribución del Lic. Omar Villacorta, la Arq. Saraí Fernández y el *Diario Andaluz de Tarija*. Asimismo, la autora agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

(La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y en la ciudad de Tarija, en la que se encuentran las más importantes reservas de gas del país. En este último caso se describirán las principales actuaciones de la administración pública.

En una tercera parte se atenderá a las acciones realizadas por el sector público, en las que especialmente en estos últimos años y en cumplimiento de lo prescrito por la nueva norma constitucional, se han diseñado y puesto en marcha una serie de acciones a nivel estatal y municipal para mejorar las condiciones de vida de la población asentada irregularmente en las ciudades, teniendo diversos efectos y varios inconvenientes. Se realizará en este apartado un breve apunte a la actuación jurisdiccional con respecto a la protección de los derechos de los asentados irregularmente, con el objetivo de evidenciar el grado de cumplimiento de la normativa constitucional.

El presente estudio pretende mostrar si ha cambiado o no la situación y protección del derecho a la vivienda en Bolivia y si ello ha tenido repercusión en los asentamientos urbanos irregulares, considerando que el nuevo giro constitucional ha buscado en todo caso la dignificación de los sectores populares de las ciudades bolivianas, en respuesta a la movilización de los actores sociales que, ante la ineficiencia pública, han intentado solucionar sus problemas de habitabilidad a través de acciones no planificadas y que en muchos casos generan aún más conflictos de los que pretenden resolver.

## II. CLAVES PARA ENTENDER AL ACCESO A LA VIVIENDA Y LA PROPIEDAD EN BOLIVIA

El desarrollo urbanístico en Bolivia tiene como principal propulsor a las distintas etapas de extracción de materia prima de exportación. En cada uno de los sectores en los que se ha llevado a cabo esta actividad han rotado los centros urbanos. En primer lugar la explotación de la plata en Potosí, la goma en Pando, el estaño en La Paz y Oruro, la colonización en los Yungas o el Chapare Cochabambino, el plan Bohan de crecimiento en Santa Cruz y, actualmente, la extracción de los hidrocarburos en Tarija. Estas actividades han condicionado las dinámicas territoriales bolivianas, pues son la principal fuente de migraciones y transformaciones urbanas (Mazurek 2009: 32).

Estas dinámicas han dejado patente la necesidad de contar con marcos específicos de protección para evitar las vulneraciones a derechos de los sectores poblacionales que migran y se asientan irregularmente, buscando romper con los círculos de pobreza a los que se hallan condenados. El Estado necesita configurar políticas efectivas para la adaptación de estos sectores, que permitan, de una vez por todas, impulsar un nuevo modelo de urbanismo inclusivo que no solo se encuentre orientado por los intereses del mercado, sino, también, por políticas sociales que atiendan a las necesidades poblacionales más profundas.

## II.1. Marco constitucional del derecho a la vivienda

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 (CPE) ha insertado importantes previsiones con respecto al hábitat y la vivienda, constituyéndolos como un derecho fundamental con el fin de dignificar la vida. Para ello se obliga a promover planes de vivienda de interés social, destinados principalmente a las familias de bajos recursos, bajo los principios de solidaridad y equidad (CPE art. 19). El acceso a los servicios básicos se configura también como derecho, cuyo máximo responsable de hacerlo cumplir es el Estado, regido por una serie de principios de equidad y justicia social, incidiendo especialmente en el agua y el alcantarillado (art. 20 CPE). La protección constitucional es bastante amplia puesto que incluye a la atención por vivienda en el régimen de Seguridad Social (art. 45 CPE).

En el plano internacional, el derecho a la vivienda y los derechos concernientes a los asentamientos humanos se han establecido en numerosos acuerdos y compromisos<sup>2</sup>. La evolución del derecho a la vivienda ha supuesto la inclusión de una serie de características que van más allá de las cuatro paredes y un techo, comprendiendo a la seguridad física y jurídica; adecuabilidad, accesibilidad y habitabilidad; existencia de un régimen económico y social acorde con las posibilidades reales; acceso al crédito para su construcción y mejora; disponibilidad de servicios básicos y de consumo colectivo; respeto a la identidad cultural; sostenibilidad ambiental e información para su obtención.

La CPE protege ampliamente a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales, estableciendo que la interpretación de los derechos constitucionales se realiza a través de estos (CPE art. 13.IV) y dándoles inclusive una aplicación supraconstitucional cuando reconozcan un mejor derecho (art. 256.II CPE). Por lo tanto, las previsiones constitucionales bolivianas se extrapolan al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Vargas Gamboa 2013: 255-258), ofreciendo una mayor y más dinámica protección al derecho a la vivienda.

### II.1.1. La función social de la propiedad en Bolivia

Es incuestionable que, dentro de una economía que es dirigida por el capitalismo, la vivienda constituya una mercancía, tranzada en un mercado en el cual se especula con la escasez del suelo. En estas circunstancias, una gran parte de la población se encuentra

2. Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; artículo 11.1 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-ACNUDH 1966; Conferencia de las Naciones Unidas Vancouver-Hábitat I 1976; Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar 1987; Resolución 42/146 de la Asamblea General; Conferencia de las Naciones Unidas ECO 92 Cumbre para la Tierra 1992; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat II-Estambul 1996; Asamblea General de las Naciones Unidas Declaración del Milenio 2000; artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y artículos 13 y 14 (2) (h) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

excluida social y económicamente (Ledo García 2012: 238). Es una alarmante realidad que, en Bolivia, no existen programas de vivienda que no choquen frontalmente con el problema del acceso a la tierra, dado que el mercado se encuentra en pocas manos privadas y sometido al juego más abusivo de la especulación, generando costes inalcanzables para los sectores de bajos ingresos (FOVEPI 2009: 30-31).

El mercado de las tierras en Bolivia es operado por grupos de paisanos, clanes familiares y logias, insertos en la administración pública (Ledo García 2009: 141-142). La propiedad en Bolivia ha estado desde siempre concentrada en muy pocas manos, dado que desde sus inicios fue arrebatada a sus dueños originarios y parcelada atendiendo a criterios discriminatorios. Los detentadores del poder han acaparado el acceso a la tierra, y, desde allí, sistemáticamente, a través de herencias y traspasos han mantenido su poder, poseyendo grandes extensiones de terreno, que ahora destinan al juego especulativo. La propiedad monopólica de la tierra es uno de los principales rasgos de la herencia colonial capitalista (Tapia 2010: 105).

Por estas razones, para el acceso a la tierra en Bolivia debe primar la cuestión del bien social. La propiedad debe estar sujeta a parámetros que garanticen las expectativas de dignidad humana a los sectores más vulnerables y empobrecidos. El más importante de los avances en esta cuestión es la definición constitucional de la sujeción del derecho a la propiedad privada individual o colectiva al cumplimiento de una función social, sin perjudicar así al interés colectivo (art. 56 CPE). A partir de esta previsión, pueden establecerse distintas políticas que posibiliten la distribución oportuna de la propiedad inmueble urbana.

Indudablemente, se requiere un nuevo enfoque del suelo urbano, puesto que debe considerarse un bien social, accesible para toda la población y no una simple mercancía sujeta a especulación. Dado que mientras miles de familias no tienen acceso a terrenos provistos de servicios básicos y condiciones dignas, existen cientos de parcelas de tierra urbanizada que no son utilizadas a la espera de hacer de ellas un negocio. Los espacios no planificados, ocupados por la población pobre, resultan carísimos no solo para sus pobladores, sino también para la administración pública, dado que el aprovisionamiento de las condiciones adecuadas de vida constituye un gasto importante y difícil sin un planeamiento adecuado previo (Schettini, Gandelman y Nahoum 2012: 443-444).

## *II.2. Datos poblacionales y de vivienda*

De acuerdo a datos de 2012 la población boliviana es de 10.027.254 de habitantes, con un indicador de densidad de 9,13 habitantes por kilómetro cuadrado. Cerca de la mitad de la población tiene 26 años de edad o más (4.676.226) (Instituto Nacional de Estadística [INE], Censo de Población y Vivienda 2012), siendo este grupo poblacional el que se encontraría intentando acceder a una vivienda.

Existen en Bolivia 3.158.691 viviendas, de las cuales 1.321.428 son viviendas propias ocupadas, incluyendo las que están en proceso de pago. Alrededor del 33,91% de las viviendas no cuentan con agua procedente de cañería de red, el 19,4% no cuenta

con energía eléctrica de ninguna fuente y el 30,08% no tiene ningún tipo de sistema sanitario (INE, Censo de Población y Vivienda 2012. Estos datos todavía no han sido desagregados entre área urbana y rural). En 2009 solamente el 61,93% de las viviendas del área urbana contaba con alcantarillado y solo el 55,81% tenían acceso al agua por cañería dentro de su vivienda (INE, encuesta de hogares 2005-2009). A 2009 el 51,08% de las personas que vivían en el área urbana tenían casa propia, incluyendo en estas las que se encontraban en proceso de pago. Este indicador no podía especificar si el derecho propietario alegado se encontraba debidamente registrado o era resultado de posesión irregular (Fuente: INE, encuesta de hogares 2005-2009).

Se debe considerar que en Bolivia declarar la tenencia de una vivienda propia no implica contar con una situación óptima, normalmente significa la propiedad o posesión de una vivienda de una sola habitación sin ningún tipo de servicios que garanticen un nivel mínimo de dignidad (Ministerio de Justicia 2008: 62).

El déficit cualitativo habitacional alcanza a cerca de un millón de viviendas, representando el 46% del total de stock, del cual el 67% corresponde al área urbana. Se calcula que dicho déficit es de aproximadamente 200.000 unidades de viviendas, que incrementa en 30.000 unidades por año. El 80% de las viviendas del país son autoproducidas. Existen deficientes mecanismos de planificación territorial e instrumentos para realizar una gestión democrática y equitativa del territorio, lo que da lugar a procesos de ocupación no planificada y acciones ilegales especulativas, sumándose a ello la irregularidad de las construcciones, en desconocimiento de la normativa, que muchas veces no son regularizadas posteriormente, no existiendo mecanismos que garanticen su calidad (Landaeta, Romero y Meléndez 2009: 1-2).

El déficit creciente de vivienda determina que las familias de escasos recursos tengan que habitar en condiciones precarias, puesto que sus bajos ingresos les imponen condiciones de vida inadecuadas e impiden su acceso a una vivienda digna. Uno de los principales problemas es la falta de regularización de los títulos de propiedad, puesto que gran parte de las construcciones son realizadas en lugares que no han sido autorizados y que no cuentan con ninguna planificación, teniendo que esperar y batallar durante largos periodos para poder obtener su derecho propietario (Ledo García 2012: 239).

### II.2.1. Pobreza extrema en Bolivia

La exclusión en América Latina es el resultado de la concentración de la tierra, recursos, actividades económicas y acceso al poder en pocas manos, la situación de pobreza es la expresión de la no inclusión de las personas en la sociedad y el mercado de cada país (Gaitán 2010: 165). Bolivia ocupa el puesto 108 en cuanto a Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el mundo, ubicándose en un nivel medio, con un índice de pobreza del 0,089 en el año 2008. Ocupando la posición número 97 en relación al IDH ajustado por la desigualdad (PNUD 2013). Según el índice GINI Bolivia tenía a 2012 un índice de desigualdad de 46,6% (Banco Mundial 2013).

Según datos actualizados a 2009, Bolivia tenía un 43% de pobreza urbana y una pobreza extrema del 16,09% afectando a 2.676.286 de personas; los porcentajes rurales son más alarmantes, dado que se tiene un 66,43% de pobreza y un 45,48% de pobreza extrema afectando a 1.584.456 de personas (INE 2009). Hay quien afirma que actualmente más de la mitad de los pobladores urbanos son pobres, refiriéndose a un proceso de urbanización de la pobreza (Ledo García 2012: 220).

La pobreza rural, causada por una aguda crisis agraria, produce una expulsión permanente de población hacia las ciudades. Las transformaciones neoliberales generaron procesos de exclusión a través de los procesos de des-salarización y reformas destinadas a la recomposición de la relación entre Estado y sociedad, promoviendo nuevos tipos de ciudadanía restringida y fragmentada, fortaleciendo el clientelismo y la descomposición de las estructuras sociales que eran soporte de la reproducción social de los barrios (Espósito Guevara 2008: 295-297).

El deficiente grado de desarrollo humano en Bolivia se refleja directamente en la situación de los asentamientos. El proceso acelerado de urbanización ha estado acompañado de una carencia casi absoluta de facilidades de producción y de trabajo en el área rural, que en muchos casos ha desembocado en un éxodo a la ciudad que, a su vez, ha desencadenado en mendicidad, delincuencia y comercio ilícito como salidas desesperadas, situaciones que implican marginalidad urbana, tugurización y ruralización de las ciudades (Jiménez 2008: 4).

En estas condiciones de pobreza, los pobladores del área urbana y periurbana luchan también en contra de la elevación del valor del agua potable, electricidad y transporte, como una defensa de su salario social indirecto, que tiene que ver con la manera en que el Estado regula esta provisión. Generando una reivindicación de demandas territorialmente asentadas, puesto que la condición directa de usufructo de las riquezas es dada por la ocupación física de un terreno. Las movilizaciones de estos sectores buscan detener el avance de la lógica mercantil y la reglas de acumulación capitalista (García Linera 2008: 383).

Ante la falta de incentivos y fuentes de acceso formales a la vivienda por parte de los agentes públicos y privados, comienzan a tomarse acciones para resolver estos problemas, creando asentamientos cuya incorporación a la ciudad suele ser muy costosa (Schettini, Gandelman y Nahoum 2012: 443). La pobreza ha causado que tanto hombres como mujeres no gocen de acceso a agua de calidad, servicios sanitarios, recolección de basura o seguridad ciudadana, ante este hecho, ellos mismos deben procurarse estos servicios a través de sus propios medios, mediante su adquisición a empresas concesionarias o la autogestión (Ministerio de Justicia 2008: 63).

Los asentamientos urbanos irregulares, que acarrear todo tipo de carencias en cuanto a servicios, representan, en muchos casos, la única alternativa para los más pobres de obtener una vivienda y de insertarse en las ciudades (Veríssimo 2012: 52), puesto que, para acceder a vivir en vecindarios con acceso a los servicios básicos, luz pública, asfalto y coberturas de comunicación, tienen que pagar rentas demasiado altas, que les resultan imposibles (Hernani-Limarino *et al.* 2008: 26).

*II.3. Acceso a fuentes de financiamiento para vivienda*

Uno de los principales problemas de los sectores más vulnerables, pobres y marginados en Bolivia es conseguir fuentes de financiamiento. Las políticas de financiamiento para acceder a la vivienda han estado, en Bolivia, regidas por criterios de mercado. Las familias pobres, que se encuentran encabezadas en muchos casos por mujeres, no son sujetos de crédito para la vivienda, destacando que solo el 30% de las viviendas en Bolivia han sido financiadas por entidades bancarias y fondos estatales (Ledo García 2012: 239).

TABLA I  
OFERTA Y DEMANDA DE CRÉDITO FORMAL EN BOLIVIA A 2012

	EN MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS	EN NÚMERO DE PRESTATARIOS
Cartera de Crédito Total	10.232,2	1.117.387,0
BCO: Bancos comerciales	57,9%	24,3%
FFP: Fondos financieros privados	32,3%	65,3%
MAP: Mutuales de Ahorro y Préstamos	4,1%	1,8%
CAC: Cooperativas de Ahorro y Crédito	5,8%	8,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero de Bolivia (ASFI).

La Tabla I muestra la bajísima tasa de crédito total que existe en Bolivia, que solo alcanza al 11,14% de la población. Casi el 60% de los créditos son concedidos por Bancos Comerciales a menos del 3% de la población. El restante 8% que accede a financiamiento, obtiene cantidades menores por parte de entidades financieras con capitales más limitados.

TABLA II  
OFERTA Y DEMANDA DE CRÉDITO FORMAL POR RUBROS EN BOLIVIA A 2012

		Créditos menores a US\$ 20,000
Cartera de Crédito Total	10.232,2	
Empresarial	17,3%	
PYME	23,3%	
Microcrédito	28,2%	
Vivienda	19,2%	12-15%
Consumo	12,0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ASFI.

En la Tabla II, al desglosar los datos de la cartera total de crédito, se encuentra que menos del 20% de esta cartera se destina a préstamos relacionados con la vivienda, de los cuales entre 12% y 15% son créditos menores a 20.000 dólares, monto considerado convencional para la financiación de la vivienda en los sectores de renta media y baja<sup>3</sup>, destinándoles menos de 300 millones para la financiación de la construcción, compra o mejora de su vivienda, reflejando la escasa importancia que le da el sector financiero a este nicho.

TABLA III  
 FUENTE Y DESTINO DE LOS CRÉDITOS PARA VIVIENDA EN BOLIVIA A 2012

INCLUSIÓN FINANCIERA	BOLIVIA	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	PAÍSES INGRESOS MEDIOS BAJOS
Obtuvieron crédito de un familiar o amigo el año pasado	8,4%	14,2%	26,6%
Obtuvieron crédito de un prestamista informal el año pasado	3,2%	2,3%	5,3%
Tienen un crédito para comprar una casa	4,0%	1,8%	2,2%
Tienen un crédito para construir una casa	7,4%	4,2%	4,7%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial, Findex 2012.

Los datos recabados por el Banco Mundial a partir de encuestas realizadas a mayo de 15 años muestran que alrededor del 11,6% de la población tiene créditos de origen informal, siendo en todo caso porcentajes inferiores a los datos correspondientes a los Países de Ingresos Medios Bajos. Solo el 11,4% de la población tiene algún tipo de crédito, formal o informal, destinado a comprar o construir una vivienda. Por más alarmantes que sean estas cifras, son superiores a los porcentajes medios correspondientes tanto a América Latina y el Caribe como a los Países de Ingresos Medios Bajos. En ninguno de los casos puede especificarse el monto medio de los préstamos ni los sectores beneficiados.

Un estudio independiente demostró que gran parte de la población que demanda inmuebles y es considerada no solvente por el mercado formal se encuentra en condiciones de cubrir el costo de producción de un terreno urbanizado (Veríssimo 2007: 31-39). Los demandantes, al encontrarse en una auténtica situación de necesidad y ausencia de alternativas, se someten a condiciones penosas, en cuanto a infraestructura y acceso a servicios básicos, ofrecidas por los especuladores ilegales (Smolka 2007: 71-78). A través de los innumerables pagos que tienen que realizar los asentados a los especuladores, se

3. Monto convencional obtenido en base a consultas al Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.

observa una capacidad económica totalmente subestimada en el sistema formal (Castello Starkoff y Cueva Ortiz 2012: 481).

Ante esta situación, el 21 de agosto de 2013 se promulgó la Ley de Servicios Financieros 393 (LSF), que tiene entre sus objetivos el control del financiamiento destinado a satisfacer las necesidades de vivienda, principalmente las de interés social (art. 17.f. LSF), aceptando garantías no convencionales para el acceso al crédito (art. 99 LSF). Por su novedad, queda aún pendiente la legislación de desarrollo de este instrumento legal, con el que se espera mejorar las condiciones crediticias para los sectores pobres.

### III. CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES BOLIVIANAS A TRAVÉS DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

#### III.1. *Formas irregulares de acceso a la vivienda en Bolivia*

Las ocupaciones irregulares y ventas ilegales son las causas más frecuentes del crecimiento de las ciudades en los países en desarrollo, produciendo vecindarios carentes de infraestructura y servicios básicos, en los cuales conviven familias de escasos recursos que esperan por años la llegada de la urbanización y la regulación de la tenencia de la tierra. La demanda en el mercado informal es producto de la ineficiencia del mercado formal de tierras para otorgar su acceso a personas de bajos recursos, obligándolas a acudir al mercado informal para insertarse en la ciudad (Verísimo 2012: 46).

En un proceso urbanístico se encuentran presentes efectos discriminadores, se establecen en él quiénes pueden ser parte de un territorio y cómo. Los sectores poblacionales que no pueden acceder al territorio por sus condiciones económicas son automáticamente discriminados en este proceso, a ello puede sumarse que muchos no tienen ninguna clase de experiencia urbana anterior, lo que hace aún más difícil su inserción en la ciudad. Esta circunstancia los lleva a utilizar mecanismos improvisados para enfrentar los problemas relativos con la integración urbana, construyendo sus viviendas sobre una parcela ocupada irregularmente o a través de un acuerdo informal, usualmente ello lo hacen sin ninguna conexión de servicios básicos. Su realidad les obliga a dejar de considerar a la infraestructura de los servicios urbanos como un requisito mínimo de subsistencia, como consecuencia de ello, se observan construcciones deficientes y con inexistentes infraestructuras, sufriendo varias formas de degradación ambiental. Esta situación hace imposible para los planificadores la aplicación de modelos de organización espacial y les obliga a improvisar soluciones con una base social y territorial insuficiente (Pattaroni *et al.* 2009: 75-82).

La ocupación de los terrenos baldíos es frecuente, para esta actividad se instalan carpas y se asientan en determinados territorios, ya urbanos o potencialmente urbanizables, sin ningún tipo de autorización. Algunos consiguen, con el paso del tiempo y la construcción precaria de sus viviendas, no ser expulsados por las autoridades públicas. Si son capaces de resistir, por muchos años, todas las adversidades climatológicas,

sociales, culturales, económicas y de todo tipo, pueden llegar a consolidar y regularizar sus asentamientos (FOVEPI 2009: 31).

El problema de los loteadores<sup>4</sup>, que actúan como mercaderes de tierras sin ninguna clase de ética, despojando en muchos casos a las víctimas pobres de sus únicos recursos de vida, genera una alta inseguridad social y legal (Ledo García 2009: 141-142). Los loteadores impulsan los asentamientos espontáneos, venden los terrenos sin documentos ni trámites legales, por lo tanto, son susceptibles de ser vendidos más de una vez, provocando graves problemas de diversa índole (FOVEPI 2009: 31). La realidad de muchos de estos asentamientos irregulares es que son promovidos por estos loteadores que incurrir en el delito de estafa, además de jugar de la forma más insensible con las esperanzas de un sector que quizá concede el único capital monetario que posee para lograr un espacio de dignidad. Estos individuos han creado todo un sistema en torno a las necesidades de la población más vulnerable.

Algunos autores como Veríssimo indican que el parcelamiento ilegal de lotes urbanos cumple una función económica social, que se concreta en la producción de viviendas para sectores sociales considerados no solventes en el mercado. Al tratarse de una demanda que surge de la desatención de los agentes que se dedican al mercado formal de inmuebles, por tanto, sin competencia, el mercado informal se encuentra libre de imponer terrenos de muy baja calidad a precios elevados (Veríssimo 2012: 47). Sin embargo, si bien es cierto que atienden una demanda desatendida por el sector público no dejan de hacerlo desde la ilegalidad, aprovechándose abusivamente de las condiciones de desesperación y pobreza de la población.

### III.1.1. Problemas que surgen con el acceso irregular

El establecimiento y crecimiento espontáneo de barrios y comunidades en Bolivia ha provocado no solo la sobreposición de propiedades, sino también la ocupación de áreas de riesgo ambiental y patrimonial<sup>5</sup>, que luego de muchos años de lucha se regularizan ante los municipios, ocasionando la existencia de asentamientos susceptibles de inundaciones, deslizamientos y otros problemas, que no fueron considerados en el momento del asentamiento, o que, al preverse, pesaron menos que la necesidad extraordinaria y urgente de contar con una vivienda (FOVEPI 2009: 31).

Los nuevos asentamientos urbanos no cuentan con títulos propietarios por la infinidad de problemas que tienen, las mujeres son las más afectadas. Solo después de entre diez a veinte años pueden regularizar sus documentos y obtener un título propietario (Ministerio de Justicia 2008: 62). No solo las empresas privadas que se dedican a la

4. Véase con respecto al problema de los loteamientos ilegales en Quito en P. CASTELLO STARKOFF y S. CUEVA ORTIZ (2012: 465-484).

5. En este proceso se han asentado en diferentes parques nacionales y áreas verdes como el Valle de la Luna y Parque Nacional de Mallasa en La Paz, Parque Nacional Las Barrancas en Tarija y Parque Metropolitano en Cochabamba, entre otros.

operatividad de los servicios, sino también los propios municipios, como medida normal, exigen la regularización de los asentamientos para poder instalar las infraestructuras. De esta manera, los servicios pueden tardar en llegar más de 15 años.

Los asentamientos irregulares son muy vulnerables a los desalojos. Esta situación se ha venido apreciando en los movimientos denominados «Sin Techo»<sup>6</sup> que desde finales de la década de los 2000 se hallan invadiendo tierras urbanas públicas y privadas con el fin de dedicarlas a vivienda y han sido desalojados sistemáticamente; esta situación, lejos de mejorar sus condiciones de vida, les condena a un círculo violento de pobreza, dado que, ante la falta de proyectos públicos que les ayuden a obtener condiciones de vida digna y enfrentar dicho desalojo, deben luchar con sus limitadísimos medios en condiciones penosas de subsistencia (Groulx 2010: 12-13). Las nuevas condiciones de vida, después del desalojo, son incluso más precarias, las familias desalojadas terminan viviendo en improvisados lugares en condiciones lamentables de hacinamiento. Las mujeres y los niños son los sectores más vulnerables.

### III.1.2. Los nuevos barrios de las ciudades bolivianas

Se estima que en la ciudad de Cochabamba existen más de 115 asentamientos irregulares, en los cuales se encuentra el 10% de su población, con problemas de diversa índole y magnitud, observando asentamientos catalogados como de alto riesgo de catástrofe natural. Han proliferado también una serie de asentamientos en terrenos aparentemente baldíos, en espacios destinados a áreas verdes<sup>7</sup>, en espacios con equipamientos sociales o incluso en las propias vías urbanas. Estos espacios no planificados tienen como principal característica la pobreza crónica, con más de dos tercios de hogares que tienen un ingreso inferior al costo de las necesidades de subsistencia alimentaria. Un 91% de hogares tienen al menos una necesidad crítica (Ledo García 2009: 131-133). El crecimiento de la ciudad de Cochabamba ha estado plagado de situaciones de irregularidad, y los datos están lejos de ser precisos, llegando algunos estudios a afirmar que el 70% de la población de la ciudad tiene condiciones de informalidad (Clichevsky 2006: 12).

La ciudad de El Alto tiene también una alta tasa de informalidad, dado que ha sido el destino y espacio de transición de miles de mujeres y hombres que buscaban oportunidades económicas, constituyendo el objetivo de miles de familias mineras relocalizadas por el cierre de sus fuentes laborales con el proyecto neoliberal de 1985. Actualmente

6. La capacidad de convocatoria y de acción de estos movimientos es muy importante, pudiendo observar que particularmente el Movimiento Sin Tierra fue uno de los movimientos sociales que se movilizó para la reforma total del Estado boliviano, dando lugar a la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la Nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

7. Uno de los casos más emblemáticos de la ciudad de Cochabamba son los avasallamientos en el Parque Nacional Tunari (área protegida), en el que cada semana se reportan entre cinco a seis denuncias de avasallamientos. Encontrándose en proyecto varias solicitudes para modificar los límites del Parque y legalizar los asentamientos. Periódico *Los Tiempos de Cochabamba*, del 23 de julio del 2013.

es destino de miles de campesinos e indígenas principalmente del altiplano (Arbona 2008: 398). La mancha urbana de esta ciudad creció un 160% en diez años, pasando de 115 kilómetros cuadrados a 270, contando actualmente con 1200 urbanizaciones, cuya expansión se realiza sin la respectiva provisión de servicios, primando la clandestinidad. Solo entre 600 y 700 urbanizaciones cuentan con planimetría, teniendo por tanto una condición de regularidad<sup>8</sup>.

En la ciudad de Santa Cruz, de los 450 nuevos barrios aproximadamente el 60% son producto de loteamientos y asentamientos<sup>9</sup>. El importante sector productivo de la zona ha sido un atractivo para las familias de escasos recursos que se trasladan a la ciudad para intentar obtener mejores fuentes laborales, sin embargo, estas nuevas edificaciones precarias adolecen de una gran variedad de carencias. Como en todos los casos de Bolivia, no se cuenta con datos precisos de esta realidad, por lo que el fenómeno podría tener una magnitud aún mayor.

### III.1.2.1. Asentamientos en la ciudad de Tarija

Las zonas urbanas han incrementado exponencialmente. Este crecimiento es correlativo con el crecimiento económico de cada región, que es el principal factor que puede indicar su dinámica. El caso más actual es el crecimiento constante de los asentamientos en Tarija, con una masiva migración causada por el redescubrimiento de las reservas de gas (Ledo García 2012: 216-217). Esta problemática la elevó al primer lugar en cuanto a cantidad de asentamientos, dado que según los registros del Comité de Defensa Social de la Propiedad Privada y Pública se registran al menos 14 grandes bloques de asentamientos en las propiedades públicas y privadas<sup>10</sup>.

TABLA IV  
 ASENTAMIENTOS EN TARIJA

ASENTAMIENTO	NÚMERO DE ORGANIZACIONES	HECTÁREAS
Las Barrancas	11	187,34
Pampa Galana	10	257,18
Aranjuez	8	45,27
El Portillo	desconocido	49,45
Torrecillas	desconocido	58,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Dirección de Ordenamiento Territorial de Tarija.

8. Datos proporcionados por el jefe de la Unidad de Límites de la Alcaldía de El Alto, Honorato Llusco, al Periódico *La Razón*, del 21 de julio del 2013.

9. Oficialía Mayor de Planificación de la Alcaldía de Santa Cruz a 2011.

10. Periódico *El País de Tarija*, publicado el 07 de junio del 2013.

La Tabla IV muestra que, solo entre los 5 asentamientos irregulares que han podido medirse, existe una extensión aproximada de 6 millones de metros cuadrados. Sin embargo, los datos proporcionados no contemplan todo el fenómeno, dado que se desconoce la magnitud de varios asentamientos, cuyos datos están aún en proceso de recopilación.

Se observan factores irregulares en todos los asentamientos, que pueden ilustrarse con el caso boliviano más reciente, correspondiente al asentamiento de Aranjuez en Tarija. En él se denunció la existencia de cartas que supuestamente involucran a autoridades municipales en el apoyo del asentamiento irregular de las organizaciones de Casa Vieja y Eucaliptos, que fueron excluidos del proceso de desalojo, abriéndose calles bajo la responsabilidad del Oficial Mayor de Obras del Municipio. En ellos se contó con la visita de las autoridades públicas durante la campaña electoral. El mismo equipo de gobierno municipal supuestamente habría realizado, en años anteriores, acuerdos con los asentamientos del Parque Nacional<sup>11</sup> Las Barrancas<sup>12</sup>.

El Consejo Municipal aprobó en marzo de 2013 la Ley 031 denominada «Área Protegida Municipal Bosques de Aranjuez», con un artículo que prohíbe expresamente los asentamientos en la zona, ante el argumento de que las áreas verdes estaban siendo amenazadas. El asidero jurídico de este proyecto no se encuentra del todo claro, porque se ha conservado la categoría de propiedad privada y al mismo tiempo se quiere dar protección pública, existiendo propietarios viviendo en estos predios, lo cual no encaja con ninguna estipulación normativa, más aún cuando los defensores de este proyecto han sido catalogados como defensores de las clases pudientes tradicionales de Tarija, por defender a los dueños de estos terrenos, quienes intentan compararlo con el *Central Park de New York* o el parque del Retiro de Madrid, dejando patente la incongruencia de perpetuar su estatus de propiedad privada<sup>13</sup>.

El día 19 de julio de 2013 se procedió al desalojo por la fuerza de los asentados en la Zona de Aranjuez. Decenas de familias continúan aferrándose a la zona sin saber a dónde ir o a quién solicitar apoyo para realizar la denuncia sobre las personas que, al aprovecharse de su situación de necesidad, les estafaron y llevaron a realizar dichos asentamientos. El desalojo fue realizado con el derrumbe de las viviendas precarias de las familias<sup>14</sup>. Sin embargo, luego de este brutal desalojo, los asentados volvieron a reinstalar carpas improvisadas para proteger lo que a su juicio constituye su propiedad, aseverando que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de defenderles<sup>15</sup>. Estas condiciones penosas de habitabilidad, inseguridad, estafa y clientelismo son factores que se repiten, con algunas variantes, en todos los asentamientos.

11. Declarado Parque Nacional por la Ley 3389, el Decreto Supremo 7807 de René Barrientos de agosto de 1966 y el Decreto Supremo 22937 de octubre de 1991.

12. Periódico *El País de Tarija*, publicado el 25 de abril del 2013.

13. Entrevista a Rosario Sanjinés en el periódico *El Nacional de Tarija*, publicado el 29 de julio de 2013.

14. Periódico *El País de Tarija*, publicado el 21 de julio de 2013.

15. Periódico *El País de Tarija*, publicado el 22 de julio de 2013.

#### IV. ACCIONES DEL SECTOR PÚBLICO PARA LA REGULARIZACIÓN Y PROVISIÓN DE VIVIENDA

La carencia de un adecuado planeamiento territorial y planes para el uso del suelo, sumadas a la desactualización de los catastros urbanos, han ocasionado que la inversión pública boliviana se oriente a los asentamientos informales promovidos por loteadores. Destacando que la consolidación urbana de estos asentamientos es consecuencia de las demandas de las organizaciones barriales, dado que el actual sistema de tenencia y uso de la tierra facilita la exclusión de los sectores poblacionales pobres, lo que dificulta su acceso a la ciudad (FOPEVI 2009: 30).

El gran crecimiento urbano en Bolivia exige la provisión de tierras para acoger a la población migrante. Es deber inexcusable de la administración pública buscar políticas que proporcionen acceso a suelo y vivienda para los sectores más necesitados. Situación que no ha sido adecuadamente atendida, puesto que se observan solo medidas con carácter excepcional destinadas a la regularización de la tenencia en algunos barrios populares que ya llevan varios años luchando (Jiménez 2008: 5).

##### IV.1. *Acciones gubernamentales*

No existe en Bolivia una institución que centralice de forma integral los componentes necesarios para el impulso de las políticas de vivienda, lo que causa una fragmentación que dificulta enormemente el éxito de las mismas. Los planes de vivienda son competencia del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual depende del Ministerio de Obras Públicas; los servicios de agua y alcantarillado dependen del Ministerio de Medio Ambiente y Agua; el servicio de energía depende del Ministerio de Energía e Hidrocarburos, y todo lo relativo a la planificación y ordenamiento territorial se encuentra bajo el Ministerio de Planificación. Se trata de una estructura bastante dispersa que no facilita el tratamiento integral para la resolución del problema del acceso a la vivienda y sus servicios básicos. Además de ello, los gobiernos departamentales y municipales no cuentan con competencias claras en cuanto a los programas de vivienda (FOPEVI 2009: 7-8).

##### IV.1.1. Ley y Reglamento para la Regulación del Derecho Propietario

El gobierno del presidente Evo Morales Ayma a través de la Ley n.º 247 (LRDP)<sup>16</sup> define al Asentamiento Humano Irregular como «ocupación en terreno de propiedad pública o privada donde se encuentran viviendas construidas al margen de la normativa de desarrollo

16. Ley n.º 247 de 5 de junio de 2012, denominada Ley de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos Destinados a Vivienda (LRDP). Cabe destacar que en el marco de las acciones de anteriores gobiernos se han dictado las Leyes n.º 2372 de 22 de mayo de 2002 y

urbano vigente». A partir de ella se ha ratificado el fin social (art. 3 LRDP), que de conformidad a la CPE busca la regularización del derecho propietario de las personas que se encuentren en posesión de un bien inmueble urbano, debiendo hallarse en posesión continua, pública, pacífica y de buena fe (art. 1 LRDP), sin títulos propietarios o que estos se encuentren sujetos a corrección (art. 2 LRDP).

Para la regularización del bien inmueble, bajo este programa, se requiere contar con construcciones habitadas de forma permanente, con no menos de cinco años de antigüedad, sin que la ocupación se deba a un derecho real de uso, habitación o usufructo, ya sea en prenda, arrendamiento, comodato, anticresis u otros similares, se cuente con la condición de guardia, vigilante, depositario, cuidador u otro (art. 10 LRDP). Los requisitos de admisibilidad son bastante accesibles puesto que no requieren procedimientos especiales, salvo la presentación del Certificado de No Propiedad, que avale no contar con otra vivienda (art. 11 LRDP), cuyo trámite no tiene dificultad.

Ahora bien, en el caso de que el inmueble se encuentre en medio de un proceso judicial o el derecho propietario del mismo se encuentre registrado en la Oficina de Derechos Reales no podrá realizarse este procedimiento (art. 12 LRDP). Esta estipulación es quizá una de las más problemáticas, puesto que la gran mayoría del stock inmueble se encuentra en propiedad de unas pocas manos que se dedican a la especulación, que si bien ahora deben encontrarse reguladas por el cumplimiento de una función social, el control de esta situación puede demorar varios años. Un aspecto interesante del Decreto Supremo n.º 1314, que reglamenta la LRDP, es su artículo 15, que legitima a las organizaciones sociales para realizar control social durante este proceso, lo cual presenta al menos un elemento poblacional para velar por el cumplimiento de la función social.

Una cláusula que llama la atención es la obligación para el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales de impedir los asentamientos irregulares (art. 17 LRDP), sin embargo, anexa a esta, no se encuentra el establecimiento de la obligación de otorgar salidas alternativas y soluciones de vivienda a las familias después de los desalojos forzosos.

#### IV.1.2. Programa de Vivienda Social y Solidaria

El Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS) fue implementado el año 2006 para proporcionar acceso a la vivienda a los sectores pobres. Hasta el 2008 no tuvo la efectividad que se esperaba, dado que su reglamento operativo adolecía de muchas omisiones. El alto nivel de burocratización, centralismo y poca continuidad de los cargos públicos desembocó en un alto grado de corrupción, suspendiéndose durante el segundo semestre de 2008. A partir de 2009 se intentaron resolver dichas

---

n.º 2713 de 28 de mayo de 2004 para la regularización del Derecho Propietario, así como su Decreto Reglamentario n.º 27864.

omisiones y se mejoraron también, notablemente, sus herramientas (Ledo García 2012: 241-242).

Uno de los principales problemas recayó en los limitados recursos que se destinaron para atender una demanda creciente de solicitudes. A 2008 se habían generado 82.000 solicitudes de construcción, siendo procesados solamente 28.800 proyectos. El 67% de las viviendas que habían sido entregadas, aproximadamente 3000, entre mejoras y nuevas construcciones, no contaban con la provisión de servicios básicos, reproduciendo condiciones de habitabilidad deficientes, incrementando el costo al que tienen que incurrir el Estado y los particulares (Landaeta, Romero y Meléndez 2009: 5).

Los requisitos administrativos para acceder al programa fueron, y continúan siendo, un problema determinante, dado que entre otras cosas se exige que los beneficiarios tengan en orden sus documentos de identidad (Groulx 2010: 19). De los más de 10 millones de bolivianos, menos de 8 millones cuentan con cédula de identidad<sup>17</sup> (INE, Censo de Población y Vivienda 2012) y entre ellos se encuentran las personas más vulnerables y desfavorecidas, quienes tendrían que ser las principales destinatarias de estas políticas públicas y, al contrario, son automáticamente marginadas.

Hasta el año 2013 el gobierno invirtió 1.400 millones de bolivianos para la construcción de 53.150 viviendas sociales, entregando de forma gratuita y subvencionada alrededor de 49.668<sup>18</sup>. Lo que, a pesar de todos los inconvenientes presentados a lo largo del proceso, no deja de ser el inicio de la implementación de políticas que atiendan necesidades reales de la población pobre y vulnerable, pero en el cual todavía hacen falta mayores esfuerzos.

Irónicamente el PVS no resulta muy accesible para los más necesitados, dado que no pueden beneficiarse, de una forma sencilla, las mujeres y los pobres, siendo excluidas las clases más marginadas y necesitadas, puesto que entre otras cosas para beneficiarse de este programa se requiere de la tenencia regular del suelo, lo que es utópico para estos sectores (FOPEVI 2009: 71-73), más aún cuando la mayor parte de ellos han accedido al suelo por medio de los asentamientos irregulares, lo cual constituye un importante impedimento en la actualidad.

#### *IV.2. Acciones municipales*

Los más significativos avances en el tema urbanístico fueron dispersos y provinieron del nivel municipal. Sistemáticamente existió una lenta coordinación entre el gobierno y los municipios (Wanderley 2009: 14-15). Uno de los más grandes problemas ha sido y es el clientelismo, dado que la lógica de urbanización se ha caracterizado por la modernización de los barrios, dando una visión favorecedora del asfalto, cemento, grandes

17. Texto Ordenado, Ordenanzas Municipales, GAML P n.º 622/2011, 163/2012, 525/2012, 572/2012 y 284/2013.

18. Declaración de Arminda Méndez, Fiscal de Distrito de Santa Cruz, *El Deber de Santa Cruz*, fecha 24 de abril de 2010.

construcciones y jardinería en centros urbanos, muy por encima del abastecimiento de las necesidades básicas de los barrios periféricos. Esta herramienta se corresponde con una manipulación ideológica que pone a las obras públicas como favores de los alcaldes para la población, ocasionando un espejismo de desarrollo urbano (Espósito Guevara 2008: 311-312).

Una de las acciones más destacables es el Proceso Voluntario, Transitorio y Excepcional de Regularización de Edificaciones para las construcciones del Municipio de La Paz, en el que no es requisito acreditar propiedad alguna, puesto que se trata de un procedimiento para regularizar la construcción y no así el derecho propietario, indicando que en el caso de que las construcciones tengan un riesgo (muy bajo, bajo, moderado o alto), deberá presentarse una carta notariada asumiendo la responsabilidad por posibles daños a terceros y cualquier otro tipo de daño, deslindando de esa responsabilidad a la administración pública, no incluyéndose aquellas que hayan sido construidas en dominio público de propiedad municipal<sup>19</sup>. Esta acción permite agilizar la provisión de servicios básicos y demás actividades de planificación.

#### *IV.3. Actuación jurisdiccional en Bolivia sobre los conflictos que surgen a partir de los asentamientos irregulares*

Los movimientos Sin Techo han promovido una serie de asentamientos sobre tierras urbanas de propiedad pública o privada, en muchos casos se presentan procesos legales y administrativos seguidos por los propietarios de los terrenos para defender sus derechos, teniendo como consecuencia desalojos forzosos que, en muchos casos, desembocan en situaciones de violencia pública (Landaeta, Romero y Meléndez 2009: 5), ya en una oportunidad se tuvo que lamentar la muerte de una persona en este proceso. Situación que ha generado la reticencia de la Fiscalía para intervenir en los desalojos y la declaración de la voluntad de la policía de no intervenir, mientras no se resuelvan los conflictos propietarios.

Ante la brutalidad de los desalojos, las Naciones Unidas instaron a que se evite desalojar forzosamente a las familias campesinas que se encontraban en ocupación pacífica de tierras (Consejo de Derechos Humanos 2010: 10-11). Existe, sin embargo, un incremento de los avasallamientos, que sí tienen sanción penal (Disp. Adicional Cuarta LRDP), dado que no puede permitirse el uso de la fuerza en las cosas o la violencia en las personas, esta acción sería considerada ilegal, no así un asentamiento pacífico sobre un lote baldío desocupado. La Sentencia 061/2013 del Tribunal Constitucional Plurinacional establece que los avasallamientos en Bolivia son actos ilegales, garantizando y protegiendo la propiedad privada, generando jurisprudencia sobre la toma violenta de tierras privadas, agrícolas o ganaderas, ya sean en predios urbanos o rurales.

19. Respuesta de Óscar Nina, general de la Policía Nacional de Bolivia, *El Diario*, 8 de febrero de 2011.

En los casos en que se ha podido demostrar un derecho debidamente registrado con anterioridad al asentamiento irregular la justicia ha fallado a favor del derecho propietario inscrito, sin hacer un análisis del cumplimiento de la función social urbana, indicando el desalojo. Las resoluciones de desalojo pueden demorar mucho tiempo y tampoco han impedido que los desalojados vuelvan a asentarse en los mismos lugares, bajo la amenaza de sanciones penales. En algunos casos, el problema es tan complejo y el incumplimiento de la función social junto con el afán de lucro es tan evidente que algunos legisladores no han dudado en tomar partido a favor de los asentados<sup>20</sup>.

Estos colectivos no pueden ser criminalizados dado que no es un delito la pretensión de adquirir condiciones dignas de vida en un mercado que les condena al más absoluto ostracismo, pasando por encima su condición de seres humanos y abandonándolos a su suerte, si bien la ley califica esta actividad como una irregularidad, luego de un desalojo forzoso, al no contar con un lugar a donde ir vuelven al lugar del asentamiento constituyendo para la administración pública una transgresión a la ley y por lo tanto una acción punible. No es posible en estas circunstancias hablar de sanciones penales, máxime cuando el trasfondo de esta ocupación ha sido una estafa generalizada de loteadores sin escrúpulos.

## V. CONCLUSIONES

El crecimiento de las ciudades bolivianas tiene como uno de los principales factores de explicación a los asentamientos irregulares, como mecanismos desesperados, de la población gravemente empobrecida y sin oportunidades para obtener acceso a la vivienda. De los cuales no se cuenta con datos precisos siendo imposible dimensionar la realidad de este fenómeno, que a todas luces parece ser incluso más alarmante que lo demostrado por los escasos datos disponibles.

El marco legal boliviano para la protección del derecho a la vivienda y hábitat es propicio para diseñar políticas eficientes de acceso a la tierra. Sin embargo, dado que el acceso a la vivienda es alarmantemente deficiente, la actuación del sector público debe ser aún más decisiva en los casos en los que no se cumpla con los parámetros constitucionalmente establecidos para la propiedad. El acceso al suelo no debe quedar en manos del interés del mercado, el Estado debe intervenir obligatoriamente, a través de normas como principal –y único– productor de suelo urbanizado, priorizando con más fuerza el principio de función social de la propiedad en el área urbana para satisfacer la demanda de las familias y movilizar los inmuebles urbanos ociosos. Sancionando más dura y eficientemente la especulación ilegal de los terrenos y la estafa a los sectores vulnerables.

20. Caso de los asentados frente a los Sacerdotes Salesianos, *El Deber de Santa Cruz*, publicado el 29 de abril de 2012.

La función social de la propiedad debe entenderse como principio y fin de las políticas de vivienda, mediante ella se deben estructurar parámetros apropiados para garantizar una vida digna a los sectores sociales pobres y vulnerables. La tierra y su distribución debe entenderse como un bien social al que todos los habitantes deben poder acceder en condiciones dignas, alejándose del enfoque plenamente mercantilista al que se encuentra sujeto.

La implementación de nuevas formas de acceso al crédito para los sectores poblacionales pobres debe ser una prioridad, porque no cumple con las demandas reales de la población. A partir de la nueva LSF se dan importantes avances para lograr este propósito. Sin embargo, además de la necesidad de más iniciativas en esta dirección, debe tenerse presente que ello significará un proceso lento, que no modificará la situación penosa inmediata de los asentamientos irregulares actuales, pero que puede, con una efectiva implementación, llegar a convertirse en un instrumento importante para su inclusión financiera.

Las políticas públicas han ido avanzando, en ocasiones de manera ineficiente, pero definitivamente suponen una intención de reversión del problema de la falta de acceso a la vivienda, intentando regularizar los asentamientos para asegurar la provisión de los servicios básicos, generando planes para la dotación de viviendas de interés social y mejora de las condiciones precarias de habitabilidad.

En un medio como el boliviano, en el que se encuentran innumerables carencias, es inhumano considerar como una transgresión el vivir más allá de los límites a los que la ley impone como legítimos. La dignidad humana debería estar, en todos los casos, muy por encima de las especulaciones inmobiliarias, el clientelismo y los intereses parciales. Mucho menos pueden imponerse más cargas como el desaprovechamiento de servicios y el sometimiento a condiciones precarias por la situación de irregularidad de las ciudades populares bolivianas, puesto que con ello solo se las condena a la miseria más absoluta.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARBONA, Juan Manuel. Ciudadanía política callejera: Apropiación de espacios y construcción de horizontes políticos. En ZICCARDI, Alicia (comp.). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: CLACSO-CROP, Siglo del Hombre, 2008: 395-416.
- CASTELLO STARKOFF, Paula y CUEVA ORTIZ, Sonia. Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social. En BOLÍVAR, Teolinda y ERAZO ESPINOZA, Jaime (coords.). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito: CLACSO, 2012: 465-484.
- CLICHEVSKY, Nora. *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Manuales CEPAL, 2006.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1

- del Consejo de Derechos Humanos. Ginebra: Alto Comisionado de los Derechos Humanos, 2010.
- ESPÓSITO GUEVARA, Carla Andrea. Exclusión Política, Des-ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia. En ZICCARDI, Alicia (comp.). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: CLACSO-CROP, Siglo del Hombre, 2008.
- FOPEVI (Foro Permanente de la Vivienda). *Política Estatal de Vivienda: Una propuesta construida desde la Sociedad Civil Organizada*. La Paz: Punto de Encuentro, 2009.
- GAITÁN, Flavio. Crecimiento de desigualdad y pobreza en el capitalismo periférico: Análisis de los países latinoamericanos. En DI VIRGILIO, María Mercedes; OTERO, María Pía y BONIOLO, Paula (coords.). *Pobreza y desigualdad en América Latina y El Caribe*. Buenos Aires: CLACSO, 2010: 141-170.
- GARCÍA LINERA, Álvaro. Extracto de: Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia. En GARCÍA LINERA, Álvaro; QUISPE, Felipe; GUTIÉRREZ, Raquel; PRADA, Raúl y TAPIA, Luis. *Tiempos de rebelión*. La Paz, Comuna y Muela del Diablo, 2001.
- GARCÍA LINERA, Álvaro. *La Potencia Plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO, Prometeo, 2008: 347-421.
- GROULX, Benjamín. Género, Vivienda y Hábitat. En *Estado de la situación en Bolivia: Una propuesta de Índice de cumplimiento del Derecho a un Hábitat y una Vivienda Adecuados con Perspectiva de Género*. La Paz: Red Hábitat, KEN, 2010.
- HERNANI-LIMARINO, Werner L.; JIMÉNEZ, Wilson; ARIAS, Boris y LARREA, Cecilia. *The quality of life of urban neighborhoods in Bolivia: A case of study of the Great La Paz and Santa Cruz*. Fundación Aru, 2008; en línea: <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/files/pr302finaldraft.pdf>. Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2013.
- JIMÉNEZ, Sonia Elizabeth. Por el reconocimiento y justiciabilidad del derecho Humano a la vivienda en Bolivia. *Revista INTI*, 2008, 65, vol. 23 (62).
- LANDAETA, Graciela; ROMERO, Uvaldo y MELÉNDEZ, Anelise (Consolidación del Informe). Elaboración del Informe: Red Nacional de Asentamientos Humanos-RENASEH (CISEP, CI-PRODEC, HÁBITAT, CEPALG, PROMESHA, SEVIVE, Instituto de Investigaciones del Hábitat Popular-UMSFCH). Informe: Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia: Examen Periódico Universal, 2009; en línea: [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/JS6\\_UPR\\_BOL\\_S07\\_2010\\_JointSubmission6.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/JS6_UPR_BOL_S07_2010_JointSubmission6.pdf). Fecha de consulta: 16/09/13.
- LEDO GARCÍA, Carmen. Urbanización y pobreza en la ciudad de Cochabamba. En WANDERLEY, Fernanda. *Estudios urbanos: en la encrucijada de la interdisciplinariedad*. La Paz: CIDES-UMSA, 2009: 117-151.
- LEDO GARCÍA, Carmen. Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia. En ERAZO ESPINOSA, Jaime (coord.). *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Quito: FLACSO, 2012: 213-254.
- MAZUREK, Hubert. Lo urbano: la cristalización de lo social y de lo espacial en una mirada multidisciplinaria. En WANDERLEY, Fernanda. *Estudios urbanos: en la encrucijada de la interdisciplinariedad*. La Paz: CIDES-UMSA, 2009.
- MINISTERIO DE JUSTICIA, VICEMINISTERIO DE GÉNERO Y ASUNTOS INTERGENERACIONALES. *Plan Nacional para la Igualdad de oportunidades. Mujeres Construyendo Bolivia para Vivir Bien*. La Paz: Ministerio de Justicia, 2008.
- PATTARONI, Luca; KAUFMANN, Vincent; PEDRAZZINI, Yves; BOLAY, Jean-Claude y RABINOVICH, Adriana. *Personas y Territorios: la sociología urbana y el enfoque de los modos de vida*

- en el sur. En WANDERLEY, Fernanda. *Estudios urbanos: en la encrucijada de la interdisciplinariedad*. La Paz: CIDES-UMSA, 2009: 57-95.
- SCHETTINI, María Araceli; GANDELMAN, Eduardo y NAHOUM, Benjamín. Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona. En BOLÍVAR, Teolinda y ERAZO ESPINOZA, Jaime (coords.). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito: CLACSO, 2012: 441-463.
- TAPIA, Luis. El Estado en condiciones de abigarramiento. En GARCÍA LINERA, Álvaro; PRADA, Raúl; TAPIA, Luis y VEGA CAMACHO, Oscar. *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo, Comuna, 2010: 97-128.
- VARGAS GAMBOA, Nataly Viviana. Los Derechos Fundamentales en la Nueva Constitución del Estado Plurinacional del Bolivia: un análisis indispensable del Derecho al Agua. En CASCAJO CASTRO, José Luis. *La protección de los derechos en Latinoamérica desde una perspectiva comparada: Los casos de Brasil, Bolivia y Chile*. España: Ratio Legis, 2013: 251-264.
- VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales. En BOLÍVAR, Teolinda y ERAZO ESPINOZA, Jaime (coords.). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito: CLACSO, 2012: 45-68.
- WANDERLEY, Fernanda. Introducción. Los estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad. En WANDERLEY, Fernanda. *Estudios urbanos: en la encrucijada de la interdisciplinariedad*. La Paz: CIDES-UMSA, 2009: 13-24.