

Mejoramiento Habitacional y Participación Social en América Latina

Hablan los habitantes de la Organización Territorial de Base San José de la Tamborada en Cochabamba, Bolivia

Por Graciela Landaeta



Graciela Landaeta Rodriguez. Nació en Cochabamba, Bolivia. Inició estudios de arquitectura en las universidades de San Simón de Cochabamba y de San Andrés de La Paz. Se graduó como arquitecta en la Universidad de Lund, Suecia, donde hizo estudios de postgrado (maestría) en Políticas y Estrategias para el Hábitat Popular, y de doctorado en Procesos Participativos para el Mejoramiento Habitacional. Forma parte del equipo de investigadores y es docente senior del departamento 'Housing Development & Management' de esta universidad.

Ha sido asesora técnica del Gobierno de la Región II de Nicaragua y responsable de la Unidad de Estudios y Planificación del Centro de Investigación, Planificación y Desarrollo Comunal (CIPDC-Nicaraguá) como cooperante financiada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi (1986–1991). Ha desempeñado el cargo de Gerente del Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional PROMESHA (1995–2000), y de Coordinadora del mismo en Bolivia entre 2001 y 2003. Tiene publicados varios libros y artículos sobre la problemática habitacional en América Latina.

Tabla de Contenido

Introducción	4
Objetivos	5
Estructura	5
Contexto General	6
Bolivia y el Departamento de Cochabamba	6
El Municipio de la Provincia Cercado y el Distrito 9	8
La OTB – San José de la Tamborada	10
Proceso de asentamiento	10
Población	12
Situación habitacional	13
Aspectos organizativos	15
Discurso y Práctica Discursiva	15
Foucault: Discurso, Poder y Saber	15
Discurso y práctica discursiva sobre mejoramiento habitacional	16
El discurso sobre mejoramiento habitacional	16
Mejoramiento habitacional: Discurso y práctica discursiva en la OTB-SJT	19
Discurso y práctica discursiva sobre participación social	23
El discurso sobre participación social	23
Participación Social: Discurso y práctica discursiva en la OTB-SJT	26
Los efectos de verdad del Discurso	31
Los efectos de verdad del Discurso sobre Mejoramiento Habitacional	31
Los efectos de verdad del Discurso sobre Participación Social	33
Referencias Bibliográficas	35
Abreviaturas	36

Introducción

El proceso de urbanización vino a cambiar radicalmente el paisaje de las ciudades de América Latina y el Caribe en los últimos cincuenta años.¹ Más allá de las variaciones entre países, así como al interior de cada país, el horizonte muestra una región más urbanizada en el futuro.

Las ideas en torno a la cuestión urbana han tendido a una percepción negativa del rápido crecimiento urbano, y de la proliferación de asentamientos precarios como uno de los rasgos característicos del proceso de urbanización. Si bien el ritmo de urbanización viene declinando, el número de personas que incrementa la población de las ciudades es aún alto, como es alta la demanda de suelo, servicios y vivienda en las mismas.

El cambio de uso de suelo de rural a urbano en la periferia de las ciudades, es una característica reconocible de la urbanización, así como lo es el hecho de que los grupos de menores ingresos resuelven su necesidad de vivienda con poco o ningún apoyo de los sistemas formales. El hábitat que se establece al margen de los códigos de construcción, tipos de propiedad y sistemas de planificación formales, constituye a menudo la única ‘solución habitacional’ accesible a los “pobres”. El ‘hábitat popular’ emerge como nuevo objeto de conocimiento a partir de la necesidad de comprender esta nueva realidad.²

Existe una idea más o menos compartida de que el ‘hábitat popular’ concentra los niveles más altos de déficit cualitativo. En el marco de esta percepción, se discuten aspectos de legalidad en la tenencia y de calidad de los resultados alcanzados por esfuerzo propio de la población. El mejoramiento de los asentamientos establecidos al margen de los sistemas formales, constituye hoy un enorme desafío en toda la región.

La urbanización no sólo se acepta hoy como un hecho inevitable, sino que ha pasado de considerarse un problema a una “oportunidad para el desarrollo”. La propuesta de lograr ciudades competitivas en una perspectiva global, deriva de esta nueva forma de lectura de la cuestión urbana. Las acciones propias de la población son menos vistas como factores de distorsión del desarrollo de las ciudades y más como un potencial para enfrentar el déficit habitacional urbano. El denominador común de las políticas de erradicación de asentamientos precarios en el pasado y de *regularización* o formalización en el presente, es la idea de que son apropiadas para todos lados y en todos los casos.

El llamado a hacer mayores esfuerzos por construir ‘sociedades’ (partnerships) con el objetivo de lograr “asentamientos humanos sostenibles” y “vivienda adecuada para todos” está de moda.³ El concepto ‘sociedad’ hace de la *participación* un asunto no sólo de las personas en necesidad de vivienda, sino de la sociedad en su conjunto. El aporte de la

población directamente afectada por el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda es considerado crucial.

El creciente déficit cualitativo determina la necesidad de encontrar nuevas formas de entender y enfrentar la cuestión del ‘hábitat popular’. Posibilitar el status legal a los *asentamientos no-autorizados* es un objetivo central de las políticas habitacionales en estos días. La *regularización*, a menudo entendida como acceso al derecho propietario (titulación), es un componente clave del discurso sobre mejoramiento habitacional también en el caso de Bolivia. La percepción sobre los posibles efectos positivos de la *regularización* está implícita en el discurso, y confirma la tendencia generalizadora que caracteriza a las políticas habitacionales en esta región.

Las propuestas para responder a las necesidades habitacionales de los ‘pobres’ han sufrido ajustes. Del énfasis en aspectos tecnológicos, proyectos de vivienda y provisión de servicios básicos, a través de instituciones públicas, se ha pasado a las estrategias ‘facilitadoras’ y participativas. La inclusión de los ‘anteriormente excluidos’ surge como una cuestión central en las políticas de mejoramiento habitacional. La población está hoy llamada a ser parte de los procesos de toma de decisión.

La *participación social* no siempre ha tenido una connotación positiva. Hace pocas décadas la voluntad de participar podía considerarse hasta peligrosa. Las razones que hacen a la *participación social* deseable en nuestros días es algo que invita a reflexionar, entre otras cosas, con relación a quién define y decide cómo, o cuándo y por qué ese ‘tomar parte’ es posible o necesario.

Para algunos, los promotores de esquemas participativos tienen razones políticas y económicas que normalmente responden al interés de los gobiernos y las agencias de cooperación internacional de controlar y manipular a la población. Los defensores sostienen que la acción participativa hace posible el acceso al poder a los previamente excluidos de su posesión. Hay quienes ven la *participación social* como posibilidad de desarrollo de capacidades y redes para enfrentar condiciones de exclusión social.

Los cambios políticos y económicos de las últimas décadas tuvieron el objetivo de promover una mayor democratización y descentralización de la administración y gestión a las instancias locales. En Bolivia, como en otros países de la región, las organizaciones populares y los movimientos urbanos son hoy considerados socios potenciales en los programas sociales y de alivio a la pobreza, esto incluye el ámbito del ‘hábitat popular’. Con las Leyes de Participación Popular (LPP) y de Descentralización Administrativa (LDA) la idea central ha sido transferir más responsabilidades a los gobiernos locales, y se ha establecido una nueva arena de relación entre el Estado y la sociedad civil.

1 En adelante y a lo largo del texto se referirá como América Latina o región, al área comprendida por México, Centro América, Sur América y el Caribe.

2 En el texto, el uso de ‘vivienda popular’ o ‘hábitat popular’ será en referencia al hábitat por esfuerzo propio de la población, particularmente a partir de la intervención del ‘sector informal de la vivienda’.

3 The Habitat Agenda, Chapter II:25, 33. www.unhcr.org/english/hagenda

Objetivos

El objetivo es contribuir al debate sobre *mejoramiento habitacional y participación social* en la región, desde la perspectiva de la población que vive en asentamientos no autorizados. Esto implica dilucidar el impacto de las políticas en la percepción de los habitantes de este tipo de asentamientos. El estudio discute el vínculo entre *discurso* (políticas) y *práctica discursiva* sobre mejoramiento habitacional y participación social a partir del caso de la Organización Territorial de Base San José de la Tamborada, OTB-SJT, en Cochabamba, Bolivia.⁴

Las propuestas de *regularización* vinculadas al mejoramiento habitacional hacen a la necesidad de vivienda un asunto de carácter individual. Y las propuestas vinculadas a las LPP y la LDA, promueven las acciones colectivas y participativas para el logro de mejores condiciones habitacionales. El mensaje común es que los ciudadanos, individual o colectivamente, son los principales responsables de enfrentar el déficit y la deficiencia habitacional.

Los discursos que circulan tienen efectos particulares (*efectos de verdad*) en la percepción de la población. En el presente estudio, las políticas sobre *mejoramiento habitacional y participación social* son entendidas como parte del discurso oficial. El foco de las discusiones no está en los *efectos de verdad* conectados a predicciones, u objetivos definidos previamente por alguien – un grupo particular o una clase social – sino en las consecuencias del discurso en la vida diaria de los pobladores. Las discusiones no buscan, por tanto, dilucidar cómo el ‘discurso oficial’ surge, o por qué lo hace; sino comprender el vínculo entre lo que se dice y lo que se práctica en la realidad.

El objetivo no es tampoco esclarecer la *verdad o falsedad* de los discursos, el interés está más bien puesto en lo que Michel Foucault (1980) refiere como la “voluntad de verdad” que tipifica a toda sociedad y que es la que determina cómo el conocimiento se pone a funcionar, se valoriza y se distribuye. Lo cual tiene que ver con la relación entre *discurso, poder y saber*.

Los resultados de la investigación muestran que muchas ideas vinculadas al discurso sobre *mejoramiento habitacional* y sobre *participación social* no tienen necesariamente sustento empírico. Comprender los discursos en el marco de su práctica cotidiana es por lo mismo relevante, no sólo por la incidencia que tienen en quienes diseñan y ejecutan las políticas, sino por su impacto en la percepción de la población objetivo de los mismos. Y, en tanto las demandas que expresa la población (*necesidades, conocimiento local*) pueden ser un producto (*efecto de verdad*) del discurso que circula en un determinado momento histórico.

Estructura

El documento está estructurado en cuatro secciones⁵. Las Secciones 1 y 2 presentan un marco general de referencia del país, el municipio y el asentamiento del estudio. En éste último caso, la información está basada en los resultados del trabajo de campo con las encuestas (método cuantitativo). En la Sección 3 se exponen las discusiones que resultan de la revisión bibliográfica y del trabajo con las entrevistas en profundidad con los habitantes de la OTB-SJT (método cualitativo). La Sección 4, está dedicado a las reflexiones finales.

4 El material se basa en los resultados de la tesis doctoral de la autora: *Living in Unauthorized Settlements – Housing Improvement and Social Participation in Bolivia* (Landaeta 2004), (Viviendo en asentamientos no autorizados – Mejoramiento Habitacional y Participación Social en Bolivia).

5 El presente documento es sólo una síntesis del trabajo completo expuesto en la tesis doctoral.

Contexto General

Bolivia y el Departamento de Cochabamba

Bolivia se encuentra en el Cono Sur de América Latina. Limita con Perú, Argentina, Brasil, Paraguay y Chile. Tiene una población de 8.274.325 habitantes, 1.098.581 km², y una densidad de 7,56 ha/km².⁶ Los tres últimos censos muestran que la población es predominantemente joven y que el porcentaje de población femenina es levemente mayor a la masculina. Bolivia se encuentra entre los países con mayor índice de pobreza y entre los menos urbanizados de América Latina. El cambio de país eminentemente rural a urbano se dio lugar sólo en las dos últimas décadas del siglo pasado.⁷ En 2001, el 62,43% de la población ya era urbana. (Figura 1.1).

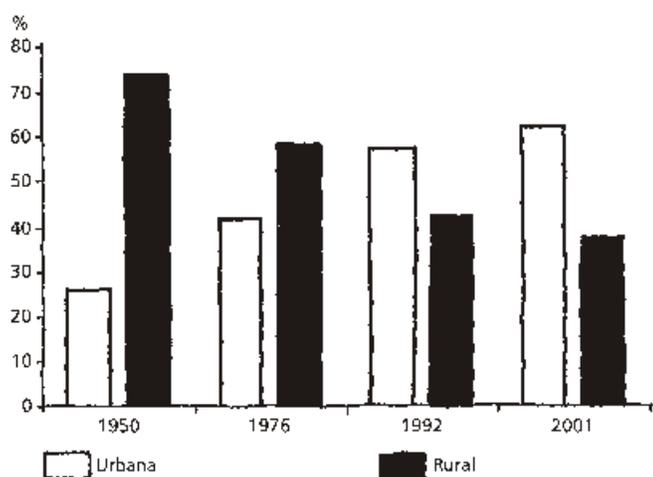
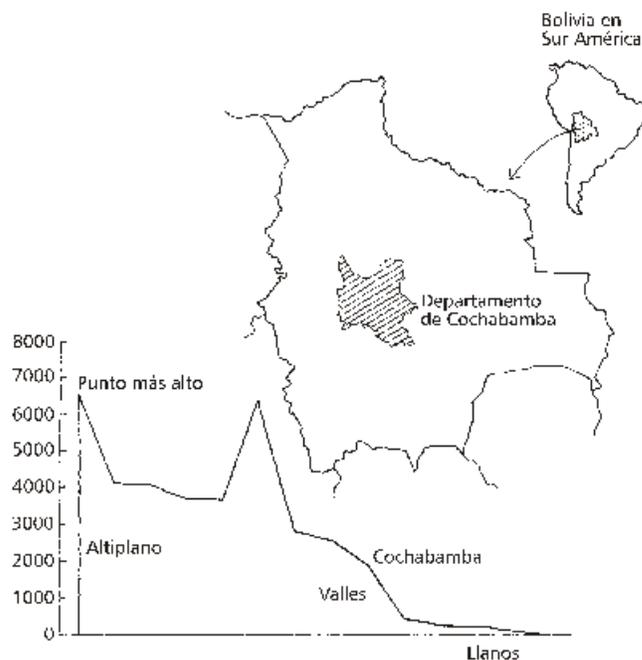


Figura 1.1 Evolución de la población rural y urbana de Bolivia entre 1950 y 2001.

Fuente: INE 2002a.

Política y administrativamente se estructura en departamentos, provincias, municipios y cantones. El gobierno se ejerce a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel central; las Prefecturas (Prefecto y Consejo Departamental) en los departamentos, y el Gobierno Municipal (Alcalde y Concejo Municipal) en los municipios. La Paz, Cochabamba y Santa Cruz son los departamentos que concentran la mayor cantidad de población (Corredor Económico). El departamento de Cochabamba está localizado en la zona de los Valles, al centro del país (Mapa 1.1).

Un factor importante para la estructuración de los asentamientos humanos en el territorio ha sido la dependencia de la economía del país a la producción de minerales desde el periodo colonial.⁸ Hasta mediados del siglo pasado, el ma-



Mapa 1.1 El departamento de Cochabamba en Bolivia.

Fuente: Elaboración propia en base a Ledo 2002: 53.

yor porcentaje de la población vivía en el Altiplano, al oeste del país, donde se encuentran los centros más importantes de producción de minerales. La llamada economía de enclave dio lugar al establecimiento de una red de ciudades vinculadas a la actividad minera, con La Paz, Oruro y Potosí, entre las más importantes; y por tanto a la concentración de las inversiones en transporte, comunicaciones, educación, salud y servicios básicos en esta región. En la segunda mitad del siglo pasado, la población del Altiplano comenzó a declinar en favor de los Valles y los Llanos (Figura 1.2).

El denominado Corredor Económico se establece a partir de la segunda mitad del siglo XX con los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, cuyas respectivas capitales de departamento (ciudades con el mismo nombre) estructuran el ‘Eje Urbano’ con mayor crecimiento poblacional del país (Figura 1.3). Medidas económicas y políticas vinculadas a la Revolución Nacional de 1952 y a los Ajustes Estructurales de los 80, fueron determinantes para que estas ciudades se consolidaran como polos de atracción de las corrientes migratorias internas.⁹

Medidas como la reforma agraria, la reforma urbana, el voto universal, la nacionalización de las minas, son el resultado de la presión popular durante la “Revolución del 52”. La expropiación de tierras en zonas rurales y urbanas y su transferencia a ex trabajadores de las minas fue una medida de “compensación del Estado a las clases históricamente ex-

6 INE 2002a.

7 El índice de crecimiento anual de la población total en los periodos censales 1950–1976, 1976–1992 y 1992–2001 fue de 2,05%, 2,11%, y 2,74% respectivamente; y el índice de crecimiento de la población urbana en estos mismos periodos censales fue de 3,85%, 4,16%, y 3,62%. Bolivia considera como centros urbanos a localidades con 2000 habitantes o más. (INE 2002a).

8 La llegada de los españoles al Imperio de los incas se sitúa en 1531 con el desembarco de Francisco Pizarro en Tumbes. El periodo colonial se extiende hasta la declaración de la Independencia en 1825.

9 El proceso de crecimiento de estas ciudades tiene, sin embargo, raíces históricas que datan de los periodos colonial y republicano. El establecimiento de la ciudad de El Alto como la ciudad con mayor crecimiento poblacional es más reciente.

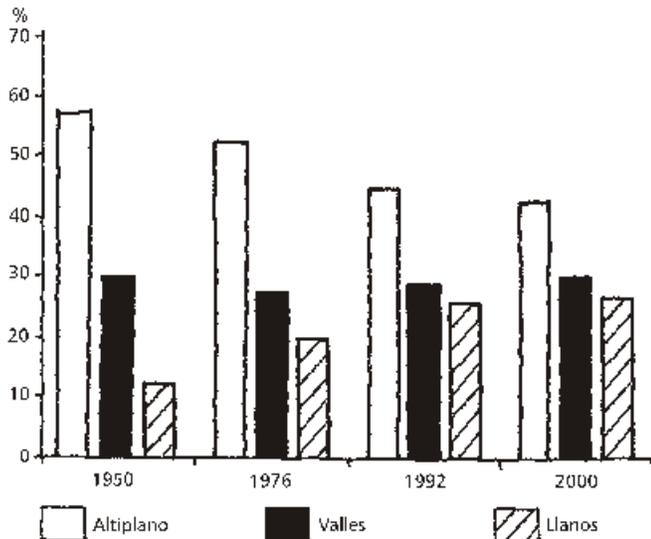


Figura 1.2 Bolivia, distribución de la población de acuerdo a las regiones. 1950–2001.

Fuente: Elaboración propia en base a Ledo 2002: 54.

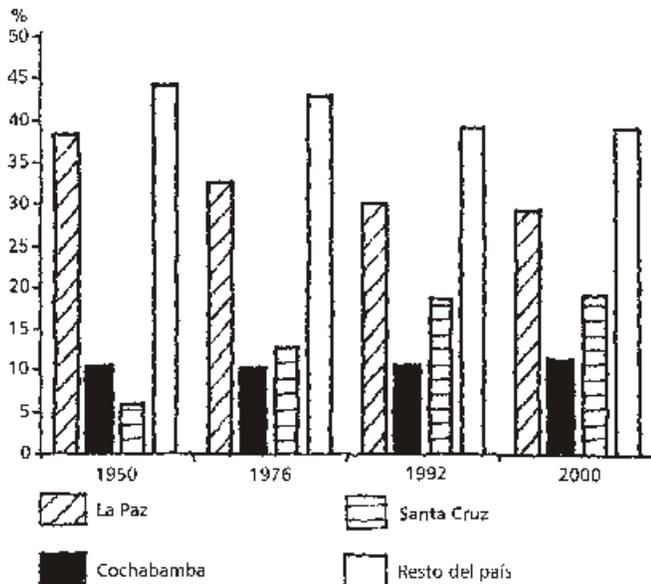


Figura 1.3 Bolivia, distribución de la población en las tres ciudades principales ubicadas en el “Corredor Económico”. 1950–2001.

Fuente: Elaboración propia en base a Ledo 2002: 54.

plotadas”. Las “políticas de compensación” incrementaron el proceso de subdivisión y cambio de uso ‘ilegal’ de suelo rural a urbano en la periferia de las ciudades del llamado Eje Urbano (ver Solares 1990).

Los Ajustes Estructurales tuvieron también impacto en el patrón de asentamiento de la población en el territorio, puesto que contribuyeron al incremento de la migración del Altiplano hacia los Valles y los Llanos, con consecuencias económicas, políticas y sociales profundas para el país.¹⁰ La

‘Nueva Política Económica’ (NES) vinculada a los ajustes se implementó en tres etapas (ver PRISMA 2000):

- Con la primera generación de reformas (1985–1989) se dio lugar a la eliminación de subsidios sociales, a la libre importación, al congelamiento temporal de la inversión pública y a la paralización de las compras estatales. Medidas que implicaron la recesión del aparato productivo y el desempleo masivo. Alrededor de 40.000 trabajadores perdieron sus fuentes de trabajo en el sector público y privado; más de 25.000 provenían de las minas estatales.
- En la etapa de profundización de las reformas (1990–1993), el objetivo fue preservar la estabilización económica y lograr el crecimiento económico. El estímulo a las exportaciones, a la inversión privada nacional y extranjera, y los primeros pasos para la privatización de las empresas públicas, son de este periodo.
- Las Leyes de Segunda Generación (1994–1998): de Capitalización, Participación Popular, Reforma Educativa, Reforma de la Constitución, y Descentralización Administrativa, sentaron las bases para una serie de cambios en el funcionamiento del Estado a nivel local y de las relaciones entre Estado y sociedad civil. El auge del proceso de privatización de las empresas públicas es de esta etapa.

Los factores económicos y políticos vinculados a la ‘Revolución del 52’ y a los Ajustes Estructurales, son importantes para comprender el desarrollo y la situación actual de la Organización Territorial de Base San José de la Tamborada (OTB-SJT).

Situación habitacional

Del déficit habitacional de más de un millón de unidades en todo el país; alrededor del 81% es cualitativo¹¹ (INE 2002). El acelerado proceso de urbanización ha implicado el incremento permanente del déficit habitacional en los centros urbanos. Y, si bien los censos de 1992 y 2001 muestran ciertas mejoras con relación a las variables que definen la calidad habitacional, la situación del hábitat urbano del país y del departamento de Cochabamba es crítica (Figura 1.4).

El sector vivienda es en general débil. Pocos programas han sido implementados como parte de una política de vivienda estructurada, coherente y sostenible (Solares 1999). La implementación descentralizada de políticas de vivienda está a cargo de las Unidades de Saneamiento Básico y Vivienda, UNASBVI, dentro los gobiernos departamentales. Los gobiernos municipales abordan también cuestiones de vivienda y servicios básicos en el marco de sus jurisdicciones territoriales. La delimitación de responsabilidades entre las estructuras a nivel municipal, departamental y nacional es poco clara.

10 El programa de Ajuste Estructural se realizó sobre la base de los decretos 21060, 21660 y 22407.

11 La calidad de los materiales de construcción, número de habitaciones, acceso a servicios básicos y energía, y servicios de salud y educación, han sido las variables para definir la calidad de la vivienda en los dos últimos censos del país (1992 y 2001).

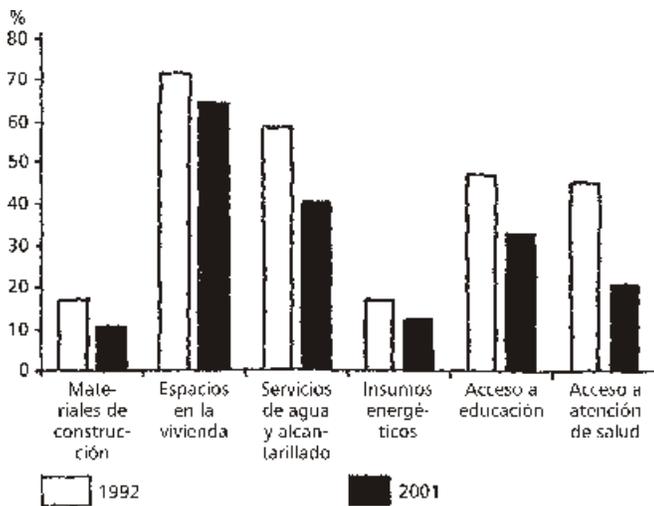


Figura 1.4 Cochabamba: población urbana afectada por deficiencias habitacionales en 1992 y 2001.

Fuente; INE, UDAPE 2002b: 47.

Participación Popular y Descentralización Administrativa

Las leyes de Participación Popular (1551) y de Descentralización Administrativa (1654) son parte de los instrumentos que dan marco legal a los esfuerzos de ‘modernización’ del Estado. Estas leyes definen el traspaso de la jurisdicción administrativa del territorio rural a los gobiernos municipales y regulan la participación de la población en los procesos de toma de decisión a nivel local.

Los gobiernos locales enfrentan un asunto nuevo en la historia política del país, la participación de la sociedad civil constitucionalmente establecida y legalmente reconocida como práctica. En un país con una historia democrática frágil, y con signos frecuentes de inestabilidad social, política y económica, estas leyes son un verdadero desafío tanto para los gobiernos locales, como para la sociedad civil.

La ley 1551 define a la Organización Territorial de Base (OTB) como estructura de representación legal de la población en un determinado territorio, en zonas urbanas y rurales, en los procesos de gestión y negociación con el gobierno local. La LPP define los derechos y responsabilidades de estas instancias de gestión y representación local.

Un objetivo establecido por la LPP para los gobiernos locales es reducir las enormes diferencias en las condiciones de vida entre zonas rurales y urbanas, con énfasis en la necesidad de fortalecer y mejorar los instrumentos de participación democrática de los ciudadanos en igualdad de condi-

ciones para hombres y mujeres. La LPP establece una serie de instrumentos para el logro de este objetivo.¹²

Los recursos de coparticipación establecidos por la LPP son una nueva modalidad de redistribución de los fondos públicos para la atención de las políticas sociales por los gobiernos locales. Los fondos son asignados desde el Tesoro General de la República de acuerdo al número de personas que viven en un municipio.¹³ La redistribución de estos fondos a unidades territoriales como el distrito y la OTB, sigue el mismo principio dentro de cada municipio. El destino y uso de los recursos de coparticipación son regulados por la LPP, la misma que no tiene ingerencia sobre otro tipo de recursos a los que acceden los municipios. El acceso a los recursos de coparticipación demanda la elaboración de *Planes Operativos Anuales* (POA) por medio de procesos participativos.¹⁴ De acuerdo a la ley al menos el 90% de estos fondos debe ser para inversión pública y no para gastos corrientes.¹⁵

Los *Comités de Vigilancia* (CV) ejercen derechos y obligaciones junto con las OTB vigentes en cada municipio.¹⁶ Son los instrumentos más importantes que proporciona la ley a la sociedad civil para el seguimiento y control del uso de los fondos de coparticipación por el Gobierno Municipal. Los miembros del Comité de Vigilancia son elegidos por los representantes las OTB activas en una determinada área administrativa, distrito urbano o cantón rural.

La Ley 1654 de Descentralización Administrativa “regula la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel Nacional”. El objetivo de la ley es: mejorar la estructura administrativa a nivel de los gobiernos departamentales (Prefecturas); establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales; mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.¹⁷

El Prefecto representa al Poder Ejecutivo a nivel departamental y es el vínculo entre el gobierno central y los gobiernos municipales. El Consejo Departamental es “un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización” y de definición de las inversiones públicas a nivel departamental.¹⁸

El Municipio de la Provincia Cercado y el Distrito 9

La Provincia Cercado es una de las 44 provincias del departamento de Cochabamba. Allí se localiza la ciudad de Co-

12 LPP, Arts. 1 y 2.

13 El 20% de los fondos públicos se distribuye anualmente entre todos los municipios del país. El monto que corresponde a cada habitante se calcula de acuerdo a los fondos públicos disponibles anualmente por el gobierno central y la totalidad de habitantes del país según el último censo.

14 LPP, Art. 23.

15 En los últimos años de han hecho ajustes a este porcentaje, el que actualmente es de 85%.

16 LPP, Art. 10.

17 LDA, Arts. 1 y 2.

18 De acuerdo a las reformas constitucionales de 1994 (LDA, Art. 4), el Prefecto era nominado por el presidente de la república. En las elecciones de diciembre de 2005, los prefectos fueron ya elegidos por voto popular. El Consejo Departamental está compuesto por representantes de la sociedad civil de todas las provincias que componen el departamento en cuestión (LDA, Arts. 11 y 14).

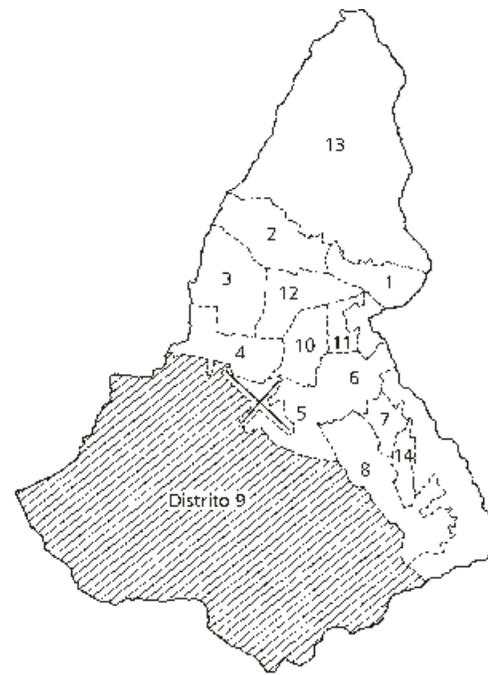
chabamba, capital del departamento. El municipio y la provincia tienen en este caso los mismos límites territoriales.¹⁹ El municipio cuenta con 517.367 habitantes. La tasa anual de crecimiento en el periodo 1992–2001 fue de 2,4%.²⁰

El Plan Regulador de 1961, el Plan Director de 1981 y los Reglamentos de 1992, son instrumentos de planificación y regulación pensados exclusivamente para la gestión urbana de la ciudad de Cochabamba. Esto hizo al suelo rural más vulnerable a cambios de uso a través de procesos no planificados de expansión urbana en tierras que, en términos demasiado generales, estaban definidas como “de uso exclusivo para la producción agrícola”²¹

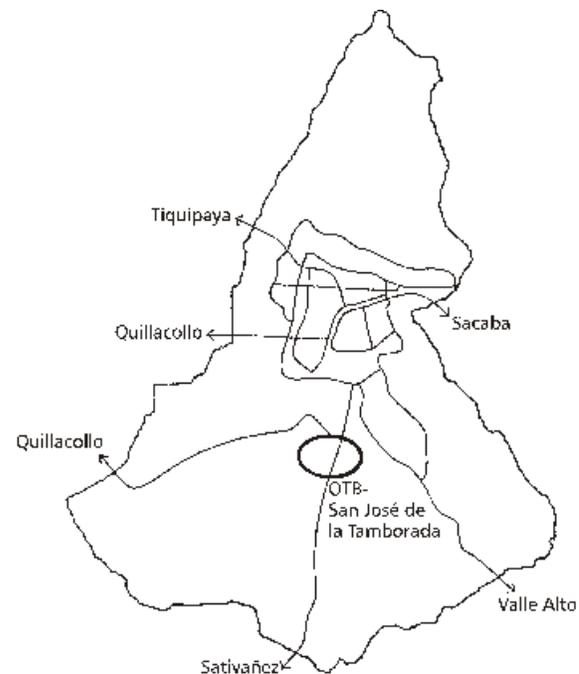
La LPP dio responsabilidad administrativa también del territorio rural a los gobiernos municipales. El área rural localizada al sur de la ciudad de Cochabamba pasó a la administración del Municipio Cercado como Distrito 9 (D9). El D9, uno de los 14 de este municipio, se estructura en los Sub-Distritos: Azirumarca, Valle Hermoso y Pukara Grande; en este último se encuentra localizada la OTB-SJT (*Mapa 1.2 y 1.3*). El territorio del Distrito 9 constituye más del 40% de la superficie total del Municipio Cercado y es una de las zonas de mayor expansión de la mancha urbana de la ciudad de Cochabamba.²²

Las municipalidades son entidades autónomas que representan institucionalmente a un territorio y a su población (municipio).²³ El gobierno y administración del municipio la ejerce el Gobierno Municipal: el Alcalde (poder ejecutivo) y el Concejo Municipal (poder deliberativo o legislativo). Los miembros del Concejo Municipal son elegidos por voto popular; entre ellos es designado internamente el Alcalde. Temas como la regularización de áreas residenciales no autorizadas, como la OTB-SJT, son tratados por esta instancia de gobierno. El Concejo Municipal cuenta con asesores técnicos en diferentes campos que tienen que ver con la gestión municipal.

Los reglamentos de *regularización* de los *asentamientos no autorizados* del D9 fueron aprobados en marzo de 2004.²⁴ Los objetivos apuntan a cuestiones de legalidad y derecho propietario; el acceso a servicios básicos y a fuentes de financiamiento formal. La OTB-SJT está entre las seleccionadas por el Concejo Municipal para su regularización.



Mapa 1.2 Localización del Distrito 9 en el Municipio Cercado.
Fuente: Oficina de Planificación de la Alcaldía de Cochabamba.



Mapa 1.3 Localización de la OTB-SJT en el Distrito 9 del Municipio Cercado.

Fuente: Tomado del estudio MFS: The conflict between agricultural land and illegal settlements (Frohlin and Johansson 2001: 30).

19 Ambos compuestos por los Cantones de San Joaquín y de Santa Ana de Cala-Cala. Este municipio es más conocido como Municipio de Cochabamba o Municipio Cercado, usaré esta última denominación en adelante.

20 La tasa anual de crecimiento promedio del departamento en ese periodo fue de 2,93% (INE, 2002).

21 Plan Municipal de Desarrollo del Distrito 9 (1997: 9).

22 El número de asentamientos no-autorizados se ha triplicado en menos de una década en el D9 (Información del Concejo Municipal, 2002)

23 Ley 2028 de Municipalidades (1999).

24 El “Reglamento para la regularización de asentamientos del Distrito 9” está compuesto por XII capítulos y 51 artículos, y es el “resultado de acuerdos hechos con la población que viven en asentamientos no autorizados en el Distrito 9” (Concejo Municipal, Marzo 2004).

La OTB – San José de la Tamborada

Proceso de asentamiento

Los primeros antecedentes del barrio se remontan a 1956, vinculados a la compra de suelo agrícola por COMIBOL²⁵ en las inmediaciones de la ciudad de Cochabamba “con el objetivo de establecer una granja de recreación para los trabajadores de la mina San José.”²⁶ El cambio de uso de suelo de rural a urbano se inicia en 1987, como efecto de las medidas de ajuste que producen el despido masivo de trabajadores en todo el país. La transferencia de la propiedad de los trabajadores a 110 familias (beneficiarios) por medio de una lotería, surge con contradicciones en las versiones de la población. El proceso de asentamiento de los *beneficiarios* se inicia con la conformación de una Cooperativa de Vivienda que define la modalidad de propiedad colectiva del terreno y la asignación de lotes individuales para sus miembros. El grupo ha trabajado en forma colectiva en la consolidación del barrio; pero la vivienda ha sido un asunto de cada hogar desde el principio.

A mediados de 1990 y por efectos de la LPP, el grupo de la Cooperativa establece la OTB-SJT junto con dos asentamientos vecinos. El primero lo conforman familias reasentadas de las inmediaciones del aeropuerto de la ciudad a mediados de 1980. Los afectados por los trabajos de ampliación de esta infraestructura recibieron lotes de ‘compensación’ en esta zona para su reasentamiento. Aunque la elección y traslado de las familias a este lugar fue discutida en grupo, la forma de propiedad es individual y resulta de acuerdos entre la empresa estatal LAB²⁷ con cada familia. La construcción de las viviendas es un asunto de cada hogar y no hay señales de una organización interna para resolver cuestiones de interés común. Los ‘Reasentados del Aeropuerto’ eran productores de ladrillo y su intención era continuar con esta actividad en la nueva zona de residencia.

El segundo grupo resulta de la compra de lotes fraccionados directamente por los ex terratenientes: la familia Darrás. El cambio de uso de suelo recibió el consentimiento de las autoridades locales en tanto la condición de sesiones de terreno para áreas de uso común fuera cumplida. La propiedad del lote es individual y la producción de la vivienda de responsabilidad de cada hogar. Lo particular de este grupo con relación a los otros dos, es que el traslado a este lugar no fue producto de una decisión colectiva y salvo en pocos casos las familias no se conocían con anterioridad. Los intentos de organización interna del grupo fueron incipientes hasta el momento de conformación de la OTB.

Las diferencias en la modalidad de acceso al suelo y en el proceso de asentamiento son evidentes entre los tres grupos,

25 Corporación Minera de Bolivia, empresa pública a cargo de la administración de las minas estatales.

26 Según testimonio de algunos residentes del área de la Cooperativa durante el trabajo de campo entre 2000 y 2002.

27 Empresa aérea estatal Lloyd Aéreo Boliviano, una de las 10 empresas capitalizadas entre 1994 y 1998.

28 Modalidad por la cual los ocupantes de hecho de una propiedad por un tiempo, definido por ley según el tipo de propiedad y según el caso, tienen derecho a adjudicarse la propiedad sobre la misma.

así como lo es el grado de organización y cohesión social interna. La capacidad organizacional de los Cooperativistas ha sido la fuerza motor para el nivel de consolidación actual del barrio, pero también la causa de los conflictos que se perciben internamente. A diez años de conformación de la OTB-SJT rara vez los grupos se refieren los unos a los otros en términos de la ‘comunidad’.

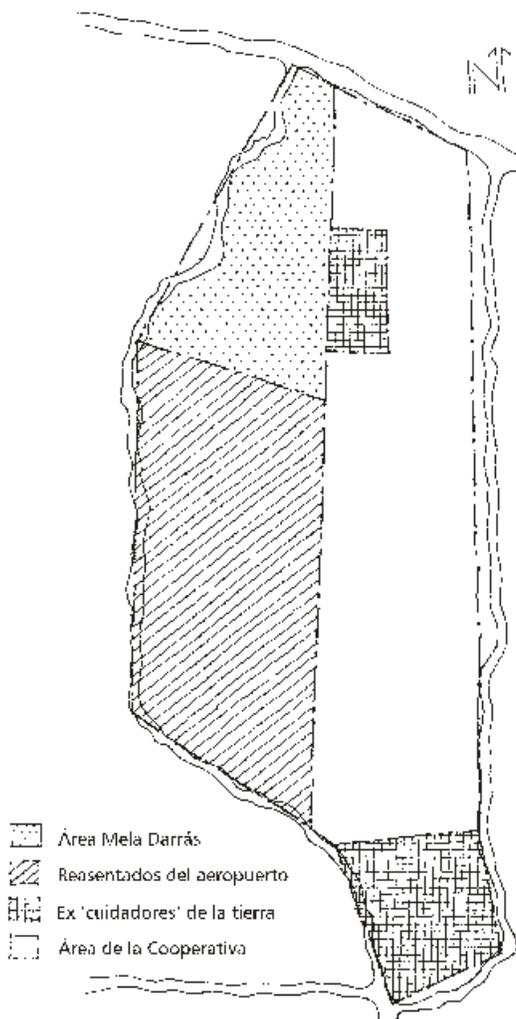
El establecimiento de los tres diferentes grupos que conforman la OTB-SJT, muestra que el ‘sector formal’ estuvo involucrado en el cambio de uso de suelo de rural a urbano de tierras definidas para la explotación agrícola. En el primer caso, el Estado tuvo que ver con la compra del terreno (a través de COMIBOL), pero también con la migración de los trabajadores despedidos de las minas a estas tierras (Ajustes). En el segundo caso, los trabajos de ampliación del aeropuerto implicaron el reasentamiento de familias; el LAB otorgó terrenos de ‘compensación’ en estas tierras. En el tercero, la Alcaldía aprobó el fraccionamiento del suelo rural para uso urbano a los terratenientes, con la condición del cumplimiento de los reglamentos de cesión vigentes para el desarrollo urbano. A pesar de estos antecedentes, la OTB-SJT es considerada como un “asentamiento ilegal”.

Existe, además, un número de familias que puede conformar un cuarto grupo por las características particulares de acceso al suelo. Son tres familias de ex trabajadores de la mina San José que fueron las primeras que llegaron a asentarse en esta zona en calidad de ‘cuidadores’ de la tierra de la Cooperativa. El riesgo a las tomas de tierras por grupos de necesitados o por especuladores, hizo que los mineros enviara a estas familias en calidad de ‘cuidadores’. Las mismas que iniciaron un juicio contra la Cooperativa con el objetivo de apropiarse del terreno usando la modalidad jurídica ‘usocapión’.²⁸ Por acuerdos legales, los ‘cuidadores’ recibieron un porcentaje de la tierra para su propio uso, con la única condición de no fraccionarla y de mantener su calidad de suelo agrícola.

Si bien el grado de consolidación alcanzado por el barrio le ha permitido estar entre los asentamientos del D9 seleccionados para su regularización, considerando el tiempo y los esfuerzos invertidos por la gente en su lucha por mejorar sus condiciones habitacionales, los avances son limitados.

Los Cooperativistas

Al iniciarse el proceso de asentamiento de este grupo, en 1987, el departamento de Cochabamba era aún predominantemente rural y la producción agropecuaria constituía uno de los rubros económicos más importantes. Las políticas de “compensación” y de “Ajuste” aplicadas por el Estado boliviano son, por tanto, el referente más importante de cambio de uso de suelo de rural a urbano de las tierras de propiedad de la Cooperativa.

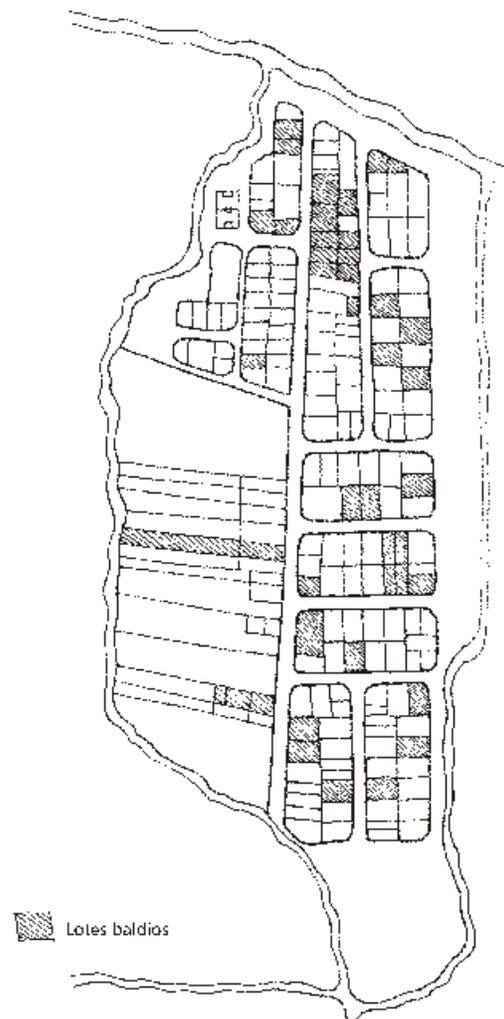


Mapa 1.4 Los diferentes grupos que hacen la OTB-SJT hoy en día.
Fuente: Elaborado en base a los resultados de la encuesta cuantitativa, Mayo 2001.

La información muestra que sólo un tercio de los beneficiarios son aún propietarios de lotes en el área de la Cooperativa. El resto los ha vendido, algunas veces ya con algún tipo de vivienda edificada, y hay casos en los que la misma propiedad ha pasado a manos de más de un dueño. Los lotes originales de 400 a 500 m², se han fraccionado a veces más, por lo que no es extraño encontrar lotes de 200 o 250 m². La encuesta cuantitativa muestra 134 lotes en esta parte del asentamiento, lo que significa más del 60% del total de lotes de la OTB. Del total de 44 lotes vacantes en toda la OTB, 34 se localizan en este área (ver Mapas 1.4 y 1.5).

Los Reasentados del Aeropuerto

Este grupo recibió tierras en compensación por las que tenían en las inmediaciones del aeropuerto de la ciudad, las mismas que les fueron expropiadas cuando se iniciaron los trabajos de ampliación del mismo en la segunda mitad de los 80. Las nueve familias que se trasladaron 'juntas' a esta zona eran productoras de ladrillo y la elección de estos terrenos tuvo como objetivo continuar con esta actividad. Exis-



Mapa 1.5 Lotes baldíos en las diferentes áreas que hacen la OTB-SJT, Mayo 2001.

Fuente: Elaborado en base a los resultados de la encuesta cuantitativa, Mayo 2001.

ten además cuatro familias que han comprado lotes a los 'reasentados'.

Una de las características de esta área es la forma particular de los lotes, en algunos casos con dimensiones de menos de 10 metros de ancho por 120 metros de largo. El proceso de fraccionamiento de estos lotes empezó en los últimos años. La encuesta contabilizó 29 lotes de los 13 originales, de los cuales 5 estaban desocupados. Los nuevos lotes tienen áreas de unos 150 m², y es evidente que los problemas de accesibilidad no fueron debidamente resueltos. Los propietarios están obligados a circular a través de los lotes vecinos para acceder a sus viviendas.

La mayor ladrillera del barrio está localizada en esta parte y cuenta con un terreno de 6000 metros cuadrados que presenta signos graves de depredación del suelo debido a las técnicas de explotación inadecuadas. Este lote se usa sólo para la producción de ladrillo y no para fines habitacionales (ver Mapas 1.4 y 1.5).

El Grupo Mela Darrás

Este grupo representa una de las modalidades más corrientes de transformación de suelo rural en urbano en las márgenes de la ciudad de Cochabamba en las últimas décadas. El desarrollo de esta parte se inició a inicios de 1990 por medio de la compra individual de lotes directamente a los propietarios. La cesión del terreno donde hoy se ubica la 'cancha multifuncional'²⁹ de la OTB-SJT, fue el requisito para aprobar el fraccionamiento del suelo agrícola para uso urbano; hoy el único espacio social planificado con el que cuenta este barrio.

Hay 36 lotes utilizados para vivienda en esta área. Los lotes son de 250 a 300 m², aunque existen algunos que pueden alcanzar a 500 m². El lote de mayor tamaño es de unos 1200 metros cuadrados y está localizado frente a la 'cancha multifuncional', en este lote se ubica la única vivienda de tres pisos en proceso de construcción de toda la OTB. La participación de profesionales en el diseño y dirección de la obra son evidentes, algo no representativo del proceso de producción de la vivienda en el resto de la OTB. Fueron contabilizados 5 lotes baldíos en esta área (ver *Mapas 1.4 y 1.5*).

Los ex Cuidadores de la tierra de la Cooperativa

Las tres familias de trabajadores mineros de la mina San José, son realmente los primeros que vinieron a asentarse en estas tierras. Las familias vinieron a cuidar la tierra de la Cooperativa cuando ésta era de propiedad de todos los empleados de la mina. Los ex 'cuidadores' iniciaron dos juicios, primero contra el sindicato de la mina, y más tarde contra la organización de la Cooperativa. Por acuerdos a los que llegaron judicialmente, los ex 'cuidadores' recibieron un porcentaje de tierras para su uso personal.³⁰ La tierra debía ser preservada para uso agrícola, en tanto el argumento puesto para iniciar los juicios fue que estas tierras eran su único medio de sobrevivencia.

Las tierras cedidas a los ex 'cuidadores' que están dentro del área de la Cooperativa han sido ya objeto de subdivisiones para su venta con fines de uso residencial. De los 14 lotes que están dentro los límites de la Cooperativa, un tercio están ocupados y el resto está vacante.³¹ La otra porción de tierra transferida a los ex 'cuidadores' está al Sur del asentamiento, fuera del área de la Cooperativa. El fraccionamiento paulatino de estas tierras para uso urbano es también evidente y las gestiones de los propietarios de los lotes para ser incorporados a la OTB-SJT están actualmente en proceso (ver *Mapas 1.4 y 1.5*).

29 Infraestructura deportiva, destinada particularmente a juegos como el volleyball y el basketball.

30 Los informantes mencionaron de dos hectáreas de tierra transferida a los ex cuidadores de la Cooperativa.

31 Los 14 lotes son parte del los 134 que forman en total el área de la Cooperativa.

32 La información que se presenta a continuación está basada en los datos recopilados de los 120 hogares y las 811 personas que formaron parte de la muestra.

33 Los porcentajes han sido redondeados a fin de evitar decimales, por lo que la sumatoria no necesariamente da en todos los casos el 100%. En algunos casos, la diferencia en el porcentaje responde al rubro 'sin dato'. Las tablas con los datos exactos no son parte de la presente publicación, pero pueden encontrarse en: Graciela Landaeta (2004; Appendix 3).

34 La denominación 'allegados' refiere a amigos cercanos, o parientes no muy cercanos, que no realizan pagos a cambio de ocupar la vivienda.

Población

Según el conteo de población realizado internamente en 2000, la OTB-SJT tenía 865 habitantes. El número de lotes era de 170, incluyendo lotes baldíos, lo que no consideraba las divisiones internas ocurridas en los últimos años. Según la encuesta cuantitativa realizada para este estudio, la que incluyó a 120 hogares y un total de 811 personas, en 2001 existían ya 198 lotes. De los 78 lotes que no fueron parte de la muestra, 42 estaban desocupados y uno era usado para la producción de ladrillo.

El equipo de investigadores logró establecer posteriormente que 1071 personas residían en la OTB-SJT en mayo de 2001.³² El número de personas y de lotes es, sin embargo, algo muy dinámico, en tanto el proceso de fraccionamiento de la tierra continua y las personas se mudan hacia y del asentamiento con frecuencia. De acuerdo a la muestra, un 51% de los hogares vivía en el lugar menos de 5 años; de las cuales, un 9% vivía menos de un año; un 16% residía entre 10 y 18 años, y un 32% entre 5 y 10 años.³³

Lugar de nacimiento, estructura de edad y sexo

La mayoría de las personas incluidas en la muestra señalaron como lugar de nacimiento el departamento de Cochabamba (59,1%), más de las dos terceras partes al Municipio de la Provincia Cercado, lo que en la práctica quiere decir la ciudad de Cochabamba y sus alrededores. Las personas nacidas en el departamento de Oruro, donde está ubicada la mina San José, representan poco más que un 25% de los residentes actuales. Otros departamentos relevantes son: La Paz (5,7%), Potosí (4,6%), y Santa Cruz (2,1%).

La población de la OTB-SJT es joven. Alrededor de la mitad de las personas son menores de 21 años, y de éstas un 87% son niños menores de 15 años. Las personas entre 21 y 35 años representan el 28%; el 9%, tiene entre 36 y 45 años y las personas mayores de 46 años representan un 13%. Del total de personas incluidas en la encuesta, un 51% son mujeres.

Estructura del hogar

Hay una diversidad de tipos de hogar según su estructura (Pereira y Flores 2003):

- Una persona.
- Familia nuclear, los padres (uno o ambos) y los hijos.
- Familia ampliada tipo 1: los padres, los hijos y los nietos.
- Familia ampliada tipo 2: los padres, los hijos, los nietos, y otros parientes.
- Familia ampliada tipo 3: los padres, los hijos, los nietos, otros parientes y 'allegados'.³⁴

La estructura del hogar más corriente en la OTB es la de familia nuclear con ambos padres (68%), y si bien existen también hogares con un solo padre, no es lo más representativo.

Nivel de educación, ocupación e ingreso del hogar

El nivel de educación es en general bajo. La mayor parte de las personas encuestadas tiene cursados máximo seis años de la primaria, que según la Constitución Política del Estado es gratuita y obligatoria;³⁵ 75 personas cuentan con el grado de bachillerato, dos tienen estudios universitarios concluidos pero sin examen de graduación; 18 son profesionales; y 24 son analfabetos.

La información presenta un rango amplio de ocupación de la gente en actividades de generación de ingreso. Los informantes mencionaron alrededor de 60 tipos diferentes de actividades, la mayor parte vinculadas al comercio y los servicios en los sectores público y privado. Existe un número importante de actividades de generación de ingreso con base en el hogar, como: tiendas de barrio, chicherías,³⁶ panaderías, colchonerías, procesadoras de sal y carpinterías.

En 68 casos las personas mencionaron actividades relacionadas con el sector de la construcción, tanto con educación superior: arquitectos, ingenieros o técnicos; como albañiles, electricistas, carpinteros, constructores, pintores, asistentes de albañilería, con autoformación. En 153 casos las personas respondieron que no tenían ninguna ocupación o que estaban desocupadas.

Los datos proporcionan diferencias grandes en la situación del ingreso de los hogares. Entre los 115 hogares que proporcionaron información: en 11 el ingreso era inferior a un salario mínimo mensual (menos de 57 dólares americanos)³⁷; en 78 casos, el ingreso era más de uno y menos de 4 veces el salario mínimo (menos de 230 dólares americanos al mes); en 20 hogares el ingreso mensual era entre 4 y 8 veces el salario mínimo; un solo hogar muestra un ingreso de 1200 dólares mensuales, el más alto en la OTB.

Situación habitacional

Condiciones de la vivienda

La situación de la vivienda es en general pobre. No obstante, existen diferencias en la calidad de las soluciones técnicas entre las diferentes áreas de la OTB, pero también al interior de cada una. La calidad de las soluciones técnicas es mayor en las viviendas del grupo Mela Darrás y de los Reatados del Aeropuerto, lo que no quiere decir que aún en estos casos las condiciones sean del todo 'adecuadas'.

Los materiales de construcción más corrientes son el adobe, el ladrillo y los bloques de cemento en muros de la casa y en muros perimetrales, en algunos casos con revestimiento de yeso o de cemento. La combinación de estos tres materia-

les puede presentarse de diferente manera en las viviendas y las variaciones son muchas. Los pisos de cemento y apisonados de tierra son los más corrientes al interior de las viviendas, pero también se usa el ladrillo para ese fin. Los materiales de cubierta corrientes son el zinc (calamina corrugada), la teja cerámica y la teja de cemento; las láminas de asbesto cemento se usan en menor escala. El uso combinado de estos materiales no es inusual.

Los espacios que presentan peores condiciones son la cocina, el baño, el excusado, los lugares de lavado de ropa y las áreas externas. De los 110 casos que incluyen información sobre este aspecto, un 28% tiene la cocina como espacio abierto, o semi-cubierto en el patio. En más de 31% de los casos, la vivienda tiene un espacio para cocina, aunque no siempre con el equipamiento necesario para la preparación de alimentos. Algunas veces la cocina es compartida por las diferentes familias que ocupan la vivienda. En 14 casos no pudo verificarse ningún lugar específicamente destinado para la cocina.

El excusado más corriente es la letrina, a veces con lavamanos incluido y conexiones a tanque séptico. Lo más usual es encontrar soluciones improvisadas para resolver la falta de alcantarillado en el barrio. En 29 casos, no hay un lugar dentro la vivienda para esta actividad. La situación del baño es aún peor. La mayoría improvisa el baño con muros de adobe y cortinas, y muy rara vez con un techo apropiado.

El patio es el lugar donde se hacen múltiples actividades, se guardan diferente tipo de cosas, entre estas, materiales para construcciones futuras en la vivienda; se crían animales domésticos; los niños juegan, normalmente sin condiciones apropiadas. Algunos hogares hacen el esfuerzo de tener jardín, pero la falta de agua corriente es una gran dificultad.

El número de personas que habitan en el mismo lote varía de una a 19. Las variaciones van desde uno a varios hogares en el mismo lote, con o sin lazos familiares entre los hogares. De los 120 lotes de la muestra: en 77 casos el número de personas que comparte el mismo lote varía de 4 a 7 personas; en 24 de 8 a 11; en 10 de una a 3; y en 9 de 12 a 23.

35 Constitución Política del Estado, Artículo 177/III, Reformas 1995 y 2002.

36 Chicha es una bebida tradicional que resulta de la fermentación del maíz. Contiene un grado relativamente alto de alcohol. Los lugares donde se vende se conocen como chicherías, y en ellos suelen venderse también platos tradicionales del país.

37 El Banco Mundial, señala un promedio de salario mínimo mensual de Bolivia de US\$ 57,33 en 2001, el más bajo entre los 17 países de ALC. www.desarrollo.gov.bo.atpdea/ventajas_Bolivia.htm (2002/09)

Acceso a la vivienda

La vivienda puede ser ocupada por los propietarios o por personas que acceden a la misma a través de otro tipo de sistemas (inquilinato, préstamo, allegado, anticrético³⁸, cuidadores), o por personas que viven en sistemas combinados de una u otra forma (dueños con inquilinos; cuidadores con anticresistas; inquilinos y anticresistas).

Más del 67% de los 120 hogares de la muestra accede a la vivienda en propiedad; 22% son inquilinos; 5% vive en anticrético; y alrededor del 3% son cuidadores. Las personas que prestan la vivienda representan menos del 1% (Figura 1.5).

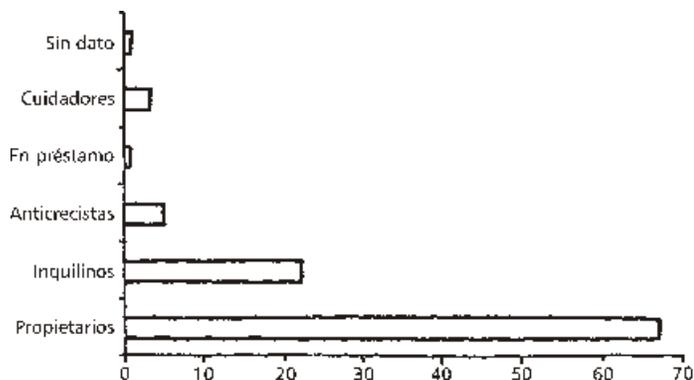


Figura 1.5 Modalidades de acceso a la vivienda.

En la mayor parte de los casos las personas compraron inicialmente sólo el lote, pero existen también propiedades que incluyeron algún tipo de ‘vivienda’ al momento de la compra. El costo de las propiedades presenta variaciones significativas; las de menor costo entre 450 a 1000 dólares y las más caras entre 15.000 y 20.000. La década del 90 presenta un mayor porcentaje de compras registradas (74%) respecto a las dos décadas anteriores, lo cual tiene que ver con la venta de lotes por la familia Darrás. En general, la compra-venta de propiedades en la zona empezó a tener un ritmo mayor a partir de la década del 80. Los documentos que corrientemente se usan para las transacciones comerciales son la “minuta” y la “hijuela”;³⁹ en algunos casos, la gente menciona a ambos como documentos que respaldan su derecho propietario. También se menciona el ‘título de propiedad’, que es el documento usado por el sistema legal formal. Hay quienes indican que no tienen ningún tipo de documento de respaldo.

38 Tipo de contrato que significa ‘contra crédito normal’, vigente sólo en algunos países de la región, entre estos Bolivia. Involucra a dos partes, el propietario y el ocupante de la vivienda. A través de un contrato legal, el propietario recibe una cantidad de dinero del segundo, lo que a éste le da derecho de uso de la propiedad del primero por un tiempo estipulado por ambos desde el principio, normalmente dos años. Al final del tiempo, el propietario retorna el monto de dinero y el ocupante la vivienda. Para el propietario esta es una forma de préstamo sin intereses de un determinado capital, para el ocupante una forma de acceder a la vivienda a bajo costo y de ahorro de capital para inversiones posteriores, por ejemplo en una vivienda propia. El interés no pagado a su capital constituye una forma de pago de la vivienda que ocupa.

39 Minuta: documento legal privado entre dos o más personas, susceptible de ser instrumento público. Hijuela: referencia técnica del bien, está nominada dentro la minuta, detalla su inscripción en Derechos Reales, su ubicación, sus dueños antiguos. Documento anterior o complementario a la minuta.

40 Los pozos y la red de agua potable fueron enteramente financiados por las familias. Según los dirigentes, el costo de cada pozo fue de 10.000 dólares. El agua provista de los pozos no sólo contenía un alto porcentaje de sales y minerales, sino que en ambos casos dejó de fluir a los pocos meses.

41 Las personas del barrio pagan alrededor de un dólar y medio por 160 litros de agua. La frecuencia de la compra por cada hogar es muy variada. Pero la circulación regular de estos camiones en el barrio es un indicador de que la demanda es bastante alta.

42 Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, SEMAPA, de propiedad pública.

Servicios básicos y facilidades comunales a nivel de la OTB

La provisión de agua es a través de camiones aguateros de servicio privado. Los dos pozos artesianos existentes están fuera de funcionamiento⁴⁰ Las personas compran el agua periódicamente y la almacenan en barriles.⁴¹ La calidad del agua que venden los camiones es dudosa, no sólo porque no es necesariamente potable sino porque no pasa por sistemas de control de calidad en forma regular. Lo cual es sólo parte del problema, ya que los sistemas de depósito que usan las familias tampoco garantizan su adecuada conservación. Los riesgos de contaminación del agua provienen de los barriles en estado de deterioro (corrosión), y del polvo por su exposición al medio ambiente exterior.

La electricidad es el servicio con mayor cobertura. Un 98% de las viviendas cuentan con este servicio a un costo aproximado de cinco dólares americanos al mes. Los mayores problemas son con la iluminación pública, la que tiene poca calidad y no cubre a todo el barrio.

A falta de servicio de alcantarillado por SEMAPA⁴² la gente tiene letrinas, o tanques sépticos en el mejor de los casos. El uso de espacios abiertos no es poco corriente, con consecuencias negativas para la calidad del agua subterránea y del aire. Los esfuerzos que hacen algunas familias para construir baños, excusados y cocinas no es de gran ayuda, en tanto la evacuación de aguas servidas no sigue el tratamiento adecuado.

Las deficiencia con relación a los servicios de salud, educación, recolección de basura, recreación y abastecimiento, son también evidentes. La población en edad escolar atiende escuelas en puntos muy variados de la ciudad, lo cual representa un costo adicional en transporte para las familias, puesto que esta infraestructura suele estar conectada con áreas ‘formales’ de la ciudad.

El servicio de salud más cercano se encuentra en la vecina OTB San Marcos, y a pesar de la importancia de esta infraestructura financiada con fondos externos, no forma parte de la red de salud pública del Distrito 9, lo que limita sus posibilidades de contar con recursos humanos y materiales del Estado. La gente prefiere a menudo el uso del hospital público Viedma, ubicado a unos 8 kilómetros de la OTB.

A falta de un servicio apropiado de recolección de basura, la gente usa los canales de riego circundantes y el Río Tamborada. Además de los problemas de contaminación del agua y del aire por deficiencias en el manejo de los desechos

sólidos, el nivel de contaminación por el polvo y por la producción de ladrillo es un problema para la calidad de vida de los residentes del barrio.

Aspectos organizativos

En 48 de los 120 casos incluidos en la muestra, los informantes mencionaron haber contratado albañiles y/o profesionales para la producción de la vivienda; en 26 casos la construcción estuvo sólo a cargo de los propietarios; y en 8 los trabajos fueron realizados por miembros del hogar con asistencia de personal contratado.⁴³ Las personas pueden mencionar a la auto-construcción y la ayuda mutua, sin que esto signifique que existan signos de esquemas más o menos organizados en el proceso constructivo. (Figura 1.6).

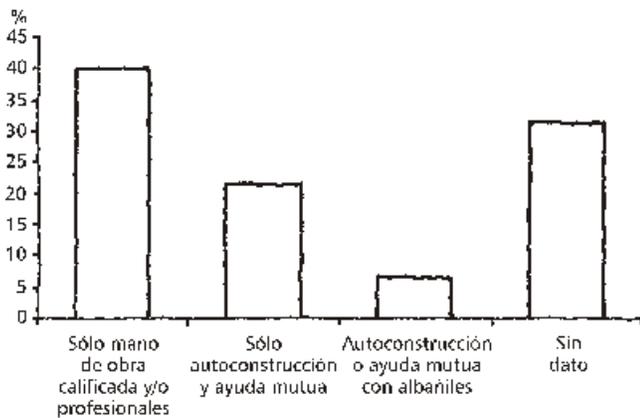


Figura 1.6 Participación en el proceso de producción de la vivienda.

Existen dos organizaciones comunitarias activas en la OTB. La organización de la Cooperativa tiene raíces en la Cooperativa de Vivienda fundada en los años 60 por los ex trabajadores de la Mina San José, es la más antigua y ha estado detrás de la mayor parte de las actividades que tienen que ver con el proceso de desarrollo del asentamiento desde sus inicios. Esta organización representa hoy los intereses sólo de las personas que viven dentro los límites del área de la Cooperativa.

La Organización Territorial de Base (OTB), que representa a todas las personas que viven dentro de sus límites, fue establecida en la segunda mitad de los 90. La mayor parte de los líderes de la Cooperativa estuvieron inicialmente involucrados en esta organización, en una especie de ‘doble’ rol que no ha estado exento de confusiones y conflictos al interior de la OTB. En tanto la estructura OTB responde al mandato de la LPP, esta es la organización reconocida oficialmente en los procesos de negociación y gestión a nivel local.

Discurso y Práctica Discursiva

Para analizar material empírico como resultado del trabajo investigativo con la OTB-SJT, y para comprender las políticas (discursos) sobre *mejoramiento habitacional y participación social* desde la perspectiva de los habitantes de este tipo de asentamientos (*no autorizados*) en Bolivia, se utilizó como marco de referencia las discusiones teóricas del filósofo francés Michel Foucault sobre la relación entre *discurso, poder y saber*.

Foucault: Discurso, Poder y Saber

Según Foucault, “los discursos estructuran tanto nuestro sentido de realidad como nuestra noción de propia identidad” (Mills, 1997: 15). El problema no consiste tanto en discernir si un discurso responde a la categoría de científicidad y a la verdad, o responde otra cosa, sino “en ver históricamente cómo se producen efectos de verdad en el interior de discursos que no son en sí mismos ni verdaderos ni falsos” (Foucault 1980:118).⁴⁴

Foucault observa que la sociedad occidental tiene como uno de sus problemas fundamentales “la instauración de discursos verdaderos (discursos que, por otra parte, cambian incesantemente)”, lo que hace que produzca y ponga en circulación “discursos que cumplen función de verdad, que pasan por tal, y que encierran gracias a ello poderes específicos” (Morey 2001:159). La ‘verdad’ debe ser entendida “como un sistema de procedimientos ordenados para la producción, regulación, distribución y operación de declaraciones”, y debe verse “vinculada en una relación circular con sistemas de poder que la producen y la sostienen” (Foucault 1991).

En este sentido, la relación *discurso-poder-saber* (conocimiento) es central en el pensamiento de Foucault (1980). El binomio ‘verdad – poder’ significa que no hay verdad fuera del poder, ni los efectos de poder se dan desligados de la verdad y, más aún, que la verdad tiene una existencia histórica y posee efectos reglamentados de poder. Cada sociedad tiene un régimen de verdad que define los discursos como verdaderos, que determina su producción y establece sus divergencias con los discursos socialmente ‘falsos’, así como el estatuto de quienes los sancionan, de quienes están autorizados a delimitar y poner en circulación los discursos ‘verdaderos’.

Para Foucault (1980) las relaciones de poder no deben interpretarse sólo a partir de su expresión más centralizada e institucionalizada, o desde su perspectiva negativa de simple dominación; sino como algo subyacente a todas las relaciones sociales, esto es, “como una red productiva que pasa a través de todo el cuerpo social, y no como una instancia negativa que tiene por función reprimir”.

43 En 38 casos las encuestas no tenían una respuesta.

44 Las citas de Michel Foucault que provienen de la literatura en inglés (ver Referencias Bibliográficas), son traducciones propias.

La visión de Foucault supera, por tanto, al postulado del poder como algo que posee un grupo o clase (dominante), o como algo que ejerce ‘alguien’ sobre ‘alguien’. Lo que significa el poder entendido no como propiedad, sino como estrategia: como algo que está en juego, y cuyos efectos no son atribuibles a su apropiación, o localización, sino a dispositivos de funcionamiento (Foucault 2001: 10).

De acuerdo a esta perspectiva, el poder se emplea y se ejerce a través de una organización reticular que consta de mecanismos sutiles que forman, organizan y ponen en circulación saberes, “no sólo los individuos circulan entre sus redes; sino que están siempre en situación de sufrir o ejercitar ese poder simultáneamente” (Foucault 1980: 98). Foucault propone un análisis del poder desde sus mecanismos infinitesimales; esto es, entender la microfísica del poder, a sus hogares moleculares; el poder analizado como “algo que circula, o más bien como algo que sólo funciona en forma de cadena” (Foucault 1980).

Foucault (1980) sostiene, por otro lado, que existe una implicación directa entre el poder y el conocimiento (saber) y que la producción de conocimiento es siempre un resultado de luchas de poder. Desde esta perspectiva, es fundamental que propuestas como *empoderamiento*, *abordaje desde abajo*, y *conocimiento local*, tal como emergen en el discurso participativo en estos días, sean discutidos desde la realidad y en el marco de experiencias prácticas. Particularmente porque están sustentadas en la idea del poder como algo que puede ser otorgado, transferido o recibido, un poder que está, o no, en posesión de alguien.

Las políticas (discursos) sobre mejoramiento habitacional y participación social son, por tanto, resultado de “como el discurso produce su propio objeto discursivo y procede a definirlo de manera específica” (Foucault 1980); y, están además relacionados con el hecho de que “toda sociedad – pero especialmente las sociedades modernas industriales – está tipificada por una ‘voluntad de verdad’ que establece la distinción entre verdad y falsedad y por tanto determina qué conocimiento se pone en marcha, se valoriza y se distribuye” (McNay 1994: 86).

El objetivo general de la investigación fue dilucidar la relación entre discurso y práctica discursiva sobre cuestiones de mejoramiento habitacional y participación social. El interés del estudio no estuvo focalizado en discutir la verdad o la falsedad de los discursos (políticas) sino en entender al discurso como práctica; esto es, comprender cómo el discurso se pone en funcionamiento y en circulación (*práctica discursiva*), y en los *efectos de verdad* que tiene en un contexto particular (la OTB-SJT).

Discurso y práctica discursiva sobre mejoramiento habitacional

La formación discursiva sobre el *mejoramiento habitacional* está relacionada al creciente déficit cualitativo como resulta-

do del acelerado proceso de urbanización de América Latina en el siglo pasado. El discurso ha sufrido cambios, a veces radicales, en la lectura e interpretación de las causas y en las propuestas de solución. De ver el *hábitat no autorizado* (ilegal, informal, irregular) como negativo para el desarrollo ‘adecuado’ de las ciudades, a considerarlo como un posible aporte para lidiar con el déficit habitacional. De políticas de *desalojos forzosos* a propuestas de *regularización*, los cambios abarcan desde el alcance de las mejoras, los medios para lograrlas, hasta el rol de los diferentes actores en la producción habitacional. La participación y lo participativo son ideas centrales en el discurso sobre mejoramiento habitacional en la región.

Una serie de conceptos surgen vinculados al debate sobre la urbanización y la producción del ‘hábitat popular’ en estos días. Entre estos, *ciudad legal*, *ciudad ilegal*, *asentamientos ilegales/informales/irregulares (no autorizados)* y *regularización*, son importantes en el contexto de las presentes discusiones. En la medida en que el común denominador de estas categorías conceptuales es la visión ‘correcto’ versus ‘incorrecto’ con relación al quehacer habitacional, las soluciones apuntan a corregir las deficiencias para posibilitar el funcionamiento apropiado del sector vivienda.

El discurso sobre mejoramiento habitacional está hoy focalizado en la regularización en el caso boliviano también. Las propuestas ponen énfasis en la cuestión del derecho propietario (titulación), en el supuesto de que la seguridad legal en la tenencia posibilitará mejoras futuras en el hábitat popular. La idea implícita es que el sentimiento de seguridad en el derecho propietario incentiva a los propietarios a hacer inversiones en la vivienda. Idea que hasta el momento no ha podido sustentarse empíricamente desde la práctica, por lo menos en los alcances esperados.

El discurso sobre mejoramiento habitacional

El acelerado proceso de urbanización y las limitaciones del ‘sector formal de la vivienda’ para enfrentar la demanda habitacional urbana, son rasgos de la problemática habitacional en América Latina desde el siglo pasado. La vivienda ‘por esfuerzo propio’ constituye a menudo la única posibilidad de acceso a un ‘techo’ para millones de latinoamericanos (UNCHS 2001: 16, 30). El carácter masivo de las acciones de vivienda al margen de los sistemas formales, despertó el interés de científicos sociales ya en la segunda mitad del siglo XX.⁴⁵ El ‘hábitat popular’ emerge como un nuevo objeto de conocimiento estrechamente vinculado al proceso de urbanización en la región.

Los debates iniciados por Turner y Fitcher (1972), en torno al aporte propio de la población en materia habitacional dieron lugar a controversias entre diferentes corrientes de pensamiento.⁴⁶ Más allá de las valoraciones teóricas, en uno u otro sentido, la producción de vivienda al margen de los sistemas normativos y de regulación vigentes (*hábitat no autorizado*) comenzó a vincularse con el incremento del déficit cualitativo en la región. Definiciones tales como *margi-*

45 Turner 1976; Harth y Silva 1982; Moser 1987; Pradilla 1983, 1987; Hardoy y Satterwaite 1987; Gilbert y Ward 1987; entre otros (ver Landaeta 2004 y 1997).

46 Los debates entre marxistas, liberales y estructuralistas están entre los más conocidos (Landaeta 1997; Capítulo 2).

nal, ilegal o informal llevan implícita una carga negativa con relación al ‘hábitat popular’.

Las diferentes perspectivas teóricas compartieron la idea del crecimiento urbano acelerado como obstáculo para el desarrollo global equilibrado⁴⁷ (Castells 1980; Harris 1992). Las propuestas sobre la necesidad de ‘desacelerar’ el proceso de urbanización fueron ampliamente difundidas, y sirvieron de referencia a políticas destinadas a frenar el crecimiento de los centros urbanos, con énfasis en la migración del campo a las ciudades (Negrón 1998: 78).

A finales de la década de 1980, la visión casi ‘apocalíptica’ del acelerado crecimiento urbano que diera sustento a políticas de inversión en el desarrollo rural, cedió paso a la perspectiva de la productividad urbana como crucial para el desarrollo nacional (World Bank 1991; UNCHS 1996).⁴⁸ En 1996, los países firmantes de la Declaración de Estambul coincidían en que:

...las ciudades y los pueblos son centros de civilización y fuente de desarrollo económico y del progreso social, cultural, espiritual y científico...

(Declaración de Estambul, Párrafo 2).

En esta nueva forma de ver la cuestión urbana, la idea de frenar la urbanización pierde peso frente a la realidad de ‘un mundo que inevitablemente se urbaniza’ y donde los centros urbanos tienen un rol significativo que cumplir en el desarrollo global. El cambio de lectura sobre la urbanización tiene consecuencias en el diseño de las políticas urbanas. La ‘visión estratégica’ formulada por Hábitat de Naciones Unidas en 2003 señala que:

En un mundo liberalizado en los negocios y las finanzas, las ciudades constituyen un punto focal de inversiones, comunicaciones, comercio, producción y consumo.⁴⁹

(UNCHS 2003: 3).

Está claro que las predicciones sobre la urbanización no fueron totalmente acertadas. Valladares y Prates (1993: 5) señalan que: a) el crecimiento urbano y poblacional ha desacelerado significativamente; b) las ciudades más importantes crecen a un ritmo menor de lo esperado; ciudades como México y San Pablo son ejemplos del proceso de reversión de la ‘tendencia de explosión metropolitana’; y c) la red urbana en la década de los noventa presenta una jerarquía rela-

tivamente balanceada de ciudades de tamaño medio que crecen en importancia.

Una proporción significativa del crecimiento de las ciudades con mayor grado de urbanización resulta de las acciones propias de la población con relación a la vivienda. Kagawa y Tukustra (2002: 58), hacen notar que los llamados asentamientos informales son más una norma que una excepción en las ciudades más importantes de los países “en desarrollo”.⁵⁰ En Bolivia, se estima que entre un 45 y 55 por ciento de la vivienda urbana, un promedio de 11.000 unidades por año, lo produce el “sector informal de la vivienda” (Clichevsky 2000: 13). Cuestiones macro-económicas, políticas estatales relacionadas al espacio urbano, y el funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda, son señalados como factores importantes detrás de este fenómeno.

Los debates sobre la *ciudad ilegal* o *informal* refieren a procesos de producción del hábitat al margen (deliberadamente o no) de los códigos de construcción, sistemas de planificación y de tenencia, y procedimientos formales, y que, en general, no cuentan con la participación de instituciones financieras y/o empresas constructoras para el diseño y la construcción de las soluciones. El número de personas que ocupa este tipo de viviendas sólo ha venido incrementando en los centros urbanos.⁵¹

La proposición dicotómica *ciudad legal* versus *ciudad ilegal* promueve la idea del hábitat al margen de los sistemas normativos y de regulación en términos de ‘ciudad no autorizada’. Las propuestas de erradicación de asentamientos *marginales, ilegales, informales*, fueron el resultado de esta forma de lectura del proceso de urbanización y de la producción del hábitat por esfuerzo propio. Las políticas de erradicación y de desalojos forzosos, tuvieron mayor auge en la década de los 70. (Clark y Ward 1978).⁵²

La sustitución de términos como *ilegal, marginal* por *informal* o *irregular*, refleja un cambio de percepción sobre las acciones propias de la población en la vivienda. La idea de dualidad implícita (correcto versus incorrecto) prevalece sin embargo, con influencia en la percepción de los gobernantes, diseñadores de políticas, planificadores urbanos, pero también de los ocupantes de estos asentamientos y este tipo de viviendas, y de la sociedad en su conjunto.

Los límites entre *ciudad legal* y *ciudad ilegal* son, sin embargo, difusos y difíciles de definir en la práctica. Fernández y Varley (1998: 15) señalan que “las formas ilegales

47 Castells (1980: xv) considera que la *ideología de lo urbano* ve al proceso de urbanización en ‘sociedades dependientes’ básicamente en términos demográficos, lo que da como resultado un visión del fenómeno como ‘problema y conduce a políticas de control demográfico; lo que según el autor es una visión muy limitada para comprender adecuadamente la cuestión urbana. Harris (1992: xii) comenta que en un sentido importante pareciera que la pobreza y otras manifestaciones sociales negativas son un problema de localización: la gente está en el lugar equivocado. Esto implica que los problemas sociales pueden ser remediados o al menos disminuidos significativamente a partir de la re-localización de la población.

48 El Banco Mundial señala que el 60% del valor de la producción y 80% del incremento en la producción en países ‘en desarrollo’ se genera en los centros urbanos (Harris 1992: xviii).

49 A lo largo del texto, todas las citas entre comillas son traducciones propias del inglés. Caso contrario corresponden al original en español.

50 Calderón (1999) refiere a San Pablo y Ciudad de México, entre las ciudades más grandes, y a Managua y San Salvador, en países menos poblados, como ejemplos donde alrededor del 50% de la población accede a la vivienda a través de mecanismos ‘informales’.

51 La amplia literatura al respecto muestra que entre el 50 y el 70 por ciento de la población urbana en la región accede a la vivienda a través de modalidades *no autorizadas* (Baros 1990, cit. Por Kagawa y Tukustra 2002: 58).

52 Lo que no quiere decir que acciones de erradicación y desalojos forzosos no sean una realidad cotidiana de los pobres urbanos en esta región. Para mayor información sobre el tema ver www.habitants.org

de producción de los terrenos y viviendas urbanas se observan con más frecuencia en las partes más privilegiadas de las ciudades del Tercer Mundo”. Las discusiones en términos de *legalidad/ilegalidad*, no menos sobre los asuntos que tienen que ver con la tenencia del suelo, han tendido a simplificar la problemática.

Las cuestiones de propiedad del suelo en el Sur son muy complejas y no pueden definirse tan fácilmente en términos de legal o ilegal, formal o informal.

(Payne 2002: 4).

Los límites entre hábitat legal e ilegal son difíciles de definir no sólo en el contexto de la misma ciudad, sino dentro los límites de un mismo barrio, o asentamiento particular. Las personas pueden estar viviendo en condiciones legales con relación al terreno, pero en condiciones ilegales en cuanto a la construcción de la vivienda. Es más, el hecho de tener propiedad legal sobre el suelo y la vivienda no significa que se estén cumpliendo con las regulaciones vigentes. Actos de corrupción o de manipulación política están a menudo detrás de la aparente condición de ‘legalidad’ en la vivienda (Payne 1997; 2002).

La propuesta de considerar la idea de ‘segmentos de mercado’ constituye un intento de superar la percepción dual y simplista *lega-/ilegal, formal-informal*. La propuesta recomienda el rechazo a definiciones sobre los mercados de suelo desde la perspectiva dual *ciudad formal versus ciudad informal*, en sentido de ciudades que coexisten en forma paralela, o de barrios normales contra barrios anormales, en tanto llevan implícita la percepción de que los ‘pobres’ funcionan en el marco de un mercado separado de suelo y vivienda, con límites claramente identificables.⁵³

En realidad, existe un solo mercado dividido en segmentos, no separados, pero como un continuo en términos de acceso y capacidad adquisitiva

(Ward 1998: 16).

Lo que hace particular a ‘un segmento del mercado’ es que ofrece posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda a población con niveles de ingreso que están por debajo de los requeridos por el ‘otro segmento del mercado’. La existencia del *hábitat no autorizado* tiene más que ver con las dificultades de los sistemas formales para ofertar soluciones habitacionales a los ‘pobres’, que con la voluntad de las personas de colocarse ‘fuera de la ley’ (Clichevsky 2000; Payne 2002). Los sistemas ‘informales’ de vivienda funcionan a través de mecanismos bastante cercanos a los ‘formales’, o, al menos, no totalmente separados de los sistemas políticos y administrativos (Rakodi 2003).

Ciudad ilegal y hábitat no autorizado pasaron a ser conceptos interrelacionados en los debates sobre el hábitat popular. La idea de que el hábitat hecho por esfuerzo propio está detrás de las condiciones habitacionales deficitarias y, por lo tanto, de que es en la *ciudad ilegal* donde el déficit

cualitativo tiene mayor incidencia es evidente. La necesidad de mejorar las condiciones del hábitat por esfuerzo propio emerge así como un nuevo desafío para gobernantes, hacedores de políticas y planificadores urbanos.

Las reformas estructurales de los 80 y 90 tuvieron impacto en las políticas dirigidas a sectores de menores ingresos y en las obligaciones del Estado en materia de vivienda. El nuevo rol de ‘facilitador’ del Estado promueve la idea de que los sistemas de regulación deben interferir lo menos posible el funcionamiento del mercado de la vivienda (World Bank 1993). La recomendación más difundida para mejorar el *hábitat no autorizado* es viabilizar el acceso al derecho propietario a los ‘informales’ (de Soto 1989; 2000).

Las propuestas de *regularización* están relacionadas con una nueva percepción sobre el hábitat popular. La producción de vivienda por esfuerzo propio pasa a ser vista como una ‘oportunidad’ para enfrentar el déficit de vivienda; y, el objetivo es ‘facilitar’ las inversiones de la población por medio del acceso a la legalidad en la tenencia. La idea del mejoramiento habitacional como consecuencia ‘obvia’ del acceso al derecho propietario, está implícita en esta perspectiva.

Posibilitar el acceso de los sectores de menores ingresos a créditos formales es central en las propuestas de *regularización* de organismos de cooperación internacional y de los gobiernos, lo que explica el énfasis en el tema del derecho propietario (World Bank 2000). De acuerdo a los promotores de la idea, como Hernando de Soto (1989; 2000), el acceso a créditos formales es uno de los logros más importantes de la titulación masiva para posibilitar acciones de mejoramiento habitacional.

La idea del derecho propietario y la *regularización* como cosas similares no es poco común, no sólo en la población, sino en profesionales que trabajan en el campo de la vivienda, así como en funcionarios de gobierno. La *regularización* entendida en términos de derecho propietario suele ser una condición de las instituciones para atender demandas de servicios básicos y facilidades comunales. Además, la idea corrientemente difundida es que la propiedad legal abre posibilidades de acceso a créditos formales.

Los argumentos detrás de la regularización de la tenencia como factor clave para el mejoramiento habitacional en asentamientos precarios, no tiene el sustento empírico necesario.⁵⁴ Los principales críticos de las ideas de de Soto (Riofrío 1996; Ward 1998; Payne 2000; Calderón 2002; Fernández 2002), sostienen que la titulación por sí misma no tiene posibilidad de:

- incentivar inversiones en construcción y mejoramiento habitacional;
- mejorar el acceso a canales de crédito formal;
- incrementar la recuperación de impuestos a las autoridades locales;

53 ‘Foro Internacional sobre Regularización y Mercado de Suelo, Conclusiones’. Medellín, 1998.

54 Los resultados de las políticas de *regularización* basadas en procesos de titulación masivos que fueron implementados en Perú entre 1996 y 2000, muestran que el número de créditos hipotecarios otorgados a personas beneficiadas con esta medida está muy por debajo de las expectativas iniciales (Calderón 2002).

- posibilitar el incremento de la influencia sobre los mercados de suelo y vivienda a las autoridades de desarrollo urbano;
- mejorar la eficiencia y equidad de esos mercados.

Los autores señalan que por diferentes razones, no en todos los casos, ni en todas las circunstancias, la población está interesada en los procedimientos de titulación. Una, por el sentimiento de seguridad en la tenencia que ya tienen sobre su propiedad, y que hace que el interés por los procesos de titulación normalmente demandantes de tiempo y de costos, sea poco. La otra, por el temor al incremento de impuestos como resultado de la formalización del derecho propietario.

Las propuestas basadas en la provisión de títulos de propiedad individual están más cuestionadas en estos días. La experiencia ha demostrado que la titulación no debe verse como la única forma de enfrentar la problemática del *hábitat no autorizado*, al menos no en la realidad compleja de los países ‘en desarrollo’ (Payne 2003).

Lungo (2001: 1–6) opina que los procesos de *regularización* del suelo en América Latina deben considerar cuatro componentes para su implementación: los efectos económicos de la regularización; la regularización de derechos y responsabilidades de los propietarios del suelo; la administración de los procesos de regularización y los vínculos entre la regularización y las inversiones públicas. Lungo señala que el funcionamiento de los ‘segmentos del mercado’ de suelo urbano ‘formal’ e ‘informal’ en la región demanda aún una mayor comprensión; esto incluye la necesidad de un mejor conocimiento sobre las consecuencias sociales, económicas y políticas de la expansión urbana no controlada.

La *regularización* forma parte del discurso sobre mejoramiento habitacional también en el caso boliviano. El discurso proviene en primera instancia de científicos sociales, profesionales y planificadores en el campo de la vivienda, no así, de la población que vive en *asentamientos no autorizados*. El discurso promueve una visión más o menos compartida, sobre el impacto positivo de la *regularización* – como sinónimo de titulación – en las condiciones habitacionales de los ‘pobres’ urbanos.

Mejoramiento habitacional: Discurso y práctica discursiva en la OTB-SJT

La ‘ilegalidad’ del asentamiento

La OTB-SJT pertenece a las áreas residenciales que se establecieron como producto de las reformas estructurales implementadas en el país en la década de los 80. Es evidente que instituciones del sistema formal han participado, de uno u otro modo, en el desarrollo de las diferentes áreas que hoy componen la OTB. Las transacciones comerciales con propiedades cuentan a menudo con la participación de profesionales en materia legal. A pesar de que el tipo de documentos que se usan no son totalmente reconocidos por las autoridades, ni por el sistema financiero formal, los procedimientos

en la compra-venta de propiedades, la participación de instituciones públicas y privadas, y el involucramiento de profesionales, dan el sentimiento de seguridad en la tenencia a la población. Es a partir de los debates sobre la *regularización* que muchos comenzaron a preguntarse sobre la situación de legalidad, o no, de su propiedad. El asunto de legalidad en la propiedad se percibe, en todo caso, de diferente manera por diferentes residentes de la OTB.

Nuestros títulos de propiedad fueron registrados en Derechos Reales⁵⁵ cuando el LAB nos dio estos terrenos para trasladarnos de los alrededores del aeropuerto...pagamos impuestos a la Municipalidad, no tenemos problemas con la regularización, ya somos propietarios

(Magda 2002/05; ARA).⁵⁶

Estoy seguro que este es mi lote porque está aprobado por Derechos Reales, es legal porque lo compré de Doña Mela Darrás y ella firmó los papeles...ahora ellos dicen que nos darán títulos, pero si ya tenemos títulos...ellos explican y yo no entiendo la necesidad de tener más papeles...Me pregunto si seremos más propietarios de lo que ya somos?

(Ciro 2002/08; AMD).

La regularización es la cosa más importante porque no nos sentimos propietarios porque no tenemos documentos que nos soporten, un testimonio de Derechos Reales o un sello de esta oficina...la gente no invierte ahora porque no se siente segura de su derecho propietario...

(Iris 2001/07; AMD).

La participación de profesionales y funcionarios del sector público y privado, así como de políticos, ha tenido que ver en el proceso de consolidación del barrio en todos estos años. El establecimiento de las diferentes áreas que componen a la OTB-SJT no hubiera sido posible sin la participación de otros actores, además de la propia población; no menos del gobierno central y local.

Los terrenos de la Cooperativa fueron otorgados como compensación del “gobierno revolucionario del 52” a los trabajadores de la Mina San José en la década de 1950. Los ‘Reasentados del Aeropuerto’ recibieron sus tierras como ‘compensación’ por parte de la empresa estatal LAB a fines de 1980. El grupo ‘Mela Darrás’ compró lotes de los propios terratenientes a inicios de 1990; y el cambio de uso de suelo de rural a urbano recibió la aprobación del Gobierno Municipal con la condición de cumplir el requisito de cesiones para ‘áreas verdes y espacios públicos’. Los ‘ex cuidadores’ de la tierra de la Cooperativa ganaron el derecho a los lotes de los que son propietarios, por medio de juicios en los que el sistema legal estuvo involucrado.

En todos estos años, la compra-venta de propiedades y el acceso a la vivienda a través de otro tipo de modalidades *no*

55 Institución pública de registro de propiedades inmobiliarias vinculada a la estructura municipal.

56 En caso de considerar necesaria la especificación, se utilizarán las siguientes siglas para indicar la pertenencia de los entrevistados a las diferentes áreas de la OTB: Cooperativa (AC), Mela Darrás (AMD), Reasentados del Aeropuerto (ARA), ex cuidadores de la tierra de la Cooperativa (ExC).

autorizadas se han dado lugar en las diferentes áreas de la OTB-SJT, siguiendo prácticas similares a las del sector formal de la vivienda. Y, a pesar de que los propietarios aceptaron documentos como la “minuta” o “hijuela” cuando hicieron las transacciones, hoy tienen dudas de su aceptación por posibles interesados en el futuro. Asunto vinculado con el hecho de que el barrio está ‘oficialmente’ calificado como ‘asentamiento irregular’ por el Gobierno Municipal, lo que es usado como argumento por compradores para negociar precios más bajos de las propiedades.

Yo tengo título de propiedad y pago impuestos, un abogado me ayudó con la compra...nadie puede moverme de acá, ese no es el problema... necesito seguridad en la tenencia para el futuro...si quiero vender un día, entonces el ‘derecho propietario’ será clave, el comprador no podrá decir que no tengo los ‘papeles legales’...

(Carmelo 2002/05; AMD).

Hay compradores, hay gente que me ruegan para comprar mi casa... pero los documentos son un problema, cuando dije que sólo tengo la ‘minuta’, la mujer interesada dijo que su abogada no aceptaría este documento, que tal vez sería difícil vender luego...

(Celina 20001/07, AC).

Modalidades usadas antes para la compra-venta de propiedad pasaron a percibirse como ‘ilegales’ por la población, como producto de las Reformas de Segunda Generación de la década de los 90. La LPP y la LDA dieron marco a la estructuración y funcionamiento de la OTB-SJT como unidad administrativa y de gestión del Municipio Cercado, e hicieron de la titulación (*regularización*) una exigencia prioritaria para sus habitantes. La demanda de regularización de la población como una cuestión prioritaria, está muy vinculada con la demanda de estatus legal del asentamiento proveniente del sector formal para extender servicios de infraestructura básica a la OTB.

El ingeniero de SEMAPA estuvo acá personalmente y explicó que tan pronto tengamos el estatus legal ellos harán los esfuerzos necesarios para realizar las extensiones de agua corriente y alcantarillado a la OTB...el barrio que está al otro lado del Río Tamborada, tiene ya acceso a estos servicios, entonces esto no es imposible, pero necesitamos la regularización primero...

(Renato 2002/03; dirigente).

SEMAPA dijo que no tendremos agua potable hasta que no tengamos clarificada la cuestión del derecho propietario de nuestras casas, necesitamos los títulos...

(Isaura 2001/07; AC).

En este sentido, el sentimiento de ‘no legalidad’ de la gente sobre su propiedad es, en gran medida, un efecto de verdad del discurso sobre mejoramiento habitacional que circula desde las instancias ‘formales’, y que tienen a la *regularización* como mensaje central.

Regularización, derecho propietario y mejoramiento habitacional

El uso del término regularización por los residentes la OTB-SJT, no es poco común. Las demandas de mejoramiento habitacional están vinculadas a la *regularización*, en términos de acceso al derecho propietario. En la percepción de los residentes, la posibilidad de acceder a servicios como agua potable y alcantarillado, depende de la cuestión de legalidad en la tenencia, en la medida en que este es el ‘mensaje oficial’ que reciben.

Sin embargo, los problemas que tienen que ver con la calidad habitacional en la OTB-SJT van más allá de cuestiones de legalidad o ilegalidad en la propiedad. Las demandas de *regularización* con énfasis en el derecho propietario, echan sombra a otros aspectos que los residentes del barrio consideran importante resolver para sentir que ‘vale la pena’ vivir en este lugar. Las prioridades que hacen las personas, tienen que ver con el impacto cotidiano de los problemas sobre su calidad de vida.

Por supuesto que el agua potable y el alcantarillado son importantes, pero también es importante detener los altos niveles de criminalidad por las ‘chicherías’...las muchachas y las mujeres tienen miedo salir de noche...tenemos que hacer algo para que los jóvenes encuentren algo mejor que hacer que beber alcohol y crear problemas...

(Ramón 2001/08; dirigente).

Estoy más preocupada por mis hijos, cerramos las ventanas en las noches para que no inhalen aire contaminado, pero aún se siente el olor porque es muy fuerte, sobre todo cuando están quemando ladrillo en las noches que hay viento...

(Sabina 2002/05; AC).

Los hermosos parques que tiene la ciudad son buenos, pero quedan muy lejos de acá. Necesitamos parques más pequeños cerca de las casas, así los niños pueden estar seguros y nosotros podemos tener control sobre ellos...

(Ciro 2002/08).

La provisión de títulos de propiedad sobre los lotes tiene el riesgo de que la cuestión del mejoramiento habitacional se convierta en un asunto aún más individual. Lo cierto es que más allá de los conflictos internos que hoy se perciben, el único grupo que proporciona un sentimiento de ‘comunidad’ es el de la Cooperativa, y es el único que mantiene un cierto principio de propiedad colectiva sobre el terreno. Este grupo ha sido, sin duda, la fuerza motriz para lograr gran parte de las mejoras del área residencial hasta el presente.

El sentimiento de que ‘cada quien se arregle como mejor pueda’ es más claro en las personas que han accedido individualmente a su propiedad, lo que incluye a segundos y terceros compradores en el área de la Cooperativa. Lo que pone en duda a la titulación, por sí misma, como un medio para lograr mejoras en la calidad del hábitat en áreas como la del estudio, sobre todo si se considera que el discurso so-

bre *mejoramiento habitacional* está hoy vinculado al tema de la participación social.

La *regularización*, tal como está propuesta, deja de lado sistemas de tenencia y de acceso a la vivienda que también requieren mejoras. Los inquilinos, cuidadores, ‘allegados’, ‘anticrecistas’,⁵⁷ acceden a la vivienda a través de sistemas alternativos con menos recursos económicos que los propietarios, pero con soluciones que están lejos de poder calificarse como ‘adecuadas’. Son modalidades que suelen ser la única posibilidad de resolver la necesidad habitacional de muchos hogares, o que son considerada como una mejor opción por diversas razones, lo que no quiere decir que no demanden también políticas para lograr su funcionamiento adecuado. La situación de estos hogares podría empeorar si el mejoramiento habitacional está focalizado sólo en el tema de la propiedad. El incremento de alquileres en el barrio vecino Villa México luego de su *regularización*, ejemplifica este posible escenario.

Me hace falta todo...si quiero comprar algo, no tengo dinero...quisiera tener mi propia casa, como inquilino o cuidador es imposible vivir bien...no puedo moverme a ningún lado de esta casa, como cuidador debo permanecer noche y día acá...

(Germania 2002/08; cuidadora).

Yo no quiero tener casa propia, como propietario uno necesita pagar impuestos, mi padre piensa que estaba mejor cuando no era propietario, es más caro ser propietario que vivir en ‘anticrético’, me dice...

(Amanda 2002/08; anticrecista).

Quisiera trasladarme a un lugar donde tuviera mejor suerte con mi tienda, pero mientras el dueño no me devuelva el dinero del ‘anticrético’ es imposible...

(Daisy 2002/05).

Es horrible vivir como inquilino, particularmente si se comparte la casa con otros inquilinos y con el propietario de la casa, no podíamos atrasarnos ni un día con el alquiler...no podíamos llegar tarde que nos cerraban la puerta...teníamos que compartir el baño con otra gente que vivía en la casa...

(Carmelo 2002/05).

Resolver el asunto de legalidad en la propiedad tendría un impacto limitado si un grupo importante de la población no está incluido en las mejoras habitacionales.⁵⁸ Esto quiere decir mejorar el hábitat (la vivienda y del asentamiento) para todos los residentes de la OTB-SJT. El mejoramiento habitacional demanda acciones que van más allá del derecho propietario; es más, la seguridad en la tenencia no necesariamente está vinculada a la titulación. El tipo de mejoras que la gente prioriza puede depender de cuestiones como el sexo, edad, capacidad física, situación económica, nivel de educación, credo, tiempo de residencia en la ciudad, entre otros.

Los jóvenes necesitamos lugar decente para reunirnos, la ‘chichería no es el mejor lugar, y menos si estamos haciendo campañas para que los jóvenes dejen de beber...

(Gerardo 2002/03; dirigente juvenil).

Necesitamos parques más cerca de nuestras casas así los niños pueden estar a salvo y nosotros los podemos controlar...

(Antonio 2001/04).

Por supuesto que el agua potable y el alcantarillado son importantes, pero también es importante parar los altos niveles de criminalidad a causa de las ‘chicherías’ ... las muchachas y las mujeres tienen miedo de salir por las noches...

(Ramón 2001/08).

Pero, cuando la gente habla de *regularización* se refiere exclusivamente al derecho propietario. Las personas suelen decir que la titulación es lo más importante cuando hablan de mejoramiento habitacional. Lo cual está vinculado con la percepción de lo que será posible lograr con la *regularización* cuando se implemente, aún cuando esta expectativa no esté totalmente ajustada a la realidad.

Con los títulos de la casa y del lote podemos construir como queremos...mis nuevos cuartos estarán al frente de la casa...necesito los títulos para conseguir préstamos para mejorar mi casa, sin los títulos no puedo pedir préstamo...

(Eulogia 2001/07; AC; 54 años, desocupada).

El título de propiedad es visto por la población como una posibilidad de obtener créditos formales, en tanto este es el ‘mensaje’ implícito en el discurso oficial. En la práctica, el derecho propietario servirá de poco para la mayoría, considerando los requisitos de las instituciones de financiamiento para otorgar créditos. Los índices de desocupación, los bajos ingresos y el bajo nivel de educación, hablan en contra de la posibilidad de acceso a créditos formales, al menos en las condiciones que éstos funcionan hoy. Por otro lado, no es poco corriente que la gente sienta temor a involucrarse con instituciones financieras, no sólo porque desconocen su funcionamiento, sino por las consecuencias en caso de no poder cumplir con las obligaciones.

Los documentos legales pueden ser usados para préstamos bancarios y otro tipo de cosas para lo que son útiles...sería lindo recibir dinero para mejorar la casa, pero hipotecar la propiedad puede ser riesgoso, uno puede perder su propiedad también...

(Lorena 2002/05; ama de casa).

Para pedir préstamos los títulos son necesarios... pero yo no quisiera pedir un préstamo grande, porque si el préstamo es grande puedo perder mi casa si no puedo pagar el dinero de vuelta...

(Celina 2001/07; ama de casa).

57 Personas que viven en contrato ‘anticrético’. Ver pie de página 38.

58 Sobre las diferentes modalidades de acceso a la vivienda que hay en la OTB-SJT ver Sección 2.

La *regularización*, como está propuesta, tiene una perspectiva estrecha comparada con las necesidades de mejoramiento habitacional que existen en la OTB-SJT; y, está lejos de poder ser una ‘solución’ para las necesidades de la gente que accede a la vivienda a través de modalidades que no son necesariamente la propiedad. Por otro lado, el riesgo de que el discurso sobre *mejoramiento habitacional*, tal como circula, cree falsas expectativas con relación a la *regularización*, es evidente.

¿Quién demanda derecho propietario?

Mejoramiento habitacional puede significar diferentes cosas para diferentes personas en la OTB-SJT. Pero la percepción bastante generalizada de los residentes sobre su situación de ‘no legalidad’ ha convertido a la *regularización*, como sinónimo de titulación, en una demanda de alta prioridad. La posibilidad de resolver necesidades como el acceso al agua potable y alcantarillado está detrás de esta demanda ‘desde abajo’, en tanto la condición ‘irregular’ del asentamiento está detrás de la negativa de las instituciones públicas para extender estos servicios a la OTB-SJT.

Las expectativas sobre la *regularización* no están necesariamente relacionadas con lo que sucederá en la práctica, considerando la situación de la mayoría de la población de la OTB-SJT. La distancia entre lo que se espera y lo que será posible, al menos en los términos que se propone la *regularización*, es grande. El porcentaje de áreas ‘formales’ que aún no cuentan con servicios de agua potable y alcantarillado a través de SEMAPA, es un indicador de las dificultades de acceso a estos servicios que se tendrán, aún cuando el tema de legalidad en la tenencia esté resuelto.

El requisito de legalidad en la tenencia viene, en primera instancia, de los sistemas formales (Concejo Municipal, SEMAPA). A pesar de esto, la población enfrenta una serie de obstáculos cuando intenta cumplir con este requisito. Entre otros, debido a que los reglamentos que el gobierno municipal propone para el proceso de *regularización* de estas áreas residenciales, son similares a los usados en áreas planificadas y desarrolladas a través de modalidades ‘formales’. Lo que constituye una barrera para procesos de producción del hábitat por esfuerzo propio. Además, el conocimiento de estas realidades es normalmente limitado para dar respuestas adecuadas a los problemas particulares, lo que puede tener un impacto negativo para las relaciones sociales al micro nivel.

El argumento de la falta de áreas verdes y espacios públicos de las autoridades para no viabilizar el proceso de *regularización*, incrementó los problemas ya existentes entre los diferentes grupos al interior de la OTB-SJT. Las implicaciones que tendrá la titulación – piedra angular de la *regularización* – es percibida de manera diferente por los diferentes grupos, de acuerdo a los efectos que piensan que ésta tendrá en su situación particular.

Ellos fraccionaron y vendieron todos los terrenos accesibles...nosotros tenemos problemas porque hacen falta áreas verdes para el proceso de regularización...la Cooperativa tiene tantos lotes baldíos,

por qué ellos no lo usan para las negociaciones con la Municipalidad?... (Emilia 2001/07; AMD).

Nosotros no estamos en los planes de urbanización que están haciendo porque tenemos problemas con la Casa Municipal 9, ellos quieren abrir calles a través de nuestros lotes, pero nuestros lotes ya son tan angostos!...nos quieren forzar, pero ninguno del grupo de los Reasentados aceptará esto... (Rosaura 2002/05; ARA).

No todas las personas que habitan en el barrio opinan de manera similar sobre el proceso de *regularización*, lo cual está también relacionado con las diferentes formas de acceso a la vivienda que existen. Aún entre los ‘propietarios’, hay quienes creen que el acceso a títulos de propiedad implicará sólo el incremento de impuestos y tendrá impacto negativo sobre su situación económica ya bastante precaria.

A la vez que nuestro lugar se valoriza más hay que pagar más impuestos, sobre lo que no hay fuentes de trabajo, no hay cómo vivir la vida, entonces la gente vela por sus intereses, no quiere participar... a ratos pienso que por una parte es bueno y por otra parte es malo lo de la regularización... (Julian 2002/05; AC).

Vamos a ir a la pobreza más porque la Alcaldía nos va a cobrar más, en cambio cuando todavía está así, pues no... por decir si hay alcantarillado hay que pagar cada mensual, hay que pagar el agua de la pila, hasta el baño hay que pagar... (Ciro 2002/08; AMD).

Muchas dificultades que impiden que las cosas funcionen mejor tienen que ver con decisiones que toman las autoridades. La realidad se tiende a simplificar y ver desde una perspectiva eminentemente macro, por quienes toman decisiones y diseñan políticas. La diferencia con las propuestas del pasado, es que el tema del derecho propietario es hoy la ‘receta’, sin importar dónde y cuando su aplicación es buena para curar la ‘enfermedad’. No solamente la ‘visión generalizadora’ de la propuesta es similar, sino que la vulnerabilidad a la manipulación política, característica de la problemática del hábitat popular en la región, persiste.

Hicimos la promesa en las últimas elecciones municipales y tenemos que cumplirla para tener algún chance en las elecciones que vienen, por eso es importante la regularización... (Renato 2001/08; funcionario de la CM9).

A pesar de que la demanda de *regularización* viene aparentemente ‘desde abajo’ es, en primera instancia, un requisito ‘desde arriba’, tal como muestra el discurso que circula actualmente en el país. El discurso de la gente que habita en la OTB-SJT es, en este sentido, un resultado (*efecto de verdad*) del discurso de las instancias de gobierno central y local (políticas).

La participación de las ‘comunidades’ suele ser un componente de los programas de mejoramiento habitacional en la actualidad. El nivel y calidad de la participación pueden

presentar variaciones cualitativas importantes de caso a caso y en muchas situaciones el objetivo de la participación puede ser más bien nominal. En todo caso, el discurso sobre la *participación social* forma parte de los discursos que circulan con relación al mejoramiento de la calidad de vida de los ‘pobres’ también en Bolivia, esto incluye la participación en cuestiones de *mejoramiento habitacional*.

Discurso y práctica discursiva sobre participación social

La *participación* y lo *participativo* forman parte del lenguaje del desarrollo en el contexto de América Latina desde hace algunas décadas. El discurso sobre la participación aboga por un papel activo de los anteriormente excluidos en los procesos de toma de decisión sobre ‘asuntos que afectan sus vidas’, como un medio para garantizar mejores resultados de los proyectos y programas de desarrollo. La participación refiere a relaciones sociales tal como está planteada en el discurso del desarrollo. En este sentido, la participación y lo participativo tienen que ver con relaciones de poder en la sociedad.

Las discusiones asocian a la participación con una forma particular de interpretar el poder y, por tanto, tratan el tema en términos de acceso al mismo por parte de los antes excluidos de su posesión. Una visión del poder como algo localizado en un lugar definido de la esfera social o como algo que está en manos (o no) de algún sector o grupo particular. El *abordaje desde abajo* y el *empoderamiento* son nociones asociadas a esta idea del poder.

Las propuestas participativas promueven la perspectiva ‘desde abajo’, en referencia a la inclusión de un conocimiento particular – *conocimiento local* – de los grupos excluidos anteriormente de los procesos de toma de decisión: ‘comunidades’, ‘pobres’, ‘sin poder’. Propuestas como el *abordaje desde abajo*, *empoderamiento*, y *conocimiento local*, están vinculados a la idea de ‘comunidad’ como una realidad homogénea y exenta de conflictos a su interior y que, como consecuencia, obvia el hecho de que las relaciones de poder son también parte de la realidad al micro-nivel.

La idea de la *participación social* vinculada al poder y al conocimiento, de la manera que emerge en el discurso, parte de supuestos que demandan mayor precisión contextual. Los conflictos de poder pueden incrementarse al interior de las ‘comunidades’, como efecto de procesos participativos impulsados ‘desde afuera’ (arriba), en detrimento de los más vulnerables.

La idea del *conocimiento local* refiere, además, a un tipo de conocimiento que está a salvo de influencias ‘externas’, y que representa en todo momento los intereses de todos los miembros de la ‘comunidad’. Supuesto que no toma en cuenta el hecho de que los discursos tienen incidencia (*efectos de verdad*) en la percepción de las personas, ni que los procesos de *identificación de necesidades* pueden influir en el *conocimiento local*; tal como las evidencias empíricas del estudio lo demuestran.

El discurso sobre participación social

Los términos participación y participativo comenzaron a usarse con mayor frecuencia en el discurso del desarrollo en la segunda mitad del siglo pasado⁵⁹ (Cooke y Kothari 2002; Sachs 1996; Rahnema 1996). Lo cual no significa que el sentido más amplio de ‘tomar parte’ o ‘ser parte’ no tenga una historia mucho más larga en el lenguaje de la humanidad (Baltodano 1997).⁶⁰ Las discusiones sobre la genealogía del concepto participación de Henkel y Stirrat (2001) dirigen su atención a las connotaciones que tuvo el concepto alguna vez y que subsisten subterráneamente en su uso actual.⁶¹

Las raíces de la participación comunitaria pueden encontrarse en la descomposición progresiva de los dos paradigmas de desarrollo prevaletentes en el siglo XX: el socialismo centralmente planificado y el capitalismo de mercado (Kaufman 1997: 4). El hecho de hacer participe a la gente en el diseño, formulación e implementación de proyectos de desarrollo habitacional es visto esencial para sus posibilidades de éxito, tanto por el modelo capitalista de mercado como por el socialista de estado (ibid).

Rahnema (1996: 116) observa que la participación puede ser transitiva o intransitiva; moral, amoral o inmoral; forzada o libre; manipulada o espontánea. Según este autor, los principios de la participación y lo participativo no son ideológicamente neutrales, y que si bien estas palabras se asocian a menudo con fines positivos, el acto de tomar parte puede también tener propósitos negativos. Es más, el ‘tomar parte’ es a menudo percibido como un acto libre o voluntario, aunque esto no necesariamente sea siempre así.⁶²

La Investigación-Acción Participativa (IAP, o PAR)⁶³ fue introducida en Asia y América Latina en la década de 1970. Orlando Fals-Borda (1988: 2) señala que el intento era lograr el poder, un tipo especial de poder – el poder del pueblo – que pertenece a las clases y grupos oprimidos y explotados, y a sus organizaciones. Los investigadores del PAR y los activistas de la participación popular vieron esto como una metodología en el marco de un proceso existencial total,

59 Según el Oxford English Dictionary, “la participación es la acción o el hecho de tomar parte, de tener parte en o de formar parte de” (cit. en Rahnema 1996: 195).

60 Las raíces de la idea de participar vinculada al accionar colectivo y no individual se remontan, sin embargo, a los movimientos de liberación en Europa durante los siglos XVIII y XIX y con anterioridad al movimiento reformista de Lutero (Baltodano 1997).

61 La relevancia de las raíces religiosas de la idea de la participación está vinculada por los autores con la Reforma Protestante, la misma, que no sólo hizo posible la participación directa de los creyentes, sino que puso un imperativo moral a la participación; la salvación sólo era alcanzable a través de la participación activa de los individuos en los deberes de la comunidad.

62 En cuanto a los aspectos de manipulación o de espontaneidad referidos a la participación, Rahnema (1996: 116.) hace notar que las personas pueden tomar acciones inspiradas o dirigidas por centros que están fuera de su control, sin sentirse forzadas a participar y aún ignorando los fines últimos de su participación.

63 La sigla PAR corresponde en inglés a Participatory Action Research.

como un medio de iniciar procesos de cambio social por la misma gente, a partir de sus propias percepciones de la realidad.

El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) definió la participación popular como “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y movimientos por parte de aquellos hasta el momento excluidos de tal control” (Stiefel y Wolfe 1984: 12).

Sherry Arnstein (1969) señala que la participación puede ser de diferentes tipos, de acuerdo al rol de la población en el proceso participativo y del tipo de relaciones establecidas entre los involucrados. La autora menciona tres tipos de participación: ‘no-participación’, cuando los ciudadanos no tienen un papel activo y las relaciones son de tipo terapéutico o de manipulación; ‘participación simbólica’ cuando el objetivo es informar y consultar a los ciudadanos; ‘participación real’ cuando los ciudadanos tienen el control del proceso participativo y las relaciones son de poder delegado y de sociedad (partnership).

Para muchos autores, lo central de la participación popular tiene que ver con el poder, con un tipo de poder que es ejercido por algunas personas sobre otras, y por algunas clases sobre otras. Pears y Stiefel (1979: 5) hablan de la participación como un medio para la redistribución del control de los recursos y del poder a favor de aquellos antes marginados. Westergaard (1986: 25) ve a la participación popular como esfuerzos colectivos para que los grupos y movimientos anteriormente excluidos incrementen y ejerzan el control sobre los recursos y las instituciones, y hace hincapié en la dimensión colectiva de la participación. Por su parte Rahnama (1996: 120) opina que la noción de participación popular fue propuesta para proporcionar al desarrollo de una nueva fuente de legitimación frente a sus fracasos. Para Giuletta Fadda (1998) el uso ideológico de la participación la vació de contenido.

Los argumentos sobre la necesidad de desarrollo participativo que provienen de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas, son muchos en estos días (World Bank 1996; UNCHS 1996; IDB 2002). Si bien la presión de las bases por procesos más democráticos y participativos es la que aparentemente da soporte a este interés, lo cierto es que estas demandas no son nuevas. Lo que es nuevo es que las propuestas ‘desde abajo’ son ahora consideradas relevantes y, más aún, son entendidas como un requisito necesario para lograr mejores resultados del ‘desarrollo’. El ‘libro de consulta sobre participación’ define a ésta como:

...proceso por el cual las personas y entidades que tienen un interés legítimo (stakeholders) ejercen influencia y participan en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan... (World Bank 1996: Chapter I).

Los enunciados sobre la participación en cuestiones del hábitat popular comenzaron a circular más frecuentemente en la segunda mitad del siglo pasado. Las Conferencias de Van-

couver (1976) y Estambul (1996) establecieron la participación como un componente importante en programas y proyectos de vivienda para sectores de menores ingresos. Y, en Hábitat II la participación social fue un requisito para calificar a los proyectos o programas de vivienda como ‘Mejores Prácticas’.

Los objetivos de la participación pueden entrar en colisión con la práctica. Pimple y John (2001: 28) hacen notar que la campaña para una ‘Buena Gobernabilidad Urbana’ de Hábitat aboga por la promoción de la autonomía local y por la devolución del poder a los niveles más cercanos a la población como algo deseable para una buena gobernabilidad. Los autores señalan sin embargo que estas iniciativas son invalidadas por la tendencia creciente hacia la privatización de servicios e instalaciones que ponen a los ‘pobres’ particularmente en desventaja con relación al acceso a servicios, en tanto que los recursos públicos pasan a estar lejos del control de las autoridades locales y de las comunidades.

Rahnama (1996: 117–121) señala que hay al menos seis razones detrás del creciente interés por la participación:

- el concepto ya no es percibido como una amenaza,
- se ha vuelto un lema publicitario políticamente atractivo;
- se ha convertido en una proposición económicamente tentadora;
- se la percibe como un instrumento de mayor eficacia así como una nueva fuente de inversión;
- se está convirtiendo en un buen mecanismo para recaudar fondos;
- un concepto ampliado de la participación podría ayudar al sector privado a involucrarse directamente en el negocio del desarrollo.

El discurso sobre la participación habla de cambiar la perspectiva ‘desde arriba’. Se subraya la necesidad de incluir a ‘la población’ ‘las comunidades’, ‘los sin poder’, en los procesos de toma de decisión para hacer posible su *empoderamiento*. El discurso aboga por la identificación de las necesidades y demandas de la población a través de procesos participativos. El conocimiento de la población (*conocimiento local*) debe considerarse para el mejor rendimiento de los proyectos de desarrollo.

Kaufman (1997) considera a la participación como un concepto a menudo muy amplio y muy vago, y señala la necesidad de comprender más profundamente el rol y potencialidades de la participación comunitaria como un medio efectivo de tomar parte, tomar decisiones, y de administrar estructuras. Estructuras capaces de dar respuesta a los problemas de una comunidad y una nación, sobre todo cuando se trata de sociedades en las que una minoría controla al poder y la mayoría no accede a: “medios efectivos de poder político; medios suficientes de producción económica, y carece de educación, entrenamiento, autoestima y autoconfianza para involucrarse activamente en el proceso de cambio” (Kaufman 1997: 6).

La idea de un grupo bien definido, la ‘minoría’ (una clase particular, un grupo, estrato social, o elite burocrática) que

controla el poder, de otro grupo claramente identificable, la mayoría, que hoy no lo controla, pero que puede o quiere hacerlo en el futuro, puede dar lugar a dificultades para comprender el funcionamiento de las relaciones de poder en la sociedad (Foucault 1980; Morey 2001). Lo cual es particularmente relevante cuando los enunciados están relacionados con el tema del *empoderamiento*.

La idea del poder como algo que puede poseerse o controlarse por algún grupo bien definido es diferente de la visión pluralista que tiene Foucault sobre el poder (Waltzer 1998). Una visión del poder como “algo ejercido desde puntos innumerables” y “que sucede en cada momento en pequeñas partes individuales, en una especie de red,” y que “las personas siempre están en posición de ejercer poder y de que se ejerza poder sobre ellas” (Waltzer 1998: 65).

Henkel y Stirrat (2001: 178) consideran que el concepto de *empoderamiento* no como algo tan liberador como la nueva ortodoxia sugiere y señalan que la pregunta no es tanto cómo la gente puede ser empoderada, sino *para qué?*

Los abordajes participativos configuran identidades individuales, ‘empoderando’ a los participantes ‘a tomar parte en el sector moderno de las sociedades en desarrollo’. Este empoderamiento es por tanto equivalente, en términos foucaultianos, al sometimiento (cit. en Cooke y Kotary 2002: 12–13).

En cuanto a la participación y al empoderamiento como ‘medios’ o ‘fines’, Holcombe (1995:17) cita los argumentos de Peter Oakley para que los ‘pobres’ sean incluidos en las etapas de diseño e implementación de los proyectos:

- mejor información para el diseño de los proyectos; retroalimentación para el ajuste de los mismos;
- adecuación de los programas a las condiciones locales;
- habilidad para utilizar los conocimientos técnicos y los recursos locales;
- uso más eficiente de los servicios gubernamentales existentes y mejoramiento de su acceso a los pobres;
- mejor cooperación de los supuestos beneficiarios.

La connotación positiva de estos argumentos con relación a los resultados que se esperan de los procesos participativos, y el sentimiento de homogeneidad que se tienen de los grupos que son objetivo de la participación, es evidente. El creer que cada individuo en la ‘comunidad’ – los ‘sin poder’ o los ‘pobres’ – son excluidos y no acceden al poder de manera similar, es un resultado de esta perspectiva, así como es la idea de que dentro de este tipo de categorías todos los individuos se sienten parte de esa entidad homogénea (comunidad).

“El concepto *comunidad* es usado más a menudo por el Estado y por otras organizaciones que por la propia población, y que lleva consigo una connotación de consenso y de necesidades determinadas en el marco de parámetros que son puestos por agentes externos” (cit. por Mohan 2002:

160). Propuestas tales como *conocimiento local* e *identificación de necesidades* están vinculadas con esta idea de ‘comunidad’ que se maneja.

El discurso sobre la participación sugiere que el *conocimiento local* debe ser incluido para revertir las anteriores prácticas ‘desde arriba’ y posibilitar el *empoderamiento* de los de abajo. Lo que tiene implícita la idea de que la población no sólo ‘sabe mejor’ acerca de sus problemas, sino que tiene una idea clara sobre la mejor forma de resolverlos. Los agentes de los proyectos necesitan, por tanto, escuchar y aprender de los usuarios de los mismos para identificar sus necesidades.

En discusiones sobre las experiencias con el PRA⁶⁴ en proyectos rurales en la India, David Mosse (2002: 19–23) señala una serie de factores que revelan la visión prejuiciosa sobre el ‘conocimiento de la gente’ en el desarrollo participativo:

- la estructuración del conocimiento por relaciones de poder local,
- la expresión de agendas externas como ‘conocimiento local’,
- la confabulación local en los procesos de consenso en la planificación y,
- la manipulación directa de la ‘planificación de la población’ por los agentes de los proyectos.

El punto crítico está en que lo que se considera como *conocimiento local* es un resultado construido en el contexto de la planificación y refleja relaciones sociales que los sistemas de planificación acarrear.

...la manera en que se lee o presenta el ‘conocimiento local’ (como necesidades, intereses, prioridades o planes, de la comunidad) es una construcción del contexto de la planificación, detrás del cual se disimulan micro-políticas complejas de producción y uso de conocimiento...

(Mosse 2002: 17, 19).

La participación frecuentemente sirve para sostener y reforzar estructuras económicas, políticas y sociales no equitativas en detrimento de los grupos marginalizados (Hilyard 2002: 57–70). Y, en muchos casos, los proyectos que pretenden incrementar la participación pública o descentralizar el poder, terminan por excluir a la ‘población foco’ y fortalecer a élites y relaciones de poder local que los planificadores no tenían ni idea que existían.

El hecho de que las opciones y puntos de vista de todos los participantes no siempre sean tomados en cuenta puede depender de varios factores. Puede tener que ver con relaciones de poder dentro los grupos (micro-nivel), o de los grupos con agentes externos, las cuales son pocas veces democráticas y ‘horizontales’. Por otro lado, la interacción ‘cara a cara’ que demanda la participación no es siempre un remedio y puede, por cierto, empeorar las cosas.

64 El Participatory Rural Appraisal (PRA) junto con el Beneficiary Assessment (BA) y el Social Analysis están entre las metodologías participativas más usadas por organismos como el Banco Mundial.

La gente no es empoderada en el sentido de recibir el control de su propio desarrollo si toma decisiones con las que no está de acuerdo, pero que se siente incapaz de refutar públicamente.

(Cooke 2002: 111).

La falta de información puede resultar en la falta de conocimiento suficiente sobre cosas de gran importancia para la calidad de vida de las personas. La suposición de que el conocimiento de la gente es por sí solo suficiente para lograr mejores resultados en los proyectos de desarrollo puede, en este contexto, ser falsa. Existe el riesgo de mistificar el conocimiento local como garantía para lograr mejores resultados, y puede ser la base de ideas equivocadas sobre lo que realmente es posible lograr con la participación.

La participación permite a la gente local hablar por sí misma. Después de todo, ellos son los ‘expertos’ en lo que quieren y necesitan. A través de la participación, los expertos abrirán otras posibilidades a la gente local para la incorporación de su propia capacidad. La gente local es además, experta única en cuanto a lo que quieren cambiar, en qué medida, y cómo. (World Bank 1996: Chapter III).

Hay puntos de vista críticos que cuestionan los alcances reales de la participación en la práctica. Esto incluye la opinión de profesionales e investigadores del mundo académico, y de activistas y prácticos involucrados en proyectos y programas de desarrollo. Las voces a favor o en contra provienen pocas veces de la gente que se considera sujeto de la acción participativa (el discurso silenciado), como es el caso de los residentes de la OTB seleccionada como caso de estudio.

Participación Social:

Discurso y práctica discursiva en la OTB-SJT

Cuestiones de poder y de empoderamiento al micro-nivel

Con la implementación de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa se incrementaron los conflictos de poder al interior de la OTB-SJT. Y si bien los factores que dieron lugar a esta situación no están limitados a la aplicación de estas leyes, lo cierto es que las propuestas participativas tienen marcos de referencia muy generales y adolecen a menudo de flexibilidad para enfrentar la diversidad de situaciones que obviamente existen en la realidad.

Las diferencias en el proceso de asentamiento de los tres ‘grupos’ más importantes que conforman la OTB-SJT, no estuvieron en consideración al momento de estructurar esta nueva unidad administrativa y organizacional del Distrito 9. Esto a pesar de que la modalidad de acceso al suelo y la vivienda, ha tenido un peso gravitante en la formación de las identidades grupales – entre otras cosas respecto al sentimiento de pertenencia – y ha tenido incidencia en las relaciones sociales tanto al interior de cada grupo, como de cada uno de estos con el ‘exterior’ (los ‘otros grupos’, las autoridades, las instituciones, la cooperación internacional).

65 Planes Operativos Anuales (Ver Sección 1, sobre la LPP).

66 Antonio tiene una larga ‘carrera’ como dirigentes primero de la Cooperativa y luego de la OTB, fue dirigente del sindicato de trabajadores de la Mina San José y también miembro de la Central Obrera Departamental de Oruro COD.

La estructura OTB forma parte de los instrumentos destinados a poner en práctica la descentralización y la participación ciudadana como requisito de las nuevas leyes en vigencia. La ‘comunidad’ OTB-SJT es, en ese sentido, el resultado (*efecto práctico*) de decisiones ‘desde arriba’ y no una respuesta a demandas (desde abajo) de la población asentada en esta zona. A varios años de su implementación, el desconocimiento sobre la LPP, sus objetivos, mecanismos y herramientas de ejercicio, aún entre los dirigentes menos experimentados, es un síntoma de las dificultades del *abordaje desde abajo* en la práctica. Lo cual tiene estrecha relación con deficiencias en la lectura e interpretación de las relaciones sociales (de poder) al micro-nivel.

Yo he estudiado en la universidad sobre la LPP, es por eso que se algo...de los POA⁶⁵ sólo escuché alguna vez discutir a un grupo de jóvenes...Yo no creo que la gente en la OTB-SJT sepa algo sobre estas cuestiones...

(Ramón 2001/08;

dirigente recientemente elegido).

Se muy poco sobre la LPP, casi nada...de los POAs no se nada en realidad... Creo que las obras de empedrado que están haciendo ahora es con esa plata, no es así?

(Alberto 2001/08; ex dirigente).

Yo nunca he participado en los POAs, no tengo idea de lo que son realmente...cuando era dirigente se que habían reuniones de información sobre la LPP, pero a mi nunca me informaban dónde ni cuándo, Antonio se iba solo a esas actividades⁶⁶...

(Gina 2001/07; ex dirigente).

En qué medida las decisiones (desde arriba) tienen impacto en el funcionamiento de una ‘comunidad’, es algo que necesita dilucidarse cuando se tratan temas de participación social en casos como el presente. Los conflictos de poder que se verifican actualmente al interior de la OTB, muestran el impacto negativo que las propuestas teóricas pueden tener en su aplicación práctica.

Más de una ‘comunidad’ puede definirse dentro de los límites de la OTB-SJT. Y aún al interior de los diferentes ‘grupos’ que la conforman, la idea de ‘comunidad’ como entidad homogénea no es una cosa tan obvia. El sentimiento de ‘comunidad’ puede ser más fuerte entre los propietarios y entre los que viven en la zona por más tiempo, que entre los que acceden a la vivienda a través de otras modalidades, o entre los compradores recientes. Los inquilinos, cuidadores, anticresistas, allegados o los que prestan la vivienda, pueden ver su estadía en el barrio como algo circunstancial o temporal, y sentir por lo mismo poco compromiso con cuestiones de interés común.

Los no propietarios están poco interesados en participar en actividades comunitarias. Lo cual es relevante considerando el alto porcentaje de hogares que accede a la vivienda

a través de otras modalidades.⁶⁷ Es además importante si se considera que esta situación circunstancial o temporal puede ser la única posibilidad de acceso a la vivienda de muchas personas, ahora y en el futuro, y puede implicar muchos años de su estadía en este lugar. La falta de compromiso de los no propietarios en cuestiones de interés común crea malestar interno. Sentimiento que también existen con relación a los propietarios de viviendas que no ocupan ellos mismos y a los dueños de lotes baldíos (referida a menudo como ‘tierra de engorde’).

Lo peor es que muchos propietarios han construido sus casas pero no viven acá, tienen inquilinos, y estos no están interesados en actividades de la comunidad, cuando los llamábamos a participar solían decir que no era su problema...

(Gina, 2001/07; ex dirigente).

Los propietarios de lotes baldíos están esperando que alguien haga el trabajo de hacer de este un buen lugar para vivir. ¿Por qué razón no nos ayudan con esta tarea?

(Emilia, 2001/07; propietaria AMD).

La realidad de los no propietarios ‘desaparece’ a la sombra del concepto globalizador de ‘comunidad’, a pesar de que su situación es normalmente peor que la de los propietarios en términos de calidad habitacional. Las mejoras implementadas en el asentamiento han significado a menudo costos mayores no sólo para los interesados en adquirir propiedades en este lugar, sino para quienes acceden a la vivienda a través de otras modalidades.

La pregunta de quién/quienes son objeto de *empoderamiento* por medio de procesos participativos es relevante. Particularmente, porque pueden existir una serie de factores que influyen en la ‘voluntad’, o no, de las personas a participar. Lo cual tiene incidencia en la idea del *abordaje desde abajo*, en tanto parte del supuesto de que los procesos participativos son en sí una garantía para que los intereses de *todos* ‘los de abajo’ estén representados al momento de tomar decisiones ‘sobre asuntos que afectan sus vidas’.

Cuando los invitamos a participar suelen decir: si la casa fuera mía, podría trabajar para mejorarla, podría hacer cosas para mejorar...los inquilinos no van a las reuniones porque no son propietarios...

(Celina 2007/07).

Hay muchos evangelistas y por eso no podemos hacer nada...esta gente dice: no tiene sentido hacer nada: ‘mi religión no me permite hacer cosas junto con gente que tiene otras creencias religiosas’, dicen...

(Gina 2001/07).

Está claro que existen personas que tienen mayor conocimiento sobre las nuevas leyes vigentes en el país. Y existen personas que no conocen nada o conocen muy poco sobre este tema al interior de la OTB-SJT. Los que anteriormente tenían posiciones de liderazgo se vieron a menudo fortalecidos con la aplicación de la LPP, como es el caso de los ex

dirigentes del sindicato de la mina San José; por su experiencia en asuntos organizacionales y por sus posibilidades de acceso a información desde el principio. Con el tiempo, la imagen de estos dirigentes se fue desgastando por una serie de razones. Los fracasos con los pozos de agua potable, el manejo poco transparente de los fondos de la comunidad, el ‘negocio’ con los lotes de la Cooperativa, sus vínculos político-partidarios, son temas recurrentes en las críticas que hace la población al accionar de los ‘viejos dirigentes’. La pérdida de credibilidad en los dirigentes también incide en la voluntad de participar de la población.

Cada dirigente que hay se come la plata...no hay agua porque se han avivado mucho en vez que para el beneficio de la gente, más bien ellos se han beneficiado...

(Vania 2002/08; 23 años).

La confianza que la gente han perdido en dar dinero es porque se da plata para una y otra cosa y nunca hay nada hecho...hay que devolverle a la gente la confianza que tenían antes, eso va a ser lo que va a volver a reunirnos de nuevo...

(Iris 2001/07; nueva dirigente de la OTB).

La forma en que llega la información al resto de la población, particularmente en las asambleas, no considera aspectos importantes para hacerla accesible a todos. Los adultos varones toman a menudo las decisiones relacionadas con mejoras en la vivienda y el asentamiento. En las asambleas son los adultos varones, en detrimento de las mujeres y los jóvenes, los que suelen expresar su opinión a nombre del hogar. Cuestiones como el nivel de educación, el idioma, la edad, el sexo, discapacidades físicas, credo religioso, o experiencia en asuntos organizacionales, no son tomados en cuenta en el diseño de los esquemas participativos que se aplican en este tipo de realidades sociales. Lo que pone en duda la idea del *empoderamiento* de los ‘sin poder’ como un resultado obvio de los procesos participativos.

Cuando escuché a Jacinto hablar personalmente en Quechua me sorprendí por la claridad de sus ideas. Pero en las asambleas nunca habla o cuando lo hace en Castellano las cosas que dice son confusas, es difícil entender lo que realmente quiere decir...

No es fácil, yo por ejemplo primera vez que he sido dirigente, no estoy acostumbrada a hablar en público...recién estoy aprendiendo...estoy pensando cuando estoy sentada, voy a decir tal cosa y tal cosa, me paro y digo otra cosa, o hablo mezclado...

(Iris 2001/07;

nueva dirigente de la OTB; arquitecta).

La idea de ‘la comunidad’ como una entidad homogénea está en gran medida detrás del diseño e implementación de los modelos participativos; lo cual se refleja en la calidad de los instrumentos y herramientas que se emplean para garantizar procesos de toma de decisión en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades para todos. En el caso de la OTB-SJT, si de algún tipo de *empoderamiento* puede ha-

67 Según la encuesta un 33% de los habitantes pertenecen a la categoría de no propietarios (ver Sección 2).

blarse, éste ha sido, sobre todo, en beneficio de los que ya accedían a mayor poder anteriormente.

**Limitaciones conceptuales de:
'conocimiento local' e 'identificación de necesidades'**

Las personas no son necesariamente conscientes de todas las cosas que impactan en forma negativa su calidad de vida. La no percepción de estas cosas como problemas significa simplemente que no son sentidas como necesidad ni son traducidas en demandas, a pesar de la importancia que puedan tener. Muchos residentes de la OTB-SJT conocen poco del riesgo que para su salud, y la de sus vecinos, puede representar la crianza de cierto tipo de animales domésticos dentro de la vivienda; el cocinar y vender alimentos en la calle; el tirar basura a los canales de riego; o el uso de espacios exteriores como baños públicos o desagües de sus sanitarios. Los saberes son también limitados con relación a los efectos negativos de las condiciones medioambientales al interior de la vivienda para la salud de sus ocupantes: la humedad, la mala iluminación, la inadecuada ventilación, que resultan de las deficiencias en el diseño y la construcción de sus viviendas.

Pero, la cantidad de desechos del baño es muy poca para contaminar el canal de irrigación no cree?... además esta es sólo una solución temporal... cómo podría sino solucionarse?

(Vania 2002/08).

Necesitamos agua potable primero... el alcantarillado siempre se puede resolver; yo puedo construir mi baño cerca de la puerta de entrada y tener tuberías conectadas a la calle para evacuar los desechos... el agua es lo primero...

(Eulogia 2001/07).

El argumento de que 'la gente sabe mejor' detrás de ideas como *conocimiento local e identificación de necesidades* pertenece al discurso participativo también en Bolivia. Se sostiene que las personas son las que 'conocen mejor' sus problemas, y 'saben mejor' lo que necesitan para mejorar su calidad de vida. Lo cual puede afirmarse sólo hasta cierto punto en el caso de la OTB-SJT. Los resultados a nivel de la vivienda y del asentamiento, muestra deficiencias que van desde aspectos técnico-constructivos y de diseño, hasta cuestiones de gestión y administración de las obras. Las limitaciones económicas pueden señalarse sólo como parte de las causas. Con los mismos recursos y con el conocimiento y asesoramiento adecuados, muchas inversiones pudieron haber sido más efectivas y haberse logrado mejores resultados.

La gente prefiere comprar agua en barril, el agua del pozo que ha hecho hacer la directiva no sirve ni para lavar, ni siquiera para regar... igual venían a cobrar a pesar de que prácticamente salía barro de la pila, la última vez les dije: si tú tomas el agua de la pila, yo te pago por el servicio...

(Iris 2001/07; arquitecta).

Estoy levantando dos cuartos más para el dormitorio para mis hijas, no tienen cimientos por el momento, estoy haciendo los muros directamente so-

bre el suelo porque sólo son construcciones temporales, estoy haciendo los trabajos yo solo, sin ayuda de nadie...

(Félix 2002/05; maestro).

Las propuestas sobre *conocimiento local e identificación de necesidades* se sustentan también en la idea de 'comunidad' como entidad homogénea. Esto hace los intentos de supuestos generalizables fáciles como enunciado, pero difíciles en la práctica. Qué necesidades y qué saberes son representativos del conjunto de personas que viven en la OTB-SJT, es una pregunta inevitable acá. Muchos problemas que afectan a la OTB impactan de diferente forma a diferentes personas. Las soluciones propuestas por unos pueden fácilmente implicar empeorar las condiciones de otros. El caso de las chicherías y de las ladrilleras es un ejemplo de esto. El cierre de las chicherías, o las ladrilleras, como demanda mucha gente, podría contribuir a resolver problemas de contaminación ambiental y de seguridad ciudadana, pero tendría un impacto económico negativo para los hogares de los propietarios. La cuestión de *necesidades y saberes* está, en este sentido, lejos de ser una cuestión tan simple como se plantea en el discurso participativo.

Soy electricista pero no encuentro trabajo, así que decidí ayudar a mi señora en el negocio de la chichería para poder sobrevivir...

(Carmelo 2002/05; dueño de chichería).

La mayor parte de los jóvenes no va más a la escuela, se dedican a tomar, y uno tiene miedo de pedirles a los criminales que la dejen a uno en paz, la chichería del frente sólo causa problemas, los martes quisiera no vivir acá, está lleno de borrachos creando líos...

(Josefina 2002/05).

Las mejoras que se implementan pueden ser resultado de relaciones de poder al micro-nivel antes que de la consideración a los intereses del conjunto de residentes de la OTB. Algunas chicherías y ladrilleras funcionan, a pesar de su impacto negativo en la calidad de vida del barrio, y más allá de las protestas, debido a las relaciones personales que existen entre los dueños de estos negocios y personas con poder de decisión a nivel local. La resolución de estos temas en función de los intereses de todos los afectados demanda procesos que van más allá de los ejercicios participativos establecidos por la LPP.

Cuando nos reasentaron del aeropuerto elegimos esta zona porque siempre pensamos seguir con la producción de ladrillo, pero no me dejaron... tampoco me dejaron abrir una chichería, a pesar de las inversiones que ya había hecho, tal vez porque no era del directorio como el hombre que tiene la chichería del frente, él no tiene problemas...

(Rosaura 2002/05).

Los procesos participativos no son necesarios para saber que el acceso a servicios básicos como agua potable y alcantarillado es importante para mejorar la calidad de vida en la OTB-SJT. Y, los fracasos con los dos pozos de agua potable hechos con recursos propios y a partir de propias iniciativas,

muestran las limitaciones del *conocimiento local* y del *abordaje desde abajo* en cuestiones que demandan otras capacidades para resolver los problemas adecuadamente. Fracasos que, por lo demás, están detrás del descrédito de los dirigentes y la poca voluntad de participar de los residentes de la OTB en estos días.

Invertí 500 dólares para la limpieza del pozo, trabajó una semana y otra vez empezó a salir barro... la gente estaba descontenta y no quería pagar... volví a pagar 300 dólares para la limpieza, y nada pasó...realmente no pude hacer nada...

(Alberto 2002/08; ex dirigente).

Hemos pagado para el pozo de agua...unos 6 o 5 meses ha habido agua, y después se ha cortado, y ya no había más agua...no hay agua porque los dirigentes se han avivado mucho en vez de para el beneficio de la gente, ellos no más se han beneficiado...

(Vania 2002/08).

El elevado déficit habitacional cualitativo en el asentamiento es un indicador del poco soporte que tienen ideas tales como *conocimiento local* e *identificación de necesidades* como garantía para lograr mejores resultados. Lo cual también tiene vínculos con el mito muy difundido de que los ‘pobres son auto-construtores por naturaleza’.⁶⁸ Un alto porcentaje de viviendas en la OTB contó con la participación de ‘albañiles’ e incluso de profesionales en el campo de la construcción; sin que esto fuera tampoco una garantía de calidad en todos los casos.⁶⁹

No tengo ni idea de los costos de la construcción, se que he usado 4 bolsas de cemento hasta el momento, hemos comprado herramientas también...el albañil que hizo los otros cuartos hizo un mal trabajo, no vale la pena pagar, ahora estoy haciendo todo solo...

(Euterio 2002/05).

Un albañil que vive por acá cerca nos ‘ayudó’ con la construcción...pero no hizo el trabajo bien...las ventanas se mueven y la casa tiembla como una caja de fósforos cuando hace viento...

(Eloisa 2002/07).

Existen demandas de mejoramiento habitacional que la gente expresa, muchas fáciles de identificar sin procesos participativos de por medio. Y, en muchos casos, las prioridades de unos pueden ir en contra de los intereses de otros. Las personas pueden saber qué cosas afectan su calidad de vida y proponer soluciones, sin tomar en cuenta el impacto negativo en la situación particular de otros miembros de la ‘comunidad’. Los procesos participativos, tal como se los aplica hoy, no garantizan que los intereses de todos sean debidamente tomados en cuenta. Esto incluye las necesidades y saberes de los no propietarios y de las personas que, por una u

otra razón, no tienen voz en los ejercicios participativos que se realizan.

Quién demanda participación social para el mejoramiento habitacional?

El discurso sobre mejoramiento habitacional da a entender que la participación social es necesaria para lograr mejores resultados. La participación es considerada un componente clave para lograr soluciones adecuadas a las necesidades de la población. El discurso participativo promueve el papel de la sociedad civil en la toma de decisiones ‘en asuntos que afectan sus vidas’, lo cual incluye al hábitat. En asentamientos como el presente, la LPP y la LDA han tenido aparentemente poco significado para las personas con menos poder y menor injerencia en los procesos de toma de decisión al micro nivel. Situación que es similar para otros ‘eslabones’ de la cadena participativa en los procesos de toma de decisión a nivel local.

En realidad nosotros tampoco recibimos la información que necesitamos con relación a los recursos de coparticipación, hay un montón de información que se queda a nivel central, hasta nosotros como administradores de las Casas Municipales ignoramos y esto es algo que da lugar a susceptibilidades entre los vecinos...

...a pesar de que los Comités de Vigilancia junto con el Concejo Municipal tienen que controlar cómo la Alcaldía maneja los recursos de la LPP, no es siempre fácil acceder a la información de cómo se distribuyen los recursos, y es en realidad un tema bastante sensible al interior de las municipalidades...

(Renato 2001/08; Administrador CM9).

Hasta el presente, los recursos de coparticipación no han ido a inversiones para resolver cuestiones identificadas como prioritarias por los residentes de la OTB-SJT; entre estas el agua potable y el alcantarillado. Es más, hay una serie de demandas que suelen hacerse en diferentes foros que nunca llegan a concretizarse en acciones; como son el tema de la seguridad ciudadana, las chicherías, las ladrilleras; el acceso a facilidades de educación, salud, abastecimiento, recreación para los niños.

La población expresa descontento con los dirigentes, y éstos sienten insatisfacción por el comportamiento de sus bases; dando muestra de lo complejas que pueden ser las relaciones sociales al micro-nivel. En qué medida las expectativas que despierta el discurso participativo con relación a lo que realmente puede hacerse contribuye a este tipo de conflictos, es una pregunta relevante.

La casa comunal era un proyecto importante para todos, también para actividades de los jóvenes...es

68 Actualmente, el término auto-productores se usa con más frecuencia; en términos generales la percepción de que la población ‘sabe mejor’ sigue estando implícita en el concepto.

69 De los 82 casos que respondieron a la pregunta de quién o quienes estuvieron involucrados en la construcción de la vivienda: 48% fue sólo con mano de obra calificada, 26% sólo por ayuda mutua y auto-construcción; y 8% por ayuda mutua, auto-construcción y la participación de albañiles. (ver Sección 2).

un error de los anteriores dirigentes no haberla hecho realidad...

(Gerardo 2002/03; nuevo dirigente).

Necesitamos una posta en el barrio, aunque sea una pequeñita queríamos hacer, teníamos buenos deseos, buenas intenciones, pero nos ha frustrado como no ha habido ayuda, no ha habido colaboración de la gente...

(Gina 2001/07; ex dirigente).

Las actividades vinculadas a la LPP son, a menudo, ejercicios para legitimar decisiones ya tomadas por instancias del gobierno municipal, tal como fue en el pasado. Un ejemplo de esto son los montos reservados centralmente para cuestiones de ‘interés común’, en referencia a inversiones ‘para todo el municipio’. Los recursos que quedan para decidir ‘desde abajo’ son muy pocos para enfrentar las enormes deficiencias que afectan a la calidad de vida en este tipo de áreas residenciales. Además, la forma poco transparente y centralizada en que se licitan las obras, deja muchas dudas sobre el uso de esos recursos tan limitados.

Por qué tenemos que pagar para el mantenimiento de parques que están tan lejos de nuestros barrios, usamos esa infraestructura tan poco de todos modos...podríamos hacer muchos parquitos y más accesibles para nuestro niños en todo el Distrito 9 con los dineros que nos descuenta la Alcaldía...

(Antonio 2000/05; dirigente).

Hicimos el cálculo de los costos de empedrado preguntando directamente a los que hacen los trabajos y los costos que pone la Alcaldía son más del doble... como miembro del Comité de Vigilancia yo debo estar enterado de esto, pero cuando le dije a la Alcaldía que mejor hacíamos los contratos nosotros, respondió que eso estaba fuera de la ley...

(Antonio 2001/04).

Aún en el marco de esta pequeña ‘comunidad’ los involucrados en la toma de decisiones son una minoría, que ya tenía mayor ingerencia en los procesos de toma de decisión antes de que las nuevas leyes entraran en vigencia. El aporte de la ‘comunidad’ en materia de mejoramiento habitacional ha sido hasta el momento limitado, y se lo ha visto más como mano de obra no calificada que como un factor clave para las decisiones que se toman. A pesar de que no es posible afirmar que la LPP contribuyó al empoderamiento de los ‘sin poder’ al interior de la OTB-SJT, si es posible verificar que existe una mayor percepción sobre los derechos que otorgan las nuevas leyes, tanto a nivel de las bases como de los dirigentes.

Estaba en San Benito cuando la población quería quemar al Alcalde por malos manejos de los dineros de la coparticipación...por curiosa pregunté qué era esa cuestión y allí me informaron, por eso se algo de la LPP...Los POAs?, de eso nunca escuché hablar...

(Rosaura 2003/05).

No somos los mismos ignorantes de hace algunos años, sabemos mejor de nuestros derechos sobre los recursos que asigna la LPP, así que no intenten hacernos trampas... *(Reunión del Consejo Distrital del D9 con funcionarios de la Alcaldía; 2001/12).*

La nueva generación de dirigentes que empieza a surgir busca incrementar la influencia de las personas de base. Sus posibilidades de éxito podrán valorarse sólo en el futuro. Los jóvenes tienen más restricciones para ejercer sus cargos. Ya sea porque han establecido recientemente sus propios hogares y tienen mayores obligaciones económicas, o por su experiencia limitada en cuestiones organizacionales.

La participación es un asunto que demanda tiempo a la población y a los dirigentes. Las actividades participativas se realizan en horas en que las personas necesitan para el descanso, el ocio, actividades sociales, asuntos familiares o para buscar alternativas de generación de ingreso. Cuando los resultados son tan limitados, no es extraño que las personas se pregunten si vale o no la pena participar. Y no es nada extraño que se creen situaciones de conflicto y malestar entre los que participan y los que no participan en las actividades de interés común.

Estoy interesada pero no tengo tiempo para ir a reuniones de la comunidad, necesito tiempo para cuidar a mi familia y atender mi tienda...

(Daysi 2002/05).

La dueña me dijo que no vale la pena ir a las asambleas, dijo que lo único que le preocupa a los dirigentes es el funcionamiento de su propia chichería...no hay agua, electricidad, ni transporte para la gente, pero él no hace nada, me dijo...

(Amanda 2002/08).

Cada vez que alguien no va a una asamblea debería pagar una multa...no es justo que solo nosotros hagamos sacrificios para cuestiones que son del interés de todos...

(Marina 2002/05).

El requisito sobre la participación social en el mejoramiento habitacional es, en primera instancia, una exigencia ‘desde arriba’. Muchas personas entrevistadas expresaron que vale la pena participar sólo si los resultados llegaran a compensar el tiempo y la energía invertidos.

Los efectos de verdad del Discurso

Las presentes reflexiones finales surgen del proceso investigativo que tuvo como caso de estudio a la OTB-SJT. El interés de la investigación ha sido dilucidar la percepción que los habitantes de *asentamientos no autorizados* tienen sobre los discursos de *mejoramiento habitacional* y *participación social* que circulan actualmente en el país.

Siguiendo la estructura general de la tesis de doctorado que sirve de referencia a este Cuaderno de Análisis, las discusiones finales se presentan como: los *efectos de verdad* del discurso sobre *mejoramiento habitacional* y *participación social* – tal como se emiten en el contexto de América Latina y de Bolivia – en la percepción de los habitantes de la Organización Territorial de Base San José de la Tamborada (OTB-SJT).

Los efectos de verdad del Discurso sobre Mejoramiento Habitacional

Los enunciados sobre *mejoramiento habitacional* y *participación social* forman parte del discurso (políticas) que circula actualmente en Bolivia. Las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa hicieron de la participación no sólo un acto deseable sino un asunto de responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Las personas están hoy llamadas a tomar parte en los procesos de toma de decisión sobre ‘asuntos que afectan sus vidas’ para lograr mejores resultados del desarrollo. Con la implementación de la LPP y la LDA se institucionaliza el derecho y la obligación a participar de los ciudadanos a nivel local. La participación y lo participativo emergen en el discurso como una condición necesaria para mejorar las condiciones de vida de los ‘pobres’.

Los programas de alivio a la pobreza buscan hacer menos pesado el impacto del ‘desarrollo’ para los sectores de menores ingresos, y paliar las consecuencias políticas negativas de la pobreza. Los esfuerzos de institucionalizar la participación son en estos días centrales en los programas de reducción de la pobreza. Los esfuerzos apuntan a paliar condiciones (pobreza) que hasta el presente tienen conexión estrecha con los bajos rendimientos del ‘desarrollo’; incluyendo las deficientes condiciones del hábitat para amplias mayorías de la población latinoamericana.

Las discusiones sobre *ciudad legal/ilegal*, *hábitat no autorizado* y *regularización* en el marco del proceso de urbanización de las últimas décadas en América Latina, han sido importantes para contextualizar el discurso sobre *mejoramiento habitacional* en el caso de Bolivia. Así como para comprender los *efectos de verdad* del discurso, particular-

mente con relación a la *regularización*, en la percepción de los residentes del barrio estudiado.

Hábitat no autorizado y *mejoramiento habitacional*

Los debates sobre el hábitat al margen de los sistemas formales (*hábitat no autorizado*) han sido intensos en las últimas décadas. La formación discursiva en torno a la legalidad e ilegalidad del hábitat, tiene vínculos con el proceso de urbanización y con los esfuerzos propios de la gente en materia habitacional. El acelerado crecimiento urbano puso en cuestionamiento, por un lado, la capacidad de los sistemas formales de dar respuesta a la necesidad de vivienda de los grupos de menores ingresos de la población y, por otro, el papel de los diferentes actores en la gestión y producción del hábitat.

El mejoramiento habitacional refiere a acciones dirigidas a resolver problemas de calidad en viviendas y asentamientos humanos ya existentes. Lo que significa intervenir en soluciones habitacionales que, por una u otra razón, no encuadrarán en lo que se considera ‘vivienda adecuada’⁷⁰. Lo que implica un cambio de perspectiva en el quehacer habitacional y de actitud frente al hábitat por esfuerzo propio. Los cambios de visión sobre el *hábitat no autorizado*, resultan de las formas de lectura e interpretación de esta problemática por unas u otras corrientes de pensamiento.

Las políticas habitacionales ubicaron inicialmente al hábitat por esfuerzo propio en el ‘ámbito’ de la ilegalidad (*hábitat no autorizado*). Las soluciones establecidas al margen de los sistemas formales eran ‘descartadas’ por ser física y/o legalmente ‘inadecuadas’. Las dificultades del ‘sector formal’ de atender la demanda de vivienda, particularmente de los grupos de menores ingresos, hizo pertinente la pregunta de cómo incorporar la producción de vivienda ‘informal’ al ámbito de la ‘formalidad’. En el marco de un déficit habitacional urbano creciente – en términos cualitativos y cuantitativos – las *estrategias facilitadoras* vinieron a recomendar el repliegue del Estado de Bienestar y a establecer el papel protagónico del sector privado, también en el campo de la vivienda popular.⁷¹

El abismo entre oferta (formal) y demanda de vivienda, ha ido sólo incrementando. Los ‘pobres’ acceden a soluciones de vivienda por medios más bien ‘no convencionales’. La revaloración del esfuerzo propio de la población está vinculada con esta evidencia insoslayable. Más por propia deficiencia que por suficiencia ajena, el ‘hábitat popular’ se acepta como una realidad del presente y del futuro de las ciudades. Las propuestas de legalización, formalización, o *regularización*, del *hábitat no autorizado*, tienen este marco de referencia, y circulan como parte del discurso sobre *mejoramiento habitacional* también en Bolivia.

Formalidad e informalidad en el hábitat

La idea del hábitat popular como una actividad que sucede sin participación del ‘sector formal de la vivienda’, público

70 A partir de Hábitat II, el acceso a una ‘vivienda adecuada’ no es sólo un derecho de todo ser humano, sino que la idea implica ‘algo más que un techo sobre la cabeza’ (Agenda Hábitat, 1996).

71 Para una discusión sobre los cambios de visión en las políticas habitacionales en la región en las décadas pasadas ver G. Landaeta (1997: Capítulo 2); H. Solares (1999: Capítulos 4 y 5).

o privado, no es poco común. De acuerdo a la misma, es el ‘sector informal’ el que posibilita el acceso a la vivienda a los ‘pobres’ urbanos. Lo cual podría aceptarse como cierto si la línea divisoria entre ‘formal’ e ‘informal’ pudiera delimitarse claramente.

Los criterios para definir actividades en sentido ‘formal’ o ‘informal’ son, en general, difusos; esto incluye a la producción del hábitat. En el caso de la OTB-SJT, la falta de claridad entre lo ‘formal’ e ‘informal’ es obvia desde el momento mismo en que se inicia el proceso de asentamiento. Actividades calificadas hoy como ‘informales’ han contado con la participación del ‘sector formal’; y, probablemente, no hubieran podido viabilizarse sin su intervención. La intervención del gobierno central y/o local es evidente en el establecimiento y desarrollo de las diferentes partes que hoy componen la OTB, y es posible constatar la participación de profesionales y técnicos en la producción del hábitat.

La etiqueta de ilegal, informal, irregular que estigmatiza hoy a la OTB-SJT, está en gran medida vinculada a la demanda de legalidad proveniente desde el ‘sector formal’ (Gobierno Municipal). Instituciones (municipales) responsables de la provisión de agua potable y alcantarillado refieren al derecho propietario como una condición previa para proveer con estos servicios a la OTB. Lo cual tiene conexión estrecha con el discurso sobre *mejoramiento habitacional* que circula en el país, y tiene, además, *efectos de verdad* en la percepción de los residentes del barrio en cuanto a su situación de propiedad (*ilegal/informal/irregular*) sobre el lote y la vivienda.

Las demandas de *regularización* de los habitantes de la OTB-SJT son un resultado de las exigencias que provienen del sistema formal (discurso), antes que de la necesidad de seguridad en la tenencia sentida en primera instancia por ellos mismos. Ninguna de las personas entrevistadas en esta OTB vinculó el tema de la *regularización* con el temor a desalojos forzosos, ni con la posibilidad de pérdida de su propiedad.

Regularización y derecho propietario

Los enunciados sobre la *regularización* forman parte de las políticas de vivienda en Bolivia en estos días. Las propuestas ponen énfasis en el tema de derecho propietario (titulación), para mejorar las condiciones habitacionales de los ‘pobres’ urbanos. Según esta propuesta, la legalidad en la tenencia proporciona el sentimiento de seguridad que requieren las personas para hacer inversiones futuras en su hábitat. Se sostiene, además, que el título de propiedad es un factor determinante para el acceso a créditos en el sistema financiero formal. En ese sentido, una idea muy difundida sobre la *regularización* es que el derecho propietario es una cuestión clave para lograr mejoras habitacionales. Asunto que, al menos en el caso latinoamericano, no ha sido posible probar empíricamente ni en todos los casos, ni en todas las situaciones. A pesar de esto, la percepción de la población que vive en asentamientos *no autorizados*, como el caso del presente estudio, es que la *regularización*, en términos de titulación,

implicará casi como efecto inevitable, mejoras en sus condiciones habitacionales.

El excesivo foco en el derecho propietario como medio para lograr mejoras en las condiciones del hábitat, soslaya el hecho de que, además de la propiedad, existen otras formas a través de las cuales los ‘pobres’ acceden a la vivienda. Un número importante de hogares en la OTB-SJT accede a la vivienda a partir de modalidades que nos son la propiedad. Si bien estas modalidades – algunas existentes en pocos países de la región – posibilitan el acceso a la vivienda y son por cierto importantes mecanismos para enfrentar la demanda habitacional, requieren también mejorarse para lograr el objetivo de ‘vivienda adecuada para todos’.

Los procesos de titulación pueden ir en detrimento del acceso a la vivienda a través de otro tipo de modalidades que no son la propiedad, si las acciones tienen foco sólo en el tema del derecho propietario. Una perspectiva más inclusiva demanda mejoras que van más allá del tema de legalidad en la tenencia. Las soluciones parciales pueden significar fácilmente que: ‘resolviendo los problemas de unos se creen problemas a otros’, o se trasfieran los problemas de un lugar a otro, como ocurrió cuando las mejoras en el barrio vecino Villa México afectaron negativamente a los habitantes de la OTB-SJT.

Nada indica que el acceso al derecho propietario garantiza mejoras en el hábitat. Lo que no quiere decir que no sea un paso importante, o necesario, cuando es visto como uno más de los aspectos que deben mejorarse. Las condiciones habitacionales en la OTB-SJT demandan acciones que van más allá de la titulación para que las mejoras habitacionales sean significativas, a nivel del barrio y la vivienda. Esto incluye la situación de los no propietarios que representan un número importante de personas. La titulación está, en este sentido, lejos de ser sinónimo de ‘vivienda adecuada para todos’ en la OTB-SJT.

Los enunciados sobre la *regularización*, tal como circulan hoy, no pueden verse como positivos para las condiciones habitacionales de todos los habitantes de la OTB-SJT. En primer lugar, porque la etiqueta de ‘irregular’ – como *efecto de verdad* del discurso que circula – surge como una barrera para las demandas de servicios básicos y facilidades comunales de la población. En segundo lugar, porque el énfasis en la titulación, dio a las necesidades de mejoramiento habitacional un carácter más restringido e individualizado.

Tercero, porque al ser la *regularización* un asunto tan complejo y controversial, los conflictos de poder al interior (micro-nivel) de la OTB-SJT se fueron profundizando. Y también, porque la actitud ambigua del sistema formal (instituciones, partidos políticos, profesionales, burócratas y técnicos del gobierno) desde el inicio mismo del proceso de asentamiento, incrementó la vulnerabilidad de los dirigentes y de los residentes del barrio a la cooptación y a la manipulación política, con los enunciados sobre la *regularización*.

Los efectos de verdad del Discurso sobre Participación Social

En el actual discurso del desarrollo el acto de participar y lo participativo tienen que ver con relaciones sociales. En este sentido, la *participación* tiene que ver con relaciones de poder en la sociedad. La connotación positiva de las relaciones de poder en el discurso participativo está inherente en las nociones *abordaje desde abajo* y *empoderamiento*, ambas vinculadas al concepto ‘comunidad’. El mensaje subyacente es que las acciones participativas posibilitan el acceso al poder a ‘aquellos anteriormente excluidos’ de su posesión (comunidades, pobres, sin poder). Lo que trae implícita la demanda de que los procesos de toma de decisión ‘desde arriba’ deben convertirse en procesos ‘desde abajo’. Y, el requisito de que un tipo particular de conocimiento que poseen los anteriormente excluidos: el *conocimiento local*, debe tomarse en cuenta para poder garantizar mejores resultados de los proyectos y programas de desarrollo.

Las referencias sobre *empoderamiento*, *abordaje desde abajo*, y *conocimiento local* en el discurso participativo, están relacionadas con una visión particular sobre el poder y el conocimiento. Los enunciados, tal como emergen en el discurso participativo, muestran al poder y al conocimiento como cuestiones claramente definibles, en manos, o no, de grupos claramente identificables. Una visión del poder y del saber (conocimiento) que difieren del pensamiento de Foucault.

Empoderamiento, *perspectiva desde abajo*, y *conocimiento local* son conceptos que refieren a los ‘anteriormente excluidos’ y vinculan al poder y conocimiento con el sujeto. La idea ‘anteriormente excluidos’ proporciona un sentimiento de entidades homogéneas: ‘pobres’, comunidad, sin poder. La población sujeto de la participación, es circunscrita en una especie de percepción de grupos donde todos piensan de manera similar, comparten credos y creencias, asumen posturas parecidas, o tienen expectativas iguales. Y que, además, tienen percepciones idénticas sobre la participación y lo participativo. Lo cual no fue posible constatar en el caso de la OTB-SJT.

Participación social y mejoramiento habitacional

Las luchas por mejorar las condiciones habitacionales forman parte de las luchas de los pueblos latinoamericanos, particularmente desde los albores del proceso de urbanización en la región. El hecho que las personas se involucren activamente en la solución de su necesidad habitacional no debe verse, sin embargo, como sinónimo de ‘libre voluntad’ de decidir ‘sobre asuntos que afectan sus vidas’. La mayoría de las veces, los ‘pobres’ se ven forzados a participar activamente porque esta es la única opción que tienen para acceder a una vivienda. En este sentido, el ‘tomar parte’ (participar) puede ser más bien el resultado de las limitaciones de los sistemas formales para dar respuesta a la demanda de vivienda.

Las soluciones habitacionales por esfuerzo propio, con poco o ningún soporte de los sistemas formales, están detrás de los altos niveles de déficit cualitativo en toda la región. Nada indica que en el futuro próximo el panorama será dife-

rente. Las propuestas dirigidas a mejorar las inversiones y los esfuerzos propios de la población en vivienda, tampoco presentan perspectivas alentadoras. El discurso sobre *participación social* en el *mejoramiento habitacional* que circula actualmente, puede fácilmente significar que en el futuro la población seguirá siendo la responsable de mejorar las condiciones de su hábitat por esfuerzo propio.

La dificultad de cumplir el compromiso de ‘vivienda adecuada para todos’ prevalece en la región. La poca capacidad para enfrentar el creciente déficit cualitativo es también evidente. Los debates sobre la ayuda mutua y la auto-construcción esgrimen el argumento de que los ‘pobres’ suelen participar en la búsqueda de soluciones para sus necesidades habitacionales. Lo cual no es, por cierto, un rasgo particular de los ‘pobres’. La diferencia está en la calidad y la cantidad de la participación que se requiere y, como consecuencia, está relacionada más bien con cuestiones de capacidad económica que con la ‘voluntad de participar’.

Las acciones participativas en vivienda representan un enorme esfuerzo para la población. Normalmente demandan tiempo y energía que la gente necesita para otro tipo de actividades como: generación de ingreso, descanso, relación con la familia. Los hogares de la OTB-SJT eligen contratar mano de obra para la construcción de sus viviendas, en la medida en que sus posibilidades económicas lo permiten. La diferencia con otros grupos de ingreso está en la calidad y la cantidad de mano de obra que tienen posibilidades de pagar. En este sentido, son las condiciones económicas precarias y no la ‘voluntad de participar’ las que determinan que la gente ‘tome parte’ en la construcción de sus viviendas.

No es posible afirmar que los enunciados sobre la participación y lo participativo que circulan actualmente en Bolivia se originan ‘desde abajo’. Lo cual nada tiene que ver con la falta de compromiso o interés de ‘los de abajo’, sino con la forma en que el discurso (políticas) se produce y distribuye (‘desde arriba’) históricamente en el país.

El ‘abordaje ‘desde abajo’ y el ‘empoderamiento’

Postulados como el *abordaje desde abajo*, vinculados al desarrollo participativo, abogan por el *empoderamiento* de los ‘anteriormente excluidos del poder’ para hacer posibles procesos más efectivos y más eficientes. La opción por el *abordaje ‘desde abajo’* en los procesos de toma de decisión, está puesta en duda mientras las relaciones de poder y conocimiento no sean equitativas en la sociedad. De qué manera los de ‘abajo’ tienen, o no, las posibilidades reales de definir los términos y la naturaleza de su participación en condiciones de equidad con relación a otros actores, es de hecho una pregunta relevante con relación a esta propuesta.

El hecho de que al interior de los grupos las relaciones de poder y las condiciones de inequidad entre sus miembros también existen, hacen del *empoderamiento* algo dificultoso y complejo de precisar. En la medida en que las relaciones de poder no son entendidas como relaciones entre grupos claramente definibles – los que los poseen y los que no lo poseen, los que lo ejercen y los que no lo ejercen –, la pregunta sobre quién es sujeto del ‘empoderamiento’, se hace

por cierto pertinente. Empoderar a los ‘sin poder’ se convierte en un objetivo muy general, en la medida en que los grupos son vistos como entidades homogéneas; y las relaciones de poder entendidas como bi-direccionales, y sin complicaciones al micro-nivel.

Además del imperativo moral de participar en los ‘asuntos de interés común’, el acto participativo demanda consenso al interior de los grupos sobre las decisiones a tomar y las acciones a realizar. Decisiones y acciones que pocas veces son alternativas abiertas, es más, tienen normalmente opciones preestablecidas por otros que no son los llamados a ‘decidir’ directamente. La fuerza homogeneizadora de conceptos como ‘comunidad’, los ‘sin poder’, los ‘pobres’, vinculados a la idea de consenso, tiene consecuencias a menudo negativas para los sujetos de la participación.

Lo que supuestamente representa los intereses de la ‘comunidad’ puede ir en contra de los intereses de aquellos con menos acceso a poder y conocimiento al micro-nivel. Las relaciones de poder suceden incluso a nivel del hogar y pueden funcionar de una manera bastante compleja, dependiendo de cuestiones como género, generación, nivel de ingreso, nivel de educación, capacidad física. Las relaciones sociales (de poder) están vinculadas con patrones culturales, o creencias religiosas, que no son fáciles de comprender usando valores externos a ellos. En este marco, la idea de ‘comunidad’ se torna confusa.

La falta de comprensión sobre cómo funcionan las relaciones de poder al micro-nivel, puede ir en contra de la idea fundamental de la participación como un acto posible y deseable de la ‘comunidad’, particularmente cuando la ‘comunidad’ es vista como una entidad homogénea y sin problemas. Visión ciertamente difícil de reconocer en el caso de la OTB-SJT. Los conflictos de poder entre los diferentes grupos que hoy conforman la OTB sólo se han incrementado desde que la LPP y la LDA entraron en vigencia. Entre otros, existen conflictos vinculados a la forma de acceso a la vivienda, como entre los propietarios y los no propietarios. Lo que pone un signo de interrogación a ideas como el *abordaje desde abajo* y el *empoderamiento* conectadas con una propuesta teórica sobre ‘comunidad’. Preguntas como: a quién o a quiénes empoderar en ‘la comunidad’?, o cómo y con qué objetivos empoderar?, son por cierto pertinentes.

La participación puede reforzar inequidades sociales existentes en un grupo. El tener la oportunidad de ‘tomar parte’ y la posibilidad de emitir opiniones, puede verse como un avance si se compara con la alternativa de no poder hacerlo. Cuestión que debe valorarse, sin embargo, a partir de los resultados efectivamente alcanzados por este ‘tomar parte’ en procesos de toma de decisión, comparativamente con el tiempo y la energía que el acto de ‘participar’ implica para los involucrados.

Cuestiones que tienen que ver con la comunicación en el acto participativo son relevantes acá, en tanto refieren a condiciones de equidad para todos los participantes. Factores como el idioma, la edad, el sexo, el nivel de educación, pue-

den tener un peso importante en la posibilidad de ‘tomar parte’ en condiciones equitativas, como es el caso de los que no hablan castellano, los analfabetos, los jóvenes, las mujeres, y las personas con menos experiencia en asuntos organizacionales en la OTB-SJT. Lo cual tiene que ver con otros postulados centrales del discurso participativo como el *conocimiento local* y la *identificación de necesidades*.

Conocimiento local e identificación de necesidades

Es un error creer que los procesos inducidos desde afuera (leer desde arriba) no tienen influencia en la percepción de las personas que son objeto de los mismos. El discurso sobre la participación produce y pone en circulación visiones establecidas y aceptadas como ‘verdades’, y que tienen impacto (*efectos de verdad*) en quienes son receptoras de las mismas. Los procesos participativos incluyen normalmente ‘agendas’ previamente establecidas. Los actores externos están lejos de ser facilitadores pasivos en los procesos de *identificación de necesidades* y menos receptores neutrales del *conocimiento local*. Lo cierto es que muy a menudo los actores externos definen y dirigen estos procesos a partir de objetivos establecidos de antemano.

Propuestas como el *conocimiento local* y la *identificación de necesidades* tienen también como punto de partida la idea de la ‘comunidad’ como entidad compacta y libre de conflictos de poder al nivel micro. Lo que es posible entrever detrás del argumento de que ‘la gente sabe mejor’ que a menudo se esgrime y que no es tan fácil reconocer como válido en el caso de la OTB-SJT. Es cierto que las personas, a menudo los varones, participan activamente en las decisiones relacionadas al mejoramiento habitacional. Y que las personas pueden señalar necesidades que tienen que ver con mejoras en su hábitat. Lo cual no significa que estas sean siempre las necesidades más urgentes comparadas con otras que podrían tener un mayor impacto en su calidad de vida. Pero tampoco quiere decir que el hecho de implementarlas significará mejoras para las condiciones de todos los miembros de la ‘comunidad’. En algunos casos, podría incluso implicar que las mejoras para unos significan peores condiciones para otros. Como es el caso de los no propietarios cuando el mejoramiento barrial incrementa los costos de la vivienda.

Esto puede llevar a la conclusión errónea de que la ‘comunidad’ tiene siempre una forma propia o particular y, además, compartida, de ver las cosas. Puede también llevar a creer en la idea equivocada de que la ‘comunidad’ está libre de cometer errores y tiene siempre una valoración correcta sobre necesidades y demandas, problemas y soluciones, que le son más relevantes. Una especie de conocimiento (local) a salvo de equivocaciones que proporciona la impresión incorrecta de que la presencia de ‘otros’, o el discurso de otros, no tiene influencia en la forma en que las personas ven, interpretan, o entienden, determinadas cosas.

Aspectos como la ventilación, la iluminación natural, los espacios abiertos para los niños, las ‘vinchucas’⁷², o el ambiente cocina, nunca son mencionados en las asambleas, o en las conversaciones individuales, como urgentes para el

72 Insecto que transmite la enfermedad “Chagas” que puede ser a la larga mortal.

mejoramiento habitacional, a pesar de su importancia. El conocimiento de cómo hacer para que sus inversiones den mejores resultados es también muy limitado, no sólo con relación a su propio hábitat, sino con relación a su entorno inmediato. Este conocimiento limitado incluye aspectos físicos y financieros. Muchas de las inversiones que se han hecho en la OTB-SJT, tanto a nivel de la vivienda, como del asentamiento, han sido en detrimento del tiempo y de la economía de sus habitantes, si se considera la calidad de los resultados.

En casi tres años de trabajo de investigación con la OTB-SJT, los logros en materia de mejoramiento habitacional fueron pocos, considerando la cantidad de horas que las actividades ‘participativas’ demandaron a la población. Ninguna de las actividades definidas como participativas que pude observar, dio lugar a decisiones con incidencia significativa en la calidad de vida de los residentes de esta área residencial.

No es arriesgado afirmar que la *participación social* en el *mejoramiento habitacional* ha implicado más tensiones que resultados positivos para los residentes de la OTB-SJT. Los conflictos de poder al micro-nivel se han incrementado con el tiempo y las relaciones entre los miembros de la ‘comunidad’ se han deteriorado antes de fortalecerse. Es más, los procesos participativos han sufrido un desgaste paulatino tal que la actitud negativa frente a la idea de participar es bastante generalizada, a pesar de la existencia de leyes específicamente establecidas para promover procesos participativos y de gestión local (desde abajo) en el país.

Referencias Bibliográficas

- Arnstein, Sherry
1969 *A ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners (AIP).
- Baltodano Pérez, Andrés
1997 Estado, ciudadanía y políticas públicas en América Latina. En *Andrés Pérez Baltodano* (ed): *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Venezuela: Nueva Sociedad, pp. 15–30.
- Calderón, Julio
2002 *El misterio del crédito*. Artículo en Land Lines Newsletter. Lincoln Institute. Abril. Español <http://www.lincolninst.edu/pubs/landlines.asp>
1999 *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute Research Report.
- Castells, Manuel
1980 *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Clark, Colin G., y Peter Ward
1978 Estancamiento en el ámbito de la vivienda precaria: perspectivas a partir de México y del Caribe. En *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina*. CLACSO: Ediciones Siap, pp. 270–294.
- Clichevsky, Nora
2000 *La tierra vacante en América Latina*. Selected Articles. Lincoln Institute of Land Policy.
- Cooke, Bill
2002 The social psychological limits of participation? En *Bill Cooke y Uma Kotari* (eds.) *Participation. The New Tyranny?* London: Zed Books, pp. 102–121.
- Cooke, Bill y Uma Kothari (eds.)
2002 *Participation. The New Tyranny?* London: Zed Books.
- de Soto, Hernando
2000 *The other path: the economic answer to terrorism*. New York: Basic Books.
1989 *The other path: the invisible revolution in the Third World*. New York: Basic Books.
- Fadda, Giuletta
1998 *Revisión crítica del concepto de participación*. Urbano No 9. Carácas: Amón.
- Fals-Borda, Orlando
1988 *Knowledge and People's Power*. New Delhi: Indian Social Institute.
- Fernández, Edesio
2002 *La influencia del misterio del Capital de Hernando de Soto*. Artículo en Land Lines Newsletter. Lincoln

- Institute of Land Policy Newsletter.
<http://www.lincolnst.edu/pubs/landlines.asp>
- Fernández, Edesio y Ann Varley (eds.)
 1998 *Illegal Cities. Land and Urban Change in Developing Countries*. London: Zed Books Ltd.
- Foucault, Michel
 2001 *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones. Selección e introducción de Miguel Morey*. Madrid: Alianza Editorial.
- 1991 *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- 1980 *Power and Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972–1977. Editado por Collin Gordon*. Great Britain: The Harvest Press.
- Harris, Nigel (ed.)
 1992 *Cities in the 1990s. The challenge for developing countries*. London: UCL Press.
- Henkel, Heiko y Robert Stirrat
 2001 Participation as Spiritual Duty: Empowerment as Secular Subjection. En *Bill Cooke and Uma Kotari (eds.): Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books, pp. 168–184.
- Hilyard, Nicholas, et al.
 2002 Pluralism, Participation and Power: Joint Forest Management in India. En *Bill Cooke y Uma Kotari (eds.): Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books, pp. 56–71.
- Holcombe, Susan
 1995 *Managing to Empower. The Grameen Bank's experience of Poverty Alleviation*. United Kingdom: Redwood Books.
- IDB-Inter-American Development Bank
 2002 *Libro de Consulta sobre la Participación*.
www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/sec1.htm
- INE-Instituto Nacional de Estadística
 2002a *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Bolivia: Distribución de la Población. Serie I Resultados Nacionales Volumen 1*. Abril. 2002. Bolivia: INE
- 2002b *Bolivia: Mapa de Pobreza 2001. Necesidades Básicas Insatisfechas. Síntesis. Serie I – Resultados Nacionales*. Bolivia: INE.
- Kagawa, Ayako y Jan Tukustra
 2002 The process of urban land tenure formalization in Peru. En *Geoffrey Payne (ed.): Land, Rights & Innovation Tenure Security for the Urban Poor*. London: ITDG Publishing, pp. 57–75.
- Kaufman, Michael
 1997 Community Power, Grassroots Democracy, and the transformation of Social Life. En *Community Power and Grassroots Democracy – The Transformation of Social Life*. London: Zed Books, pp. 3–13.
- Landaeta, Graciela
 2004 *Living in Unauthorized Settlements – Housing Improvement and Social Participation in Bolivia*. Doctoral Thesis at 'Housing Development & Management'. Lund University, Sweden.
- 1997 *Estrategias para el hábitat popular. Estudio comparativo en Nicaragua, México, Guatemala, Cuba, Panamá, Costa Rica y El Salvador*. Tesis de postgrado en el departamento de Arquitectura y Desarrollo (traducción del inglés). Universidad de Lund, Suecia.
- Ledo, Carmen
 2002 *Urbanization and Poverty in the Cities of the National Economic Corridor in Bolivia*. Case Study: Cochabamba. The Netherlands: DUP.
- Lungo, Mario
 2001 *Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina*. Artículo en Land Lines Newsletter. Lincoln Institute of Land Policy. March.
www.lincolnst.edu/pubs/landlines.asp.
- McNay, Lois
 1994 *Foucault. A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press
- Mills, Sara
 1997 *Discourse*. Canada: Routledge.
- Mohan, Giles
 2002 Beyond Participation: Strategies for Deeper Empowerment. En *Bill Cooke y Uma Kotari (eds.): Participation. The New Tyranny?* London: Zed Books, pp. 153–167.
- Morey, Miguel
 2001 *Michel Foucault. Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones – Selección*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mosse, David
 2002 'People's Knowledge', Participation and Patronage: Operations and Representation in Rural Development. En *Bill Cooke y Uma Kotari (eds.): Participation. The New Tyranny?* London: Zed Books, pp. 16–35.
- Negrón, Marco
 1998 De la "ciudad radiante" a la "ciudad ilegal". Medio siglo de búsqueda de la ciudad latinoamericana. En *Mario Unda (ed.): La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas*. Vol. 2, pp. 75–120. Quito: CIUDAD.
- Payne, Geoffrey (ed.)
 2003 *Safe as houses? Security urban land tenure and property rights*. Artículo en URBANET: M21 insights, www.id21.org/insights/insights48/index.html.

- 2002 *Land, Rights & Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor*. London: ITDG Publishing, pp. 1–22.
- 1997 *Urban land tenure and property rights in developing countries – A review*. London: Intermediate Technology Publications.
- Pears, Andrew y Mathias Stiefel
1979 *Inquiry into Participation – A Research Approach*. UNRISD Popular Participation Program.
- Pereira, Debra e Inés Flores
2000 *San José de la Tamborada. Hacia la construcción de comunidades*. Cochabamba: PROMESHA.
- Pimple, Minar y John Lysa
2001 *Decentralization Does Not Always Lead to Democratic Participation*. En UNCHS Habitat Debat. March 2001, Vol. 7. No 1.
- PRISMA (Instituto)
2000 *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985–1999)*. La Paz: Plural Editores.
- Rahnema, Majid
1996 Participation. En *Wolfgang Sachs: The Development Dictionary. A guide to knowledge as power*. London: Zed Books, pp. 116–131.
- Rakodi, Carole
2003 *Living outside the law? Regulating informal and customary land delivery*. Artículo en URBARED. www.id21.org/insights/insights48/index.html 13 of November.
- Riofrío, Gustavo
1996 Lima: Mega-city and mega-problems. En *Alan Gilbert (ed.): The Mega-City in Latin America*. Tokyo: The United Nations University Press.
- Solares, Humberto
1999 *Vivienda y Estado. Políticas habitacionales y producción del hábitat popular en América Latina*. Serie Investigaciones. Cochabamba: PROMESHA/I1A/UMSS.
- 1990 *Historia, Espacio y Sociedad. Cochabamba 1550–1950: Formación, Crisis y Desarrollo de su Proceso Urbano. Tomo I*. Cochabamba: HAM, CIDRE, IIA/UMSS.
- Sachs, Wolfgang. (ed.)
1996 *The Development Dictionary – A guide to Knowledge as Power*. London: Zed Books.
- Stiefel, Mattias y Marshall Wolfe
1984 *The Quest For Participation*. UNRISD: Mimeographed Preliminary Report, June.
- Turner, John F.C. y Robert Fitcher (eds.)
1972 *Freedom to Build*. New York: Collier Mcmillan.
- UNCHS
2003 *The UN-Habitat Strategic Vision. The United Nations Human Settlements Program*. Nairobi: United Nations Publication. www.uhhabitat.org
- 2001 *Global Strategy for Shelter to the Year 2000 – Implementation of the First Phase*. Nairobi: UN-Habitat. HS/266/91E.
- 1996 *The Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements*. www.uhhabitat.org
- Valladares, Licia y Magda Prates
1993 *Urban Research in Latin America. Towards a Research Agenda*. UNESCO: <http://www.unesco.org/most/valleg.htm>
- Waltzer, Michael
1998 La Política de Michael Foucault. En *Foucault*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC.
- Ward, Peter M.
1998 *Foro Internacional sobre Regularización y Mercados de la Tierra. Conclusiones*. Marzo, Medellín. Colombia.
- Westergaard, Kirsten
1986 *People's, Participation, Local Government and Rural Development, CDR Research Report No 8*. Copenhagen: Centre for Development Research.
- World Bank
2000 *Strategic View of Urban and Local Government Issues: Implication for the Bank*. Washington, D.C.: World Bank
- 1996 *The World Bank Participation Sourcebook*. www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm
- 1993 *Housing Enabling Markets to Work: A World Bank Policy Paper*. Washington D.C.
- 1991 *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*. World Bank Policy Paper. Washington D.C.

Abreviaturas

OTB	Organización Territorial de Base
OTB-SJT	Organización Territorial de Base San José de la Tamborada
LPP	Ley de Participación Popular
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
NES	Nueva Política Económica
UNASBVI	Unidad de Saneamiento Básico y Vivienda
POA	Plan Operativo Anual
CV	Comité de Vigilancia
INE	Instituto Nacional de Estadística
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
LAB	Lloyd Aéreo Boliviano
D9	Distrito 9
SEMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
UNCHS	The United Nations Centre for Human Settlements (CNUAH Centro de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos)
UNRISD	The United Nations Research Institute for Social Development
IDB	International Development Bank
BID	Banco Interamericano de Desarrollo