

Remisión de UN-HABITAT para el informe universal periodico (BOLIVIA) Session 34, Oct-Nov 2019

I. Antecedentes

El Informe E/C.12/BOL/CO/2 del Comité DESC emitió tres recomendaciones relacionadas a vivienda (R.27h,28,29), en cuya respuesta, el Estado Boliviano emitió los Informes Periódicos 3°,4° y 5° reportando los avances en este ámbito. Algunas recomendaciones del reporte del grupo de trabajo (A/HRC/28/7) están enfocadas a expandir el acceso a vivienda (Rusia y Angola), así como el Informe E/C.12/BOL/CO/2 del Comité DESC, recomienda la ampliación y extensión de programas de vivienda con la asignación de presupuesto suficiente para garantizar la implementación de políticas integrales de vivienda, especialmente a favor de los grupos que tienen bajos ingresos, y los individuos y grupos marginalizados (R.27 h), pueblos indígenas (R.28) y mujeres en condiciones de igualdad (R.29).

Obligaciones Internacionales del Estado Boliviano y Marco Normativo del Derecho a la Vivienda

El derecho a la vivienda se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art.25 1). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege este derecho desde las *injerencias arbitrarias* en el domicilio (1966, Art.17) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo reconoce como *vivienda adecuada* (1966, Art.11 1). Ambos instrumentos ratificados por el Estado Boliviano en 1982¹. A nivel regional, la vivienda adecuada para todos los sectores de la población es considerada como una meta básica en Carta de la Organización de los Estados Americanos (1967) cuya plena realización es comprometida de forma progresiva por los Estados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969, Art. 26). En el marco jurídico interno, el derecho al hábitat y vivienda adecuada tiene un reconocimiento constitucional, cuya provisión debe ser realizada de forma concurrente entre los niveles de gobierno subnacional en el marco de una *política general de vivienda y legislación nacional que distribuya responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno* (Arts.19, 298P.II Num.36 y 299 P.II.Num.15).

II. Promoción y Protección del Derecho a la Vivienda

Logros, Mejores Prácticas, Desafíos y Limitaciones en la implementación de las obligaciones internacionales en materia del derecho a la vivienda

Entre los avances principales se encuentra que la vivienda, agua y saneamiento, son parte de los 9 derechos priorizados por el Estado en la construcción de indicadores en DDHH que actualmente trabaja el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Estadística (p.24), cuya finalización fue recomendada por Perú en el reporte del grupo de trabajo (A/HRC/28/7). La cobertura del acceso a agua potable, al año 2017 es de 91%. Sin embargo, el proceso ha sido dificultoso en el acceso a saneamiento básico llegando solamente al 58,7%. Por su parte, el

¹ Ratificación realizada a través del DS. 18950, de 17 de mayo de 1982, elevado a rango de Ley N° 2119, de 11 de septiembre de 2000. A su vez este derecho está garantizado desde convenios internacionales específicos ratificados por Bolivia, a fin de que grupos de personas específicos que requieren una protección reforzada tengan garantizado este derecho, entre ellos: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todo los Trabajadores de Migratorios y de sus Familias (1990, Art.43 1d); Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, Art.21); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, Art.5 e iii); Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (197, Arts.14 2 h y 15 2; Convención sobre los Derechos del Niño (1989-Art.16 1 y 273); Convenio N° 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1989-Art.20-2;21-1 y 23); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006, Art.9 y 28)

Ministerio de Medio Ambiente y Agua como cabeza de sector ha establecido indicadores para la medición del derecho al agua y saneamiento básico, estos indicadores son establecidos en torno al acceso, la disponibilidad, la calidad, la asequibilidad y la aceptación, complementarios a los indicadores del INE.

El Estado Boliviano reporta la cantidad de viviendas construidas y/o mejoradas entre las gestiones 2006-2017 (128.027) y el incremento substancial que representa con relaciones a anteriores periodos (p.30). Sin embargo, no se tienen un reporte del impacto concreto de la reducción del déficit habitacional cuantitativo o cualitativo en las ciudades y articulado con el ejercicio mismo del derecho a la vivienda, ni se cuenta con información desagregada que permita valorar el avance de ciertos grupos poblaciones (mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, pueblos indígenas, etc.). El Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional (2016-2020) actualmente implementado por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, a través del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, establece las metas de reducción del déficit habitacional a partir de la asignación de unidades habitacionales por departamento y municipio, considerando criterios de equidad, atención a la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza, sectores de menores ingresos y principalmente a población vulnerable. Sin embargo, en el reporte de resultados concluidos por el Estado Boliviano (57.315 viviendas a la gestión 2018) no se desagrega el impacto en los niveles o sectores identificados. (Informes Periódicos, 2018, p.41).

El déficit habitacional es de 1.344.037 viviendas, de las cuales 167.299 (12,44%) corresponden a déficit cuantitativo y 1.176.738 (87,55%) a cualitativo (Censo INE, 2012). Debe tomarse en cuenta que los parámetros de medición de este déficit podrían ser revisados para establecer estándares más altos, sobre todo en lo referente al acceso al abastecimiento de agua potable y al saneamiento de aguas sucias, dado que en la actualidad se considera adecuado el proveer agua de pozos sin protección o el vertido de aguas sucias a los cauces directamente. Por otra parte, un enfoque en la ciudad es relevante considerando que el proceso de urbanización en Bolivia ha generado que en la actualidad el 67,5% de la población este localizada en suelo urbano, teniéndose actualmente una tasa de crecimiento urbano anual es de 2,1% (CEPAL, 2017). Sin embargo, el Estado Boliviano reconoce en su reporte que se atendió prioritariamente al *área rural* siendo la ciudad donde se concentran la mayor cantidad de población, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como las repercusiones ambientales, lo cual desafía la sostenibilidad en materia de vivienda (NAU, 2016).

El derecho a la vivienda adecuada podría a medirse de forma más adecuada si el Estado reportara el ejercicio del derecho relacionando otros elementos como la *tenencia* (propiedad individual, alquiler, propiedad cooperativa, vivienda de emergencia, asentamiento informal). La seguridad en la tenencia tiene una estrecha relación con la protección contra desalojos forzosos toda vez que la falta de títulos y residencia en los asentamientos informales generalmente son utilizados como justificaciones de desalojos forzosos. Por esta razón, es recomendable que el Estado Boliviano regule la tenencia en el marco del acceso a una vivienda adecuada. Al respecto, el reporte del Estado Boliviano no hace alusión a las medidas tomadas para prevenir el desalojo forzoso de familias campesinas ni referidas a la investigación y sancionar a los responsables de desalojos forzados y violaciones conexas (R.27 h). Por otra parte, el ejercicio del este derecho debe considerar la *disponibilidad de servicios* (agua mejorada, saneamiento mejorado, iluminación calefacción, espacio para guardar alimentos, recogida de residuos), *asequibilidad*, *accesibilidad*, *habitabilidad* (seguridad física frente a amenazas sanitarias, naturales y

estructurales) y *adecuación cultural*. Asimismo, es necesario considerar el déficit urbano, esto es, las condiciones del entorno urbano que permite a la población ejercer sus derechos humanos en la ciudad. En este sentido es pertinente revisar las condiciones de mixticidad de usos, cantidad y calidad del espacio público, equipamientos socioculturales, seguridad ciudadana y condiciones ambientales y de resiliencia.

Las ciudades en Bolivia están viviendo un proceso de expansión urbana en baja densidad, concentrado especialmente en las periferias de las ciudades que afecta directamente a la disponibilidad de vivienda adecuada. La localización adecuada de las viviendas, con acceso adecuado a infraestructuras y servicios urbanos determina la posibilidad de los ciudadanos de ejercer su derecho a la educación, a la sanidad, al empleo decente etc. Ante esta situación se identifican las siguientes prioridades: 1) el acceso a suelo servido; 2) opciones de financiamiento más allá del subsidio, por ejemplo, la gestión de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda con la plusvalía generada por la inversión pública; 3) mejorar los sistemas de información a fin de que los ciudadanos puedan obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado y los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad; 4) que los gastos en vivienda sean soportables y reúnan condiciones de habitabilidad; 6) seguridad de tenencia de vivienda (protección frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrario, así como la protección de los inquilinos de la usura y los desalojos arbitrarios).

Por otra parte, debe valorarse como buena práctica que el Estado Boliviano reporta la implementación de la Ley N° 247, desde la gestión 2012, que promueve la regularización de derecho propietario vía judicial del poseedor de un bien inmueble destinado a vivienda. Sin embargo, el acceso a este medio depende de la delimitación de radios urbanos por parte de los gobiernos municipales, mismo que no ha sido concluido en 112 municipios. Por otra parte, a través de espacios participativos con actores públicos y comunitarios con relación a la implementación de la señalada Ley y la seguridad de tenencia (ONU-Habitat, 2018, PROREVI, 2017), se identifican lo siguiente: 1) al basarse las resoluciones judiciales en documentación emitida por los gobiernos municipales que en muchos casos no tienen información catastral actualizada y algunos otros casos sin identificar o notificar a quién figura como propietario, existe el riesgo de que el fallo judicial no otorgue seguridad de tenencia real o vulnere el derecho de propiedad del demandado. 2) Los conflictos de límites existentes a nivel nacional no permiten tener seguridad en la tenencia, a menos que la vivienda cuente con registros en ambas jurisdicciones. 3) La existencia de límites difusos contribuye a una expansión de la mancha urbana descontrolada y son aprovechados para la otorgación de permisos de construcción en áreas de riesgos. 4) Ley N°247 no atiende las causas del problema toda vez que no asegura el acceso al suelo y aún requiere de una mayor difusión. En este sentido, es necesario que la implementación de esta medida legislativa sea reforzada con medidas normativas y administrativas conexas dirigidas a su efectividad y eficacia.

La AEVIVIENDA, como operador del Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional, ejecuta programas y/o proyectos integrales de dotación de viviendas a nivel nacional en las modalidades de crédito, subsidio y mixta, de forma concurrente con los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales. Para este fin, se dispone que los Municipios y Gobernaciones destinen recursos destinados a vivienda en sus Planes Operativos Anuales. Sin embargo, a la fecha, el Estado Boliviano no ha emitido la política general de vivienda ni la legislación complementaria a la Ley Marco de Autonomías que identifique

claramente las responsabilidades de los niveles de gobierno subnacional en materia de vivienda y vivienda social. La definición clara de roles, responsabilidades y canales de coordinación promovería una institucionalidad articulada entre las entidades territoriales autónomas y el gobierno nacional, una participación de los gobiernos locales y a la vez una coordinación intergubernamental que aborde el ejercicio del derecho a la vivienda y hábitat en su integralidad en el marco del desarrollo integral de ciudades.

El Programa de Vivienda Social se financia con los recursos provenientes del 2% del aporte patronal público y privado, así como de créditos externos y donaciones de carácter bilateral y multilateral. Los programas regulares de la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA) son de: emergencia, atención extraordinaria, cualitativo, cuantitativo – compra de vivienda en el mercado, construcción de vivienda nueva y comunidades urbanas. Existieron anteriormente otros programas de vivienda: en el periodo 2001 – 2005 el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV) y el Programa de Financiamiento de Vivienda (PFV) que alcanzó un promedio de 1.600 viviendas por año, mejorando en el periodo 2006-2009 con la producción un promedio 3.970 viviendas por año, y finalmente en el periodo 2010-2015 un promedio de 14.909 viviendas por año. Esto significa que la mirada es solamente a la reducción de déficit habitacional, sin contemplar la integridad del hábitat. Como buena práctica, en el año 1998, a nivel municipal, se ejecuta un subprograma denominado Mejoramiento de Barrios para contribuir con mejoras de habitabilidad y saneamiento básico en ciudades con más de 8.000 habitantes, logrando el mejoramiento de 85 barrios en 26 ciudades a nivel nacional, uno de los municipios exitosos en esta práctica es el Gobierno Municipal de La Paz, con su programa “Barrios de Verdad”.

La Ley 393 y el D.S. 1842 establecen tasas de interés activas para los financiamientos destinados al sector vivienda de interés social y fijan niveles mínimos de cartera de créditos para préstamos destinados a este fin que las entidades de intermediación financiera deben mantener. En este sentido, el gobierno ha generado un fideicomiso que posibilita que el sistema bancario otorgue créditos para compra de vivienda o terreno, mejoramientos, a una tasa en el rango del 5.5 al 6.5%, que no considera una cuota inicial, lo cual ha posibilitado que la población de ingresos medios acceda a estos créditos. Sin embargo, esta situación no ha favorecido a la población más vulnerable, dado que el 70% de la población económicamente activa está en el sector de la economía informal. Por otra parte, en el marco del Decreto Supremo N° 986 del año 2011, el *Reglamento del Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional (PPRD)*, fija metas concretas dirigidas a construir y mejorar *100 mil unidades habitacionales* en 5 años, hasta la gestión 2015, la reducción del déficit habitacional llegó al 34%.

III. Recomendaciones específicas para seguimiento

Por las consideraciones realizadas anteriormente con relación a los avances y medidas tomadas por el Estado Boliviano en la protección del derecho a la vivienda, se recomienda:

1. Tomar medidas que garanticen la generación de una política nacional de vivienda como instrumento que garantice el ejercicio de derecho a la una vivienda adecuada y que contemple elementos del hábitat en su integridad. Esta integralidad implica tomar medidas que mejoren las condiciones del entorno urbano que garantice el ejercicio de los derechos humanos en la ciudad.
2. Reportar la reducción del déficit habitacional cuantitativo o cualitativo en el Estado articulando su impacto en las ciudades y al ejercicio del derecho a la vivienda. Para una

adecuada medición, se recomienda considerar aspectos de tenencia, disponibilidad de servicios, asequibilidad, accesibilidad, habitabilidad y adecuación cultural. Asimismo, se recomienda considerar la revisión de estándares de medición de déficit de vivienda adecuada con relación al acceso de agua potable y al saneamiento de aguas sucias.

3. Concluir la construcción de indicadores sobre derecho a la vivienda adecuada, agua potable y saneamiento actualmente trabajos por el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Estadística, así como compatibilizar su medición con los indicadores trabajados por el Ministerio Medio Ambiente y Agua.
4. Fortalecer el marco normativo y las salvaguardas legales para evitar desalojos forzados, así como reportar el seguimiento a la Recomendación 27 h del Informe E/C.12/BOL/CO/2 del Comité DESC relacionado al desalojo forzoso de familias campesinas y el estado de la investigación y sanción a los responsables de desalojos forzados y violaciones conexas.
5. Generar información desagregada que permita realizar el seguimiento del ejercicio del derecho a la vivienda adecuada en el marco del Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional (2016-2020), especificando los criterios de equidad aplicados y su impacto en la atención a la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza, sectores de menores ingresos y población vulnerable.
6. Continuar los esfuerzos en la implementación de la Ley N° 247, asumiendo medidas normativas y administrativas conexas que permitan garantizar la seguridad de tenencia en áreas urbanas.
7. Asumir medidas legislativas que clarifiquen las responsabilidades de los niveles de gobierno del Estado en la ejecución de proyectos de vivienda y vivienda social en el marco de una política nacional.
8. Considerar medidas de ajuste que permita a la población más vulnerable del sector de economía informal acceder a los créditos y tasas de interés fijados por la Ley 393 y el D.S. 1842.