

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1627
8 de marzo de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**BASES PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDA
EN BOLIVIA: UNA PROPUESTA PARTICIPATIVA**

Este documento ha sido elaborado por el consultor señor Alfredo Del Valle, en el marco del proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe" (HOL/93/S83), adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-3-211

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL	3
A. EL DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDAS	3
B. EL DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDAS	4
C. LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN BOLIVIA	6
D. PROYECCIONES BAJO UN SUPUESTO DE CONTINUIDAD	7
II. CASOS DE UNA PROBLEMÁTICA COMPLEJA	9
A. UN CASO DE FINANCIAMIENTO: AHORRO Y APORTE FORZOSO EN VIVIENDA PARA TRABAJADORES	9
1. El sistema social y su estado previo	9
2. La presión del entorno y su significado	10
3. Nuevas organizaciones y cambios organizativos	10
4. Impactos culturales	11
B. UN CASO DE CONSTRUCCIÓN: SISTEMAS DE AUTOCONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD	11
1. El sistema social y su estado previo	11
2. La presión del entorno y su significado	12
3. Nuevas operaciones y cambios organizativos	12
4. Impactos culturales	13
C. UN CASO DE URBANISMO: LEGALIZACIÓN DE TENENCIA DE TIERRAS EN EL ALTO	13
1. El sistema social y su estado previo	13
2. La presión del entorno y su significado	13
3. Nuevas operaciones y cambios organizativos	14
4. Impactos culturales	15
D. UN CASO DE MIGRACIÓN: PROYECTOS DEL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA	15
1. El sistema social y su estado previo	15
2. La presión del entorno y su significado	15
3. Nuevas operaciones y cambios organizativos	15
4. Impactos culturales	16

III.	METODOLOGÍA PARA ENFRENTAR LA COMPLEJIDAD	17
A.	LAS LIMITACIONES DE LOS MÉTODOS CONVENCIONALES	17
B.	EL DESARROLLO INNOVATIVO Y SUS INSTRUMENTOS	18
C.	EL TALLER SOBRE POLÍTICA DE VIVIENDA EN BOLIVIA	21
1.	Convocantes	21
2.	Objetivo	22
3.	Participantes	22
4.	Programa de trabajo	22
IV.	POLÍTICA DE VIVIENDA: LA VISIÓN GLOBAL	23
A.	VISIÓN DE FUTURO: EL MAPA DE ACCIÓN	23
B.	DIAGNÓSTICO DE DESARROLLO: ¿QUÉ HAY Y QUÉ FALTA POR HACER?	24
C.	SENTIDO DE LA ACCIÓN: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO	26
D.	ESTRATEGIA: DESARROLLO PARTICIPATIVO DE INNOVACIONES	27
	Notas	29
	Bibliografía	31
	Anexo 1: LA METODOLOGÍA "DESARROLLO INNOVATIVO"	33
	Anexo 2: LISTA DE PARTICIPANTES	36

RESUMEN

El presente documento corresponde a la contribución de Bolivia al proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina". Éste es un proyecto de cooperación entre países de la región, cuyos miembros son Bolivia, Brasil (Estado de Minas Gerais), Cuba, Chile, El Salvador y Perú, y cuya coordinación está a cargo de la CEPAL. El propósito de este proyecto es contribuir a renovar las políticas de vivienda en la región, visualizando la creación de vivienda como un proceso productivo y de generación de desarrollo, y no sólo como una actividad consumidora de recursos.

La contribución que aquí se presenta tiene la particularidad de haber sido realizada a través de un proceso participativo, en el cual intervinieron los actores más significativos del sistema de la vivienda en Bolivia. Tal proceso tuvo como convocantes a las siguientes entidades:

- Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos, del Ministerio de Desarrollo Humano
- Fondo Nacional de Vivienda, del Ministerio de la Presidencia
- Asociación de Gobiernos Municipales Autónomos
- Cámara Boliviana de la Construcción
- Cámara Nacional de Industrias
- Proyecto Hábitat, Naciones Unidas
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

La actividad central de este proceso fue un taller de diseño participativo, que se realizó en La Paz, del 14 al 16 de agosto de 1995 y cuyos miembros fueron personas representativas de instituciones de gobierno, entidades del sector privado, alcaldías municipales, colegios profesionales y ONGs. Los resultados centrales del taller fueron presentados en un seminario internacional del proyecto, que se realizó igualmente en La Paz los días 17 y 18 del mismo mes. La organización del taller estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos y contó con la colaboración de los demás convocantes. Para este proceso participativo se aplicó una metodología especializada que se denomina Desarrollo Innovativo.

Este informe se basa fundamentalmente en los resultados del taller participativo. Tales resultados se han complementado con materiales publicados y con otros antecedentes disponibles sobre la vivienda en Bolivia.^{1/}

El capítulo I inicia el informe presentando antecedentes cuantitativos de la situación de la vivienda en Bolivia, a través de los dos tipos de indicadores básicos que se utilizan habitualmente en esta materia: el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo de viviendas. Se completa esta presentación con una proyección del primer déficit a los años 2000 y 2020, bajo el supuesto de que el país mantenga la continuidad en esta materia y no emprenda una política de vivienda como la aquí propuesta.

El capítulo II presenta una visión diferente de la misma problemática: ¿Cómo se actúa hoy día en Bolivia para enfrentar los problemas habitacionales? Se trata, específicamente, de la presentación de cuatro casos de adaptación en la experiencia boliviana de vivienda, que fueron examinados sistemáticamente por el taller, y que se refieren a problemas vinculados con el financiamiento, la construcción, el urbanismo y una emergencia de relocalización desde los centros mineros hacia La Paz. Pese a que cada uno de estos temas queda sólo esbozado, su seriedad y su complejidad saltan a la vista. Adicionalmente resulta claro que ellos no son problemas independientes, sino están relacionados entre sí y multiplican sus efectos. Ello conduce a calificar al tema de la vivienda en Bolivia como una problemática de alta complejidad.

¿Es posible enfrentar una situación compleja como ésta con alguna perspectiva de éxito? La respuesta de la ciencia actual es afirmativa, siempre que se utilicen métodos e instrumentos especializados para el manejo de situaciones de alta complejidad. En el capítulo III se presenta el modo en que la metodología Desarrollo Innovativo da su respuesta práctica a esta interrogante y se describe la aplicación específica que se realizó en este caso, a través del taller ya mencionado.

El capítulo final entrega los resultados propositivos de este trabajo. Ellos están expresados en cuatro instrumentos claves: 1) el mapa de acción, 2) el diagnóstico de desarrollo, 3) los objetivos de desarrollo y 4) la proposición de estrategia. Todos ellos se estructuran en torno a las líneas de acción básicas de la política de vivienda que han surgido de este proceso, y que son las siguientes:

- A Movilización de recursos para la vivienda
- B Administración privada del ahorro para la vivienda
- C Educación y organización para la vida urbana
- D Construcción de nuevas viviendas
- E Mejoramiento habitacional rural y urbano
- F Mejoramiento de la construcción
- G Producción de materiales y componentes de construcción
- H Gestión municipal
- I Equipamiento e infraestructura básica

El documento se completa con dos anexos. El primero entrega mayores antecedentes sobre la metodología utilizada y el segundo presenta la lista de participantes en el taller.

I. ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL

El presente capítulo pone en perspectiva la propuesta de Bases para una Política Nacional de Vivienda que se desarrolla en este documento. Lo hace a través de un examen del déficit actual, y del déficit previsible si la actual situación de carencia de política integral de vivienda se mantiene.

La comprensión del déficit de viviendas es habitualmente el punto de partida para toda política de vivienda. Se lo expresa a través de un aspecto cuantitativo y uno cualitativo. El déficit cuantitativo de viviendas es una relación entre el número de hogares que requieren vivienda y el número de viviendas que están efectivamente disponibles para ellos. No es una variable explícita y que se mida directamente, sino una relación entre estimaciones. El déficit cualitativo es el número de viviendas, de entre las existentes, que presenta deficiencias serias de equipamiento básico.

En este capítulo se hará una reseña breve de ambos déficits en Bolivia, a partir de la información disponible, y se pondrán estos antecedentes en el contexto de la economía en su conjunto. Para estos efectos se presentará material sobre ambos déficits en la actualidad, la producción de viviendas y los déficits proyectados que resultan de una continuación de la situación actual de carencia de políticas.

A. EL DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDAS

Si bien no se han realizado estudios recientes en detalle sobre el déficit cuantitativo de viviendas en Bolivia, es posible lograr una apreciación clara del mismo a partir de dos fuentes de Naciones Unidas: las estimaciones de su Centro para los Asentamientos Humanos en Bolivia (HABITAT, 1993) y otras que aún están en proceso en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1995b).

La primera estimación se refiere a 1990: "Se ha estimado que para el año 1990 existían en el país más de 200 000 familias que no contaban con vivienda o tenían viviendas en condiciones totalmente deficientes... Se suma a este déficit habitacional, el crecimiento demográfico de la población, estimado en un 2.7%, el cual va acompañado de un proceso muy acelerado de urbanización, que ha incrementado la población urbana en más de un 12% con relación al año 1976. Esto muestra que la necesidad de viviendas nuevas ascendería a unas 60 000 unidades por año; mientras que las deficiencias producidas por la obsolescencia serían del orden de las 50 000 unidades." (HABITAT, 1993, p. 1).

Si se proyectan estas últimas cifras de HABITAT hasta 1995, se llega a situar el requerimiento total en 500 000 viviendas al incluir sólo las necesidades de viviendas nuevas, o en 750 000 al agregar además las de reposición por obsolescencia. El déficit sería equivalente a este requerimiento menos lo efectivamente construido en el período. Con respecto a esto último, el mismo informe sólo hace referencia a la construcción urbana, señalando: "Si bien no se poseen cifras precisas sobre el número de viviendas urbanas construidas anualmente, se estima que las mismas alcanzan aproximadamente las 23 000 unidades." (Ibid., p. 3). Suponiendo que el nivel de construcción rural no es significativo, se llegaría a situar el déficit para 1995 en 390 000 o en 640 000, según si se incorpore o no las necesidades de reposición.

La segunda estimación (CEPAL, 1995b) se refiere a los años 1995 y 2000 y es explícita en cuanto a sus supuestos. Se basa en una comparación del número de viviendas con el número de hogares que existen en el país. Para 1995 ella muestra un total de 1 468 000 viviendas permanentes frente a un total de 2 108 000 hogares, arrojando un déficit cuantitativo total de 640 000 viviendas. Haciendo una corrección a esta cifra por número de viviendas construidas, a base de los antecedentes de HABITAT,^{2/} puede llegarse a una estimación más ajustada, que situaría el déficit cuantitativo en el orden de las 580 000 unidades habitacionales.

Al final de este capítulo se realiza una proyección del déficit cuantitativo, basada en los criterios recién señalados de la CEPAL y en un conjunto de supuestos explícitos.

B. EL DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDAS

Junto al déficit cuantitativo, la primera fuente citada señala lo siguiente: "Existían además 570 000 familias que habitaban en viviendas con graves deficiencias de confort que disminuyen la calidad hasta el extremo de hacer peligrar la salud de sus habitantes; esto, esencialmente por la falta de atención de los servicios básicos de infraestructura en materia de agua potable y alcantarillado sanitario, adicionado a los problemas cualitativos emergentes de los sistemas constructivos y acabados deficientes e inadecuados a los diferentes climas del país." (HABITAT, 1993, p. 1).

El déficit cualitativo puede obtenerse hoy de manera bastante precisa, a partir de los datos que provienen del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992. Los Cuadros 1, 2 y 3 entregan los antecedentes más significativos, para los censos de 1976 y 1992.

Cuadro 1
VIVIENDAS SEGÚN DISPONIBILIDAD DE AGUA POR CAÑERÍA

	Censo 1976					
	Con cañería		Sin cañería		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Urbana	354 495	84.2	66 693	15.8	421 188	100
Rural	54 467	8.8	565 049	91.2	619 516	100
Total	408 962	39.3	631 742	60.7	1 040 704	100
	Censo 1992					
Urbana	679 123	84.2	127 692	15.8	806 815	100
Rural	151 990	23.8	486 012	76.2	638 002	100
Total	831 113	57.5	613 704	42.5	1 444 817	100
Fuente: INE, 1993, p. 69.						

Cuadro 2
VIVIENDAS SEGÚN DESPONIBILIDAD DE ELECTRICIDAD

Censo 1976						
	Con electricidad		Sin electricidad		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Urbana	321 017	76.2	100 171	23.8	421 188	100
Rural	35 855	5.8	583 661	94.2	619 516	100
Total	356 872	34.3	683 832	65.7	1 040 704	100
Censo 1992						
Urbana	702 319	87.0	104 496	13.0	806 815	100
Rural	99 310	15.6	538 692	84.4	638 002	100
Total	801 629	55.5	643 188	44.5	1 444 817	100

Fuente: INE, 1993, p. 69.

Cuadro 3
VIVIENDAS SEGÚN DISPONIBILIDAD DE SERVICIO SANITARIO

Censo 1976						
	Con servicio sanitario		Sin servicio sanitario		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Urbana	197 848	47.0	223 340	53.0	421 188	100
Rural	26 593	4.3	592 923	95.7	619 516	100
Total	224 441	21.6	816 263	78.4	1 040 704	100
Censo 1992						
Urbana	507 143	62.9	299 672	37.1	806 815	100
Rural	111 526	17.5	526 476	82.5	638 002	100
Total	618 669	42.8	826 148	57.2	1 444 817	100

Fuente: INE, 1993, p.71.

Las cifras de estos tres cuadros son bastante claras y elocuentes. Existe en Bolivia un déficit cualitativo que afecta a más de 600 000 viviendas: 610 000 carecen de agua por cañería, 640 000 carecen de electricidad y 830 000 carecen de servicio sanitario. Este déficit afecta sobre todo a las viviendas rurales, que concentran 490 000 de las sin agua por cañería, 540 000 de las sin electricidad y 530 000 de las sin servicio sanitario. En las ciudades, en cambio, el grado de equipamiento básico es más elevado, ya que el 84% de las viviendas tiene agua por cañería, el 87% tiene electricidad y el 63% tiene servicio sanitario.

Debe notarse que estas cifras consideran que hay agua por cañería cuando ésta existe, ya sea dentro o fuera de la vivienda; asimismo, hay servicio sanitario cuando éste es común o privado. Así, con relación al equipamiento moderno estándar, el déficit cualitativo se ampliaría a 1 072 000 viviendas sin red de agua interior, o a 1 025 515 viviendas sin servicio sanitario privado, de acuerdo a las cifras del Censo 1992 (INE, 1993, p. 69). La cercanía de ambas cifras es significativa, y permite utilizar cifras redondas: en Bolivia habría del orden de 1 040 000 viviendas con diversos grados de déficit de equipamiento, y 400 000 viviendas con equipamiento básico completo.

Puede completarse esta visión del déficit cualitativo con algunos antecedentes adicionales:

- La tasa de hacinamiento es alta, estando del 41% de las viviendas ocupadas en promedio por más de dos personas por habitación, y un 13% de ellas por más de 4 personas por habitación. (INE, 1993, p. 64).

- También es alta la densidad de ocupación de ciertos espacios de las ciudades principales, como en las laderas oeste de La Paz, donde hay 1.135 hab/ha en viviendas pequeñas, con niveles altos de exposición a enfermedades transmisibles (Mendizábal, 1991).
- El 63% de las unidades vecinales en 1989 no contaba con parques de recreación (infantiles y campos deportivos), y el 49% no tenía áreas verdes (INE, 1989).

C. LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN BOLIVIA

Los cuadros que se acaban de presentar permiten también apreciar el esfuerzo de construcción y equipamiento básico de viviendas que ha realizado Bolivia en los 16 años que median entre ambos Censos. Por una parte, el país aumentó su stock en 400 000 nuevas viviendas, casi exclusivamente urbanas. Por otra, dotó de agua por cañería a 320 000 viviendas urbanas y 100 000 rurales, de electricidad a 480 000 viviendas urbanas y 60 000 rurales, y de servicios sanitarios a 310 000 viviendas urbanas y 80 000 rurales.

Este esfuerzo de construcción corresponde, para el año promedio, a unas 25 000 viviendas, 26 000 conexiones domiciliarias de agua, 28 000 conexiones eléctricas domiciliarias y 25 000 instalaciones de servicios sanitarios.

Para la producción urbana existen antecedentes más precisos, del Proyecto Hábitat de Naciones Unidas: "Si bien no se poseen cifras precisas sobre el número de viviendas urbanas construidas anualmente, se estima que las mismas alcanzan aproximadamente a las 23 000 unidades. De ellas entre un 50 y un 55% estarían siendo producidas por el sector formal de la economía (Fondo de Vivienda, Sistema de Ahorro y Préstamo y financiamiento privado) mientras que las restantes son construidas informalmente por los sectores de menores ingresos. En particular se verificó un cierto incremento en el financiamiento por parte del FONVI (1900 viviendas/año) y el sistema de Ahorro y Préstamo (4 970 viviendas/año) que en conjunto estarían produciendo el 30% de las 23 000 viviendas que se incorporan anualmente al parque habitacional de las diez principales ciudades del país.

"El promedio anual de superficie de viviendas construidas por el sector formal en los principales centros urbanos es de casi 785 000 m², lo que se traduce en aproximadamente unas 12 000 viviendas. Esto significa que la construcción informal está aportando por año unas 11 000 nuevas unidades al parque habitacional del país (cualquiera sea el nivel de calidad de esas viviendas). Teniendo en cuenta los permisos municipales aprobados puede estimarse que un 74% corresponde a la aprobación y regularización de viviendas nuevas y un 26% a ampliación y rehabilitación de viviendas existentes." (HABITAT, 1993, pp. 3-4).^{3/}

Con referencia al volumen de inversión que implica la producción anual de todo tipo de viviendas urbanas, tanto del sector formal como del informal, el mismo documento realiza la estimación que figura en el cuadro 4, considerando costos aproximados por unidad de superficie.

Cuadro 4
ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN EN VIVIENDA URBANA (1990)

Tipo de vivienda	m ² por unidad	m ² construidos	costo por m ² US\$	Inversión total US\$
Sin permiso	36	396 000	50	19 800 000
Regular	50	487 000	90	43 830 000
Buena	100	271 000	150	40 650 000
Muy buena	200	27 500	300	8 250 000
Total		1 181 500		112 530 000

Fuente: Hábitat, 1993, p. 4.

D. PROYECCIONES BAJO UN SUPUESTO DE CONTINUIDAD

Esta sección completará la presentación de antecedentes de la situación habitacional con una proyección de referencia hasta el año 2020 del actual déficit cuantitativo de viviendas en Bolivia. Utilizando los criterios de CEPALb (1995), la proyección se referirá a las viviendas permanentes y no sólo a las viviendas totales, es decir, descontará anualmente un porcentaje del stock existente, por obsolescencia. Se denominará déficit aparente el resultante de comparar el número de hogares con las viviendas totales, y déficit efectivo el producto de su comparación con las viviendas permanentes.

El supuesto general de esta proyección es la continuidad de lo ocurrido hasta ahora: no se impulsará una política activa de vivienda como la que propone este documento, sino se seguirá con los ritmos de construcción actuales.

Los supuestos específicos de la proyección son los siguientes:

- La población boliviana crecerá según lo proyectado por el Centro Latinoamericano de Demografía, el organismo especializado de Naciones Unidas (CELADE, 1994).
- Bolivia presentará a futuro una reducción en el número de personas por hogar, al mismo ritmo que la ocurrida en el período intercensal, de acuerdo a proyecciones de la CEPAL. Las cifras correspondientes son de 3.70 personas/hogar en 1992, de 3.51 en 2000 y de 2.27 en 2020 (CEPALb, 1995). Esto implica, naturalmente, un crecimiento más rápido del número de hogares, y de la necesidad de viviendas, que de la población.
- La construcción rural a futuro será sólo de reposición y de mejoramiento; aliviará el déficit cualitativo pero no el cuantitativo.
- La tasa de crecimiento del stock de viviendas urbanas a futuro será la misma que mostró en el período intercensal 1976-1992. Dicha tasa es del 4.15% y se aplicará en la proyección a partir de 1992, el año para el cual existe la cifra censal.
- El número de viviendas no permanentes es el 10% del parque total de viviendas (CEPALb, 1995).

El cuadro 5 muestra los resultados de la proyección realizada bajo los supuestos señalados.

Cuadro 5
 PROYECCIÓN DEL DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDAS EN BOLIVIA BAJO SUPUESTOS DE CONTINUIDAD

Año	Población	Nº hogares	Nº viviendas totales	Déficit aparente	Nº viviendas permanentes	Déficit efectivo
1995	7 414 000	2 004 000	1 550 000	454 000	1 395 000	609 000
2000	8 329 000	2 373 000	1 755 000	618 000	1 580 000	793 000
2020	12 193 000	5 371 000	2 519 000	2 852 000	2 267 000	3 104 000

Fuente: Elaboración a partir de los supuestos del texto.

Como puede apreciarse con toda claridad, Bolivia presenta hoy un déficit cuantitativo de 600 000 viviendas, el que llegará a las 800 000 viviendas en el año 2000 si no se pone en marcha una política activa de vivienda. Hacia el año 2020 el déficit cuantitativo podría llegar a las 3 000 000 de viviendas. A esto se suma el fuerte déficit de equipamiento básico, o déficit cualitativo, que se examinó en una sección anterior.

II. CASOS DE UNA PROBLEMÁTICA COMPLEJA

Este capítulo aborda la situación boliviana de la vivienda desde una perspectiva diferente a la del capítulo precedente. Considera las variadas facetas de la acción de producir vivienda y producir ciudad en Bolivia en la actualidad. Es una perspectiva dinámica y concreta, que es característica de la metodología utilizada para formular estas bases de política.

Específicamente, se examinan a continuación cuatro casos de la experiencia reciente, con el fin de visualizar las variadas facetas del tema. Estos casos fueron seleccionados por los participantes el taller a partir de la siguiente lista, también propuesta por ellos:

- Sistema de ahorro forzoso para financiamiento de vivienda (1)
- Sistema de mutuales
- Sistemas de ONG's para el sector informal
- Construcción autofinanciada de vivienda
- Proyecto de manejo de tierras urbanas en La Paz
- Sistema de construcciones tradicionales (2)
- Legalización de tenencias en El Alto (3)
- Normas de uso de suelo y patrones de asentamiento (USPA)
- Planes directores de desarrollo urbano
- Acceso a servicios públicos
- Organización de demandantes de servicios sanitarios en El Alto
- Proyectos Fondo Social de Emergencia (4)

Los casos elegidos se han señalado con los números 1 al 4. Ellos fueron revisados a través de una pauta común de examen.^{4/} La presentación que sigue, en las cuatro próximas secciones, contiene el material preparado en el taller y lo complementa con antecedentes adicionales, provenientes de materiales publicados, para facilitar su puesta en contexto.

A. UN CASO DE FINANCIAMIENTO: AHORRO Y APOORTE FORZOSO EN VIVIENDA PARA TRABAJADORES

1. El sistema social y su estado previo

El sistema social examinado en este caso es el conjunto de los trabajadores dependientes del sector público y privado, que está constituido en la actualidad por aproximadamente 400 000 trabajadores. Este sistema presentaba una carencia total de políticas oficiales de dotación de recursos para facilitar viviendas a estos trabajadores. Los primeros esfuerzos en esta materia corresponden a los avances de política social de la década de 1920.

2. La presión del entorno y su significado

La presión del entorno que ha conducido a los cambios que aquí se examinan fue el nacimiento de la expectativa de los trabajadores y la consiguiente presión social generalizada que ellos han realizado, desde la organización de sus primeros sindicatos. Las diversas modalidades de acción del Estado para recaudar y destinar recursos a viviendas para los trabajadores, a partir de la creación en 1924 de las Cajas de Seguro y Ahorro Obrero y de otros instrumentos, han constituido sucesivas reacciones ante las presiones señaladas.

3. Nuevas operaciones y cambios organizativos

El trayecto recorrido, así como los recursos utilizados para financiar la construcción y los resultados obtenidos se sintetizan en el cuadro 6:

Cuadro 6
EVOLUCIÓN DE INSTRUMENTOS PARA FINANCIAR LA VIVIENDA SOCIAL EN BOLIVIA

Año	Instrumento	Recursos de Operación	Resultados
1924	Ley de Ahorro Obligatorio: - Cajas de Seguro y Ahorro Obrero - Comités de Casas Baratas - Barrios Obreros	Captación de impuestos de 1 centavo de dólar por venta de libra fina exportada de estaño	1 384 créditos en viviendas
1956	DS. N° 4385 (30/abr/56): Creación del Instituto Nacional de Vivienda	Aporte patronal de 2% s/sueldos y salarios p/trabajadores bajo el régimen de seguridad social	836 adjudicaciones de vivienda
1964	Decreto Ley N° 06916 (3/julio/1964): Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI)	- Aporte patronal de 2% s/sueldos y salarios - 0.7% s/ventas de productos industriales - Impuesto de 3/1000 s/ventas de productos de la minería privada - Crédito del BID	7 429 viviendas construidas
1970	Creación del Ministerio de Urbanismo y Vivienda: - CONAVI bajo tuición de este Ministerio - Creación de consejos de vivienda laborales sectoriales	Id.	33 089 viviendas
1974	Creación del Banco de la Vivienda	Recursos del sector privado	Particip. marginal
1987	DS. N° 21660 - Reorganización del Ministerio de Asuntos Urbanos - Creación del Fondo Nacional de Vivienda	- 2% de aporte patronal - 1% de aporte laboral de trabajadores afiliados al sistema	3 800 viviendas (entre 1991 y 1993)
1992	DS. N° 23261 - Creación del Fondo Nacional de Vivienda Social	- 2% aporte patronal - 1% de aporte laboral	

Fuente: Elaborado a partir de antecedentes de Hoz de Vila, 1995.

Como puede apreciarse, el sistema ha sufrido una larga serie de adaptaciones a lo largo de su existencia. Los aportes tienen, desde 1964 el carácter de ahorro libre con mantenimiento de valor adquisitivo, el mismo que abre la opción para un préstamo para vivienda. Por otra parte, desde 1982 el sistema de ahorro forzoso prevé la devolución del aporte patronal y laboral, al trabajador cuando se retire, reconociendo su mantenimiento de valor e intereses.

Los resultados obtenidos han sido notoriamente bajos frente a la magnitud de las necesidades, a los recursos que han estado disponibles y a la realidad de la construcción de viviendas efectivamente realizada en Bolivia. Basta señalar que los trabajadores afiliados al sistema de seguridad social son 400 mil (INE, 1992), y que con los recursos que ha tenido de las fuentes señaladas el Estado ha construido sólo 37 mil viviendas en los últimos 40 años (Hoz de Vila, 1995). Este resultado puede compararse con el resultado de 86 mil préstamos, en el mismo período, que ha otorgado el sistema de ahorro y préstamos implementado por la Asociación de Mutuales de Vivienda, abierto a todos los tipos de solución de vivienda. Puede compararse además con el esfuerzo actual de construcción realizado en el país, que asciende a unas 25 000 viviendas cada año, de las cuales unas 11 000 corresponden al sector informal.^{5/}

4. Impactos culturales

A lo largo de esta evolución del sistema de financiamiento de vivienda social se han introducido diversas modificaciones en la cultura de la vivienda de Bolivia. Como aspectos positivos cabe destacar la incorporación del concepto de solidaridad social, ya prevaleciente entre la clase trabajadora, como una ventaja para acometer la construcción y el mejoramiento integral del hábitat de forma comunitaria. Otro aspecto nuevo es el concepto de vivienda social, para destacar el tratamiento diferenciado de la problemática de la vivienda para un segmento social bien caracterizado. Asimismo, las nuevas formas de actuación han permitido introducir progreso técnico en el diseño y la construcción de la vivienda económica.

Se han desarrollado también, en el mismo proceso, diversos rasgos culturales negativos. Entre ellos cabe mencionar el pesado proceso administrativo; la costumbre de reclamo y no pago, que contribuye a descapitalizar el sistema; el incremento de la burocracia y la corrupción; las discriminaciones en el acceso a los subsidios; y la orientación general del sistema a beneficiar más a las instituciones del sistema (subsidio a la oferta) que a los trabajadores, pese a que ellos no sólo son los reales destinatarios sino son además quienes han realizado el ahorro constitutivo del sistema.

B. UN CASO DE CONSTRUCCIÓN: SISTEMAS DE AUTOCONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD

1. El sistema social y su estado previo

En este caso el sistema social corresponde a los grupos, de bajos recursos y también de otros estratos sociales, que levantan sus viviendas en las ciudades a través de la autoconstrucción tradicional: grupos de informales, familias afectadas por desastres naturales, y asimismo grupos de bajos ingresos económicos que migran del campo, se asientan en la ciudad, y se organizan para solucionar sus problemas habitacionales.^{6/} Se trata de un sistema regionalizado, que en cada parte del país plantea

respuestas diferentes de acuerdo a la disponibilidad de materiales, los modos de vida, el clima y otros factores.

2. La presión del entorno y su significado

La presión del entorno que ha dado lugar a la autoconstrucción es, naturalmente, la necesidad de vivienda que enfrentan estas personas en la ciudad, en condiciones de incapacidad económica para acceder a los mercados de la construcción tecnificada, los materiales de construcción modernos y la tierra urbana.

Desde el punto de vista de los migrantes la autoconstrucción, que hace uso de las tradiciones culturales de las diversas regiones y las expresa en materiales, en técnicas y en acción solidaria, es percibida como la opción única e ineludible para obtener vivienda en la ciudad. No hay en el país disponibilidad masiva de alternativas tecnológicas de costo accesible que permitan en la práctica alguna respuesta diferente, en cuanto a materiales, normas o modalidades de construcción.

Desde el punto de vista de las autoridades locales y los responsables de las políticas relacionadas con este tema, esta forma de construcción aparece como precaria y difícil de integrar al conjunto de la ciudad. Ella surge con poca o ninguna relación con el equipamiento básico, las redes de servicios y la normativa de tenencia de la tierra. Más aún, ella dificulta la posterior aplicación de las opciones modernas de equipamiento y de servicios en las viviendas construidas con esta modalidad.

3. Nuevas operaciones y cambios organizativos

La autoconstrucción opera, en una primera instancia, con el aporte de mano de obra de toda la familia. Es ésta la que se instala en algún terreno que logre adquirir, busca los materiales que el entorno le ofrezca y aplica allí, para comenzar a levantar su vivienda, las técnicas tradicionales que conoce de manera empírica. "La vivienda es de crecimiento progresivo. La unidad básica inicial es una habitación de entre 12 a 20 m², sin ninguna clase de servicio; la primera ampliación e, incluso, las sucesivas, no contemplan la construcción de servicio sanitario, por ausencia de red urbana de servicios o por el costo que implica en relación a la simple adición de cuartos." (Bascón, 1995, p. 156).

A partir de este núcleo se establecen pronto diversas formas de organización vecinal o grupal, con las demás familias de la misma condición. Ellas se basan en las largas tradiciones de trabajo comunitario de Bolivia. "... está muy difundido el sistema del "ayni", autoconstrucción con participación y apoyo comunitarios que lleva implícito el compromiso de retribución a vecinos y familiares con trabajo y similar participación." (Ibidem).

Estas organizaciones amplían gradualmente su esfera de acción, desde el apoyo mutuo en las tareas de construcción hacia la movilización social y la presión a los organismos del Estado para obtener legalización de títulos, servicios, calles y demás formas de equipamiento, así como apoyo para el mejoramiento de las viviendas.

4. Impactos culturales

Como rasgos culturales aportados por el sistema de autoconstrucción, tanto positivos como negativos, se señalan los siguientes:

- El trabajo familiar y comunitario, como respuesta propia basada en las experiencias solidarias de ayuda mutua.
- La identificación cultural con el nuevo medio urbano. Al compartir necesidades y restricciones similares estos grupos se identifican entre sí y desarrollan relaciones de solidaridad que les facilitarán su adaptación al medio urbano.
- Una clara escala de prioridades: tierra, techo, agua, accesibilidad, luz, alcantarillado, otros servicios.
- La preservación de los sistemas constructivos tradicionales empíricos.
- El desarrollo de capacidad organizativa para plantear soluciones y demandas. El sistema se revela como un proceso de aprendizaje de estos grupos, mediante el cual se capacitan a reflexionar en sus propios problemas, plantear soluciones a su alcance, y canalizar sus demandas.
- Como rasgo negativo, en las instituciones públicas tiende a generarse y a fomentarse diversas formas de paternalismo que complica el sistema.

C. UN CASO DE URBANISMO: LEGALIZACIÓN DE TENENCIA DE TIERRAS EN EL ALTO

1. El sistema social y su estado previo

De modo similar al anterior, en este caso el sistema social también corresponde a los grupos migrantes que recurren a la autoconstrucción para levantar sus viviendas. Se trata del caso específico de la ciudad de El Alto, cuyos habitantes requieren legalizar los terrenos que han adquirido a los "loteadores" de esa zona. Estos loteadores, a su vez, son personas que han comprado estas tierras a beneficiarios de dotaciones de la Reforma Agraria, han replanteado su subdivisión y han obtenido la aprobación correspondiente por la Alcaldía Municipal.²⁷

2. La presión del entorno y su significado

La presión del entorno consiste en este caso en la necesidad absoluta de legalizar el dominio de sus terrenos que enfrentan estas personas, para obtener permisos de construcción, acceder a cualquier tipo de apoyo crediticio y obtener conexión de servicios. El siguiente texto describe esta presión con mucha claridad:

"Para legalizar la tenencia del terreno, luego de la firma del documento de transferencia ("minuta"), se debe realizar la inscripción o registro de la propiedad en la Oficina de Derechos Reales, ubicada en la ciudad de La Paz (con los consiguientes problemas de distancia y costos de transporte); estos trámites requieren, en muchos casos, de fuertes erogaciones de dinero nada acordes con las posibilidades económicas de los usuarios que sumando a la falta de información, hace que las propiedades se mantengan en estado de ilegalidad. Para la concesión de permisos de construcción por parte de la Alcaldía Municipal, se requiere: el registro de inscripción de la propiedad en Catastro Municipal, solicitud de "línea y nivel" aprobada (documentación, formularios y plano de lote), planos de construcción elaborados y firmados por profesional arquitecto, certificado de pago de impuestos y formulario de aprobación correspondientes. Todo este trámite representa mayores gastos e inversión de tiempo para las gestiones, lo cual ocasiona la proliferación de construcciones de viviendas "clandestinas" o "ilegales", para las que, además, se dificulta la conexión domiciliar de servicios públicos." (Bascón, 1995, p. 156).

3. Nuevas operaciones y cambios organizativos

En las condiciones que se han señalado, una ONG (PROA) puso en marcha diversas iniciativas para facilitar la legalización de tierras en El Alto. Cabe distinguir algunas experiencias específicas (Bascón, 1995, pp. 163-165):

i) Un primer programa ofreció acceso al registro para la población de escasos recursos. Como parte de él se diseñó de un proyecto para instalar una Oficina de Registros de Derechos Reales en El Alto, con un sistema de computación conectado a la central en La Paz; pese a tener financiamiento, este proyecto no fue aprovechado por las autoridades correspondientes en La Paz. El programa logró facilitar asistencia legal a los vecinos para corregir errores de todo tipo en sus documentos, que les impedían utilizarlos para garantía.

ii) En otro caso concreto, para un asentamiento formado originalmente por una invasión de terrenos y ya consolidado, se prestó apoyo técnico para relevamientos planimétrico y topográfico para iniciar gestiones ante la Alcaldía, los que fueron realizados con aportes monetarios de la propia comunidad. Se prepararon planos de urbanización y loteamiento y se llevaron a cabo todas las tramitaciones requeridas hasta la inscripción final de las propiedades individuales. Para los pagos de derechos requeridos se gestionaron préstamos para grupos solidarios.

iii) Una tercera experiencia consistió en el diseño de un procedimiento simplificado de trámites, que reconoce el hecho de que la mayoría de la población de El Alto no recurre a servicios profesionales de arquitectos o ingenieros para efectos de planificación de su vivienda. Este procedimiento permitiría obtener la "línea y nivel", legalizar una construcción existente, aprobar una ampliación y obtener un código catastral, todo en una sola gestión y con el consiguiente beneficio en tiempo y costos. Fue aplicado sólo durante algunos meses, como experiencia, pero luego quedó interrumpido a raíz de un período electoral y un cambio de gobierno municipal.

Estas experiencias permiten al menos tener perspectivas concretas de presencia institucional en El Alto, de parte del Poder Judicial, la oficina de Derechos Reales, la Universidad y algunos servicios bancarios. Desde el punto de vista municipal, un beneficio adicional ha sido el mejoramiento de los sistemas de recaudación municipal, por la actualización de los catastros.

4. Impactos culturales

Entre los impactos culturales de estas experiencias se destacaron:

- La incorporación de la población de El Alto al sistema de crédito formal, con todos los efectos de acceso a la institucionalidad y a la economía formal que ello conlleva.
- La capacitación de diversas organizaciones comunitarias para llevar adelante experiencias concretas de participación.
- El claro establecimiento de la necesidad de contar con una oficina de Derechos Reales en El Alto.

D. UN CASO DE MIGRACIÓN: PROYECTOS DEL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA

1. El sistema social y su estado previo

En el caso que aquí se examina el sistema social está constituido por un vasto contingente de población minera que se encontró repentinamente en situación de desempleo en 1987. El país no disponía entonces de instrumentos de acción que le permitieran enfrentar situaciones de esta naturaleza.

2. La presión del entorno y su significado

La presión del entorno estuvo constituida por el Decreto Supremo 21060, que estableció una nueva política económica de estabilización y ajuste estructural, reordenando todo el aparato económico, financiero y administrativo del Estado, así como las empresas públicas. Su principal objetivo, logrado con éxito, fue el detener la hiperinflación que había llegado al 25 000% anual (Ministerio de Asuntos Urbanos, 1990, pp. 38-39).

Una de las consecuencias de esta política fue el cierre de numerosas minas, lo cual generó una situación de desempleo masivo y de relocalización de los mineros, que migraron hacia las ciudades. El Fondo Social de Emergencia fue la respuesta del Estado a esta emergencia de desempleo, tanto en la minería como en otros sectores.

3. Nuevas operaciones y cambios organizativos

El Fondo Social de Emergencia (FSE) fue creado con financiamiento externo con el fin de paliar el problema de desempleo. Su principal objetivo es "... establecer los mecanismos necesarios para crear condiciones de ocupación laboral, que permitan aliviar la crisis social reflejada en el desempleo...", de acuerdo al Decreto Supremo 21450, que lo creó (Ibid., p. 38).

Uno de sus programas fue el Programa Habitacional de Vivienda, cuya organización gestora fue el Ministerio de Asuntos Urbanos (MAU). Los grupos relocalizados se organizaban en el marco de este Programa para solicitar acceso a vivienda. Profesionales independientes y ONGs elaboraban los proyectos, junto con los beneficiarios. Esos proyectos luego eran evaluados por el MAU, y finalmente financiados por el FSE. Se trataba de una relación técnico-comunidad bien establecida.

El Programa mencionado "... logró construir alrededor de 9 000 unidades habitacionales, para la población de bajos niveles de ingresos. Puesto que el costo de viviendas estuvo entre US\$2 000 y US\$3 000, adecuándose principalmente a la unidad básica habitacional y construidas mediante los sistemas de autoconstrucción o construcción delegada. Estas viviendas fueron entregadas a fondo perdido al Ministerio de Asuntos Urbanos, el mismo que transfirió a los trabajadores desocupados o relocalizados de los centros mineros y de otros sectores laborales, a 20 años de plazo y con una tasa de interés del 5% anual sobre saldos deudores. Las viviendas han sido localizadas en casi todos los distritos del país" (Ibid., pp. 38-39).

El Programa Habitacional cumplió su cometido de crear empleo y posteriormente se transformó en Fondo de Inversión Social, con idéntica filosofía de base pero orientada a proyectos de salud y educación, áreas en las que opera actualmente.

4. Impactos culturales

Como impactos en el lenguaje cabe destacar la incorporación del término "relocalización" y la ampliación del concepto migratorio tradicional hacia la migración "campo-mina-ciudad".

Como rasgos culturales positivos cabe señalar el fortalecimiento de la organización comunitaria, a raíz de esta nueva forma de actuación del Estado. También deben destacarse la incorporación de la "autoconstrucción dirigida" y la "construcción delegada" como sistemas oficiales.

Por otra parte, hay tres aspectos que han sido evaluados en este caso como resultados negativos:

- La falta de discusión respecto al repago, toda vez que el sistema había sido originalmente concebido como fondo rotativo.
- La calidad de las viviendas ha sido cuestionada, lo que indica la existencia de vacíos en cuanto a normas de calidad y a normas de acceso a servicios básicos.
- La localización errónea de algunos Programas, cuyas zonas de asentamiento no permiten conexión alguna a las redes de servicios básicos.

III. METODOLOGÍA PARA ENFRENTAR LA COMPLEJIDAD

Se ha visto que los problemas actuales de la vivienda en Bolivia se dan en diversas dimensiones, y que todas estas dimensiones están relacionadas mutuamente. Es una situación compleja. Este capítulo mostrará en forma breve que las situaciones complejas como ésta se pueden enfrentar en la práctica, si se dispone de los instrumentos adecuados. Aquí se presentarán los de la metodología Desarrollo Innovativo, que se utilizaron en este trabajo.^{8/}

A. LAS LIMITACIONES DE LOS MÉTODOS CONVENCIONALES

La situación de la vivienda en Bolivia es típicamente problemática o compleja. En situaciones como ésta, lo que las personas involucradas suelen percibir cosas del siguiente tipo:

- Infinidad de temas: cada día más
- Infinidad de instituciones involucradas: cada día más
- Todas las disciplinas se aplican: ¿Por cuál empezar?
- Sensación de que los demás están simplificando los problemas
- Sensación de acuerdos y desacuerdos
- Dificultades de comunicación: ¿Estamos hablando de lo mismo?
- Dificultades aún mayores para actuar: parece estarse retrocediendo más que avanzando.

¿Qué se hace normalmente ante este tipo de situaciones, que se dan en todos los ámbitos?

En la práctica se utilizan dos vías:

i) La vía del ensayo y error: Consiste en apelar a la experiencia y trabajar en cada caso por analogía con casos anteriores o casos de otros lugares, adaptando y aprendiendo de los errores que se cometan. Algunos ejemplos de uso de esta vía son los experimentos, los proyectos piloto, el comenzar por una parte del problema, la asignación anticipada de prioridades para reducir la situación a términos manejables, y otras. Esta vía posee dos limitaciones principales para la acción práctica: (1) opera a ciegas, ya que no puede desarrollar una visión completa del problema que intenta manejar; y (2) cada error que comete para aprender tiene costos sociales y económicos, que no se pueden despreciar.

ii) La vía analítica: Consiste en apelar a la razón y el conocimiento organizado, formulando el problema en rigor y en detalle con las herramientas de las diversas disciplinas. El uso de esta vía queda reflejado en prácticas como los diagnósticos de problemas, los estudios econométricos, los análisis de mercado, las encuestas técnicas y de opinión, los modelos matemáticos y muchos otros. Esta vía tiene, igualmente, varias limitaciones prácticas: (1) en general aumenta la

complejidad del problema en lugar de reducirla; (2) las visiones globales del problema que logra generar distan de ser completas, por estar expresadas en el lenguaje de una sola disciplina y no poder incorporar los aportes de las demás; (3) los intentos de realizar trabajo inter-disciplinario se ven enfrentados a fuertes grados de incomunicación entre las disciplinas; y (4) sus propuestas y recomendaciones suelen estar alejadas de la acción práctica y pedir más y más diagnósticos.

Desde la perspectiva que aquí se adopta, no es difícil comprender qué ocurre con los enfoques habituales: A ambos les falta capacidad descriptiva para dar cuenta de los problemas complejos como el de la vivienda en Bolivia. Su situación semeja la de un usuario común que abre el computador en que escribe un texto: para él el computador será un aparato sumamente complejo, ya que carece de lenguaje para describirlo y no sabe distinguir sus componentes. Pero si quien abre el computador es un especialista en hardware, que posee el lenguaje y las distinciones requeridas, tal vez dirá que se trata de un aparato simple.

Las dos vías recién señaladas no tienen la capacidad descriptiva que se requiere para dar plena cuenta del problema de la vivienda en Bolivia. Ellas sólo ven y sólo pueden describir algunos de sus aspectos. La vía del ensayo y error, aquellos que por fortuna estén bien iluminados por otras experiencias accesibles. La vía analítica, aquellos aspectos que dispongan de teorías aplicables y de mediciones adecuadas. En ambos casos queda fuera de alcance la comprensión plena del problema en su globalidad. Ninguna de ellas, ni ambas en conjunto, pueden describirlo ni presentarlo de modo integral.

Debe señalarse que lo anterior tiene una consecuencia aún más grave: la situación no sólo está fuera del alcance de la comprensión de estas vías de trabajo. Ella está además fuera de su control. Si se quisiera utilizar cualquiera de ellas para gestionar el problema de vivienda en Bolivia, el problema aparecería como algo inmanejable.

La pregunta central de este capítulo es: ¿Cómo se puede enfrentar la complejidad? La base de su respuesta ya se ha dado, y ella es: mediante instrumentos que tengan suficiente capacidad descriptiva para presentar por completo el problema en cuestión. En la sección que sigue se mostrarán los instrumentos que ha generado para estos efectos la metodología Desarrollo Innovativo, que son capaces de describir situaciones socio-económicas de alta complejidad, y también de gestionar tales situaciones en forma efectiva.

B. EL DESARROLLO INNOVATIVO Y SUS INSTRUMENTOS

La metodología Desarrollo Innovativo^{2/} ha sido desarrollada para abordar los problemas complejos que son típicos del mundo actual. En el anexo 1 se entregan sus antecedentes generales y sus principales experiencias de aplicación. La metodología posee la alta capacidad descriptiva que se requiere para enfrentar eficazmente la complejidad social, según lo recién señalado, porque es:

i) **Sistémica:** Observa a la realidad como un conjunto de sistemas sociales concretos, que interactúan y que son parte de sistemas más amplios. No trabaja con entidades aisladas o con supuestos irreales como el que haya aspectos del mundo que no cambien.

ii) Prospectiva: Se sitúa directamente en el futuro o los futuros posibles del sistema social en cuestión, y trabaja en el presente con vistas a la creación del futuro. Considera que la factibilidad de las acciones no es un dato, sino un desafío.

iii) Participativa: Genera el conocimiento y las visiones de futuro a través de la intervención directa de los actores reales del sistema social. Ellos son quienes establecen objetivos, metas y otros fines; los técnicos y especialistas sólo intervienen en la identificación de medios para lograrlos. La presencia de los actores reales, que viven los problemas, genera una capacidad descriptiva considerable.

iv) Rekursiva: Sus instrumentos son aplicables en la misma forma para cualquier nivel de organización de un sistema social, desde el sistema completo hasta sus menores partes. Este efecto "zoom" permite abordar sistemas de cualquier tamaño y complejidad.

v) Orientada a la acción: Su perspectiva no es el análisis de datos ni la revisión interminable de los problemas, sino la acción concreta para enfrentarlos. Produce programas concretos de acción.

vi) Transdisciplinaria: La orientación a la acción y los instrumentos de la metodología ofrecen un mecanismo de trabajo transdisciplinario, en el propio lenguaje del sistema social, que permite trabajar en conjunto y sin dificultades a personas de cualquier disciplina.

Estas características se pueden apreciar observando brevemente el mapa de acción de la política de vivienda en Bolivia, que se presenta en el próximo capítulo. Se trata de la descripción completa de un sistema social muy complejo, y sólo requiere una página. Difiere de las descripciones habituales, que son físicas (cartografía, inventarios), económicas (presupuestos, estadísticas) o analógicas (organigramas), y las complementa. Siguiendo uno a uno los seis rasgos recién presentados, puede apreciarse que este mapa: (a) muestra todo el sistema social de la política de vivienda, (b) en una visión integrada de presente y de futuro, (c) que fue generada por un taller de todos los actores de la vivienda en Bolivia, (d) que visualiza dos niveles de organización y puede profundizarse a cuantos se desee, y (e) cuyos componentes son acciones concretas a emprender en esta materia. El mapa, por otra parte, (f) integra sin problemas términos que provienen de la arquitectura, el urbanismo, la economía, la ingeniería civil, la ciencia política, la antropología y otras disciplinas.

En general, un mapa de acción muestra dos cosas: todo lo que se hace en la actualidad, y todo lo que se podría estar haciendo, en un ámbito concreto (o sistema social). Sus componentes se llaman líneas de acción, y a su vez están formadas por líneas de acción de mayor detalle.^{10/} Una línea de acción ofrece una visión integrada de alguna acción permanente, y en ella están implícitos los actores, las actividades que ellos realizan y los objetivos que ellos buscan. Las líneas de acción no son sectores separados sino actividades paralelas, y siempre presentan fuertes interdependencias.

El aporte específico del DI consiste en hacer posible la promoción sistemática de innovaciones en situaciones complejas. Esto se hace mediante procesos participativos. Como lo ha demostrado una extensa serie de aplicaciones,^{11/} las líneas de acción y los mapas de acción se prestan para ser utilizados en contextos participativos. Por ser representaciones a partir de la acción, son comprendidos en forma intuitiva por los actores reales de los sistemas sociales de que se trate. Más aún, ellos pueden ser utilizados con eficacia para la generación de consenso entre diferentes actores en una amplia diversidad de situaciones.

A partir de la descripción anterior, así como de una revisión del mapa de acción presentado en el próximo capítulo, no es difícil darse cuenta que el mapa de acción es un instrumento altamente eficaz para abordar la complejidad social por medio de la participación. Su capacidad descriptiva es muy grande, por las siguientes razones:

- Es construido directamente por los actores, en su propio lenguaje.
- La recursividad le permite centrarse en el grado de generalidad o particularidad que se desee en el sistema en estudio.
- La consideración de acciones potenciales le permite liberarse de las rigideces del presente (por ej. "esto se hace así").
- No pretende efectuar ninguna modelación formal de los sistemas sociales, sino sólo un mapeo de sus componentes bajo la guía de una lógica de una acción.
- Sus capacidades descriptivas no están limitadas por las distinciones lingüísticas de ninguna disciplina en especial.
- Es capaz de combinar las capacidades descriptivas de diversas disciplinas, al brindarles un terreno común, que en este caso es la acción.
- Involucra un instrumento de control, al propiciar y facilitar la participación para la formulación o la validación del mapa.

El Desarrollo Innovativo tiene cuatro pasos metodológicos:

i) Formulación del mapa de acción: Creación de una visión concreta de futuro para el sistema social, determinando sistemáticamente todo su espacio de acción actual y acción potencial. Puede ser formulado de modo participativo, por los propios actores bajo la dirección de un animador,^{12/} o por medio de investigación validada con los actores reales. En el caso de la política de vivienda en Bolivia se siguió la modalidad participativa, como se describe en la sección siguiente.

ii) Diagnóstico de desarrollo y madurez: Estimación de la distancia a que se encuentra el sistema social de su futuro alcanzable, y evaluación de sus capacidades para crear dicho futuro. Se lo hace identificando las líneas de acción que están establecidas y no establecidas, evaluando el conocimiento de potencialidades y realizando otras tareas.

iii) Estudio de potencialidades: Identificación sistemática y evaluación de las potencialidades,^{13/} o acciones concretas que podría emprender el sistema para fortalecer sus líneas de acción existentes y para generar líneas nuevas; tales acciones, siempre múltiples y variadas, normalmente son desconocidas. Este paso le permite al sistema social descubrir sus propias perspectivas de acción autosustentable, para crear su futuro.

iv) Diseño institucional: Formulación de objetivos y estrategias, especificación de actividades y creación de mecanismos organizativos que permitan aprovechar las potencialidades de mayor interés, poniendo en práctica las correspondientes innovaciones.

Estos pasos metodológicos se ponen en práctica de muy diversas maneras de acuerdo a las características y requerimientos propios de la aplicación. Hay aplicaciones que los siguen todos y otras que siguen sólo algunos. También las hay que se concentran sólo en algunas partes del mapa de acción, mientras otras lo abordan en forma integral. Lo que sigue describe la aplicación específica e inicial de la metodología que constituyó el taller boliviano que aquí se presenta.

C. EL TALLER SOBRE POLÍTICA DE VIVIENDA EN BOLIVIA

El taller sobre políticas de vivienda en Bolivia, cuyos resultados entrega el presente documento, dio comienzo a una aplicación de la metodología descrita en la sección precedente. Específicamente, en sus tres días de trabajo el taller realizó lo siguiente:

i) Dio por completo el primer paso metodológico, al formular el mapa de acción de la política nacional de vivienda.

ii) Elaboró un componente significativo del segundo paso, consistente en un diagnóstico básico del grado de desarrollo de la política de vivienda en Bolivia. Este diagnóstico, que figura en el mismo mapa de acción (véase su clave), mostró que sólo están establecidas 5 de las 9 líneas básicas y 19 de las 50 líneas específicas del sistema.

iii) Realizó un aspecto importante del cuarto paso metodológico: propuso un conjunto bien estructurado de objetivos de desarrollo: uno global y uno para cada línea de acción básica del sistema. Por cierto, este paso se centró sólo en la innovación mayor, que es el impulso a una política integral de vivienda.

Para comprender a cabalidad los resultados de este taller es preciso tener en cuenta quién los elaboró y cómo lo hizo. Sólo así podrá aquilatarse debidamente su representatividad y su significado. Por esta razón se presentan a continuación sus aspectos organizativos con cierto detalle.

1. Convocantes

El taller fue convocado conjuntamente por las principales instituciones públicas y privadas de Bolivia que están relacionadas con los temas de la vivienda, y por dos entidades internacionales:

- La Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos, del Ministerio de Desarrollo Humano
- El Fondo Nacional de Vivienda, del Ministerio de la Presidencia
- La Asociación de Gobiernos Municipales Autónomos
- La Cámara Boliviana de la Construcción
- La Cámara Nacional de Industrias
- El Proyecto Hábitat, de Naciones Unidas en Bolivia
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La organización estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos, y contó con el apoyo de los demás convocantes. El taller fue conducido por el autor de la metodología Desarrollo Innovativo, quien actuó como consultor de la CEPAL.

2. Objetivo

El objetivo adoptado por los convocantes para este taller fue el siguiente generar una visión consensual, entre todos los actores relevantes, sobre las líneas y capacidades de acción que deberían conformar el sistema nacional de producción de vivienda y ciudad en Bolivia, y diseñar un programa de acción eficaz para desarrollarlo con el aporte de todos.

3. Participantes

En conformidad con la metodología, se buscó que el taller integrara como participantes a personas representativas de todos los actores sociales de la vivienda en Bolivia. La lista completa de participantes figura en el anexo 2. Puede apreciarse que entre los participantes hubo miembros de los diversos Ministerios y Secretarías Nacionales relacionados con el tema, Alcaldías Municipales, organismos privados de financiamiento de vivienda (Mutuales), organizaciones de empresarios, colegios y sociedades profesionales, ONGs y organismos de Naciones Unidas.

4. Programa de trabajo

El desarrollo del taller se realizó en cuatro partes, cuyo contenido se describe brevemente a continuación:

i) Comprendiendo la situación actual: Esta fase del taller generó una visión compartida de la problemática de la vivienda y la ciudad en Bolivia, a través del examen sistemático de cuatro experiencias concretas. Tales experiencias fueron presentadas más arriba, en el capítulo II.

ii) Creando una visión de futuro: Esta fue la fase del taller en la cual sus participantes generaron el "mapa de acción" de la política nacional de vivienda propuesta para Bolivia. Se lo presenta en el capítulo IV.

iii) Evaluando el grado de desarrollo: En esta fase los participantes realizaron un diagnóstico básico del grado de desarrollo que tiene en la actualidad la política de vivienda en Bolivia. Dicho diagnóstico de desarrollo ha quedado reflejado en el mismo mapa de acción ya mencionado.

iv) Proponiendo un programa de acción: Esta última fase del taller generó una propuesta consensual de objetivos de desarrollo para la política de vivienda. Estos objetivos se vinculan directamente con el mapa de acción y están presentados en el capítulo IV.

IV. POLÍTICA DE VIVIENDA: LA VISIÓN GLOBAL

La visión global de las bases de política de vivienda para Bolivia que entrega este documento está contenida en dos breves instrumentos, que se presentan en este capítulo: el "mapa de acción" y el conjunto de "objetivos de desarrollo". El primero de ellos, además, contiene en su estructura un "diagnóstico de desarrollo" de la política en discusión. En las páginas que siguen, junto con dar a conocer estos instrumentos se entregan los elementos conceptuales requeridos para facilitar su comprensión y su interpretación.

A. VISIÓN DE FUTURO: EL MAPA DE ACCIÓN

Como se ha señalado, un mapa de acción que se haya generado participativamente señala todo lo que se debería hacer, en el sistema social que describe, para lograr los objetivos de desarrollo de ese sistema. No se trata de teorías abstractas, ideas personales u otras fuentes de inspiración. Es la expresión de consenso de los únicos que legítimamente pueden plantearla porque son quienes pueden construir ese futuro: los propios actores sociales del sistema. Lo que el mapa de acción muestra, en otros términos, es una visión de futuro consensual para ese sistema.

El mapa muestra además algo de gran importancia práctica: cuánto se ha avanzado para construir ese futuro y cuánto resta aún por avanzar. Se trata, por lo tanto, de un instrumento que además presenta un diagnóstico de avance y un programa de acción para ese sistema social. Estos aspectos del mapa serán revisados en la próxima sección.

Más adelante figura el mapa de acción que preparó este taller para el "Sistema Nacional de Producción de Vivienda y Hábitat en Bolivia". Los componentes del mapa se denominan líneas de acción, y son de dos tipos: básicas y específicas. Las líneas de acción básicas (A, B, ... I) están en negritas y están compuestas por líneas de acción específicas (A-1, A-2, ... I-4). Cada línea de acción es esencialmente un nombre, que ha sido buscado cuidadosamente. Es el nombre de un ámbito de cosas que se hacen, o que se podrían hacer, en forma permanente. Los nombres de las líneas específicas, como puede observarse, precisan el sentido de los nombres de las líneas básicas.

Como se aprecia en el mapa, cada línea es paralela a otras líneas de su mismo nivel. Las líneas de acción no son "sectores" que puedan comprenderse o abordarse por separado. Ellas constituyen un sistema social: son ámbitos que interactúan, se relacionan cercanamente entre sí y se necesitan unos a otros. Cada línea de acción se apoya en las demás líneas de acción del sistema. Por esta razón, ninguna línea puede ser considerada más importante que las demás, ni tiene sentido establecer "prioridades" o preferencias entre ellas al momento de formular el mapa.^{14/}

Es importante comprender que las líneas de acción no son abstracciones ni resultados de análisis. Son partes del mundo real y concreto: ámbitos o espacios de acción práctica, que están bien delimitados y son claramente reconocibles por los interesados. En cada línea de acción operan uno o más actores. Estos actores son muy variados, y son diversos para cada línea: empresas, servicios públicos, alcaldías, centros de estudio, organizaciones sociales, ONGs y muchos otros.

Observando este mapa de acción puede apreciarse que el ámbito que debe cubrirse para lograr una política eficaz de vivienda en Bolivia es extraordinariamente amplio, ya que comprende 9 líneas de acción básicas y 50 líneas de acción específicas. Estas líneas de acción comprenden elementos que suelen estar considerados en "sectores" muy separados, como el financiero, el de la construcción, el de la educación o el de la gestión municipal. Para la acción concreta en una política efectiva de vivienda, sin embargo, ellos constituyen un sistema y son inseparables.

B. DIAGNÓSTICO DE DESARROLLO: ¿QUÉ HAY Y QUÉ FALTA POR HACER?

Una línea de acción puede o no estar establecida en la práctica. Esto es, puede o no estar efectivamente en actividad, con actores reales a cargo de sus operaciones, con cobertura significativa de su ámbito de acción, y con resultados e impactos concretos. En el mapa de la página anterior las líneas establecidas se han presentado en mayúsculas y las no establecidas, en minúsculas. Por este mecanismo se realiza un diagnóstico básico de desarrollo del sistema, que establece cuál es su distancia al futuro que puede lograr.

Cabe señalar que en este caso se trata de un diagnóstico general y cualitativo, referente a la presencia o ausencia de ciertas líneas de acción. Un diagnóstico más completo, realizado en más tiempo que el de un breve taller, evaluaría además la calidad, la amplitud y el impacto de los resultados que esas líneas de acción estén produciendo, y profundizaría en el proceso de desarrollo que esté ocurriendo en cada línea de acción.

Los mensajes básicos que entrega este diagnóstico son los siguientes:

i) De las 9 líneas de acción básicas del sistema hay actualmente 5 establecidas, cuyos nombres figuran con mayúsculas en el mapa, y 4 sin establecer. Al nivel de las líneas específicas hay 18 establecidas y 32 sin establecer. Se trata, por lo tanto, de un sistema de política que está constituido sólo en parte y al que aún le falta mucho para ser completado.

ii) Entre las líneas básicas que están establecidas se aprecian en primer término las actividades tradicionales, y de larga data, como la Construcción de nuevas viviendas (D), la Gestión municipal (H) y el Equipamiento e infraestructura básica (I).

iii) Junto a esas líneas básicas cabe destacar otras de desarrollo más reciente en el país, como son la Educación y organización para la vida urbana (C), en apoyo a los migrantes, y las actividades de mejoramiento habitacional (E) que se dirigen tanto al medio rural como al urbano.

iv) Por otra parte, resaltan dos grupos de líneas de acción que son claves para una política de vivienda moderna y que en Bolivia están sin establecer. El primero tiene que ver con el financiamiento, y comprende la línea de Movilización de recursos para la vivienda (A) y la de

MAPA DE ACCIÓN PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA EN BOLIVIA

Clave:	MAYÚSCULAS = Línea de acción establecida	MINÚSCULAS = Línea de acción no establecida
A	Novilización de recursos para la vivienda A-1 Estímulo al ahorro para la vivienda A-2 Captación de recursos externos A-3 Desarrollo de mercado secundario de hipotecas A-4 MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PRIVADOS A-5 Canalización de fondos de pensiones A-6 Canalización de reservas de compañías de seguros A-7 RECUPERACIÓN DE CARTERA EN MORA A-8 Recursos estatales (TGN) A-9 Adecuación de normas sobre inquilinato	E MEJORAMIENTO HABITACIONAL RURAL Y URBANO E-1 MEJORAMIENTO DE UNIDADES HABITACIONALES E-2 MEJORAMIENTO DE COMUNIDADES RURALES E-3 Mejoramiento de barrios E-4 REHABILITACIÓN HABITACIONAL EN CENTROS HISTÓRICOS E-5 INVESTIGACIÓN Y DISEÑO
B	Administración privada del ahorro para la vivienda B-1 Tipificación de entidades de financiamiento B-2 Conversión de aportes forzosos en ahorro individual B-3 Mecanismos de canalización de la demanda B-4 Incremento de recursos para créditos individuales B-5 Eliminación gradual de subsidios a tasa de interés B-6 Subsidio directo al beneficiario B-7 Mecanismos de financiamiento mixto (promotor - intermediario financiero) B-8 Mecanismos de garantía con reservas de indemnización B-9 Desarrollo del arrendamiento con opción de compra	F Mejoramiento de la construcción F-1 Sistema maestro de especificaciones técnicas F-2 Fiscalización de calidad en la construcción F-3 Desarrollo de sistemas constructivos regionales F-4 Capacitación administrativa y técnica F-5 CAPACITACIÓN LABORAL
C	EDUCACIÓN Y ORGANIZACIÓN PARA LA VIDA URBANA C-1 Organización de demandantes C-2 FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES SOCIALES C-3 Proyectos participativos de vivienda C-4 Educación para la vida urbana C-5 ORGANIZACIÓN PARA LA DOTACIÓN DE SERVICIOS	G Producción de materiales y componentes de construcción G-1 NORMALIZACIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE MATERIALES Y COMPONENTES G-2 Certificación de calidad y rendimiento de materiales y componentes G-3 Programas de reconversión de la industria de materiales G-4 INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
D	CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS D-1 CONSTRUCCIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES D-2 HABILITACIÓN DE LOTES Y SERVICIOS	H GESTIÓN MUNICIPAL H-1 DESARROLLO DEL SISTEMA DE CATASTROS MUNICIPALES H-2 Gestión ambiental de asentamientos H-3 LEGALIZACIÓN Y REGULIZACIÓN DE PROPIEDADES H-4 ADMINISTRACIÓN DE USO DE SUELO H-5 Adecuación de normas sobre uso de suelo H-6 Adecuación de normas sobre propiedad horizontal H-7 Normas básicas para presentación de proyectos
		I EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA BÁSICA I-1 PROVISIÓN DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS I-2 RED VIAL Y TRANSPORTE I-3 EQUIPAMIENTO ADMINISTRATIVO, SOCIAL Y CULTURAL I-4 Equipamiento productivo y de intercambio

a/ Este mapa fue formulado los días 14 al 16 de agosto de 1995 en La Paz, por un taller de actores representativos organizado por la Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos, en el marco del Proyecto "Transformación Productiva de la Vivienda en América Latina y el Caribe". El mapa de acción es un instrumento de la metodología Desarrollo Innovativo para generar visiones de futuro. Muestra en conjunto lo que un sistema social es (presente) y lo que podría ser (futuro).

Administración privada de recursos para la vivienda (B). De ellas sólo están establecidas dos líneas específicas, correspondientes a la Movilización de recursos privados (A-4) y la Recuperación de cartera en mora (A-7) correspondiente a los fondos públicos para vivienda social.

v) El segundo grupo de líneas de acción sin establecer está vinculado con la actividad productiva de la vivienda. La vivienda es mucho más que un "sector social", usuario de recursos públicos. Es un sector productivo, de alto impacto potencial en el desarrollo nacional. El hecho que este impacto no se esté realizando en la actualidad en Bolivia queda de manifiesto en el carácter de líneas de acción no establecidas que tienen tanto el Mejoramiento de la construcción (F) como la Producción de materiales y componentes de construcción (G), si bien hay algunas líneas específicas de estos ámbitos que están establecidas. Lo que aquí está en marcha es la Capacitación laboral (F-5), la Normalización y estandarización de materiales y componentes (G-1), y diversas actividades de Investigación y desarrollo (G-4).

En síntesis, puede afirmarse que la política de vivienda en Bolivia carece en la actualidad de cuatro líneas de acción fundamentales para el presente y el futuro, dos referentes a la modernización del financiamiento y otras dos referentes a la modernización de la construcción. Tales líneas son:

- Movilización de recursos para la vivienda
- Administración privada de recursos para la vivienda
- Mejoramiento de la construcción
- Producción de materiales y componentes de construcción

Sólo estas líneas podrán dar el importante impulso al desarrollo social y al desarrollo económico del país que una adecuada política de vivienda hace posibles. Ellas permitirán a Bolivia descubrir y aprovechar un amplio espectro de potencialidades de desarrollo, que en el mapa de acción ya está señalado. Las líneas con que el país cuenta actualmente, que son más tradicionales, no permiten estos logros sociales y económicos. Sólo permiten esperar que la vivienda siga apareciendo como una carga o un costo, en lugar de alcanzar el lugar de motor del desarrollo que está llamada a ser.

C. SENTIDO DE LA ACCIÓN: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

El tercer resultado de importancia que ha producido este taller es un conjunto de objetivos de desarrollo para la política de vivienda en Bolivia. Estos objetivos corresponden a la política completa y a cada línea básica de acción, y figuran en el cuadro de la página siguiente. De igual modo que el mapa de acción y el diagnóstico, estos objetivos señalan un consenso de los actores sociales participantes en el taller.

Estos objetivos son los resultados concretos que debería buscar la política de vivienda de Bolivia. Hacia el logro de ellos deberían dirigirse todas las acciones, ya que son guías para otorgar sentido claro y preciso a todo lo que se haga en esta política. Aquí los objetivos están formulados de modo riguroso: son resultados deseables para la política de vivienda, que los actores de la vivienda en Bolivia consideran perfectamente alcanzables (con cumplimiento verificable), y a los cuales no es posible poner fecha.^{15/}

Esta formulación de objetivos marca el inicio del cuarto paso metodológico de los antes señalados, que se denomina diseño institucional o diseño para la acción. Es el comienzo de la puesta en práctica de la política. Para este paso los objetivos claros tienen gran importancia, ya que hacia ellos deben dirigirse las estrategias de acción que se formulen. Tales objetivos, por otra parte, son el punto de partida necesario de la formulación de las estrategias, para que éstas puedan ser eficaces.

Cuadro 8
OBJETIVOS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA EN BOLIVIA

Línea de Acción	Objetivo
SISTEMA COMPLETO	MÁS VIVIENDAS Y MEJOR HÁBITAT PARA EL DESARROLLO NACIONAL
A Movilización de recursos para la vivienda	DISPONIBILIDAD SUFICIENTE DE RECURSOS PARA LA VIVIENDA
B Administración privada del ahorro para la vivienda	RECURSOS CANALIZADOS A LOS USUARIOS DE MODO EFICIENTE Y TRANSPARENTE
C Educación y organización para la vida urbana	ACCESO EQUITATIVO Y OPORTUNO A LOS RECURSOS
D Construcción de nuevas viviendas	DEMANDA EFECTIVA SATISFECHA
E Mejoramiento habitacional rural y urbano	BUENAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD DEL PARQUE EXISTENTE
F Mejoramiento de la construcción	CONSTRUCCIÓN EFICIENTE Y DE CALIDAD
G Producción de materiales y componentes de construcción	INDUSTRIA DE MATERIALES EFICIENTE Y COMPETITIVA
H Gestión municipal	SERVICIOS PÚBLICOS ÁGILES Y TRANSPARENTES
I Equipamiento e infraestructura básica	DOTACIÓN COMPLETA Y OPORTUNA DE SERVICIOS

D. ESTRATEGIA: DESARROLLO PARTICIPATIVO DE INNOVACIONES

La metodología seguida hasta el taller permite también formular una estrategia eficaz para poner en marcha la política de vivienda en Bolivia, a partir de lo avanzado. En tal estrategia, la implementación de esta política debería consistir, esencialmente, en construir las líneas de acción que aún no están establecidas, y en fortalecer la capacidad de acción de las líneas que ya lo están, para que mejoren sus resultados. Para ambos propósitos será preciso realizar innovaciones de gran magnitud y gran importancia.

El mapa de acción señala con bastante claridad la agenda de trabajo para estas innovaciones.

¿Cómo se construyen las nuevas líneas de acción?, ¿Cómo se fortalecen las líneas ya establecidas? De acuerdo al Desarrollo Innovativo, se parte de las potencialidades que tiene cada una, y que actualmente no se conocen ni se están aprovechando. Son potencialidades de desarrollo de la vivienda las acciones concretas que podrían emprenderse de modo permanente, que están latentes

y deben ser activadas, y cuyo impacto en la situación habitacional las haría atraer los recursos requeridos para ponerlas en práctica. No son ideas generales ni buenas intenciones, sino bases sólidas para emprender acciones sustentables en el tiempo. Por ejemplo:

- Reducciones de costos al reconvertir y modernizar ciertas empresas de materiales de construcción;
- Atracción de nuevos recursos al establecer mecanismos de financiamiento privados que sean transparentes y estén bien controlados;
- Estímulo al ahorro al convertir los aportes forzosos en cuentas individuales.

El trabajo con las potencialidades tiene dos partes: su identificación y su evaluación. La identificación de potencialidades se funda en el principio básico de que existen potencialidades en todos los ámbitos y es posible buscarlas en forma sistemática. Las guías para esta búsqueda no son otras que el mapa de acción y los objetivos de desarrollo del sistema que se esté abordando. El mejor modo de realizarla es a través de procesos participativos, conducidos por animadores calificados.^{16/} Al enfrentar la tarea de esta manera se garantiza que la estrategia tenga alta riqueza conceptual, sea realmente integral y esté libre de vacíos que después la puedan hacer fracasar, sea motivadora para quienes deban ponerla en práctica, y -no menos importante- se formule rápido y a bajo costo.

Sólo una vez completada la identificación del espectro completo de potencialidades del sistema tiene sentido iniciar la evaluación de cada una. Esta evaluación utiliza todos los métodos que sean apropiados, como el análisis costo-beneficio, los estudios de impacto ambiental, las apreciaciones de viabilidad cultural y viabilidad política, y otros. Las potencialidades que finalmente resulten más atractivas, y sean financiables con los recursos que puedan atraerse, pueden pasar a integrar la estrategia concreta de acción para un período determinado.

La estrategia propiamente tal se formula sobre la base de los recursos efectivos con que se cuenta, o que se puedan movilizar -humanos, técnicos y materiales-, y consta de dos tipos de componentes básicos:

- Un conjunto coordinado de metas realistas, que claramente se dirijan hacia el logro de todos los objetivos del sistema, y
- Un conjunto bien estructurado de instrumentos concretos que aseguren el logro de cada meta; estos instrumentos comprenden proyectos, programas, organizaciones y recursos.

Como puede apreciarse, el proceso participativo de identificación de potencialidades recién descrito sería decisivo tanto para disponer de una adecuada batería de proyectos y programas, como para asegurar la participación motivada en su puesta en práctica de los propios actores que los pueden realizar. Se trata, precisamente, de los elementos que pueden garantizar la formulación de una estrategia que realmente funcione.

Notas

- 1/ El autor de este documento condujo el taller y es, además, el autor de la metodología "Desarrollo Innovativo", utilizada en este proceso.
- 2/ Por falta de información específica para Bolivia, CEPAL (1995b) incorporó aquí una cifra de construcción estimada, basada en la razón construcción/PNB de los países para los que había información; tal estimación da un nivel de construcción anual de 3 859 viviendas, frente a las 23 000 que, como se señaló, estima HÁBITAT (1993). Por otra parte, la estimación de CEPAL utiliza un criterio uniforme, para todos los países, de considerar "no permanente" a un 10% de las viviendas, y calcula el déficit sobre la base de las "permanentes", que constituyen el 90% restante.
- 3/ El próximo capítulo de este documento presenta un caso referente a experiencias urbanas de autoconstrucción.
- 4/ Esta pauta se dirige a revisar casos de adaptación en sistemas sociales y comprende cuatro partes: (1) Identificación del sistema social (o ámbito) en que ocurrió la adaptación y de su estado previo al caso que se examina. (2) La principal presión del entorno (problema u oportunidad) que generó este caso de adaptación y el significado que se le puede atribuir. (3) Las nuevas operaciones que quedaron establecidas de modo permanente como consecuencia de la reacción del sistema ante esa presión y las modificaciones organizativas que se establecieron para realizarlas y controlarlas. (4) Los principales rasgos culturales que se incorporaron a la vida del sistema: lenguaje, normas, prioridades, técnicas, mitos, etc.
- 5/ Véase el capítulo I de este documento.
- 6/ "Se conoce que más del 80% de las unidades de vivienda de la ciudad de El Alto han sido construidas "informalmente", es decir, sin recurrir a los sistemas formales de financiamiento, construcción y/o gestión municipal." (Bascón, 1995, p. 155).
- 7/ "Los loteadores, en ningún caso se preocupan de las necesidades de servicios. Los precios de transferencia de terrenos se elevan, no por la existencia de servicios o de equipamiento, sino únicamente, por haber logrado la aprobación del diseño de parcelamiento." (Bascón, 1995, p. 155.)
- 8/ Los materiales metodológicos incorporados a este informe provienen del Instituto Desarrollo Innovativo de Santiago, Chile. Las referencias bibliográficas se entregan más adelante.
- 9/ Las principales referencias sobre esta metodología son: Del Valle (1992) y Del Valle (1993).
- 10/ Esta propiedad se denomina recursividad y permite lograr el efecto "zoom" sobre un sistema social que ya se mencionó, enfocándolo al nivel de generalidad o especificidad que se desee. Normalmente los mapas de acción se hacen con líneas de acción de dos niveles, para simplicidad de presentación, pero podrían tener más niveles.
- 11/ En Del Valle (1993) ver experiencias hasta 1992. Posteriormente se han efectuado trabajos en desarrollo regional, seguridad de tránsito, gestión de la calidad del aire, descentralización ministerial, propiedad intelectual y otros campos, además de la política de vivienda tratada en el presente informe. Véase el anexo 1.

12/ En el lenguaje del Desarrollo Innovativo un animador es un agente facilitador, plenamente capacitado, que cuenta con experiencia en esta metodología.

13/ El concepto de potencialidad es otro concepto clave de esta metodología. Potencialidades son los resultados esperados o posibles de las acciones que un sistema social podría emprender bajo sus condiciones específicas en que se desempeña, y que podrían mejorar su capacidad de alcanzar sus objetivos superiores.

14/ La fijación de prioridades es una de las prácticas de gestión más frecuentes, en todos los ámbitos. Tiene dos sentidos diferentes, que es conveniente precisar. Por una parte, se la utiliza como un modo de asignación de recursos de tiempo ejecutivo y laboral, financiamiento y otros factores; este uso es adecuado cuando hay suficiente claridad de conocimiento de cada una de las opciones que están en juego. Pero se la utiliza también con mucha frecuencia como un modo de simplificación a priori de situaciones: se "prioriza" para descartar todo aquello que no se comprende bien o no se controla. Este segundo uso conduce con gran frecuencia al descontrol de la situación y la gestión ineficaz, ya que la realidad es efectivamente compleja. En el Desarrollo Innovativo sólo se prioriza para asignar recursos, y ello no se hace antes de tener claridad suficiente sobre las potencialidades del sistema en cuestión.

15/ La metodología aplicada sigue la definición de objetivos formulada por Ackoff (1981, p. 63). Es una concepción de gran importancia práctica, en que este autor los distingue de otros dos tipos de resultados concretos y deseables, y también importantes en la gestión: los ideales y las metas. Los ideales son más lejanos que los objetivos: resultados no alcanzables pero hacia los que se puede avanzar indefinidamente (ejemplo: "vivienda de alta calidad para todas las familias de Bolivia"). Las metas son más próximas: resultados alcanzables, que además tienen fecha (ejemplo: "al menos 50 000 viviendas de cierta especificación mínima construidas al año en Bolivia, a partir de 1998").

16/ La gran eficiencia y eficacia de estos procesos queda de manifiesto en los dos ejemplos que siguen. En el proyecto "Magallanes crea su futuro", de varios organismos públicos y privados de esa región de Chile, hubo 260 participantes activos de un ejercicio destinado a identificar potencialidades, que fue organizado en 14 grupos interactivos: uno por cada línea básica de su mapa de acción. Se descubrieron y perfilaron 165 potencialidades, incluyendo 15 mecanismos para consenso, 18 innovaciones socioculturales, 22 proyectos para la gestión del patrimonio turístico de la región, 35 mecanismos de promoción, 40 proyectos de inversión privada, 20 proyectos de inversión pública y 15 proyectos de investigación y desarrollo (véase Del Valle, comp., 1994). En otra aplicación participativa, para poner en práctica la Política Nacional de Seguridad de Tránsito de Chile, 208 participantes identificaron 129 potencialidades en 9 grupos de trabajo interactivos (véase Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, 1995). En ambos casos se lograron considerables aportes de conocimiento y altos grados de motivación de los participantes, con bajísimos costos comparativos con los que habría requerido cualquier método convencional.

Bibliografía

- Ackoff, Russell L. (1981), Creating the corporate future. New York: John Wiley & Sons, 297 pp.
- Bascón, Raúl (1995), "Experiencia en el desarrollo urbano - PROA". Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Desarrollo Humano, Ponencias Reunión Hacia Habitat II, Cochabamba, julio, pp. 153-171.
- CELADE (1994), Boletín demográfico año XXVII N° 54, Santiago, junio.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1995a), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1994. Santiago, 782 p.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1995b), Materiales en desarrollo del proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", Santiago.
- Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (1995), Potencialidades de mejoramiento de la seguridad de tránsito en Chile. Secretaría Ejecutiva, Santiago, 88 p.
- Del Valle, Alfredo (1992), Innovative planning for development: An action-oriented approach. A dissertation in social systems sciences, The Wharton School, University of Pennsylvania. Ann Arbor, MI: University Microfilms International, 291 p.
- Del Valle, Alfredo (1993), "Capacidad de innovar y madurez del desarrollo". Revista Ingeniería Chilena, Instituto de Ingenieros de Chile, N° 412, pp. 12-23.
- Del Valle, Alfredo, comp. (1994), Potencialidades de desarrollo de la Región de Magallanes, identificadas por 257 participantes en 14 grupos de trabajo. Proyecto "Magallanes crea su Futuro", Punta Arenas, Chile, 142 p.
- HABITAT (1993), Políticas de vivienda. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Proyecto Bol/91/011, "Apoyo al Desarrollo Urbano y Municipal", La Paz, 6 p.
- Hoz de Vila, Milton (1995), "La Política de Vivienda del FONVIS". Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Desarrollo Humano, Ponencias Reunión Hacia Habitat II, Cochabamba, julio, pp. 173-184.
- Instituto Nacional de Estadística, INE (1993), Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, Resultados finales. Ministerio de Planeamiento y Coordinación, La Paz.
- Lattes, Alfredo (1994), "Distribución de la población y desarrollo en América Latina". Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, ESD/P/ICPD 1994/EG VI/9/94.
- Mendizábal de Finot Marthadina (1991), "La Paz, un Ecosistema Frágil ante la Agresión Urbana", ILDIS.

Ministerio de Asuntos Urbanos (1990), Lineamientos generales Plan Nacional de Vivienda. La Paz, 134 p.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1995), "El empleo en Bolivia", Revista Claves sobre Desarrollo Humano, La Paz, Dossier 3, Año 1 N°3, ago - sep.

Secretaría Nacional de Medio Ambiente (1991), Informe Nacional para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992. La Paz.

World Bank (1995), Social indicators of development. Baltimore: John Hopkins University Press.

Anexo 1

LA METODOLOGÍA "DESARROLLO INNOVATIVO"

1. Antecedentes generales

La metodología de este taller se denomina "Desarrollo Innovativo". Es una concepción actualizada y participativa de la gestión y el desarrollo de empresas, organizaciones y sistemas sociales de todo tipo. Entiende al desarrollo como un proceso de permanente innovación y cambio cultural y conduce a nuevas modalidades prácticas para crearlo. Sus fundamentos teóricos están en el pensamiento sistémico y en la prospectiva o estudio de futuros. Se inició su formulación en 1978-79 en la Universidad de Pennsylvania y continuó en organismos internacionales y universidades chilenas. Ha sido aplicada en campos muy variados, que se presentan en la sección siguiente.

Las experiencias de aplicación han demostrado que la metodología es: (a) Práctica: apunta a las tareas concretas que ocupan el tiempo de dirigentes y ejecutivos. (b) Creadora de acción: no analiza problemas sino genera acción de desarrollo. (c) Eficaz: explica las diferencias de fondo entre entidades desarrolladas y subdesarrolladas, y entrega bases sólidas para el desarrollo maduro de estas últimas. (d) Actualizada: integra temas centrales de la gestión actual: cultura, tecnología, medio ambiente, liderazgo, organización, complejidad, comunicación, participación. (e) General: es válida para cualquier empresa u organización: privada o pública; establecida o en gestación; productora de bienes o servicios; etc. (f) De lógica participativa: obtiene conocimiento del mejor lugar: de los propios actores que participan en la creación de su futuro. (g) Aplicable por intuición: sus conceptos medulares emplean lenguaje común y no sofisticado, y se pueden aplicar sin necesidad de formación especial.

El Desarrollo Innovativo se dirige a generar o fortalecer una cultura innovativa en la entidad que lo aplica: una capacidad de buscar sus potencialidades y de aprovecharlas. Para esto emplea un tipo especial de asesoramiento, llamado "animación", así como una serie de técnicas propias.^{1/}

2. Experiencias de aplicación

A continuación se entrega una lista sintética de campos en los que se ha utilizado la metodología "Desarrollo Innovativo". Se los presenta en orden alfabético.

a) Biología minera: Coordinación de la formulación y el diseño institucional del proyecto inter-disciplinario e inter-institucional "Lixiviación Bacteriana en la Producción de Cobre"; varias Universidades, CODELCO e INTEC, 1982-83.

b) Desarrollo regional: (1) Metodología general para el proyecto "Geografía Energética del Ecuador"; OEA, Cuenca, 1987. (2) Proyecto "Cerro Sombrero: De Campamento a Vida Propia",

^{1/} A lo largo de años de investigación y aplicación se han desarrollado diversas técnicas de Desarrollo Innovativo. Algunas de las participativas son: identificación de potencialidades, estructuración de la complejidad ("mapeo de acción"), revisión histórica de sistemas sociales, diagnóstico de desarrollo y madurez y aprendizaje compartido a innovar ("núcleos de innovación").

que rediseñó participativamente un pueblo en Magallanes; ENAP, SERPLAC Magallanes y Municipalidad de Primavera, 1993. (3) Proyecto participativo "Magallanes crea su Futuro": 257 personas identificaron 165 potencialidades concretas de desarrollo para su Región; convocantes: Intendencia Regional de Magallanes, ENAP, Confederación Nacional de la Producción y el Comercio, Fundación para el Desarrollo de Magallanes (FIDE XII) y CORFO; Punta Arenas, 1993-94.

c) Descentralización Administrativa: taller inicial del proyecto "Bases para un proceso de descentralización de la gestión del Ministerio de Obras Públicas"; Ministerio de Obras Públicas, Santiago, 1995.

d) Energía en la vivienda: Estudios de potencialidades de reacondicionamiento térmico de los parques de viviendas de Santiago y Punta Arenas; Universidad de Chile, 1986-88.

e) Formación de ingenieros jóvenes: Metodología y orientación de la preparación de las misiones al extranjero, para sus empresas "mandantes", de los ingenieros jóvenes que participan en el Programa "Descubriendo Chile en el Mundo"; Colegio de Ingenieros de Chile, iniciado en 1994.

f) Fruticultura: Estudio sistemático de las capacidades de innovar de la fruticultura chilena; Universidad de Chile, 1989-92.

g) Gestión metropolitana: Evaluación sistemática de la gobernabilidad de la ciudad de Santiago y propuesta detallada, como requisito de supervivencia y desarrollo, para la creación de un Gobierno Metropolitano para Santiago; Universidad Católica de Chile, 1988-89.

h) Innovación en la empresa: Formulación y aplicación de una política de innovación en ENAP Magallanes, Punta Arenas, 1991-93.

i) Medio ambiente: (1) Impulso decisivo al tema ambiental en Chile al organizar el Primer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente Chileno; CIPMA, La Serena, 1983. (2) Contribución a la formulación participativa de los "Principios para una Política Ambiental" de la comunidad científica chilena, a través del Comité de Ciencias Ambientales de CONICYT; Santiago, 1985-88. (3) Propuesta metodológica "Evitando la seudo-participación en las evaluaciones de impacto ambiental", Primera Reunión Nacional sobre Evaluación de Impacto Ambiental, CONAMA, Santiago, 1993. (4) Proyecto "Un sistema de gestión para la calidad del aire de Santiago", para el programa de cooperación de Holanda con la Comisión Regional Metropolitana del Medio Ambiente; Universidad de Chile, 1994-1995.

j) Pequeña y mediana empresa: Formulación de bases para el tratamiento de la dimensión estratégica del nuevo modelo de fomento productivo descentralizado de Corporación de Fomento de la Producción, CORFO; Santiago, 1995.

k) Política energética: (1) Desarrollo de una metodología de "Planificación innovativa de la energía"; Universidad de Chile, 1982-88. (2) Contribución a la "Estrategia Energética de América Latina para la Década de los 90"; Organización Latinoamericana de Energía, Quito, 1990.

l) Propiedad Intelectual: Proyecto "Diseño institucional del Instituto Nacional de Propiedad Industrial"; Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Santiago, 1995.

m) Reconversión al turismo: Formulación de la metodología y orientación general del proyecto "Reconversión participativa de Saladillo en una Villa de Montaña", de la División Andina de CODELCO Chile, que está desarrollando una privatización participativa de este campamento; División Andina, iniciado en 1994.

n) Seguridad de tránsito: (1) Formulación de la Política Nacional de Seguridad de Tránsito, en forma conjunta por ocho Ministerios y Carabineros de Chile; Santiago; Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 1993. (2) Aplicación participativa de la Política: Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito; Santiago, iniciado en 1994.

o) Transporte urbano: Caracterización del descontrol del sistema de buses de Santiago, en una consultoría para el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 1989-1990.

Anexo 2

LISTA DE PARTICIPANTES

ACOSTA, RICARDO

Asesor

SECRETARÍA NACIONAL DE ASUNTOS URBANOS

20 de Octubre esq. Fernando Guachalla

La Paz, Bolivia

Teléfono: 372243

Fax: 353070

ALE T., SALIM

Arquitecto

COLEGIO DE ARQUITECTOS

Calle Figueroa N° 788

La Paz, Bolivia

Teléfono: 314422

Fax: 811412

ANZOLEAGA V., LISANDRO

Coordinador General

SECRETARÍA NACIONAL DE ASUNTOS URBANOS

20 Oct. esq. F. Guachalla

La Paz, Bolivia

Teléfono: 372247

ARÉVALO G., LILIANA

Arquitecto

H.A.M. DE COCHABAMBA

Av. Perú altos Mercado Ingaví

Cochabamba, Bolivia

Teléfono: 83380

BASCÓN, RAÚL

Jefe de Área - Vivienda

CENTRO DE SERVICIOS INTEGRADOS PARA EL DESARROLLO URBANO

(PROA)

Calle 2 N° 7, Villa Bolívar A, El Alto

La Paz, Bolivia

Teléfono: 811952

Fax: 821552

BORDA, ALBERTO

Jefe Casa Comunal 9

H.A.M. DE COCHABAMBA

Av. Perú altos Mercado Ingaví

Cochabamba, Bolivia

Teléfono: 83380

Fax: 83296

CARDOZO, CARLOS

Gerente General

MUTUAL La Paz

Av. 16 de Julio 1521

La Paz, Bolivia

Teléfono: 391114

Fax: 372503

DEL VALLE, ALFREDO

Director

INSTITUTO DESARROLLO INNOVATIVO

(Consultor del Proyecto HOL/93/S83)

Américo Vespucio Norte 2306

Santiago, Chile

Teléfono: 2285020

Fax: 2285020

DÍAZ A., ABEL

SOCIEDAD DE INGENIEROS

Av. Saavedra N° 2370

La Paz, Bolivia

Teléfono: 378980

FERNÁNDEZ, MARIO

Asesor del Director del Colegio de Arquitectos de La Paz

COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PAZ (CDALP)

Edif. Av. (El Prado) 5to. piso

La Paz, Bolivia

Teléfono: 352622

Fax: 352131

FERRUFINO A., MARCELO

Gerente General a.i.

CÁMARA BOLIVIANA DE LA CONSTRUCCIÓN

Calle 20 Oct. N° 1948, Edif. Terranova P.H.

La Paz, Bolivia

Teléfono: 361309

Fax: 370981

GARCÍA, HERNANDO

Director

CÁMARA NACIONAL DE INDUSTRIA

Edif. Camalco, Piso 4

La Paz, Bolivia

Teléfono: 340756

Fax: 359440

GONSALVEZ T., MARIO

Jefe del Departamento Técnico

MUTUAL "LA PRIMERA"

Av. Mariscal Santa Cruz N° 1364

La Paz, Bolivia

Teléfono: 359111-12

HADA, CARMEN

Consultora

AGENCIA HABITAT NN.UU.

Calle F. Guachalla esq. 20 de Oct.

La Paz, Bolivia

Teléfono: 372252, 321858

LARRAÍN C., GABRIELA

Arquitecto Técnico de Planificación

H.A.M. DE Cochabamba

Av. San Martín Edif. Agencias Generales, Piso 4

Cochabamba, Bolivia

Teléfono: 55309

MÁRQUEZ, LUIS ALBERTO

Director

CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS PRIVADOS

Av. 6 de Agosto, Edif. Alianza, Piso1, Of. 107

La Paz, Bolivia

Teléfono: 321803

Fax: 356318

MENDOZA, NELSON

Consultor en Planificación Urbana

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Av. Arce 2147

La Paz, Bolivia

Teléfono: 391805

MONTAÑO, JAIME

Técnico

Dirección de Políticas de Población

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

Av. Arce 2147

La Paz, Bolivia

Teléfono: 359090, 367249

OBLITAS M., ALFONSO

Jefe del Departamento de Promoción

FONVIS

Edificio Las 2 Torres

Av. 6 de Agosto N° 2577

La Paz, Bolivia

Teléfono: 430449

Fax: 430547

QUEZADA, DAVID

Coordinador

TALLER PROYECTOS E INVESTIGACIÓN DEL HÁBITAT "RED HÁBITAT"

Calle Pacoe N° 2530, esq. Av. Juan Pablo II - El Alto

La Paz, Bolivia

Teléfono: 840522

Fax: 841169

REYES, ROBERTO

Consultor

AGENCIA HÁBITAT NN.UU.

Av. 20 de Octubre, esq. F. Guachalla, Piso 3

Teléfono: 372252

SÁNCHEZ, GUILLERMO

Supervisor

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Calle Loayza N° 155

La Paz, Bolivia

Teléfono: 358686

Fax: 370102

SEGOVIA, FERNANDO

Director de Vivienda y Construcción

SNAU

20 de Octubre

La Paz, Bolivia

Teléfono: 372248

SOZA, SERGIO

Experto en Vivienda

Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos

División de Medio Ambiente y Desarrollo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Casilla 179-D

Santiago, Chile

Teléfono: 2102323

Fax: 2080252

TAMAYO T., FERNANDO

Secretario Nacional de Asuntos Urbanos

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO

Av. 20 de Octubre, esq. F. Guachalla

La Paz, Bolivia

Teléfono: 372241

Fax: 371335

TERÁN, MARIO

Secretario Académico y de Temas Científicos

SOCIEDAD DE INGENIEROS

Edificio Hermann, Piso 8

La Paz, Bolivia

Teléfono: 379686

Fax: 379686

VELTZE, CARLOS

Subsecretario de Vivienda Urbana

Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO

Edif. Santa Mónica, Piso 8

La Paz, Bolivia

Teléfono: 372243

Fax: 353070

VICARIO, LUIS

Asesor Técnico Principal, Proyecto de Desarrollo U. y M.

NACIONES UNIDAS

Casilla 9072

La Paz, Bolivia

Teléfono: 356267

Fax: 432234

VILAPLANA, ERNESTO

Asesor de la Presidencia

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL

Av. 6 de Agosto N° 2577

La Paz, Bolivia

Teléfono: 431376

Fax: 430547