

Vivienda para pueblos indígenas en ciudades capitales andinas

Procesos de urbanización
y análisis de políticas urbanas

VOLUMEN I
GUIAS DE POLÍTICAS URBANAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS



ONU  HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



Vivienda para pueblos indígenas en ciudades capitales andinas

Procesos de urbanización y análisis de
políticas urbanas

© De la presente edición:

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos
Humanos, ONU-Habitat
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Director del Proyecto ONU-Habitat, sede Nairobi
Christophe Lalande

Gerente de Programa ONU-Habitat, Ecuador
Mónica Quintana Molina

Director FLACSO, sede Ecuador
Juan Ponce

Coordinadores:

Laura Cedrés Pérez, ONU-Habitat Ecuador
Jaime Erazo Espinosa, FLACSO sede Ecuador

Autores:

Alejandra Leal Guzmán (Venezuela)
Elisa Canqui (Bolivia)
María Lorena Brito (Ecuador)
Yadira Caballero Quintero, Felipe Amaya Puerto (Colombia)

Edición y corrección de estilo:

Telles Garzón

Diseño de portada e interiores:

Antonio Mena

Fotografía de portada:

Henry Moncrieff

ISBN: 978-9942-951-30-4

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente.

Las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los criterios del Sistema de Naciones Unidas.

Quito, Ecuador, 2014
1° edición: marzo 2014

Índice

Prólogo	7
Capítulo I Procesos de urbanización	
Procesos de urbanización en la ciudad de Caracas	13
<i>Alejandra Leal Guzmán</i>	
Proceso de urbanización de los pueblos indígenas que habitan Bogotá	45
<i>Yadira Caballero Quintero y Felipe Amaya Puerto</i>	
Procesos de urbanización del Distrito Metropolitano de Quito y población indígena urbana	75
<i>María Lorena Brito</i>	
Ciudad de La Paz, una aproximación al proceso de urbanización	107
<i>Elisa Canqui</i>	

Capítulo II
Análisis de políticas públicas

Políticas públicas para la vivienda indígena en Venezuela	151
<i>Alejandra Leal Guzmán</i>	
Vivienda para pueblos indígenas en Colombia: análisis del marco jurídico y políticas públicas	189
<i>Yadira Caballero Quintero</i>	
Análisis del marco jurídico ecuatoriano y políticas públicas para pueblos indígenas: el derecho a la vivienda frente a los derechos colectivos	233
<i>María Lorena Brito</i>	
Normas y políticas en materia de vivienda en Bolivia y La Paz	285
<i>Elisa Canqui</i>	

Prólogo

La presente publicación forma parte de la serie de investigaciones que ha impulsado el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) a nivel global, en el marco de la Estrategia Mundial de la Vivienda, que busca generar una reflexión sobre la situación de los pueblos indígenas que viven en las áreas urbanas, y que pretende contribuir a los análisis periódicos realizados por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, así como generar propuestas hacia la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), que tendrá lugar en el 2016. Este estudio trae el debate a la Región de América Latina y el Caribe, región donde casi el 80% de la población vive en las ciudades, cuyo proceso de urbanización ha tenido unos ritmos de crecimiento acelerados y donde se conoce aún muy poco sobre la situación de los pueblos indígenas que viven en las áreas urbanas.

Las comunidades indígenas en las ciudades constituyen una minoría, generalmente vulnerable a la exclusión y segregación socio espacial, que siente con particular intensidad los efectos de la urbanización que no siempre les brinda mayores oportunidades socioeconómicas y, que a su vez, representa importante impactos para su cultura, patrimonio y conexión con sus tierras ancestrales.

Para ONU-Habitat constituye un aspecto fundamental analizar los avances y los desafíos en el acceso a una vivienda adecuada de los indígenas viviendo en las áreas urbanas, tomando en consideración: los procesos migratorios (del campo a la ciudad) donde los indígenas persiguen nuevas oportunidades que ofrecen las ciudades; los procesos de periurbanización o

absorción de las áreas rurales por el crecimiento urbano, donde las tierras originarias sufren fuertes transformaciones y se modifica el relacionamiento entre el espacio y la cultura; y, finalmente, las nuevas generaciones de indígenas nacidos en las áreas urbanas, y que ya se identifican plenamente urbanos. El análisis del marco normativo e institucional, así como las políticas nacionales y locales que los países y ciudades van desplegando en reconocimiento a esta realidad y a los derechos de los pueblos indígenas, desvelan importantes progresos, que requieren seguir profundizándose.

Vivienda para pueblos indígenas en ciudades capitales andinas, explora la realidad de los indígenas urbanos en la Región de América Latina y Caribe, y concretamente en la Región Andina, realizando una revisión analítica de cuatro de sus ciudades capitales: Caracas, Bogotá, Quito y La Paz. La investigación está dividida en dos tomos: el primero, que se denomina “Procesos de Urbanización y Análisis de Políticas Públicas”, el cual profundiza sobre los orígenes de las comunidades indígenas en las ciudades de estudio y los derechos y políticas que se han desarrollado a nivel nacional y local para su reconocimiento; y, el segundo, que se denomina “Procesos de Planificación y Análisis de Vivienda Adecuada”, que analiza las condiciones de vivienda adecuada en la ciudad capital y qué alternativas tecnológicas se están utilizando para la construcción de estas viviendas en las áreas urbanas. A lo largo de la investigación el lector podrá ir descubriendo las divergencias y similitudes que se van produciendo en cada país y ciudad de análisis, y se pone en evidencia los avances realizados pero también los desafíos pendientes.

Este proyecto de investigación y su publicación ha sido posible gracias a la contribución financiera del Gobierno de Canadá. La dirección general del proyecto estuvo a cargo de Christophe Lalande, Líder de la Sección de Vivienda de ONU-Habitat y responsable de otras iniciativas sobre los pueblos indígenas de ONU-Habitat.

Agradecemos a Laura Cedrés (ONU-Habitat, Ecuador) y a Jaime Erazo (FLACSO-sede Ecuador) por la coordinación compartida de este proyecto y por su colaboración académica. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- sede Ecuador) apostó en abrir esta línea de investigación en la Región que permita seguir nutriendo los debates globales, regionales y nacionales, y explorar los caminos recorridos, las lecciones aprendidas y proponer acciones futuras.

Un especial agradecimiento al amplio equipo de investigadoras/es y colaboradoras/es que con mucho empeño y entusiasmo hicieron que este trabajo sea posible. A los investigadores: Alejandra Leal (Venezuela), Elisa Canqui (Bolivia), María Lorena Brito (Ecuador), Yadira Caballero, Felipe Amaya y Andrés López (Colombia). A los colaboradores, cuyas observaciones y comentarios enriquecieron los enfoques y contenidos de los trabajos: Escarlet Torrico (CEDIB, Bolivia), Jos Demon (FLACSO sede Ecuador), Norma Carnevali (ULA, Venezuela), Óscar Alfonso Roa (Universidad del Externado, Colombia), Jordi Sánchez-Cuenca (ONU-Habitat Ecuador), Mathew French y Roberto Carrión (ONU-Habitat, sede Nairobi).

Para ONU-Habitat es muy satisfactorio presentar la investigación *Vivienda para pueblos indígenas en ciudades capitales andinas* en el marco del VII Foro Urbano Mundial, en la ciudad de Medellín, abril de 2014.

Christophe Lalande
Líder de la Sección de Vivienda
ONU-Habitat, sede Nairobi

Capítulo I

Procesos de urbanización



Fotografía: Henry Moncrieff

Desafiando la ciudad: procesos de urbanización y vivienda indígena en Caracas

Alejandra Leal Guzmán

Relaciones indígenas, suelo y vivienda

En el año 2001 el Instituto Nacional de Estadística (INE) organizó y realizó el último censo en Venezuela¹. Se trató del XIII Censo de Población y Vivienda que contempló simultáneamente dos operativos: el Censo General y el Censo de Comunidades Indígenas. Este último fue aplicado exclusivamente en las zonas de ocupación tradicional² de los pueblos y comunidades indígenas, de modo que las cifras arrojadas se refieren a los indígenas que habitan en dicho territorio, sin incluir a los que residen en áreas urbanas. Para el Censo de Comunidades Indígenas se aplicaron cuestionarios especialmente diseñados, distintos a los del Censo General. No obstante, a través del Censo General, también se consultó a toda la población censada respecto a su pertenencia a alguna de las etnias identificadas en el país. Es de advertir entonces que las cifras correspondientes a los indígenas urbanizados están contabilizadas en los resultados del Censo General, operativo que arrojó una cifra de 23 054 210 habitantes, de los cuales 354 400 personas se declararon indígenas (INE, 2002). Por su parte, el Censo de Comunidades Indígenas registró un total de 178 343

1 El XIV Censo Nacional de Población y Vivienda se realizó en Venezuela entre el 1 de septiembre y el 30 de noviembre de 2011. Los resultados definitivos estarán disponibles durante el segundo semestre del año 2012 (INE, 2011). Las cifras citadas en este documento corresponden al Censo realizado en el año 2001.

2 Las zonas de ocupación tradicional de pueblos y comunidades indígenas se extienden a través de ocho entidades federales: Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia, siendo estas las entidades en las cuales se aplicó el Censo de Comunidades Indígenas (INE, 2001).

personas que habitan en las comunidades asentadas en las zonas de ocupación tradicional (INE, 2001).

Según lo anterior, entre ambos operativos censales se registró una población indígena total que asciende a 532 743 personas, lo cual representa un porcentaje de 2,3% de la población venezolana. Los indígenas que habitan en zonas de ocupación tradicional representan el 33,5% de la población indígena total, en tanto que los indígenas urbanizados alcanzan un porcentaje de 66,5% de la misma. En comparación, es de considerar que el Censo Indígena de 1992 registró una población indígena total de 301 134 personas de las cuales 125 196 residían en áreas urbanas. A primera vista, tales resultados parecen sugerir que la tendencia a la urbanización de los pueblos indígenas, fenómeno observado durante el censo de 1992, no sólo se ha mantenido sino que se ha acelerado considerablemente, tal como lo señalan Heinen y Seijas (1998: 158). No obstante, Gerald Clarac expone una advertencia muy precisa respecto a la utilización de las cifras de la población indígena total de Venezuela en el análisis del fenómeno de urbanización de dicha población. El autor llama la atención sobre el peso porcentual que tiene la etnia Wayuu dentro de la población indígena total, indicando que tal factor debe ser considerado en la interpretación de la migración indígena a las ciudades:

Sobre este porcentaje (población que se declaró indígena en el Censo General) el 74,3% (266 455) corresponde al Estado Zulia y está referido mayoritariamente a indígenas de los pueblos Wayuu y Añu migrados al Municipio Maracaibo y demás áreas urbanas de dicha entidad federal. Este último señalamiento porcentual significa que, si obviamos el porcentaje zuliano específicamente referido a la «población que se declaró indígena», *constataremos una interesante realidad en la cual la gran mayoría de la población indígena venezolana aún se mantiene conviviendo tradicionalmente en comunidades ubicadas en áreas selváticas y rurales*, especialmente distribuidas a todo lo largo y ancho de nuestras fronteras terrestres y marítimas con Colombia, Brasil, zona en reclamación con Guyana y Trinidad. Prueba de ello es que la población indígena empadronada en comunidades pertenecientes a los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia, aportan esa cifra preliminar no definitiva de 178 343 personas pertenecientes a los pueblos indígenas de la Nación, los cuales aun no han sido oficialmente identificados ni caracterizados demográficamente por el INE (Clarac, 2003: 257).

La afirmación de Clarac es sostenida por Villalón (*com. pers.*, 2010) y por Regnault (2006: 168) quien señala que cerca de un 25% de la población indígena vive en las principales ciudades venezolanas: Maracaibo, Caracas, Barquisimeto, Puerto La Cruz, Barcelona, Ciudad Bolívar, entre otras, encontrándose la mayor concentración de población indígena en el estado Zulia donde resulta notable la presencia de la etnia Wayuu. Al respecto, el Censo General registró porcentajes variables de población indígena en las ciudades venezolanas, siendo los porcentajes más elevados los correspondientes a las ciudades ubicadas en las entidades federales calificadas como zonas de ocupación tradicional: en Amazonas, un 22%; en Anzoátegui, un 0,5%; en Apure, un 0,4%; en Bolívar, un 0,8%; en Delta Amacuro, un 4,9%; en Monagas, un 0,8%; en Sucre, un 1% y en Zulia, un 8,9% (INE, 2001). En este punto, es preciso considerar que tales porcentajes se calculan sobre la cifra de población total de cada una de estas entidades. Así pues, debe tomarse en cuenta que Amazonas, por ejemplo, que parece exhibir el porcentaje más alto de indígenas urbanizados, tiene una población total de 70 646 habitantes, mientras que Zulia con una población de 2 983 679 habitantes, presenta un 8,9% de indígenas urbanizados, cifra que constituye, tal como lo señala Clarac (2003) el porcentaje más alto a nivel nacional (INE, 2001).

En el resto de las entidades del país, el porcentaje de indígenas urbanos oscila entre 0,1% y 0,3%; mientras que en Caracas este porcentaje alcanza el 0,2% de la población total de la ciudad. En la capital residen, por lo tanto, 4 041 indígenas de diferentes etnias. Por otra parte, y respecto a los procesos de migración indígena hacia las ciudades, es recomendable establecer las diferencias entre los grupos que, por diversos factores y coyunturas, permanecen relativamente aislados de la sociedad nacional, como es el caso de los Yanomami y aquellos que se encuentran integrados a las economías regionales sin perder su identidad cultural, como ocurre con los Wayuu, los Warao, los Pemón y los Kari'ña (Heinen y Seijas, 1998: 160). Así mismo, existen marcadas diferencias en los patrones de asentamiento y desplazamiento entre las diferentes etnias. Por ejemplo, la etnia Wayuu registra un porcentaje del 88,5% de habitantes en zonas urbanas, mientras que pueblos como los Yanomami –cuyos territorios tradicionales se encuentran en zonas de difícil acceso– residen en un 98,1% en sus comunidades (FAO, 2006), o como los Hoti, que habitan en un 100% en sus comunidades tradicionales (Silva Monterrey y Mansutti Rodríguez, 1996: 348).

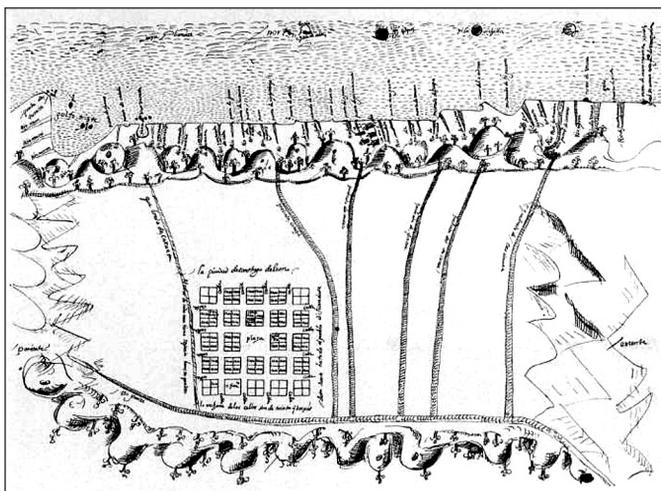
Respecto a la vivienda indígena, es preciso diferenciar entre las condiciones de vivienda de los grupos asentados en las zonas de ocupación tradicional, donde se observa la preeminencia de los diversos tipos de vivienda tradicional indígena por sobre aquellas viviendas cuyas tipologías constructivas son propias de la cultura criolla predominante (véase Gasparini y Margolies, 1986). La vivienda tradicional suele encontrarse en las comunidades geográficamente más aisladas, que a la vez padecen las mayores carencias de equipamiento e infraestructura (Regnault, 2006: 173). Esto se evidencia en el mejor equipamiento de la vivienda rural y la casa, frente al de la vivienda tradicional, circunstancia directamente relacionada tanto con la ubicación geográfica como con la infraestructura existente en las comunidades (INE, 2001). En las zonas urbanas, los grupos indígenas suelen habitar en asentamientos informales o urbanizaciones populares, enfrentándose al déficit de servicios, equipamiento e infraestructura y recurriendo a las prácticas habitacionales –materiales y diseño– propias de la ciudad (INE, 2001). También es en la ciudad en donde, a pesar de las aisladas y desarticuladas iniciativas de algunos entes gubernamentales, los grupos indígenas suelen constituirse en parte de los estratos más bajos de la población urbana marginal (García Castro, 2000; Ortiz, 2002 y Rivero, Vidal y Bazó, 2002). Al respecto, varios autores advierten sobre las dificultades que existen para precisar condiciones de vida y habitabilidad de los pueblos indígenas radicados en las ciudades debido a la falta de información desagregada sobre estos tópicos (véase Clarac, 2003).

En el año 2002, el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) había planteado un programa destinado exclusivamente a la vivienda y el hábitat indígena con énfasis en el fortalecimiento económico y cultural de las comunidades indígenas. Este programa denominado *Vivienda y Hábitat Indígena con economía autosustentable* (CONAVI, 2002), incluía la dotación de infraestructura básica y la construcción de nuevas viviendas y también la rehabilitación de hábitats precarios y la mejora o sustitución de viviendas deterioradas. Los lineamientos generales del programa establecían que los diseños de los proyectos deben ser propuestos por los pueblos y comunidades indígenas, contemplando materiales, técnicas y tecnologías tradicionales. Sin embargo, aunque se trató de un programa novedoso y necesario, actualmente no se encuentra en ejecución.

Orígenes de la ciudad capital y sus procesos de urbanización

La ciudad colonial de Santiago de León de Caracas fue fundada por el español Diego de Losada en el año de 1567, en el valle de San Francisco, dominio de los indios caracas. Dos efímeros asentamientos en este valle precedieron la fundación de la ciudad. En el año de 1560, en el lugar que actualmente ocupa la populosa parroquia de Catia, Francisco Fajardo fundó un hatillo de ganado y un pueblo, al que designó San Francisco. Poco después Juan Rodríguez Suárez, fundador de Mérida, intentó afianzar el núcleo original de Fajardo, elevando a categoría de villa el pueblo de San Francisco. La nueva población apenas duró unos pocos meses, y fue destruida por los habitantes indígenas entre 1561 y 1562. De este modo, correspondería a Losada establecer el núcleo fundacional de la ciudad de Caracas (Morales Tucker *et al*, 1990: 49). En el año de 1577 el gobernador y capitán general de la provincia de Venezuela, Juan de Pimentel (1576-1583) fija su residencia en Caracas y la convierte en la capital de la provincia de Venezuela (Beroes, 1997: 668). Por disposición de Pimentel, en 1578 se levanta el primer plano de la incipiente ciudad (imagen N.º 1), en el que se observa claramente el pequeño casco urbano de 25 manzanas con su trazado en forma de damero. Este plano, como afirman Gasparini y Posani (1998: 8) constituye el documento más antiguo de los orígenes urbanos de la capital venezolana, cuya acta de fundación se encuentra perdida.

Imagen N.º 1
Primer plano de Caracas (1578)



Fuente: Mobil de Venezuela (1966) [Plano I].

En el año de 1591, Felipe II le concede a una somnolienta Caracas de apenas dos mil habitantes la dignidad de ciudad y le asigna un escudo de armas (Brito Figueroa, 1961: 8; Beroes, 1997: 668). Entre tanto, la población indígena de Caracas mermaba mientras la ciudad crecía. Como ocurrió con las poblaciones indígenas establecidas en los asentamientos de las principales ciudades venezolanas, los pobladores originarios del valle fueron sometidos largamente a prácticas de etnocidio y genocidio, que los llevaron a la desaparición o al desplazamiento hacia espacios marginales del territorio nacional:

Este proceso obligó a los pueblos indígenas que sobrevivieron a desplazarse hasta las zonas más agrestes de cada país, a las selvas amazónicas, regiones desérticas o montañosas, en condiciones sumamente difíciles para la vida. En Venezuela, este proceso llevó a que las etnias sobrevivientes se instalaran en toda la franja fronteriza del país, en las zonas limítrofes con Colombia, Brasil y la Guayana Esequiba (López Sánchez y Hernández Rodríguez, s/f: 3).

La presencia indígena en Caracas, a través de su desarrollo histórico y urbano, constituye un tema casi inédito y fuera de algunos estudios referidos a los primeros tiempos de la ciudad, no se encuentra mención alguna de la población indígena de Caracas en la literatura especializada.

Debido a las presiones combinadas de la economía y de la naturaleza, los procesos de desarrollo urbano y de crecimiento demográfico de la ciudad, mantendrían un ritmo lento durante los tres siglos transcurridos desde su fundación en el siglo XVI, hasta el gobierno del General Antonio Guzmán Blanco, en la segunda mitad del siglo XIX:

Los tres siglos de la colonia significaron una dura lucha por el crecimiento y la consolidación, aún por la supervivencia, debido a los estragos que causaban las plagas, las epidemias, las inundaciones y los terremotos. Los viajeros que conocieron estas tierras al principio del siglo XIX, destacaron la escasa altura de viviendas e iglesias, respuesta pragmática a los efectos de los sismos (Polito, 2004: 23).

Efectivamente, entre penurias económicas, epidemias diversas y las calamidades ocasionadas por un destructor terremoto, Caracas languidecería durante todo el siglo XVII. Brito Figueroa comenta que “[...] en 1627 fue tanta la penuria en Caracas que hasta los vecinos más ricos se vieron obligados a emigrar a sus haciendas, no pudiendo soportar la miseria” (Brito Figueroa 1961: 27). Pocos años después, el 11 de junio de 1641, día de San Bernabé, un terrible sismo sacude la ciudad provocando entre 300 y 500 víctimas fatales y arruinándola hasta tal punto que se plantea su mudanza (Gasparini y Posani, 1998; Grases *et al*, 1999: 66-67). Entre los años de 1658 y 1687, las calamidades se multiplican: la peste, una plaga de langostas y ratones, y epidemias de viruela y vómito negro azotan a una Caracas que aún no lograba recuperarse de la ruina ocasionada por el sismo de San Bernabé. Hacia 1696 la ciudad alcanza los seis mil habitantes (Beroes, 1997: 668). No existe plano alguno que documente esta época infausta. Gasparini y Posani señalan (1998: 38) que dicha circunstancia revela tanto el escaso desarrollo urbano de Caracas (imágenes N.º 2 y N.º 3) como el modesto lugar que ocupaba dentro de la estructura colonial.

Imagen N.º 2
Crecimiento de Caracas (1578)



Fuente: Gasparini y Posani (1998: 194)

Imagen N.º 3
Crecimiento de Caracas (1690 aprox.)



Fuente: Gasparini y Posani (1998: 194)

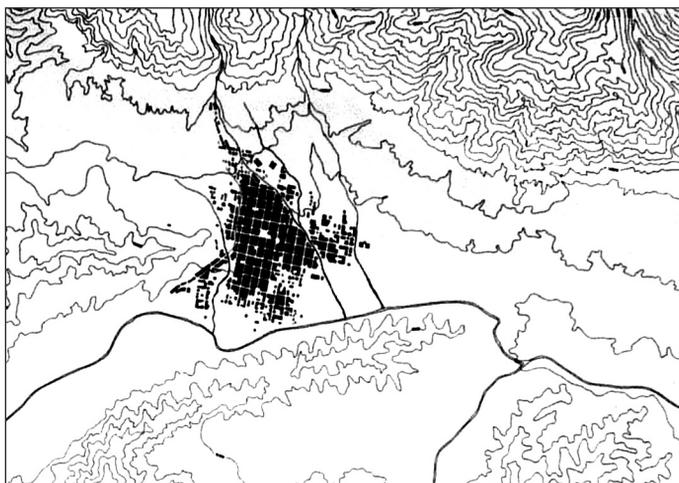
Con la llegada del siglo XVIII la situación comienza a cambiar paulatinamente. El auge de la producción y exportación del cacao y el incremento de las actividades económicas actúan como catalizadores en la evolución urbana y demográfica de la ciudad. En el año 1717, Caracas cuenta con 6 900 habitantes, número que aumenta a 14 mil entre los años 1744 y 1745 (Brito Figueroa, 1961: 278). En 1772, Don Juan Vicente Bolívar y Ponte, autor de un nuevo plano de la ciudad (imagen N.º 4), calcula entre 19 y 20 mil habitantes los de Caracas, cifras que coinciden con las señaladas por el Obispo Martí (Díaz Sánchez, 1966: 6). El cronista Joseph Louis de Cisneros ([1764]-1981) registra 26 349 habitantes en 1764, pero ese mismo año una nueva epidemia de viruelas merma notablemente a la población caraqueña, que en 1774 se componía de 18 669 habitantes (Sucre, 1964: 278). Dos años más tarde, el 21 de octubre de 1766, un terremoto estremece la parte norte del territorio venezolano, desde Cumaná a Maracaibo. El evento, conocido como el sismo de Santa Úrsula, alcanza a Caracas produciendo grandes daños en los templos y otras construcciones, pero ninguna víctima (Grases *et al*, 1999: 80-93). Para la década siguiente, Caracas se ha extendido considerablemente (imágenes N.º 4 y N.º 5), y el gobernador José Carlos Agüero recomienda la creación de *alcaldes de barrio*. Es así como por Real Orden del 13 de noviembre de 1778, se divide la ciudad en ocho departamentos, cada uno a cargo de aquellos funcionarios: Pastora, Las Mercedes, La Trinidad, Candelaria, San Pablo, San Felipe de Neri, Santa Rosalía y San Lázaro (Gasparini y Posani, 1998: 41). A fines del siglo XVIII la capital experimenta un periodo de progreso y crecimiento, el momento más activo y próspero de su época colonial.

Imagen N.º 4
Crecimiento de Caracas (1772)



Fuente: Gasparini y Posani (1998: 159)

Imagen N.º 5
Crecimiento de Caracas (1806)



Fuente: Gasparini y Posani (1998: 160)

(Gasparini y Posani, 1998: 47; Morales Tucker *et al*, 1990: 19). El sabio alemán Alexander Von Humboldt estimó que para el año de 1812, la ciudad contaba con 50 mil personas. Entonces, el 26 de marzo de 1812, Caracas sufre el tercer terremoto destructor de su historia, evento que ocasiona enormes pérdidas materiales y humanas (Grases *et al*, 1999: 110-137). A los estragos del sismo, se suman las vicisitudes de la Guerra de Independencia y en consecuencia, la evolución de Caracas resulta seriamente perturbada:

El crecimiento urbano se detuvo e incluso se redujo, pues la ciudad fue alternativamente tomada por patriotas y realistas numerosas veces en el curso de la Guerra de Independencia, rompiéndose la normalidad de la vida cotidiana; a su vez, el terremoto de 1812 destruyó o dañó un elevado porcentaje de las edificaciones, las cuales no pudieron ser reparadas por las circunstancias político-militares [...] a esto se unió en 1814 el abandono masivo de sus pobladores, ante el avance hacia la ciudad de José Tomás Boves; a estos hechos hay que añadir el cómputo de bajas en las acciones militares directas. En suma, Caracas perdió en esta etapa no menos de la mitad de sus residentes (Beroes, 1997: 668-669).

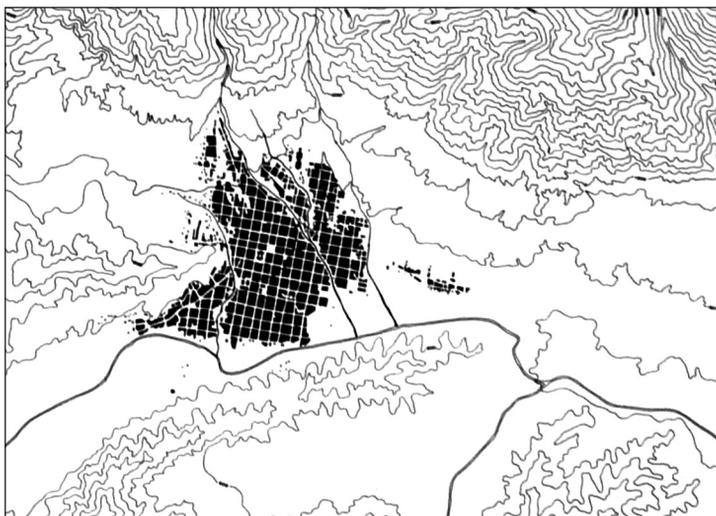
La ciudad tardó décadas en recuperarse de los destrozos y de los múltiples problemas económicos y políticos emanados de la guerra: las actividades constructivas y las obras públicas prácticamente se paralizaron (Gasparini y Posani, 1998: 135). El letargo urbano y demográfico de la ciudad sería largamente retratado por los viajeros que la visitaron en aquella época confusa, dejando constancia de la situación en sus crónicas, grabados y dibujos. En tal sentido, destacan las descripciones de la derruida ciudad legadas por el consejero Miguel María Lisboa, primer embajador del Imperio de Brasil en Venezuela (1843-1853); por el viajero húngaro Pal Rosti (1857-1858) y el espléndido registro pictórico del naturalista y artista alemán Ferdinand Bellerman (1842-1845).

No es sino hasta el año de 1870 cuando la ciudad comienza a recuperarse, y su evolución se ve acelerada por la transformación arquitectónica que tiene lugar entre 1870 y 1875. En el pequeño casco urbano de la ciudad, compuesto por 25 calles, el general Antonio Guzmán Blanco adelanta —durante los 18 años de su gobierno— un amplio programa de modernización urbana, refaccionando y construyendo numerosas obras. Caracas

fue particularmente privilegiada por el despliegue modernizador del guzmancismo y la ciudad se llenó de monumentos, parques y paseos, puentes, nuevos servicios públicos, tranvías y dos ferrocarriles: el Gran Ferrocarril del Centro y el ferrocarril Caracas-La Guaira, que conectaba a la capital con su puerto y con los elegantes balnearios de moda ubicados en Macuto (Zawisza, 1997: 375). Un hito importante en el desarrollo urbano de Caracas –y del país– es la creación en 1874 del Ministerio de Obras Públicas, institución que durante más de un siglo sería fundamental para la arquitectura y las obras civiles venezolanas, y que además se caracterizó siempre por la calidad de sus realizaciones (Polito, 2004: 37).

Entre tanto, el crecimiento demográfico seguía su curso (véase cuadro N.º 1). La población caraqueña pasó de tener 58 050 habitantes en 1873, a sumar 67 735 personas en 1881, 86 965 en 1891 (INE, 2002), para finalmente cerrar el atribulado siglo XIX con un registro de 98 mil habitantes en el año 1900 (Morales Tucker *et al*, 1990: 19). A raíz de las intervenciones urbanas ejecutadas por el gobierno de Guzmán Blanco, el casco urbano de Caracas se expande lentamente sobre antiguas tierras de labranza y sobre ámbitos geográficos que nunca antes habían sido poblados (imagen N.º 6).

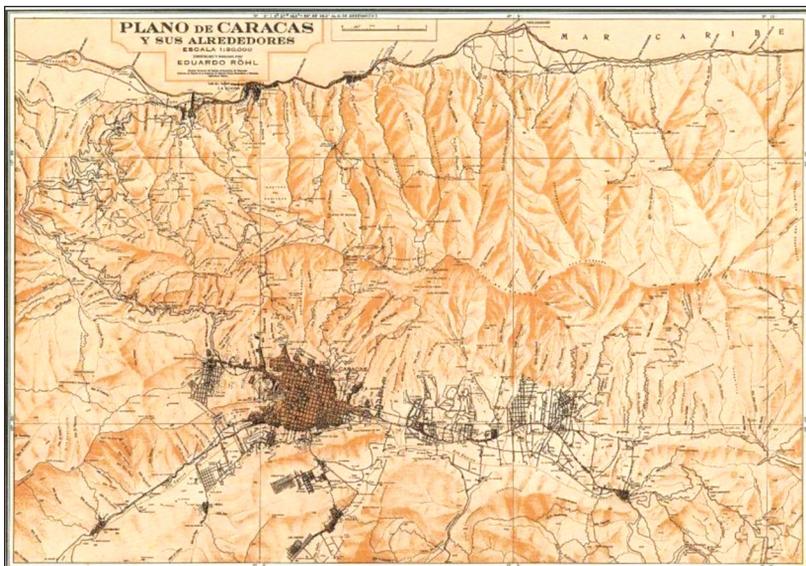
Imagen N.º 6
Crecimiento de Caracas (1897)



Fuente: Gasparini y Posani (1998: 160)

Hacia 1892-1893, la célebre urbanización El Paraíso resalta como signo inequívoco de este proceso de expansión (Beroes, 1997: 669). El 29 de octubre de 1900 Caracas sufre su cuarto terremoto, evento que a pesar de su importancia, no tiene mayores efectos negativos en el crecimiento urbano y poblacional de la ciudad, procesos que continúan desarrollándose moderadamente hasta 1926. Al respecto, compárese la imagen N.º 6 con el plano de la ciudad de Caracas y sus alrededores, elaborado por el eminente naturalista Eduardo Rohl (imagen N.º 7). La distancia entre ambos documentos abarca medio siglo, pero la expansión urbana de Caracas resulta notable a partir de la década de 1930.

Imagen N.º 7
Plano de Caracas y sus alrededores (1950)



Fuente: Mobil de Venezuela (1966. Plano XIV)

Cuadro N.º 1
Población, densidad y crecimiento de Caracas
Censos 1837-2001³

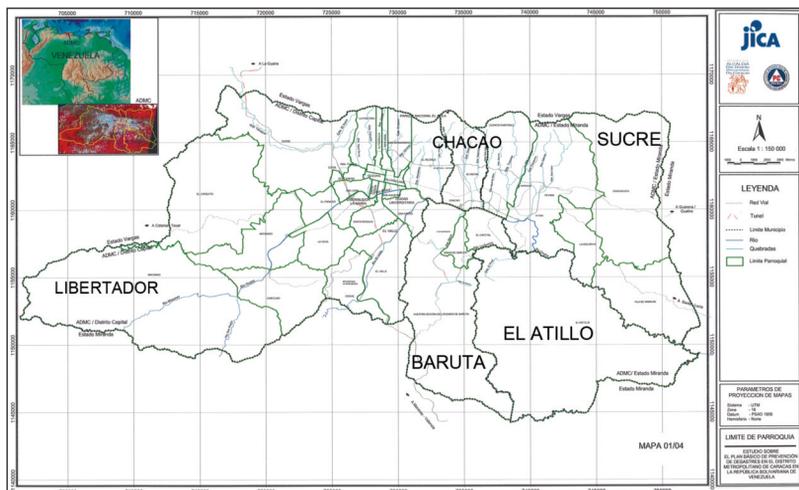
Censo	Población	Densidad (Hab/Km ²)
1873	58 050	134,1
1881	67 735	156,4
1891	86 965	200,8
1920	107 236	247,7
1926	155 499	359,1
1936	237 069	547,5
1941	326 712	754,4
1950	623 713	1 440,4
1961	1 116 245	2 577,9
1971	1 658 500	3 830,3
1981	1 816 901	4 196,1
1990	1 823 222	4 210,7
2001	1 836 286	4 240,8
2005	2 073 768	4 712,57

Fuente: INE. Primeros Resultados del XIII Censo General de Población y Vivienda (2002)

En 1950, Caracas había desbordado sus límites históricos y administrativos, y es cuando se decreta el Área Metropolitana de Caracas, que actualmente está conformada por los municipios Libertador del Distrito Capital y los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado de Miranda (imagen N.º 8). A pesar del crecimiento sostenido y del impacto multidimensional de la explotación petrolera, la ciudad mantuvo su “persistente carácter pueblerino hasta bien entrado el siglo XX” (Almanzo, 2006: 138), aserto que no solo alude al lánguido crecimiento histórico de Caracas durante los siglos precedentes, sino que a la vez, evidencia que la ciudad irrumpiría violentamente en la modernidad, sin estar materialmente preparada para afrontarla.

3 La superficie del Distrito Capital es de 433 kilómetros cuadrados. Los datos de 2005 son estimaciones con base en el Censo 2001 (INE, 2011).

Imagen N.º 8
Municipios y parroquias del Área Metropolitana de Caracas



Fuente: JICA, Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, Protección Civil (2005)

Es así como las transformaciones territoriales y urbanísticas experimentadas en Venezuela a raíz de la explotación petrolera, impulsan el vertiginoso crecimiento urbano y poblacional de la capital (cuadro N.º 1), al mismo tiempo que impactan significativamente en su configuración urbana. Al respecto, Almandoz (2004: 197) expresa que, en Venezuela, los atropellados procesos de explotación petrolera y de urbanización no condujeron ni a la modernización, ni al progreso, debido principalmente a que dichos procesos no estuvieron acompañados del necesario desarrollo social, educativo y político que requerían los habitantes rurales en su tránsito hacia la vida urbana (Negrón, 2001; Almandoz, 2004).

Caracas, al igual que muchas otras ciudades venezolanas que se vieron invadidas por los nuevos moradores, no tenía la capacidad de crear las infraestructuras físicas necesarias para soportar este despliegue demográfico, ni tampoco podían generar suficientes fuentes de empleo (Martín Frechilla, 1997: 377). No en balde, la segunda mitad del siglo XX caraqueño estuvo marcada por el esfuerzo del Estado venezolano en erradicar, y posteriormente habilitar las zonas de ranchos⁴ que proliferaban en la capital y otras zonas urbanas.

4 El término *ranchos* se utiliza en Venezuela para designar una vivienda extremadamente precaria

Esta población se ve forzada a la ocupación compulsiva de los espacios residuales que presentan las condiciones más desfavorables en las ciudades (quebradas, altas pendientes, periferia sin servicios). Resulta así, un hábitat popular que se va consolidando en el tiempo, pero mantiene precariedad en relación al déficit de servicios, incrementando la situación de riesgo (Núñez, 2006: 13).

Estrechamente relacionado a las consecuencias del éxodo campesino y del acelerado y desordenado crecimiento de las ciudades venezolanas, la fundación del Banco Obrero (BO), en 1928, marcó un nuevo hito en los procesos de urbanización de Caracas. En sus inicios, el BO actuaba como un ente financista que facilitaba a los *obreros pobres* la adquisición de una casa urbana. Sin embargo, con el tiempo, el BO adquirió funciones de planificación, diseño y construcción de vivienda para las clases media y obrera. La institución fue, entre 1928 y 1988, la columna vertebral de los planes y programas relacionados a la vivienda, adelantados por el Estado venezolano durante esos años (Martín Frechilla, 1997: 386; Meza, 2008: 19). Entre 1928 y 1930 el BO construye 450 viviendas en Caracas, correspondientes a los barrios obreros de esta primera etapa: San Agustín del Sur, Agua Salud, Barrio Obrero Catia y Los Jardines de El Valle. Posteriormente, bajo el gobierno del general Isaías Medina Angarita, se emprende la reurbanización de El Silencio, proyecto dirigido a la clase media que cuenta con 747 apartamentos y 207 locales comerciales. Entre los años 1946 y 1957 se construyen en la capital cerca de 15 mil unidades de vivienda, entre casas, casquinatas y apartamentos (Martín Frechilla, 1997).

El denodado esfuerzo representado por el Plan Nacional de Vivienda (1951-1955) y por la construcción masiva de edificios del BO para erradicar las precarias barriadas de ranchos, resultó insuficiente frente a la fuerte afluencia de inmigrantes –provenientes tanto del campo venezolano como de otros países– a las principales ciudades venezolanas (Zawisza y Villanueva Brandt, 1997: 155). La migración de los indígenas a las ciudades es un fenómeno bien diferenciado del éxodo campesino y que data, aproximadamente, de mediados de la década de 1960, momento a partir del cual ha venido agudizándose paulatinamente (Heinen y Seijas, 1998; García Castro, 2000; Ortiz, 2002).

La acción combinada de la sedentarización [...] la aparición de grandes asentamientos y la integración cada vez mayor de la economía doméstica indígena al mercado de tipo occidental y monetarizado, reordena a los sistemas de asentamientos haciéndolos dependientes de las ciudades criollas. Simultáneamente se ha desencadenado un proceso de migración que ya ha transformado a un 42% de la población indígena en habitantes urbanos. Esta cifra migratoria global esconde una situación migratoria diferenciada entre los diferentes pueblos indígenas donde destacan grupos con más de 60% de población urbana como los Wayuu y grupos sin habitantes urbanos conocidos como los Hoti (Silva Monterrey y Mansutti Rodríguez, 1996: 349).

En este punto es necesario advertir que, en líneas generales, la problemática de la migración rural-urbana en Venezuela ha sido enfocada sobre el éxodo campesino, siendo el éxodo indígena escasamente estudiado. En tal sentido, debe prestarse atención a la advertencia de Amodio, quien señala:

[...] es necesario distinguir entre la presencia antigua de indígenas en ciudades americanas, de la presencia más reciente. Hay ciudades en América Latina donde la presencia indígena marca su identidad, dándole forma territorial y cultural desde su origen, como en los casos de Cuzco y Quito. Bien diferente es el fenómeno de emigración indígena moderna hacia las ciudades criollas, resultado en gran parte de la invasión de tierras indígenas y de la inclusión en el sistema de mercado y, por ende, de la necesidad de vender la fuerza de trabajo para satisfacer viejas y nuevas necesidades. De esta manera, en los últimos treinta años, las ciudades latinoamericanas han recibido cada vez más contingentes de indígenas, hasta conformar verdaderos territorios populares urbanos, caracterizados tanto étnicamente, como por la pobreza y el desarraigo. Entre los muchos casos, se pueden citar los barrios kari'ñas en Ciudad Bolívar y los waiúu en Maracaibo (Venezuela) (Amodio, 1996: 55; cursivas en el original).

Particularmente en el caso de la ciudad de Caracas, los procesos de migración indígena han tenido consecuencias en la configuración urbana muy distintas a las que se observan en los países latinoamericanos con una proporción de población indígena más representativa que el correspondiente porcentaje de 2,3% —en relación a la población total nacional—, en el caso de Venezuela. En este sentido, no es posible afirmar que los 4.041 indígenas que habitan actualmente en la ciudad de Caracas hayan conforma-

do *verdaderos territorios populares urbanos* con características étnicas bien definidas que representen hitos en el tejido urbano de la capital. Un aspecto a considerar es que la presencia indígena en Caracas tiene una data más reciente que en las ciudades venezolanas ubicadas en las zonas de ocupación tradicional, donde la población indígena urbanizada tiene una historia más larga y una presencia más significativa. En los primeros tiempos, la migración indígena se dirigió a las ciudades existentes en las zonas de ocupación tradicional, por ejemplo: Maracaibo, en el estado Zulia; Puerto Ayacucho en Amazonas; Ciudad Guayana, Ciudad Bolívar y San Félix en el estado Bolívar; y Tucupita y Barrancas en Delta Amacuro. Sin embargo, conforme el siglo XX avanzaba hacia el siglo XXI, los indígenas comenzaron a desplazarse hacia ciudades cada vez más lejanas de sus lugares de origen, como Valencia, Maracay y Caracas (Heinen y Seijas, 1998).

Entre las décadas de 1950 y 1980 se continuó con la sistemática construcción de bloques de vivienda de interés social, política orientada por un enfoque cuantitativo de producción de viviendas con una escasa atención a la conformación del entorno, la dotación de servicios y la accesibilidad de la infraestructura (Núñez, 2006). A raíz de la aplicación de este enfoque cuantitativista de la política de vivienda, se transformaría dramáticamente el paisaje urbano de Caracas, a través de la configuración de núcleos poblacionales carentes de servicios adecuados y con graves problemas de accesibilidad y movilidad, que se multiplicaban saturando la infraestructura ciudadana. De este modo, la capital iniciaría el siglo XXI, enfrentándose al lado oscuro de la metropolización; es decir, acusando un marcado proceso de deterioro social y urbano, experimentando un constante incremento poblacional y urbano, pero a la vez, asistiendo a la consolidación de los asentamientos informales en la periferia urbana como ciudades-dormitorio con baja dotación de servicios y equipamientos (Acebedo Restrepo, 2008: 82).

En el caso venezolano, se han hecho importantes esfuerzos por superar el enfoque cuantitativista de la vivienda, limitado a la producción de las mismas, incorporando la noción de hábitat y considerando el urbanismo, el equipamiento y la infraestructura como parte integral de lo que debe ser una vivienda adecuada. Así pues, en el artículo 13 de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH, Gaceta Oficial número 38.182, del 9 de mayo de 2005) se exponen nociones de vivienda y hábi-

tat muy diferentes a las que permearon la política de construcción ejecutada por el Banco Obrero y el Instituto Nacional de la Vivienda:

La vivienda y hábitat dignos son definidos en términos de parámetros de calidad, mediante el cumplimiento de las condiciones mínimas necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades de cada grupo familiar, atendiendo a aspectos tales como: el diseño en función del sitio geográfico y lugar cultural, según particularidades locales y la participación de la comunidad en su determinación; la inserción de la vivienda y del asentamiento en la trama urbana; el cumplimiento de requisitos mínimos de habitabilidad que impidan el hacinamiento espacial o familiar; la vivienda saludable en términos de sanidad, ventilación e iluminación, segura desde el punto de vista ambiental, social y estructural constructivo, con espacios diferenciados social y funcionalmente, con posibilidades de progresividad y adaptabilidad al desarrollo futuro; así como, su inserción en el hábitat, con todos los servicios de infraestructura y urbanismo, y aquellos de índole comunitario, la calidad y accesibilidad física, ajustados a parámetros de densidad, distancias y otros (LRPVH, art. 13, 2005: 4).

A través de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, (LSVPH, Gaceta Oficial número 38.867, del 26 de abril de 1999), en su Artículo 12, se ha propuesto una estructura de programas diseñados para atender las diferentes aristas de ese complejo problema representado por el déficit de vivienda y el deterioro del hábitat. En la formulación de estos programas destacan los siguientes elementos: I) la importancia concedida a la participación comunitaria en las fases de diseño y ejecución de los planes adscritos a dichos programas, integrando a los habitantes de las zonas beneficiadas en los procesos de construcción y apropiación social de su hábitat y II) la comprensión del proceso de formación urbana venezolana, el cual ha conducido a la grave situación actual, en la que una mayoría de la población citadina habita en barrios autoproducidos, ajenos al financiamiento y al apoyo técnico (Núñez, 2006: 15). En tal sentido, tres de estos siete programas están dirigidos a mejorar el hábitat de los asentamientos populares desde el punto de vista de la rehabilitación y/o dotación de infraestructura de servicios y equipamientos, incluyendo también la regularización de la tenencia de la tierra. A diferencia de los programas mencionados, el programa dirigido específicamente a las comunidades indígenas con el fin de asistirles en la construcción de viviendas y en la produc-

ción de hábitats culturalmente adecuados no se encuentra contemplado dentro de la política habitacional formulada en la LSVPH (Artículo 12).

Diagnóstico cuantitativo de la ciudad capital

El XIII Censo de Población y Vivienda realizado en Venezuela en el año 2001 registró 4 041 indígenas, pertenecientes a 32 grupos étnicos diferentes, viviendo actualmente en la ciudad de Caracas (cuadro N.º 2). Esta cifra representa un escaso porcentaje de 0,17% de la población total de la capital que asciende a 2 440 733 habitantes. Nótese que la etnia mayoritaria es precisamente la etnia Wayuu, con 1 812 representantes en la ciudad capital. Dicha cifra reproduce la tendencia a nivel nacional, ya que los Wayuu son el grupo indígena que registra la mayor población en todo el país.

Cuadro N.º 2
Indígenas viviendo en Caracas según etnias

Etnia	Total	Warao	145
Añu	13	Warekena	5
Arawak	7	Wayuu	1 812
Akawayo	2	Yanomami	13
Baniva	11	Yekuana	5
Baré	18	Yukpa	17
Barí	5	Otros Pueblos Indígenas	1 689
Chaima	13	Waikerí	33
Eñepá	1	Caquetío	2
Guajibó	13	Timoto Cuica	23
Eñepá	2	Inga	18
Jodi	2	Píritu	8
Kariña	55	Jirahara	4
Mapoyo	1	Kumanagoto	19
Yeral	1	Caribe	16
Pemón	68	Total indígenas	4 041
Piaroa	17	Total no indígenas	2 436 692
Pumé	3	Total General	2 440 733

Fuente: Elaboración propia según datos del INE. XIII Censo de Población y Vivienda (2001)

Por otra parte, el Despacho del Viceministro del Poder Popular Indígena del Territorio Comunal en Zonas Urbanas, adscrito al Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (MINPI), ha registrado 17 comunidades indígenas de las etnias Wayuu, Yukpa, Inga y Pemón, establecidas con carácter de permanencia en la ciudad de Caracas, específicamente en el municipio Libertador. Estas 17 comunidades se encuentran ubicadas en asentamientos urbanos informales y comprenden 236 familias con un total de 696 personas, lo que representa el 17,22% de la población indígena radicada en Caracas. En cuanto al acceso de los indígenas a la educación en la ciudad de Caracas (cuadro N.º 3), el Censo de Población y Vivienda arrojó una cifra de 3 487 personas que están o han estado incorporadas al sistema educativo en alguno de sus niveles, en tanto que 52 no declararon su nivel educativo y 350 señalaron no haber cursado ninguno de estos niveles. En líneas generales, se establece un porcentaje de 86,29% del total de los indígenas residentes en Caracas, para quienes poseen un nivel educativo formal. Para educación preescolar se registra un porcentaje del 2,57%; para educación primaria el 58,9%, lo que corresponde al porcentaje más alto de los niveles educativos; para el nivel medio (educación media y técnicos medios) se registró un 17,95%, y para el nivel de educación superior (técnico superior y universitarios) se obtuvo el 12,68% (INE, 2001).

Cuadro N.º 3
Nivel educativo

Nivel educativo	Total
No declarado	52
Ninguno	350
Preescolar	100
Primaria	2 291
Educación especial	7
Educación media	591
Técnico medio	35
Técnico superior	108
Universitario	385
Total general	3 889

Fuente: Elaboración propia según datos del INE. XIII Censo de Población y Vivienda (2001)

En el tema de ocupación y empleo, destaca el amplio porcentaje de indígenas laborando como empleados u obreros fijos, establecido en un 49%, indicador de cierto nivel de estabilidad laboral aunque ciertamente se requiere una información más amplia y desagregada –en cuanto a ingresos, beneficios laborales percibidos, adscripción al Seguro Social y al Fondo de Ahorro Habitacional– para la elaboración de análisis precisos respecto a las condiciones laborales y económicas. Entre tanto, un 21% trabaja por cuenta propia y un 11% labora como servicio doméstico.

Cuadro N.º 4
Empleo según categoría ocupacional

Ocupación	Municipios					
	Libertador	Baruta	Chacao	Sucre	El Hatillo	Total
Empleado u obrero fijo	654	83	22	218	24	1 001
Empleado u obrero contratado	106	18	1	43	4	172
Empleado u obrero ocasional	43	9	2	10	2	66
Trabajador por cuenta propia	286	57	6	81	6	436
Empleador o patrono	64	12	3	18	3	100
Miembro de cooperativa	1	0	2	0	0	3
Ayudante familiar no remunerado	0	1	0	0	0	1
Servicio doméstico	152	158	25	88	45	468
No declarado	37	8	3	11	0	59

Fuente: Elaboración propia según datos del INE. XIII Censo de Población y Vivienda (2001)

En lo que se refiere al tema de la vivienda y su clasificación por tipos de vivienda, se observa una clara predominancia de las viviendas denominadas como *casas*, alcanzando el 52%, seguida de los *apartamentos en edificios* con un porcentaje del 28%. Por otra parte de un total de 3 889 viviendas registradas según la condición de la tenencia (cuadro N.º 5) se obtuvo cifras que apuntan hacia un porcentaje de seguridad de la tenencia: 55,7% de viviendas propias ya pagadas, proporción a la cual habría que sumar 3,9% de viviendas propias pagándose, frente a un porcentaje de viviendas sujetas a régimen de alquileres, préstamos y otras formas no especificadas de la tenencia, el cual alcanza un 40,44%. No obstante, debe tenerse en cuenta que dichas cifras no ofrecen información respecto

a la tenencia de la tierra, aspecto que debe diferenciarse de la tenencia de la vivienda. Respecto al déficit habitacional (cuadro N.º 6) nótese que existe un porcentaje de viviendas consideradas *adecuadas* del 56,45%, mientras que el 34,6% de las viviendas censadas requiere de intervenciones para su rehabilitación y un porcentaje del 8,5% se consideran inadecuadas, ameritando ser sustituidas.

Cuadro N.º 5
Tenencia de la vivienda

	Tenencia de la Vivienda				
	Propia pagada	Propia pagándose	Alquilada	Prestada	Otra forma
Total	2 165	151	1 320	157	96

Fuente: Elaboración propia según datos del INE. XIII Censo de Población y Vivienda (2001)

Cuadro N.º 6
Déficit habitacional, por municipios

Déficit	Municipios					
	Baruta	Chacao	El Hatillo	Libertador	Sucre	Total
Adecuada	369	92	107	1 177	416	2 161
Sólo ampliación	41	8	-	274	95	418
Sólo servicios	5	-	1	32	10	48
Mejora en servicios y ampliación	1	-	-	15	6	22
Mejora sólo en materiales	30	2	1	337	151	521
Mejora en materiales y ampliación	22	-	-	159	63	244
Mejora en materiales y servicios	10	-	3	32	4	49
Mejora en materiales, servicios y ampliación	-	-	-	6	3	9
Nuevas viviendas por sustitución	5	-	13	174	58	250
Nuevas viviendas por hacinamiento	17	-	-	58	27	102
No aplica	-	-	4	-	-	4

Fuente: Elaboración propia según datos del INE. XIII Censo de Población y Vivienda (2001).

Desafíos de alcance nacional

Aunque los derechos de los pueblos indígenas de Venezuela se encuentran garantizados en el marco legal conformado principalmente por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV - Gaceta Oficial N.º 5 453 del 24 de marzo de 2000), la Ley de demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos indígenas (LDGHTI - Gaceta Oficial N.º 37 118 del 12 de enero de 2001) y la Ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas (LOPCI - Gaceta Oficial N.º 38 344 del 27 de diciembre de 2005), aún no se han trazado políticas y programas claramente definidos respecto a la vivienda indígena en las ciudades, que atiendan los temas álgidos planteados en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat, 2009); esto es: seguridad legal de la tenencia; asequibilidad; habitabilidad; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; accesibilidad; ubicación y, por último, adecuación cultural.

Ciertamente, en el marco de la política habitacional, el CONAVI (2002) había propuesto el programa *Vivienda y Hábitat Indígena productivos con economía social autosustentable*, el cual contemplaba el diseño y ejecución de proyectos de infraestructura básica y nuevas viviendas, rehabilitación de viviendas deterioradas y de hábitats precarios, exigiendo la participación de las comunidades en el diseño de las viviendas y el uso de materiales y tecnologías propias de los pueblos indígenas. Los objetivos y lineamientos de este programa resultaban suficientemente flexibles como para aplicarse en las comunidades tradicionales, comunidades intermedias⁵ o en las ciudades. No obstante, se trata de un programa que fue escasamente desarrollado y que, actualmente, no está activo.

Si bien la problemática relacionada a la vivienda indígena en las ciudades venezolanas, se inscribe en el contexto más amplio del déficit habitacional y el progresivo deterioro del hábitat urbano, debe considerarse que la formulación y ejecución exitosa de planes y políticas de vivienda adecuada para pueblos indígenas transita, necesariamente, por la comprensión de las implicaciones que tiene la gran diversidad cultural que caracteriza a esta población. Cada una de las etnias existentes en el país presentan especifi-

5 Asentamientos que sin ser propiamente urbanos tampoco mantienen las características de la vida indígena tradicional (Heinen y Seijas, 1998: 159)

ciudades bien determinadas en cuanto a: ubicación geográfica, necesidades particulares relacionadas a la vivienda y al hábitat, actividades económicas, estructura social y formas de organización, prácticas constructivas —lo que incluye diseños y materiales tradicionales adaptados a los hábitats originarios—, patrones de asentamiento, patrones de migración a zonas urbanas y, finalmente, diferentes grados de inserción en la cultura criolla.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que la población indígena en Venezuela, representa un grupo marcadamente minoritario frente a la población criolla que, históricamente, ha gozado de un mayor y mejor acceso a educación, salud, empleo, servicios y vivienda. Indígenas y criollos resultan, pues, afectados diferencialmente por las condiciones de vida inadecuadas que existen en las ciudades: hacinamiento, viviendas deterioradas, carencia de servicios y equipamiento, riesgos sicionaturales, violencia urbana, indigencia, y más. Todos estos son temas que profundizan la vulnerabilidad de los indígenas urbanos. Los planes y políticas de vivienda y hábitat indígena demandan, por lo tanto, de una formulación lo bastante flexible en cuanto a sus planteamientos, objetivos, lineamientos, mecanismos de acceso y requisitos; de forma que las características y las condiciones de vida de los pueblos indígenas se vean representadas y atendidas. En tal sentido, se han identificado los siguientes desafíos para asegurar el acceso de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada en Venezuela:

Primero, aunque el derecho de propiedad de los pueblos indígenas de Venezuela sobre sus tierras ancestrales se encuentra reconocido en la Ley de demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos indígenas (LDGHTI) y la Ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas (LOPCI), para el año 2006, el Gobierno venezolano sólo había entregado a las comunidades indígenas 21 títulos de propiedad colectiva sobre sus tierras (Gutiérrez, 2006: 8), cifra que representa un escaso porcentaje de 1,02% de las 2 054 comunidades existentes en Venezuela (INE, 2001). Esta situación ha provocado diversos conflictos territoriales entre los pueblos indígenas y entes públicos y privados, en el transcurso de los cuales se han violentado gravemente los derechos de los primeros. Se evidencia entonces cuán imperativo resulta proveer completamente la seguridad de ocupación y de tenencia tanto en los territorios ancestrales de los indígenas como en las ciudades.

Segundo, implementar un enfoque que sea culturalmente adecuado para las poblaciones a las que están destinados estos planes y programas,

fomentando y garantizando la participación total de la población indígena en el proceso de toma de decisiones relativo a la formulación y ejecución de planes y políticas.

Tercero, comprobar la pertinencia y accesibilidad cultural del marco jurídico que acompaña y sustenta la formulación de planes y políticas de vivienda adecuada para indígenas en las ciudades. Tanto los valores como las prácticas culturales y sociales de los pueblos indígenas deben reflejarse fielmente en el marco jurídico.

Cuarto, ajustar la pertinencia y accesibilidad cultural de los mecanismos de acceso a dichos planes y programas, de forma tal, que sea posible solventar o eliminar barreras culturales, lingüísticas, organizativas y económicas, garantizando así el pleno acceso a una vivienda adecuada. La participación activa de los pueblos indígenas en el diseño de estos planes, puede generar nuevos mecanismos de acceso y/o propiciar la inclusión de los mecanismos más oportunos y eficaces. Sobre este mismo punto, debe considerarse que las formas de participación y organización social de los pueblos indígenas pueden diferir sustancialmente de aquellas que son elaboradas desde y para la cultura criolla, y la exigencia de constituirse bajo figuras organizativas ajenas, puede limitar seriamente el acceso de los indígenas a los beneficios contemplados en planes y programas de vivienda.

Quinto, la asequibilidad de la vivienda constituye uno de los desafíos más importantes. Se trata de un tema que afecta sensiblemente a toda la sociedad venezolana, pero más aún a los grupos indígenas debido a su condición de vulnerabilidad histórica en cuanto a los aspectos económicos y educativos. En este sentido, el programa *Vivienda y hábitat indígena*, no establece claramente los trámites relacionados al financiamiento de los proyectos de ejecución de infraestructura, construcción de viviendas y rehabilitación de hábitat precario, que están contemplados dentro del programa. Se requiere especificar formas, fuentes y mecanismos de acceso al financiamiento, ya sea individual o colectivamente.

Sexto, en cuanto a la habitabilidad resulta ineludible diseñar planes y programas específicos que atiendan, separadamente, las necesidades de vivienda de: los indígenas que habitan en las ciudades y de los grupos que permanecen en las comunidades tradicionales, considerando que los diferentes ámbitos urbano y rural presentan requerimientos propios según la ubicación y condiciones geográficas, accesibilidad, y disponibilidad de infraestructura y servicios. Actualmente, el énfasis del programa *Vivienda y hábi-*

tat indígena, se dirige hacia las zonas rurales y las comunidades tradicionales, sin plantear claramente la situación de los indígenas en las ciudades.

Séptimo, a pesar de los avances que se han logrado en Venezuela en materia de derechos indígenas y de la mujer, aún es necesario incorporar el tema del acceso sin restricciones a una vivienda adecuada, para todos los pueblos e individuos indígenas, articulando esta problemática con la perspectiva de género.

Finalmente, la adecuación cultural de la vivienda y el hábitat indígena es un tema plenamente contemplado en el marco jurídico venezolano e igualmente está recogido dentro de la formulación del programa *Vivienda y hábitat indígena*. No obstante, se impone una reflexión en torno a la adecuación cultural relacionada a diseños, materiales, tipologías, técnicas y tecnologías constructivas, cuando se trata de su aplicación en viviendas destinadas a zonas urbanas. Estas prácticas constructivas de los diversos pueblos indígenas, así como sus implicaciones simbólicas, están muy bien documentadas en Venezuela, situación que podría propiciar la reflexión respecto a cómo manejar la adecuación cultural de la vivienda en ámbitos urbanos, en los cuales resultaría considerablemente más difícil acceder a los materiales tradicionales e incluso implementar las técnicas y tecnologías. Sobre el particular debe tenerse en cuenta que la arquitectura de los pueblos indígenas constituye un diverso conjunto de prácticas con un alto grado de adaptación al ambiente, y que precisamente, a partir de estos conocimientos ancestrales, es posible proponer el debate sobre una vivienda indígena urbana que sea, a la vez, adecuada culturalmente y adecuada a las condiciones de las ciudades.

Bibliografía

- Acebedo Restrepo, Luis (2008) "Territorio, ciudad y política en Venezuela. Alternativas de futuro en el vértice de la modernidad y de la crisis". *Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 12, N° 1: 77-89.
- Almandoz, Arturo (2004) *La ciudad en el imaginario venezolano. Del tiempo de Maricastaña a la masificación de los techos rojos*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana.
- Almandoz, Arturo (2006) *La ciudad en el imaginario venezolano II. De 1936 a los pequeños seres* Caracas: Fundación para la Cultura Urbana.

- Amodio, Emanuele (1996) “Los indios metropolitanos: identidad étnica, estrategias políticas y globalización entre los pueblos indígenas de América Latina” *América Latina en tiempos de globalización: procesos culturales y transformaciones sociopolíticas*, Daniel Mato, Maritza Montero y Emanuele Amodio: 51-66. Buenos Aires: Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Beroes, Manuel (1997) “Caracas” En: Fundación Polar (Editor) *Diccionario de Historia de Venezuela*. Tomo 1: 668-674. Caracas: Fundación Polar.
- Brito Figueroa, Federico (1961) *La estructura social y demográfica de Venezuela Colonial*. Caracas: Ediciones Historia.
- Cisneros, J. L. de. [(1764)-1981]. *Descripción exacta de la Provincia de Venezuela*. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.
- Clarac, Gerald (2003) “Derechos de los pueblos indígenas” *Boletín Antropológico*, N° 59: 253-281.
- CONAVI - Consejo Nacional de la Vivienda (2010) *Programa VII: Vivienda y hábitat indígena*. <http://www.conavi.gov.ve/portalvivienda/p7.htm> (Consulta: Agosto 20, 2010).
- Díaz Sánchez, Ramón (1966) *Caracas Cuatricentaria*. Caracas: Mobil de Venezuela.
- García Castro, Álvaro (1997) “Caracas, área metropolitana de” En: Fundación Polar (Editor) *Diccionario de Historia de Venezuela Tomo 1*, 2^{da} Edición, pp. 668-674. Fundación Polar: Caracas
- García Castro, Álvaro (2000) “Mendicidad indígena: los Warao urbanos” *Boletín Antropológico* N° 48: 79-90.
- Gasparini, Graziano y Louise Margolies (1986) *Arquitectura popular de Venezuela*. Caracas: Armitano Editores.
- Gasparini, Graziano y Juan Pedro Posani (1998) *Caracas a través de su arquitectura*. Caracas: Armitano Editores.
- Grases, José, Rogelio Altez, y Miguel Lugo (1999) *Catálogo de sismos sentidos y destructores: Venezuela, 1530/1999*. Caracas: Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales. Facultad de Ingeniería, UCV.
- Gutiérrez, Erick (2006) *Inseguridad territorial indígena*. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social.
- Heinen, H. D., y Haydée Seijas (1998) “La actual coyuntura indígena en Venezuela”. *Interciencia*, Vol. 23, N° 3: 158-162.

- IGVSB - Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar (1996) Caracas. Escala 1:20.000. Caracas: IGVSB.
- INE - Instituto Nacional de Estadística (2001) *Nomenclator de Centros Poblados y Comunidades Indígenas*. Caracas: INE.
- INE - Instituto Nacional de Estadística (2002) *Primeros Resultados del XIII Censo General de Población y Vivienda. Distrito Capital*. Caracas: INE.
- INE – Instituto Nacional de Estadística (2011) Presentación del censo 2011. Documento en línea (Disponible en <http://www.ine.gov.ve/CENSO2011/index.htm>, consultado marzo 5, 2012)
- JICA - Agencia de Cooperación Internacional Japonesa / Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas/Protección Civil Nacional (2005) *Estudio sobre el Plan Básico de Prevención de Desastre en el Distrito Metropolitano de Caracas en la República Bolivariana de Venezuela. Informe Final: Mapas. Mapa N° 4. Límites de parroquia*. Caracas.
- López Sánchez, Roberto y Carmen Alicia Hernández Rodríguez (s/f) “Realidad actual de los pueblos indígenas de Venezuela: Los Barí y los Yukpa y el conflicto con las empresas petroleras y carboníferas” <http://encontrarte.aporrea.org/media/15/Indigenas.pdf> (Consulta Noviembre 21, 2010).
- Martín Frechilla, Juan José (1997) “Obras Públicas. Siglo XX” En Fundación Polar (Editor) *Diccionario de Historia de Venezuela*. Tomo 3: 376-379. Caracas: Fundación Polar.
- Meza, Beatriz (2008) “Superbloques y masificación: vivienda Banco Obrero en Venezuela (1955-1957)” *Tecnología y Construcción*, Vol. 24, N° 2: 19-33.
- Mobil de Venezuela (1966) Caracas Cuatricentenario: su crecimiento a través de 14 planos. Caracas: Mobil.
- Morales Tucker, Alfredo, Rafael Valery y Marta Vallmitjana (1990) *Estudio de Caracas. Evolución del patrón urbano desde la fundación hasta el período petrolero. 1567/1936*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo.
- Negrón, Marco (2001) *Ciudad y modernidad. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela 1936-2000*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo
- Núñez, José Rafael (2006) *Condiciones precarias de hábitat y vivienda*. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social.

- Ortiz, Bibiana (2002) “Los nuevos recolectores: los Guahibos recicladores de basura en Ciudad Bolívar” *Boletín Antropológico*, N° 54: 483-498.
- Polito, Luis (2004) *La arquitectura en Venezuela*. Caracas: Fundación Bigott.
- Regnault, Blas (2006) “La asistencia escolar de la población indígena venezolana” En: Fabiana Del Popolo y Magally Ávila (Comp.): *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, 167-195. Santiago de Chile: CELADE-CEPAL-UNFPA.
- Rivero, Dalita, Silvia Vidal y Manuel Bazó (2002) *Enfoque de etnias indígenas. Hacia un sistema de integral de calidad de vida y salud*. Caracas: Ministerio de Salud y Desarrollo Social-Agencia de Cooperación Alemana.
- Silva Monterrey, Nalúa y Rodríguez Mansutti, Alexander (1996) “Situación de los pueblos indígenas de Venezuela” *Journal de la Société des Americanistes*, Vol. 82, N° 82: 348-358.
- Sucre, Luis Alberto (1964) *Gobernadores y Capitanes Generales de Venezuela*. Caracas: Ediciones del Cuatricentenario de Caracas.
- UN-Habitat (2009) *Vivienda para pueblos indígenas en ciudades. Guía de políticas de vivienda para pueblos indígenas en ciudades*. Ecuador: UN-Habitat.
- Zawisza, Leszek y Federico Villanueva Brandt (1997) “Urbanismo”. En Fundación Polar (Editor) *Diccionario de Historia de Venezuela*. Tomo 4: 143-157. Caracas: Fundación Polar.

Documentos

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 24 de marzo de 2000.
- Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Publicada en Gaceta Oficial N° 37.118 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 12 de enero de 2001.
- Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Publicada en Gaceta Oficial N° 38.182 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 9 de mayo de 2005.

Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Publicada en Gaceta Oficial N° 38.867 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 26 de abril de 1999.

Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Publicada en Gaceta Oficial N° 38.344 de de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 27 de diciembre de 2005.

Proceso de urbanización de los pueblos indígenas que habitan Bogotá

Yadira Caballero Quintero y Felipe Amaya Puerto

El presente documento pretende examinar los orígenes de la población indígena en la ciudad de Bogotá y los desafíos que ha enfrentado haciendo énfasis en las condiciones de vivienda. Para ello, es importante hacer una serie de precisiones conceptuales e históricas que permitan comprender de una manera más integral el tema a desarrollar. En este sentido, la primera parte de este informe hace referencia a la relación entre el suelo y la vivienda partiendo de la visión de los pueblos indígenas. Posteriormente se aborda los orígenes de Bogotá, haciendo un recorrido por sus procesos de urbanización, pasando por procesos de asentamiento y administración del poder en la época colonial, la expansión de la ciudad y la participación de la población indígena en este proceso, para llegar al último acápite en el cual se presenta un diagnóstico de los indígenas en la ciudad capital a partir de la descripción de variables demográficas, sociales, económicas y culturales.

Relación indígenas, suelo y vivienda

Desde la visión de los pueblos indígenas, la elaboración de sus viviendas tiene un fuerte componente ambiental. En general son pequeñas pero con un territorio circundante amplio, donde se puede establecer una relación con la tierra, desde el simple hecho de pisarla, hasta el beneficiarse de su uso con la siembra y sustento. La figura circular de la vivienda indígena hace homenaje a la circularidad como parte de la vida, la forma del sol, el *principio de la creación* (Arlán, 2010, *com. pers*).

La vivienda indígena se establece como una vivienda diferencial, contempla el respeto por el territorio y respeto por la naturaleza, partiendo de la integralidad. Se humaniza al árbol que presta su follaje para su construcción. Se parte de una limpieza del territorio de manera ritual que incluye la adquisición de la madera y la construcción de la vivienda (Arlán, 2010, *com. pers.*).

Los muiscas, habitantes de la sabana de Bogotá, consideraban a sus viviendas como seres vivos; mediante el ritual llamado *lebzascua*, que significa *hacer lugar*, consagraban el inicio de la existencia de este nuevo ser. La ceremonia comenzaba en la *boca* o puerta de las casas, contaba con la adoración del sol y con un desfile hasta el camino o *estómago*. Bailando, rezando y cantando, se hacían ofrendas colectivas para mantener el carácter vivo del lugar, alimentándolo para perpetuar su existencia. La vivienda se construía con muros de bahareque y techo de paja, sobre una plataforma formada de troncos y piedra (Hope Henderson, 2006, citado en: Puello, 2010).

La forma concéntrica de las viviendas y los templos era una analogía a la forma del sol, astro venerado y considerado esencial para la vida, al que se alimentaba con oro, que era depositado en los *úteros* de la tierra, las lagunas, que a su vez eran fecundadas por él. En los templos se hacían las ofrendas para los dioses. Los principales santuarios en Colombia son el del sol (imagen N.º 1) en Sogamoso y el de la luna en Chía, (Barradas, 1950, citado en: Puello, 2010).

Imagen N.º 1
Templo del sol en Sogamoso



Fuente: Puello (2010)

Imagen N.º 2
Templo del sol actualmente



Fuente: ONIC (2011)

Las *aldeas* han sido consideradas la mayor expresión del urbanismo de los muiscas. Estaban constituidas por cercados —articulados por caminos— y muchos bohíos dispersos que cumplían diferentes funciones, siempre contando con parcelas de cultivo. Los cercados poseían anillos perimetrales, formados por varas tejidas (aún utilizados en muchos pueblos de la costa colombiana para separar los predios) que guardaban a sus habitantes y separaban el interior. La tierra era de propiedad colectiva mientras que las viviendas particulares eran de dominio privado y no contaban con un solar circunscrito por vallas en señal de pertenencia (Martínez, 1967).

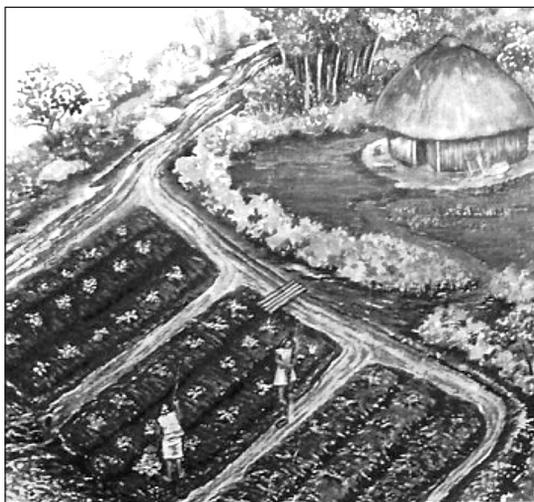
La relación con la tierra y la naturaleza era tal para los pueblos indígenas, que la economía se sustentaba en la agricultura, la explotación de sal y de esmeraldas, así como la producción de hojas de coca. Estas actividades iban acompañadas de la cerámica y la orfebrería. Los pueblos con carácter agrícola eran conocedores de las épocas de siembra y cosecha (lluvia y sequía) mediante la observación del movimiento de los astros. Construyeron alineaciones concéntricas de columnas y bloques en piedra que eran utilizadas como observatorios astronómicos. La agricultura estaba representada en extensas labranzas y cultivos conformados de maíz, la base de la alimentación, la papa, los cubios, la arracacha, las habias, el frijol, la calabaza, el ají y el hayo (Martínez, 1967).

La madre tierra era proveedora de todo el sustento, incluido su vestido; el algodón y el fique eran hilados en husos y telares donde se fabricaban todo tipo de accesorios como los gorros, diademas, mochilas y algunas redes. En los telares se confeccionaban todo tipo de mantas de gran valor, utilizadas muchas veces como vestido de los caciques y como envoltorios de los cuerpos momificados de algunos difuntos destacados, los cuales eran preservados y colocados en cuevas profundas, envueltos en varias capas de mantas e inclusive pieles. Muchas veces los muiscas enterraban a sus muertos en parcelas cercanas a sus viviendas.

La vida de estos indígenas estaba conformada por preceptos religiosos los cuales eran determinantes para la convivencia con la sociedad y la naturaleza, caracterizada por normas firmemente establecidas. Los sacerdotes o *jeques*, realizaban los rituales, que iban desde la curación de enfermos hasta los sacrificios y ofrendas para conseguir el equilibrio del universo. Durante las ceremonias realizadas en lugares *sagrados* como la cima de una montaña, una colina, templos, tumbas, terrazas agrícolas, lagos y ríos, dependiendo del fin de la misma, se depositaban objetos como

ofrendas con fines varios: agradecimiento a fenómenos naturales, eventos sociales y cualquier otro suceso asociado al equilibrio cósmico de importancia vital para su sociedad.

Imagen N.º 3
Vivienda muisca y su parcela



Fuente: Los muisca a la llegada de los españoles, Museo del Oro (Patricia Durán). Tomado de Puello (2010)

Orígenes de la ciudad capital y sus procesos de urbanización

La ciudad de Bogotá se encuentra establecida en una sabana de aproximadamente 150 mil hectáreas. Fue un gran lago que se drenó hace unos 30 o 40 mil años, con algunas zonas pantanosas y lagunas que aún persisten. Sobre las paredes verticales del cañón del Abra, lugar donde se han encontrado los principales relictos indígenas de la zona, se formaron cavidades y cornisas (debido a la acción del agua) que sirvieron de refugio y vivienda a los antiguos indígenas que habitaron la región (Correal y Van der Hammen, 1969; Correal y Van der Hammen, 1977). En los últimos 30 años las investigaciones arqueológicas han permitido definir la periodización en los Andes orientales (franja donde se encuentra ubicada la capital) en un rango que abarca desde la etapa de poblamiento temprano hasta la época de conquista española (Lleras, 1989).

El poblamiento temprano (entre los 20 mil y 6 mil años antes de nuestra era) corresponde a la primera ocupación de las tierras andinas, en la que grupos de cazadores y recolectores –cuyas viviendas solían ser abrigos rocosos y terrazas fluviales–, ocuparon la zona hasta el periodo agrícola tardío, aproximadamente a partir del 800 antes de nuestra era (a.n.e), época en la que aparece una nueva oleada de pobladores, caracterizados por sus piezas de cerámica pintada, obras de adecuación agrícola y de vivienda. Estos grupos permanecieron hasta la época de la conquista española y dejaron abundantes huellas de su ocupación, con las que se ha podido reconstruir de forma detallada su modo de vida y organización sociopolítica (Correal y Van der Hammen, 1977; Correal, 1979).

La consolidación de las primeras sociedades cacicales ocurrió en el periodo formativo (entre el 1500 a.n.e y el 100 ó 200 a.n.e), época en la que se introdujo una serie de pautas culturales que incluía nuevas estrategias de apropiación y utilización del espacio, una nueva cosmología y una estructura social con diferentes niveles de jerarquización (Rodríguez *et al*, 2008).

La introducción de la agricultura mixta y otros medios de vida (5 500 AP a 3 500 AP¹) determinaron nuevas formas de utilización de los ecosistemas. Con el desarrollo del modo de vida cacical, vigente durante los 3 mil años previos a la conquista española, se crearon formas intensivas de intervención del suelo, explotación de recursos, procesos agrícolas a gran escala, redes de caminos, adaptaciones culturales y cada vez mayores alcances territoriales. Estas características permanecieron durante los últimos mil ó 1 500 años precedentes a la conquista española y estuvieron acompañadas de una alta densidad poblacional. Algunas sociedades prehispánicas, específicamente del altiplano cundiboyacense, resistieron a los españoles, uno o dos siglos después de su llegada, manteniendo sus estilos de vida que se desarrollaron desde finales del pleistoceno.

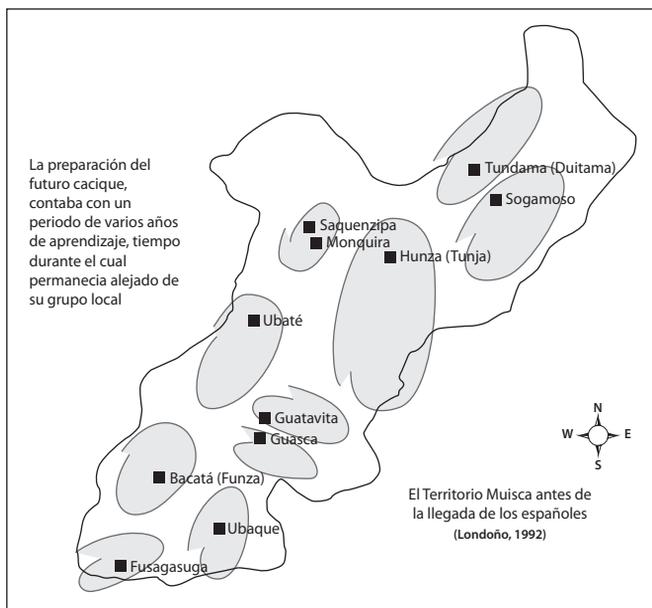
En la imagen N.º 4 se presentan los principales cacicazgos del territorio muisca. En el de Bacatá y Hunza se localizaron los más importantes jefes. La ubicación chibcha se extendía por Bogotá, Tunja, Iracá, Tundama y Guanetá. Una población de 2 300 000 habitantes dominaban los alrede-

1 Antes del presente (siglas AP y, o, BP, del inglés Before Present) escala de tiempo utilizada en arqueología, geología y otras disciplinas científicas como estándar para especificar cuándo ocurrió un evento en el pasado.

dores de Fusagasugá, hacia los 4 grados de latitud norte, y llegaban hasta las comarcas de los Guanes, en los contornos de la actual San Gil. Se tiene un cálculo aproximado de la extensión del territorio ocupado por la familia chibcha de 30 mil kilómetros cuadrados (Puello, 2010; SINIC, 2010).

El territorio de lo que hoy es Colombia se encontraba habitado por las familias lingüísticas Chibcha, Arawak y Caribe. Los primeros conquistadores llegaron hacia 1492 iniciando la conquista y colonización, que finaliza con la formación del Virreinato de la Nueva Granada, con Santafé de Bogotá como su capital. España descubrió pueblos aborígenes, los conquistó y los dominó; producto de esto se constituyó una sociedad con carácter histórico y cultural principalmente mestizo y se formaron nuevas entidades étnicas con una influyente creencia religiosa que borró los aspectos pre-hispánicos de la sociedad indígena. Este proceso de *aculturamiento* facilitó el establecimiento del poder político colonial hispánico (Martínez, 1967; Montoya, 2007).

Imagen N.º 4
Territorio muisca antes de la llegada de los españoles



Fuente: Londoño (1992), tomado de Puello (2010)

Durante el proceso de transformación social y espacial se presentaron dos ciclos históricos que modificaron el territorio nacional: el de conquista propiamente dicha, entre 1499 y 1550, y el de establecimiento de la colonización durante la segunda mitad del siglo XVI. Los conquistadores tenían como misión cristianizar a la población indígena y recibir tributo para la corona española para fundar poblaciones y ocupar el territorio (Martínez, 1967; Jacques Poloni-Simard, 2005).

En 1538 Gonzalo Jiménez de Quesada completó la conquista de los territorios chibchas al fundar Bogotá y proporcionarle el nombre de Nuevo Reino de Granada. Entre los años 1550 a 1564 se conformó la audiencia de Santafé, como órgano de justicia española en el territorio del Nuevo Reino de Granada. Hasta 1781, año de la revolución de los comuneros –génesis del futuro movimiento independentista– la colonia fue gobernada bajo este sistema (Martínez, 1967).

La toma de Santafé de Bogotá

El altiplano cundiboyacense y las tierras en su entorno estaban habitadas por la familia lingüística chibcha. Bacatá (antigua Bogotá) tenía la jerarquía de capital de la comarca, estaba densamente poblada (500 mil habitantes), era una plaza de intercambios, tenía numerosos templos y un gran centro de peregrinación (relato proveniente del *Compendio de historial* de Quesada, referenciado por Martínez, 1967). A mediados del siglo XVI penetró el núcleo de españoles comandados por Gonzalo Jiménez de Quesada, quien al ingresar a la sabana de Bogotá le proporcionó el nombre de valle de Los Alcázares y a sus habitantes indígenas les dio el nombre de muiscas. Después de esto, la multiplicidad de etnias y culturas fue reducida a un estrato común de indios; homogenización que generó pérdida de identidad cultural (Morse, 1987 en Nieto Olarte, 2000: 259).

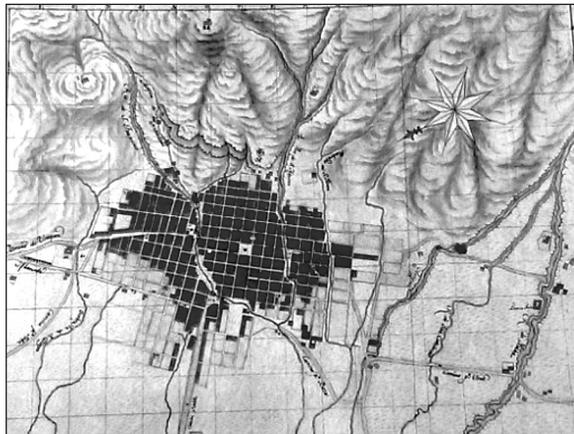
Al ser fundada la ciudad de Santafé de Bogotá, el nombre de Cundinamarca fue sustituido por el de Nuevo Reino de Granada, nombre que se dio a la región andina². El control se inició con la imposición del castella-

2 Durante la colonia la palabra Cundinamarca permaneció oculta hasta la constitución del 4 de abril de 1811 cuando los patriotas retomaron el antiguo vocablo indígena para el nuevo Estado de Cundinamarca. El 17 de abril de 1812 se convirtió en la República de Cundinamarca, pero fue absorbida por el gobierno Federalista y el 12 de diciembre de 1814 quedó reducida a provincia.

no por parte de los españoles, disgregando y atomizando las estructuras sociales de los indígenas y mestizos. El Estado español escogió la ciudad como el elemento fundamental de la construcción de la nueva sociedad. Expresión de la dominación del espacio y la organización de su proyecto político, la función que se le otorgó a la ciudad ocasionó que la categorización de los centros urbanos funcionara de manera independiente del número de habitantes que la ocupaban, y que por el contrario, dependiera de su función política. Las formas geométricas correspondientes al tablero de ajedrez propias en el trazado de las ciudades fundadas por España en América, tenían como objetivo representar la idea de orden y autoridad de los conquistadores³. La imagen N.º 5 presenta un plano geométrico de la ciudad de Santafé de Bogotá en 1791, cuyo autor es Domingo Esquiaqui. Se observa la típica forma y una escasa cartografía, aunque se tiene definida su posición geográfica, situada a los 303° y 35' de longitud y 4°36,5' de latitud.

Imagen N.º 5

Plano geométrico de la ciudad de Santa Fé de Bogotá (1791)



Fuente: Sánchez y Pavony (2007)

3 Este diseño urbanístico se aplicó de manera sistemática en la inmensa mayoría de las fundaciones y su persistencia es un hecho que acompaña al urbanismo contemporáneo (Zambrano, F *et al*, 2009).

Fundación y proceso de urbanización

Un poco después de 1529 se realizó en Toledo (España) un reglamento intitulado *Instrucción y reglas para poblar*, que complementaba ordenanzas anteriores y que en 1542, en conjunto con el código llamado *Leyes nuevas*, se expidió para todas las colonias con el fin de coordinar el urbanismo, sirviendo como documento base (Martínez, 1967).

Gonzalo Jiménez de Quesada, en compañía de sus soldados, llegó el 5 de abril de 1538 a una población llamada Muequetá o Bogotá, situada donde se encuentra hoy la población de Funza⁴. Iniciaron la dominación militar de la comunidad muisca, mataron al Zipa Tisquesusa, y a su sucesor, Sagipa. Saquearon el oro y las esmeraldas y devastaron la población indígena, después de lo cual iniciaron la búsqueda de un lugar para establecer el campamento militar. Consideraciones estratégicas llevaron a Quesada a aceptar el poblado de Teusaquillo, perteneciente al cacicazgo de Funza, el cual era utilizado por el Zipa como lugar de recreo. Posteriormente, este primer asentamiento se llamó Pueblo Viejo y de allí, el 6 de agosto del mismo año, empezó la ocupación de los bohíos formados de bahareque y techos de paja (Martínez, 1967; Zambrano *et al*, 2009).

Al parecer, Jiménez de Quesada realizó posesión del territorio chibcha sin cumplir con los requisitos que exigían las leyes españolas. Los conquistadores Federmán y Belalcázar, luego del acuerdo político alcanzado entre las tres tropas el domingo 27 de abril de 1539, realizan la fundación jurídica de la ciudad, estableciéndose el cabildo, designándose regidores, alcaldes, escribanos y efectuando la repartición de solares entre los conquistadores. Además, se ubica la plaza central, el lugar para la iglesia principal, las áreas para las casas de gobierno, cárcel y dependencias públicas, y finalmente, se demarca la cuadrícula de las calles, siguiendo una traza ortogonal. Esta fundación recibió el nombre de Santafé, ciudad de españoles, y coexistió con el poblado de Bogotá, residencia de los indios⁵ (Martínez, 1967; Zambrano, *et al* 2009).

4 Funza o antigua Bacatá, sede del Zipa, tuvo poco después de la fundación de Santafé el nombre de Santiago de Bogotá y posteriormente por simpleza el de Bogotá, pero perdió este nombre y tomó el de Funza en 1819, dado que Santafé la capital recibió oficialmente el nombre de Bogotá que aún conserva (Martínez, 1967).

5 Mediante la ordenanza número 7 de 1954, reglamentada bajo el decreto 3 640 de 1954, se ratificó a Bogotá como capital del departamento de Cundinamarca, y adicionalmente, los municipios

Indígenas urbanizados

El fenómeno urbano en América se desarrolló bajo la forma de ciudad, acompañada de pueblos de indios. Estos pueblos de indios demostraron durante la Colonia, que fueron un procedimiento efectivo para incorporar la población nativa al esquema de control y dominación española. Se trataba de la división formal en dos repúblicas, la de los blancos en la ciudad y la de indios en los pueblos. En el período de la Colonia se definió a los indios como *República*, según el modelo español, para diferenciarlos de la élite criolla de la sociedad. Debían vivir en los pueblos de reducción, en las ciudades recién fundadas. De la misma manera como los españoles se regían políticamente por los cabildos urbanos, se otorgó a los indígenas esta estructura política, que contaba con regidores y elección de alcaldes (Poloni-Simard, 2005).

Para disponer de la fuerza de trabajo indígena, durante el siglo XVI se tuvo que competir con los encomenderos de la Sabana, y solo fue hasta los años noventa de esa centuria, que la ciudad y sus vecinos lograron avances en la utilización de los indígenas mediante el alquiler, el cual se reglamentó institucionalmente por medio de la *mita* urbana⁶. Se calcula que a comienzos del siglo XVII llegaron mensualmente a la ciudad cerca de mil indígenas, acompañados por sus familias, quienes tenían que vivir en chozas en las afueras de la ciudad.

Entre la población desplazada, las mujeres ocupaban un puesto importante, por su demanda para los oficios domésticos y para el cultivo de las huertas en los solares de las casas. Era tal la magnitud de fuerza de trabajo indígena, que para entonces la población nativa fue mayoritaria en Santafé, proporción que continuó constante durante todo ese siglo; en 1688 se calculaba que la población estaba conformada por tres mil españoles y diez mil indios, quienes vivían donde no debían estar, en la república de los blancos (Martínez, 1988; Fundación Misión Colom-

de Usme, Fontibón, Engativá y Suba formaron el distrito especial de Bogotá con vigencia a partir del primero de enero de 1955.

6 En 1590 se estableció la mita urbana, sistema mediante el cual los vecinos podían alquilar un número determinado de indígenas para su empleo en actividades urbanas. Esto perduró hasta mediados del siglo XVIII. Se volvió obligatorio que la mitad de los tributarios de la Sabana vinieran a prestar servicios a Santafé. Esta fue la época en que la ciudad experimentó su mayor expansión (Zambrano *et al.*, 2009).

bia, 1988). Esta situación varió en el transcurso de la Colonia. Para el siglo XVIII el mestizaje fue absorbiendo a la población indígena, en el censo de 1778 representaban cerca del 10%, mientras que los mestizos alcanzaban cifras que oscilaban entre el 35 y el 45% de la población (Zambrano *et al*, 2009).

Consolidación del urbanismo

En 1557 queda marcada la orientación de la ciudad hacia el Norte con la construcción del puente de San Miguel y la plaza de San Francisco. Hasta 1590 aparecen algunas viviendas en los bordes del río San Agustín, debido a la expansión lineal de la ciudad. Por otra parte, la ciudad se fue formando alrededor de los lugares de culto; la parroquia se desempeñaba como centro administrativo, político, social y familiar, además del religioso. Hasta 1600, de las 18 edificaciones construidas, trece eran religiosas. Para entonces ya estaba construido el Camellón de Occidente, obra levantada en 1575, la cual permitía superar la zona cenagosa que formaba el río Bogotá y aseguraba la comunicación con el camino que llevaba al río Magdalena (Zambrano *et al*, 2009).

Las condiciones de vida de los indios en la ciudad eran muy precarias y las enfermedades traídas por los españoles fueron causa de epidemias y muerte; en 1558 mueren diez mil indios por una catastrófica epidemia de viruela y en 1590 mueren las tres cuartas partes de la población indígena de Santafé. En 1600 y 1633 dos epidemias de tifo exterminaron las cuatro quintas partes de los indios, junto con 96 blancos y 185 clérigos (Vargas y Zambrano, 1988; Zambrano, *et al*, 2009). Aunque el trabajo urbano obligatorio de los indios concluyó en 1741, las epidemias, el maltrato y el mestizaje prácticamente habían extinguido a los indios en la ciudad y sus alrededores.

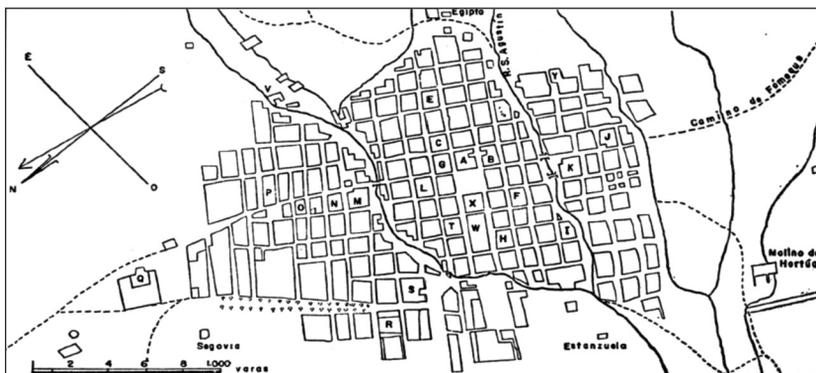
Otro grupo social de gran importancia en la vida urbana estaba constituido por las órdenes religiosas, las cuales a comienzos del siglo XVII eran el 17,5% de la población blanca de Santafé. La educación también estuvo al control de las órdenes religiosas: en 1605 se fundó el Colegio de San Bartolomé, en 1623 se funda la Universidad Javeriana y en 1626 la Universidad Tomística. La consolidación de la ciudad como centro de servicios educativos durante la primera mitad del siglo XVII estuvo acompañada de un gran desarrollo urbano.

En 1602 se realizaron en Santafé obras públicas de gran importancia como la sede del Cabildo, la fuente de la Plaza Mayor, la Real Audiencia, la Cárcel de la Corte, la carnicería, el puente de San Francisco y los empedrados de las calles principales. En las primeras décadas de esa centuria se levantaron 19 edificios religiosos y seis civiles. Después de este gran auge, siguió una fase de decaimiento en la formación de la estructura urbana de la ciudad. Esta etapa duró un siglo, resultado de la parálisis económica generalizada en toda la Nueva Granada que duró hasta la primera mitad del siglo XVIII. En el sector salud se destacó la construcción del Hospital de San Juan de Dios en 1737. Otras obras fueron: el acueducto de Aguavieja, entre 1737 y 1739, y el puente sobre el río Tunjuelo.

Por esos años la ciudad aumentó su población, pasando de 16 000 habitantes en 1778 a 21 464 en 1800, con una tasa de crecimiento del 34% en 22 años (Vargas y Zambrano, 1988; Zambrano, *et al*, 2009). El patrón de migración a la ciudad continúa: los migrantes de la segunda mitad del siglo XVIII son en su mayoría mestizos reclutados en el Altiplano, lo cual va a causar un tipo de colonización boyacense, que termina imponiendo su cultura (CINEP, 1990; ONIC, 2010). Santafé experimenta un crecimiento estupendo en construcción y renovación urbana. Esta etapa es muy importante porque las obras civiles fueron más importantes que las religiosas (Zambrano, *et al*, 2009).

En la imagen N.º 6 se destaca la regularidad de las primeras cuadras y manzanas centrales correspondientes al trazado inicial. Se presenta un urbanismo en desarrollo, según Vergara y Velazco, en el compendio *Nueva Geografía de Colombia* de Martínez (1967). Al crecer el área urbana aparecen las primeras señales de desigualdad. Obsérvese: A-catedral, B-San Carlos, X-Palacio, V-Las Aguas, P-Las Nieves, Q-San Diego.

Imagen N.º 6.
Plano de Santafé de Bogotá levantado en 1797 por Carlos Francisco Ferrer



Fuente: Martínez (1967)

El impulso urbanístico continuó en la primera década del siglo XIX (también la última década de la Colonia). Con una nueva Catedral, el puente sobre el río Arzobispo, el acueducto de San Victorino, el Observatorio Astronómico (único en América del Sur), ya cercana la independencia, Santafé era una ciudad de mezclas culturales que facilitaron la movilización política iniciada en 1810 (Vargas, 1990).

La imagen N.º 7 presenta el plano geométrico de la ciudad de Santafé de Bogotá (1810) elaborado por Vicente Tolledo y Rivera, donde se observa mayor detalle en su cartografía, delimitación de calles y sitios importantes. Este mapa se encontró en la ciudad de Santiago de Cuba y fue posteriormente donado a la Sociedad de Ingenieros.

Imagen N.º 7
Plano geométrico de la ciudad de Santa Fé de Bogotá (1810)



Fuente: Cuéllar y Pavony (2007)

Durante el gobierno del presidente Mosquera se puso la primera piedra del Capitolio. La transformación del espacio respondió a cambios políticos que dieron lugar al establecimiento de la República (Martínez, 1988; Zambrano, 2002). La plaza de Bolívar se constituyó en el escenario fundamental de la política nacional. Emerge el rol de ciudadano, las movilizaciones políticas, las guerras civiles y las elecciones. Surgen nuevos actores sociales, como los artesanos e inician su oficio los políticos profesionales. Bogotá sufre nueve ataques militares en el transcurso de la centuria, además de numerosos motines, alzamientos, enfrentamiento armados y confrontaciones entre los distintos bandos que se disputaban los cargos públicos, ocasionando así vastos cambios estructurales (Martínez, 1988; Zambrano, *et al*, 2009).

Según el censo de 1863 en Bogotá había 2 633 casas y 3 015 tiendas, diseminadas en todos los barrios, lo cual explica la ausencia de una jerarquización social del espacio y la inexistencia de barrios obreros. En cuanto a cambios en el ordenamiento urbano, se destaca el intento en 1847 de Pastor Ospina, gobernador de la Provincia, al proponer el *primer plan de desarrollo urbanístico* que fue rechazado por considerarlo innecesario. El gran cambio en la propiedad urbana se debió a la promulgación del decre-

to de desamortización de los bienes de la Iglesia dictado por Tomás Cipriano de Mosquera, el 9 de septiembre de 1861. Por medio de este instrumento se trasladaron todas las propiedades de la Iglesia al control del Estado, originando una transformación urbana que en pocos años hizo necesaria la formulación de medidas de regulación. En 1875, el Cabildo capitalino expidió un conjunto de normas que buscaban reglamentar el desarrollo urbano. El empuje urbanístico continuó con la remodelación de la Plaza de Bolívar, en 1882, y la del Teatro Maldonado que quedó convertido en el Teatro Colón. Dentro de la arquitectura pública se destacan el edificio del Capitolio, las Galerías y el Panóptico. También se destaca la conversión de las plazas en parques, a partir de 1870 (Zambrano, 2002).

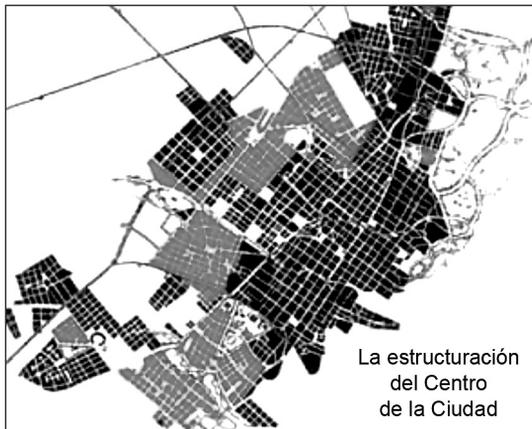
La ciudad inicia la época republicana con aproximadamente veinte mil habitantes y una infraestructura de servicios compuesta por dos acueductos, el de Aguanueva y el de San Victorino, un mediano alumbrado público, y el servicio de carretas para el transporte público. La falta de hoteles era notoria, pero se contaba con dos hospitales. El establecimiento del primer acueducto con tubería de hierro ocurrió en 1886. En 1900, con la planta de generación eléctrica de El Charquito, se contó con servicio de electricidad, tanto para el alumbrado público como para el uso privado e industrial. Una de las obras más destacadas la constituyen la inauguración del telégrafo en 1865 y el tranvía tirado por mulas y rodado sobre rieles de madera, en 1884. Finalmente, la conexión telefónica entre Bogotá y Chapinero cambió totalmente el panorama de la antigua ciudad colonial (Zambrano *et al*, 2009).

Al terminar la Colonia, la capital era una ciudad habitada mayoritariamente por mestizos: había 9 351 mestizos frente a los 5 623 registrados en el padrón de 1793. La población restante la constituían los indígenas, cuya proporción aumentó a medida que transcurría el siglo, debido a la constante migración de los habitantes del altiplano Cundiboyacense. Era permanente la presencia de una gran población flotante de origen indígena ya que sobre este grupo social recaía el abastecimiento y la mano de obra para la ciudad. Los mestizos que habitaban en Bogotá desde la Colonia, eran un grupo que dio origen a los artesanos, tenderos, pequeños comerciantes y empleados (Zambrano *et al*, 2009).

Los cambios vividos por la ciudad de Bogotá en el siglo XIX fueron muy marcados: se pasó de una ciudad colonial en 1810, a una ciudad

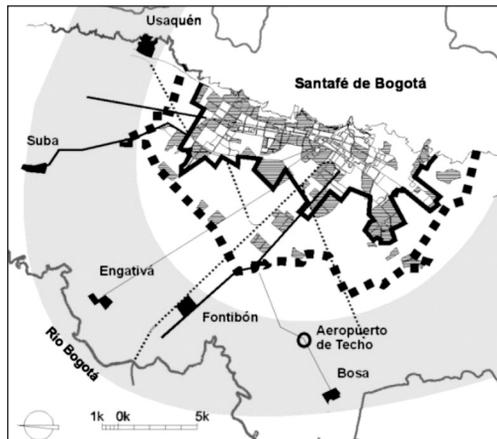
capitalista en 1910. En las primeras décadas del siglo XX se ven surgir edificios modernos, clubes, se extiende el transporte público, aparece el café como lugar de socialización y se desplaza a las chicherías. También es la época en que aparecen barrios exclusivamente para las élites y en la que surge la clase media. En 1915 se acentuó el rápido crecimiento de Bogotá por fuera de los límites coloniales, con San Cristóbal y Chapinero unidas con el centro por el tranvía. En los Altos de San Diego se formó un barrio que se llamó *Unión Obrera*. En 1917 se creó la Sociedad de Embellecimiento Urbano y en 1919 en Chapinero la Sociedad de Mejoras Públicas. Se reseña la inauguración de la Estación de la Sabana en 1917 y la Avenida de Chile en 1920. En 1923 se terminó el plano del Bogotá futuro, bajo la dirección del Concejo y que contemplaba un crecimiento de hasta cuatro veces el tamaño que tenía la ciudad en ese momento. Los bancos iniciaron la modernización de sus sedes en el centro y a principios de la década de 1920 proliferaron los barrios obreros, con condiciones higiénicas muy precarias ubicados al sur de la ciudad. En 1918 el Municipio inició la compra de los predios con los nacederos de agua y se inicia la cloración. Aunque Karl Brunner, arquitecto y urbanista tuvo a su cargo la formulación del primer plan regulador de Bogotá a comienzos de la década de 1930, la planificación y la proyección de los servicios aparece en buena medida con la presencia del urbanista Le Corbusier, quien colaboró en la presentación de un plan piloto para la ciudad que se adoptó en 1951 (Acevedo, 2009; Tarchópulos, 2006).

Imagen N.º 8
Ensanche de barrios en Bogotá (1930 y 1940)



Fuente: Cuéllar y Pavony (2007)

Imagen N.º 9
Límite intermunicipal (1935) y límite urbano (1940) de Bogotá



Fuente: Cuéllar y Pavony (2007)

En la década de 1950 se iniciaron grandes urbanizaciones, el Hotel Tequendama, el Banco de la República y el aeropuerto El Dorado. El censo de 1951 arrojó un total de 650 mil habitantes en la capital, década que presentó un incremento de migrantes que venían en búsqueda de

mejores oportunidades o huyendo de la violencia que azotaba al país desde la década anterior, desatada tras el asesinato, en pleno centro de Bogotá, de Jorge Eliécer Gaitán, líder político y jefe único del partido Liberal, en ese momento en la oposición. El enriquecimiento de infraestructura y equipamiento se acompañó de la creación del Distrito Especial de Bogotá en 1954, con la unión de los municipios de Bosa, Fontibón, Engativá, Usaquén y Usme (Zambrano, 2002).

La historia del urbanismo en Bogotá tiene un componente social muy fuerte asociado a lo espacial. Desde mediados del siglo XX, especialmente entre la década de 1940 y la de 1950, se presentaron patrones de marginalidad social, creación de movimientos sociales urbanos, conformación de ciudades espontáneas o piratas, y otras consecuencias por la llegada de inmigrantes y desplazados (Torres Alfonso, 1994; Niño, 1994; Díaz, 2009). Para sobrevivir, la ciudad tuvo que afianzar el orden urbano con el orden político; esta idea se encuentra implícita en Zambrano (2002) cuando menciona que la articulación entre lo urbano y lo político ha estado mediada por diferentes formas jurídicas, sean ordenanzas, cédulas o leyes en tiempos coloniales; por planes de desarrollo en tiempos republicanos o por planes de ordenamiento territorial (POTs) que es la imagen contemporánea de ordenamiento del espacio.

Actualmente, el Distrito Capital se encuentra dividido en 20 localidades (de las que únicamente la localidad de Sumapaz es considerada como área rural), las cuales están a su vez administradas por las Juntas de Acción Local (JAL), elegidas por votación popular para un periodo de cuatro años que coincide con el del Concejo Distrital.

Diagnóstico de indígenas en la ciudad capital

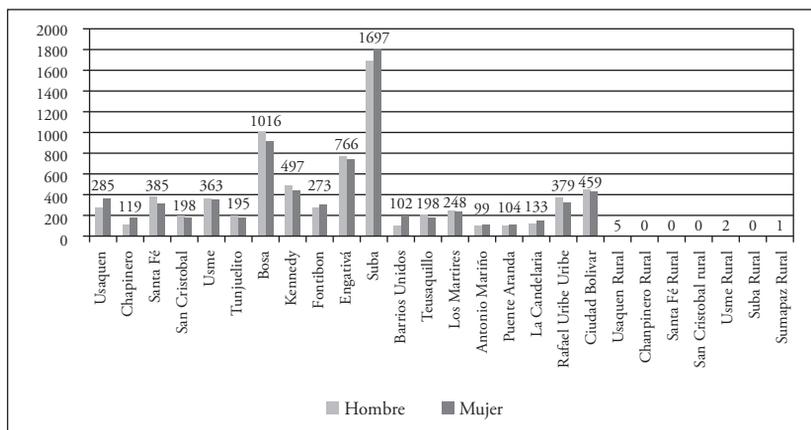
El gráfico N.º 1 muestra la localización de los indígenas en la ciudad de Bogotá por localidad y por sexo. Se observa que las localidades que presentan mayor población son la de Suba con 1 697 hombres y 1 812 mujeres, y Bosa con 1 016 hombres y 925 mujeres; para un total de población indígena de 15 064 en la ciudad. Según datos del Censo 2005, el porcentaje de indígenas es menor al uno por ciento de la población total de la ciudad.

El gráfico N.º 2 muestra el tipo de actividad económica que desempeñan los indígenas en la ciudad: el 66% se ocupa en la compra y venta de

productos no fabricados, el 10% a la intermediación financiera, el 6% se emplea en restaurantes, alojamientos y cafeterías y entre un 4 y 5% en construcción, mantenimiento y transporte, entre otras.

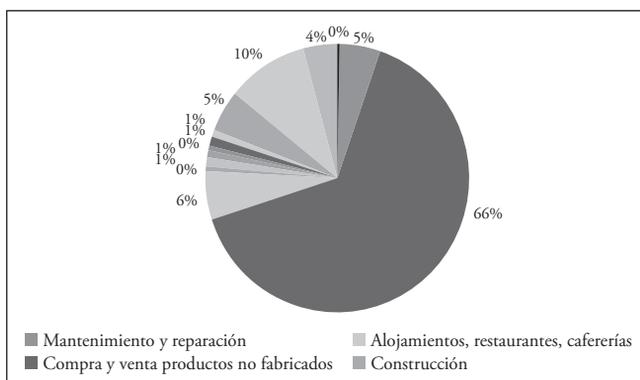
El gráfico N.º 3 muestra el porcentaje de población indígena que desempeña una actividad económica y corresponde únicamente al 6%, el 94% restante no tiene ocupación.

Gráfico N.º 1
Localización de los indígenas en Bogotá por localidad y sexo



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2005)

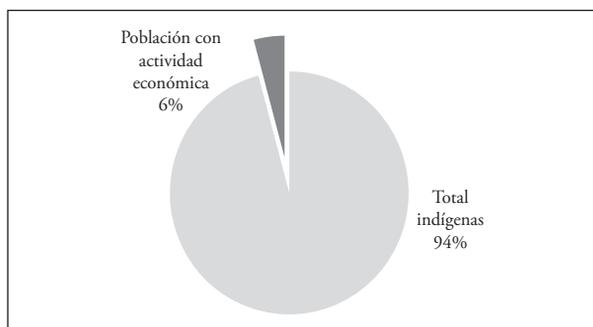
Gráfico N.º 2
Tipo de actividad económica de la población indígena en Bogotá



Fuente: DANE (2005)

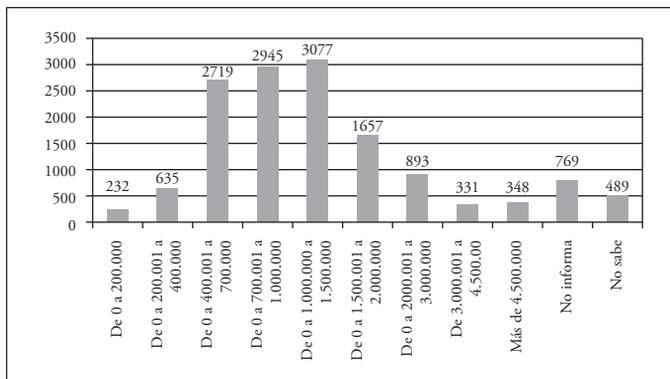
El gráfico N.º 4 muestra los ingresos para el hogar en pesos corrientes para la población indígena en Bogotá. Se observa que el ingreso predominante se encuentra entre uno y 1,5 millones de pesos (430 USD a 650 USD) con 3 077 indígenas, correspondiente a un intervalo desde 400 mil pesos hasta dos millones de pesos (170 a 870 USD), 8 741 indígenas ganan entre un rango de 400 mil pesos a 1.5 millones de pesos. Es importante anotar que una porción considerable de la población (200 indígenas) gana muy poco, máximo 200 000 pesos al mes (87 USD mensuales aproximadamente).

Gráfico N.º 3
Porcentaje de población indígena con actividad económica



Fuente: DANE (2005)

Gráfico N.º 4
Ingresos para el hogar mensual



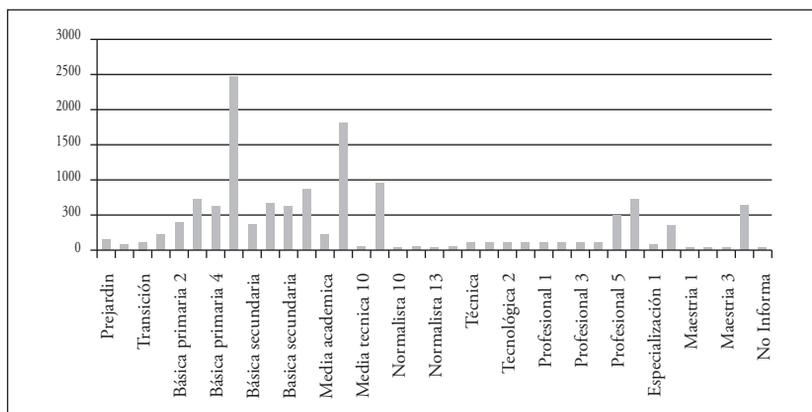
Fuente: DANE (2005). Cifras en pesos corrientes 2005
 [1 USD = 2 300 pesos, aproximadamente]

El gráfico N.º 5 muestra el nivel de educación alcanzado. Se observa que el mayor número de indígenas cuentan con la primaria básica completa (5 años) con 2 442 personas, seguido por la media académica, con 1 773 personas. Se cuenta con 698 profesionales y 21 personas con maestría.

A pesar de ser un porcentaje bajo de personas *profesionales y con maestría*, se destaca según entrevista con el Delegado Nacional para la Población Desplazada, que hay una creciente entrada de profesionales y cada vez es más común que los niños indígenas asistan a la escuela.

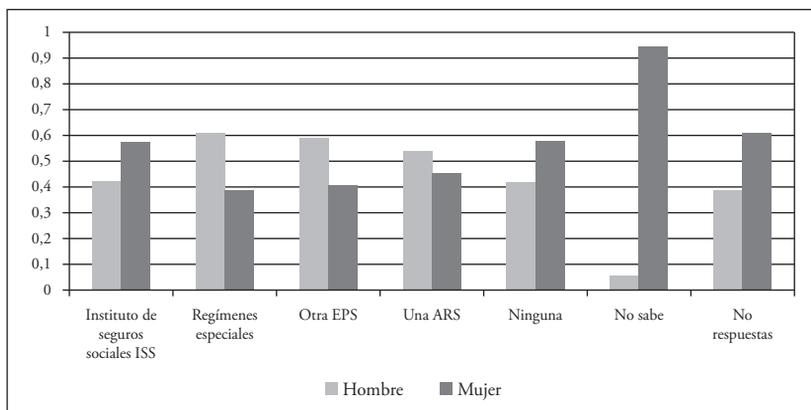
El gráfico N.º 6 muestra el tipo de afiliación en salud con el que cuenta la población indígena. Se observa que se cuenta con el seguro social (4%) y otros regímenes especiales (3%), otra EPS (51%); se destaca la aseguradora de régimen subsidiado SISBEN que cubre un 24% de dicha población. Según los datos del DANE, aproximadamente el 82% de la población se encuentra cubierta por el servicio de salud.

Gráfico N.º 5
Nivel de educación alcanzado



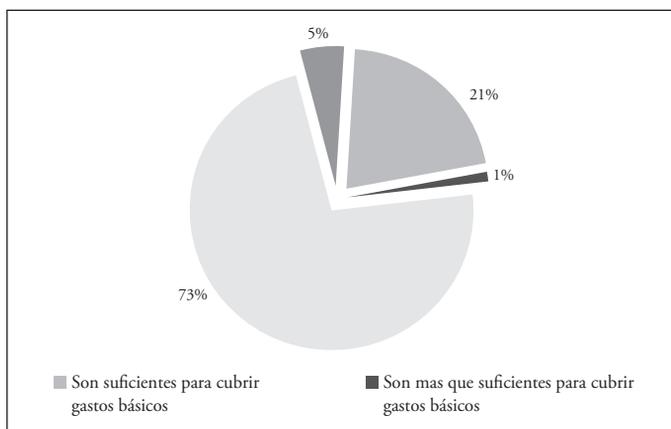
Fuente: DANE (2005)

Imagen N.º 6
Tipo de afiliación en salud



Fuente: DANE (2005)

Gráfico N.º 7
Ingresos necesarios para cubrir los gastos básicos



Fuente: DANE (2005)

En el gráfico N.º 7 se muestra la percepción que tienen los indígenas sobre su ingreso. Se observa que al 73% de la población no le alcanzan los ingresos para cubrir los gastos básicos, un 21% de la población cuenta con ingresos suficientes y solo el 1% manifestó que los ingresos son más que suficientes.

Desafíos

Los pueblos indígenas colombianos se encuentran sometidos a una gran presión por la violencia cada vez más común en sus territorios. Aunque ellos libran una lucha permanente por mantener vivas sus costumbres y sus comunidades, se deben enfrentar a grandes desafíos permanentemente. En Colombia se tiene una población de aproximadamente un millón de indígenas, lo que corresponde al 2% del total de la población nacional, que pertenecen a más de 80 pueblos diferentes, es decir una de las herencias indígenas más amplias del mundo. Según la ONIC, Organización Nacional Indígena (2010), 18 de los grupos más pequeños se encuentra en riesgo de desaparecer, por las presiones del contexto urbano que amenazan su identidad, la práctica de la lengua, los saberes, incluso su dieta, por lo que se crean desbalances nutricionales y desadaptación cultural.

Existen dos tipos de indígenas migrantes en la ciudad de Bogotá, los que llegaron de manera temporal, que se reintegran con los miembros de su comunidad y quieren retornar a su tierra y los que definitivamente no quieren regresar. Este último escenario es el que causa más desintegración de los pueblos y pérdida de identidad (ONIC, 2010).

En Bogotá existen cinco cabildos reconocidos por la alcaldía: el *Kichwa*, en los barrios Santafé, Los Mártires, Las Ferias y Engativá; el *Inga* asentado en La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Santa Fé, San Cristóbal y Usaquén; el *Pijao* conformado por 250 familias, donde mil de sus miembros fueron desplazados por la violencia del departamento del Tolima y otros que han llegado por migración voluntaria, ubicados en la localidad de Usme y organizados en dos cabildos el *Ambika* y *Diosa Dulima*. Otros cabildos que están reconocidos, pero se encuentran en el proceso de acreditarse como tal son los *Kanguamo de Bogotá*, cabildo *Nasa de Bogotá*, y cabildo *Yanacana de Bogotá* (Puello, 2010).

Los indígenas migrantes basan su economía en la mayoría de los casos en el comercio de artesanías. Los indígenas *kichwa* e *inganos*, por tener una gran tradición de comerciantes, se han insertado en la ciudad con economías informales, vendiendo ropa y artesanías. Otra manera de ganarse su sustento consiste en la práctica de procedimientos terapéuticos alternativos (ONIC, 2010).

El panorama nacional muestra que los indígenas del país carecen de condiciones adecuadas de acceso a vivienda, salud, educación y la cons-

tante marginalización a la que se encuentran expuestos. Aunque es de destacarse que en Colombia actualmente se está escribiendo la política pública para los grupos étnicos y además se cuenta con el observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH) con el que se hace seguimiento a los casos de violencia, dado que los indígenas se encuentran dentro de los cuatro sectores vulnerables del país entre los mandatarios locales, los sindicalista y los periodistas. La localización de las comunidades indígenas las vuelve vulnerables por estar ubicadas en lugares estratégicos, donde los grupos ilegales desarrollan sus actividades o como sitios donde se repliegan buscando protección, violándosele el derecho a la supervivencia como grupo étnico. Los indígenas se encuentran localizados en espacios de disputa entre guerrilla y grupos paramilitares, así como bandas criminales, cuyos intereses están orientados a la apropiación de tierras y la acumulación o lavado de capitales, cultivos ilícitos o por ser corredores estratégicos entre zonas de embarque de cultivos de coca y amapola, transporte de armas, entre otros. También sufre esta población de violencia de forma selectiva, identificando líderes, asesinandolos u obligándoles lealtad a los grupos ilegales para mantener su vida.

Los grupos armados ilegales en Colombia claramente tienen intereses geoestratégicos en las zonas consideradas por las etnias como territorios ancestrales⁷. Según el libro *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la violencia y los derechos humanos* de la Presidencia de la República, entre 2000 y 2009 el relator Especial de las Naciones Unidas afirmó que “[...] la situación de los derechos humanos de los indígenas en Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante”⁸. Posteriormente, en 2009 el nuevo relator confirma la misma situación del año 2004. Entre el año 2000 y 2009 fueron asesinados un total de 1 089 indígenas, y entre 2000 y 2001 se presentaron los más altos índices de muertes de indígenas en el país, este periodo abarca el 30% de los asesinatos con 323 víctimas según

7 Territorio ancestral es el espacio geográfico que una cultura considera como propio y desea permanecer en él porque fue el espacio en el que “crearon” la cultura los primeros habitantes de dicho espacio y sus principales personajes la fueron consolidando y organizando (Rodríguez, 1999).

8 Informe de Stavenhagen, párrafo 5. En: *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior. Informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya*. Naciones Unidas. A/HRC/15/34/8 de enero de 2009.

el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República. El periodo comprendido entre 2002-2005 implicó 503 homicidios de indígenas. Finalmente entre 2006 y 2009 se registró un total de 263 asesinatos que representaron el 24% de las víctimas indígenas a nivel nacional.

Analizando el impacto de la violencia colectivamente, se tiene que del total de etnias del país, el Observatorio de Derechos Humanos y DIH reportó al menos una víctima en 31 comunidades entre 2000 y 2009. Del periodo comprendido entre 2000 al 2001 las etnias *Nasa* ocuparon el 33% de los afectados con 106 homicidios, *Embera Katío* con 14% (44 muertos), *Kanguamo*, con el 10% (31 asesinatos) y *Embera* con el 7% (24). Estas comunidades presentaron un total de 205 víctimas correspondientes al 63% del total nacional. Para el periodo entre 2002 y 2005 se evidenció que la comunidad de indígenas *Kankuamo* fue víctima de 104 homicidios, equivalentes al 24%, *Nasa* con 82 registros (16%), *Embera Katío* treinta asesinatos (6%) y los pueblos *Embera Chamí*, *Wayúu*, *Embera* y *Wiwa* con 56, 35, 21 y 19 víctimas respectivamente. Esto arrojó un total de 347 víctimas de las 503 reportadas en el periodo, concentrando el 69% de indígenas. Para el último periodo entre 2006 y 2009 los *Nasa* (20% con 52 asesinatos), los *Wayúu* (10% con 26 homicidios), los *Embera Katío* y los *Embera Chamí* 5% cada pueblo con 14 y 13 muertos. Los *Awá*, en este momento, ocupan el primer lugar a nivel nacional con el 35% correspondiente a 91 víctimas. En total contemplando los *Wiwa*, los *Pasto*, y los *Sunaki* ocuparon un total de 12% con 7 víctimas por cada uno; para un total general de 224 víctimas que constituyeron el 85% del total de los asesinatos indígenas. Seis pueblos en todos los periodos de análisis concentraron el impacto del 68% de indígenas muertos a nivel nacional (Observatorio del programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Vicepresidencia de la República, 2010). Estas cifras son aterradoras y revelan que el mayor desafío que presentan los pueblos indígenas en Colombia es sobrevivir al impacto de la violencia y a las consecuencias derivadas del desplazamiento forzado que se presenta como una alternativa para tener una mejor calidad de vida fuera de sus territorios ancestrales tales como la falta de acceso a salud, educación y vivienda.

Además del panorama mostrado de asesinatos, las comunidades indígenas fueron sometidas a otro tipo de violaciones a los derechos humanos, las cuales fueron reportadas por sus líderes y por organizaciones no

gubernamentales, como el reclutamiento forzado de menores, la tortura, la desaparición forzada, los secuestros y la violencia sexual contra las mujeres indígenas.

Las comunidades indígenas constituyen el 8,8% de la población desplazada del país. Para el periodo comprendido entre 2000 a 2009 se presentó un total de 75 578 miembros de comunidades indígenas desplazados, se encuentran 36 429 hombres y 39 149 mujeres, (el 48% y 52% respectivamente), de los cuales 6 852 llegaron a la ciudad de Bogotá (cerca del 9% de la población total nacional indígena desplazada) según datos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Con una diferencia en el número de víctimas de 2 720, estos registros pueden evidenciar desplazamiento en grupos o un alto grado de afectación de la mujer indígena por su condición de mujer, indígena y en estado de emergencia económica, lo que las enfrenta a una mayor discriminación y vulnerabilidad (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH – FONADE, 2010).

Bibliografía

- Acevedo, Luis Fernando (2009) A Brunner lo que es de Brunner. Caleidoscopios urbanos. Consultado en agosto 12 de 2010 desde <http://caleidoscopiosurbanos.blogspot.com/2009/09/brunner-lo-que-es-de-brunner.html>
- Correal, Gonzalo. (1979) Investigaciones Arqueológicas en Abrigos Rocosos de Nemocón y Sueva. Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales. Banco de la República, Bogotá.
- Correal, Gonzalo y van der Hammen, T. (1969) Artefactos líticos en abrigos rocosos de El Abra, Colombia. Revista Colombiana de Antropología 1969; 14:9-51.
- Correal, Gonzalo y van der Hammen, T. (1977) Investigaciones Arqueológicas en los Abrigos del Tequendama. 11.000 años de Prehistoria en la Sabana de Bogotá. Banco Popular, Bogotá.
- Cuellar Sánchez, Marcela y Germán, Mejía Pavony. (2007) Atlas histórico de Bogotá, cartografía 1791-2007. Editorial Planeta. 1ª Edición.
- Díaz Mosquera, Carlos Andrés (2009) Algunas características del proceso de urbanización de Bogotá desde 1950 hasta finales del siglo XX. Una

- mirada desde la marginalidad social urbana. Consultado en agosto 3 de 2010. En: http://carlosdiazmosquera.blogspot.com/2009_04_01_archive.html
- Fundación Misión Colombia (1988) Historia de Bogotá. Bogotá, Villegas Editores.
- Herrera Sánchez, Marco Tulio (2008) Los nombres geográficos como elemento de identidad territorial. Convenio U. Pedagógica y Tecnológica de Colombia. IGAC. Tesis de grado. Escuela de Postgrados en Geografía. Bogotá.
- IGAC (1995) Los nombres originales de los territorios, sitios y accidentes geográficos de Colombia.
- Jacques Poloni-Simard (2005) Historia de los indios en los Andes, los indígenas en la historiografía andina: análisis y propuestas. Consultado el 2 de agosto En: <http://nuevomundo.revues.org/document651.html>.
- Martínez, Carlos (1967) Urbanismo en el Nuevo Reino de Granada. Ed: Talleres gráficos del Banco de La República.
- Martínez, Carlos (1988) Santafé. Evolución histórica. Bogotá, Banco Popular.
- Molina Echeverry, Hernán (2006) Nuevos escenarios de vida indígena Urbana. El caso de Bogotá. Síntesis del trabajo realizado con los Cabidos indígenas urbanos en la capital de la república en los meses de mayo y junio de 2006. Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH – FONADE - Presidencia de la República de Colombia. 2010. Impacto de la política de seguridad democrática sobre la violencia y los derechos humanos.
- Puello, Mauricio (2010) Libro Bacatá o la ecología sagrada. Memoria territorial y ambiental de la región Cundiboyacense colombiana. El tránsito de la confederación indígena Muisca a la región Urbana. Experiencia piloto del proyecto “Cartografía sagrada de las ciudades Andinas”. Cartilla visual. Material básico de la exposición pública de Mayo-junio 2010. Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. ONIC, Autoridad Nacional del gobierno indígena y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Rodríguez, José Vicente (1999) Los Chibchas pobladores antiguos de los Andes Orientales. Adaptaciones culturales. Bogotá: Fundación de

- investigaciones Arqueológicas Nacionales. Banco de La República. 17-47.
- Rodríguez, José Vicente (2001) Los Chibchas adaptación y diversidad de los Andes Orientales. Departamento de Antropología, Facultad de ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Fundación de investigaciones Arqueológicas Nacionales. Banco de La República. 9-16.
- Martín, Juan de Dios (2000) “Algunas consideraciones en la formación y consolidación de la ciudad espontánea en Bogotá”. Revista Territorios Uniandes. Febrero 2000.
- Montoya Fandiño, María Alejandra (2007) La disolución de los resguardos en el altiplano Cundiboyacense 1780-1832 Continuidades y rupturas. Tesis de grado en Historia. Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez, Carlos Armando; Forero Lloreda, Eduardo y José Vicente Rodríguez (2008) El Estudio de los Procesos Socioculturales Prehispánicos del Centro-Suroccidente de Colombia y Norte del Ecuador, utilizando Metodologías Transdisciplinarias. Museo Arqueológico Julio César Cubillos - Grupo de Investigación ARQUEODIVERSIDAD. *International Journal of South American Archaeology*. Int. J. S. Am. Archaeol. 2: 34-45 (2008) ID: ijsa00011
- Lleras, Roberto (1989) La arqueología de Santander: Los Guanes. En: Arte de La Tierra Muisca y Guanes. Colección de Tesoros Precolombinos. Fondo de Promoción de la Cultura. Bogotá: Banco Popular.
- SINIC (2010) Arqueología de Cundinamarca. Sistema Nacional de Información Cultural. Ministerio de Cultura. República de Colombia. Tomado de [http://www.sinic.gov.co/SINIC/ ColombiaCultural/ ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=25&COLTEM=211](http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=25&COLTEM=211) el 12 de agosto de 2010.
- Tarchópulos, Doris (2006) Las huellas del plan para Bogotá de Le Corbusier, Sert y Wiener. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales *Scripta Nova*. Universidad de Barcelona. Vol. X, núm. 218 (86), 1 de agosto de 2006. En: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-86.htm> consultado el 5 de agosto de 2010
- Vargas, Julián y Zambrano, Fabio (1988) “Santafé y Bogotá: Evolución histórica y servicios públicos”. En: Bogotá: Retos y Realidades, IFEA-FORO, Bogotá.

- Zambrano Pantoja, Fabio (S/F) Breve historia de Bogotá. Consultado en <http://www.redbogota.com/endatos/0000/resenia.htm> el 9 de agosto de 2010
- Zambrano Pantoja, Fabio (2002) “La construcción del espacio público en Bogotá”. En: Colombia Revista de Estudios Sociales, Ed: Universidad De Los Andes Facultad De Ciencias Sociales. v. fasc.11 p. - 2002
- Zambrano Pantoja, Fabio; Eugenio, Gutiérrez Cely y Vargas, Julián (2009) Historia de Bogotá: Conquista y Colonia, Siglo XIX, Siglo XX. Villegas editores. Segunda edición. 237 p.

Procesos de urbanización del Distrito Metropolitano de Quito y población indígena urbana

María Lorena Brito

Elementos introductorios

El presente estudio analiza la presencia de población indígena en la ciudad de Quito¹, en el marco de la problemática de la vivienda. Su enfoque se dirige, en un primer momento, a los indígenas que habitan en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y, en un segundo momento, a los *indígenas urbanos*, es decir, a aquella población que se autoidentifica² como indígena, que reside y trabaja la mayor parte del tiempo en el área urbana del DMQ³.

Desde una postura teórica, se abordará la relación entre indígenas, suelo y vivienda, bosquejando a breves rasgos la significación de la vivienda indígena del espacio urbano, en relación con la cosmovisión andina. Luego, se elaborará una contextualización socio-histórica de los procesos de urbanización de Quito, resaltando la interacción de éstos con la población indígena habitante de la ciudad. En tercer lugar, se reflexionará sobre

- 1 Quito, capital de la República de Ecuador, está ubicada en la provincia de Pichincha, a 2 850 metros sobre el nivel del mar. Es cabecera del área metropolitana Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).
- 2 La población del DMQ que se autoidentifica como indígena corresponde al 3,3% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC, 2001), no obstante, se vislumbra un marcado proceso de autonegación cultural causado fundamentalmente por la discriminación, lo que podría ocultar una cifra bastante mayor. La presente investigación asume este sesgo por contar únicamente con cifras de los sistemas de información oficial.
- 3 El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), bajo criterios determinados, ha clasificado las zonas del DMQ en urbanas, suburbanas y dispersas. Este trabajo ha considerado principalmente las parroquias que configuran el área urbana del DMQ, sin embargo, por efectos comparativos y explicativos, citará casos concretos de contextos suburbanos o rurales.

la población indígena originaria del territorio quiteño y sobre la población indígena inmigrante, citando algunos ejemplos. Finalmente, se delimitará un diagnóstico cuantitativo de la población indígena originaria e inmigrante, enfatizando sobre todo en el área urbana del DMQ.

Indígenas, suelo y vivienda

Desde ciertas cosmovisiones indígenas, especialmente en el área andina⁴, la vivienda es concebida como un espacio sagrado, en cuya estructura se expresa el cosmos y donde “la función de los distintos espacios tiene relación con los ámbitos domésticos, rituales y de división del trabajo por género” (SIDENPE-SIISE, 2010). La forma de la vivienda, su tamaño, tipo de construcción y materiales, dependen de la organización social y cultural de cada pueblo y de las características de sus entornos (SIDENPE-SIISE, 2010), es decir, están relacionados con la ubicación del suelo y con su territorialidad.

La vivienda, desde esta mirada, “significa mucho más que protección contra el clima y los elementos externos” (SIDENPE-SIISE, 2010). Es, por el contrario, el espacio para el desarrollo de las capacidades individuales y para el estrechamiento de los vínculos familiares, constituyéndose como una de las fuentes de la estabilidad y seguridad de los hogares. En términos económico-financieros, igualmente:

La vivienda juega un significativo rol en la economía del hogar. La apreciación de capital expresada en el incremento de su valor en el tiempo, la generación de ingresos, resultado de actividades productivas realizadas en el espacio usualmente destinado a la reproducción y las prácticas ahorrativas, rentas imputadas o alojamiento de familia extendida; son todas acciones que tienen efectos directos sobre el bienestar de los hogares. Se puede considerar incluso que gracias al rol económico desempeñado por la vivienda, los hogares son capaces de reducir su vulnerabilidad, esto es, la probabilidad de caer en pobreza (Aulestia, 2009: 198).

4 En el transcurso del presente acápite se identificará que la mayor parte de la población indígena que habita en la ciudad de Quito es originaria de la región sierra centro del país. Esta zona ha recibido una fuerte influencia de paradigmas andinos (a diferencia de ciertas nacionalidades y pueblos de la Amazonía, por ejemplo), por tanto, el presente trabajo únicamente abordará este tipo de cosmovisión.

Se puede afirmar, entonces, que la vivienda desempeña un papel fundamental en la cosmovisión indígena (andina particularmente), tanto como espacio sagrado donde se expresa su forma de vida, cuanto es el lugar donde se despliegan y cohesionan las relaciones familiares y de género. Adicionalmente, se evidencia que la vivienda es una forma de asegurar la economía familiar, ya que facilita la reproducción de prácticas ahorrativas y reduce la situación de vulnerabilidad de las familias con respecto a su situación de pobreza.

El reconocimiento de la importancia de la vivienda para la reproducción sociocultural, se ha visto reflejado en la normativa internacional y nacional. Acuerdos fundamentales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblo Indígenas, entre otros tratados internacionales, ratifican, justamente, el denominado *derecho a la vivienda* (UN-HABITAT, 2008: 10-12). Igualmente, la Constitución Política del Ecuador⁵ reconoce el derecho a la vivienda, haciendo hincapié en que el Estado hará todo lo que esté a su alcance para promoverlo, cumplirlo y garantizarlo.

Por otra parte, el suelo y el territorio indígenas, expresados en la territorialidad andina, se configuran como “los ámbitos de la intersubjetividad” (SIDENPE-SIISE, 2010), en donde confluyen la identidad, las relaciones sociales y las diferentes formas de decir, sentir y acontecer, es decir, en donde se construye y despliega la cultura (SIDENPE-SIISE, 2010).

En el Ecuador, las formas de relacionamiento de las nacionalidades y pueblos con el suelo, están vinculadas con los marcos legales que, históricamente, han entrado en vigor. Así por ejemplo, la Ley de Organización y Régimen de Comunas, y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, expedidos en el año de 1937, promueven, a través de la protección de las tierras comunitarias, su creación, “con un mínimo de 50 individuos”, los cuales deben “estar sujetos a la parroquia más cercana en manos del teniente político” (Gómez, 2009: 30). En 1994, esta ley fue modificada, permitiendo la “integración legal de las tierras comunales al sistema financiero” (SIDENPE-SIISE, 2010). En este sentido, la expedición de la Ley

5 Los principales artículos de la Constitución que mencionan el derecho a la vivienda son: 30, 31, 375 y 376.

de Organización y Régimen de Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, con las respectivas modificaciones del año 94, condujeron a un tipo de relacionamiento de las nacionalidades y pueblos con la tierra, que las cohesionó en su interior y las fortaleció en su búsqueda de reivindicaciones territoriales y sociales⁶.

De la misma manera, la puesta en marcha de la reforma agraria de los años 60, produjo “la minifundización de la propiedad agrícola, y con ello, la baja en la demanda de la fuerza de trabajo agrícola” (CEPAL, *s/f*: 42), lo cual, por una parte, estableció nuevas formas de tenencia de tierra, y por otra, dio inicio a un intenso movimiento migratorio desde el campo a la ciudad, por el encarecimiento de oportunidades en el agro (ver Cuadro N.º 1).

Cuadro N.º 1
Formas de propiedad de la tierra/territorio en las comunidades

Región	Pueblos y Nacionalidades	(%) Comuni- dades con propiedad colectiva	(%) Comuni- dades con propiedad comunitaria	(%) Comuni- dades con propiedad mixta	(%) Comuni- dades con propiedad de familias	(%) Comuni- dades con otras formas de propiedad
Amazonía	Achuar	79	21	0	0	0
	Ai Cofán	33	67	0	0	0
	Huaorani	55	9	0	0	36
	Kichwa Amazonia	22	49	7	22	0
	Secoya	100	0	0	0	0
	Shiwiar	67	33	0	0	0
	Shuar	19	73	3	5	0
	Siona	75	25	0	0	0
Costa	Zápara	100	0	0	0	0
	Awa	77	23	0	0	0
	Chachi	7	89	0	0	4

6 Se puede afirmar que la cohesión de las nacionalidades y pueblos promovida desde este período, por las características excluyentes que fundamentaban a estos marcos legales, fue uno de los insumos que fortaleció el movimiento indígena de años posteriores, especialmente en zonas rurales.

Procesos de urbanización del Distrito Metropolitano de Quito

	Epera	100	0	0	0	0
	Manta - Huancavilca	0	34	6	57	3
	Tsachila	13	88	0	0	0
Sierra	Chibuleo	0	3	2	94	0
	Karanki	0	0	7	93	0
	Kayambi	0	7	7	83	3
	Kañari	2	10	10	73	4
	Kichwa Tungurahua	4	8	28	56	4
	Kitukara	12	20	4	56	8
	Natabuela	0	0	6	82	12
	Otavalo	0	0	0	100	0
	Panzaleo	0	0	57	43	0
	Puruhá	0	6	7	86	1
	Salasaka	0	14	0	82	5
	Saraguro	0	4	7	89	0
	Waranka	7	0	3	86	3

Fuente: SIISE: Censo de Población y Vivienda (2001)

En la actualidad, la desaparición del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y la creación reciente de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), ha generado grandes expectativas en el tema de la redistribución de tierras en pueblos, nacionalidades y comunidades. Desde el 2009, el Gobierno Nacional ha iniciado varios procesos de entrega de tierras, con el denominado *Plan Tierras* y la Ley de Soberanía Alimentaria (ver imágenes N.º 1 y N.º 2), a pesar de los conflictos existentes en las mismas (SPPC, 2010), sin embargo, aún es prematuro determinar el éxito o fracaso de esta acción.

Imagen N.º 1
Folleto Plan Tierras (anverso)

EJES DEL PLAN

1. Distribución de tierras estatales en poder del Estado (MAGAP, esa-AGD, IFDS, etc.).
2. Apoyo a la titulación de territorios indígenas.
3. Establecer líneas de crédito que apoyen la compra y titulación de tierras.
4. Implementación de un sistema de catastro de grandes propiedades a nivel nacional.
5. Explotación de tierras improductivas en la provincia de Santa Elena.
6. Consolidación parcelaria en situaciones de fragmentación en los parcelos de un mismo dueño, para lograr aprovechamiento productivo.
7. Plan de acompañamiento productivo integral en los predios beneficiados, para consolidar éstas unidades productivas.
8. Apoyo a proyectos de una nueva legislación agraria, y de mecanismos de desincentivo a la fragmentación y a la reconcentración de tierras.



Las invasiones no calificarán en el proceso del Plan Tierras

MAYOR INFORMACIÓN PLAN TIERRAS

Oficinas del Magap en todas las provincias
Teléfono: 02 3965100/ 200 Ext.: 1044
Correo: planes@magap.gov.ec
planes@magap.gov.ec
Sitio web: www.magap.gov.ec
Dirección: Av. Eloy Alfaro y Amazonas, Ed. MAGAP
Plan Tierras, Quito

Delegaciones de la Secretaría de Pueblos
Teléfono: 2976-7740
Correo: secretaria@secretariadepueblos.gov.ec
Sitio web: www.secretariadepueblos.gov.ec
Dirección: Sta. Fátima y Pasaje Carlos Ibarra, esq. Unidad de Tierras, Quito

Miembros de:
Asociación Ganaderos
Asociación Rural Pesca

Secretaría de Pueblos,
Movimientos Sociales
y Participación Ciudadana

LA R=VOLUCIÓN
Ecuador CONSTRUCCIÓN



Plan Tierras

Redistribución equitativa de tierras y soberanía alimentaria!

El principio constitucional Art. 282: El Estado promoverá el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir su función social y ambiental. Los comités comunales de tierra, establecidos por ley, regularán el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Miembros de:
Asociación Ganaderos
Asociación Rural Pesca

Escuela de Tierras,
Agricultura Social,
y Participación Ciudadana

Fuente: SPPC – MAGAP (2010)

Imagen N.º 2
Folleto Plan Tierras (reverso)

OBJETIVO DEL PLAN TIERRAS

Garantizar de forma equitativa el acceso y uso de la tierra para obtener así, un uso más eficiente y sustentable de la misma, con el fin de lograr una auténtica soberanía alimentaria.



Principales limitaciones en proceso de Reforma Agraria anteriores:

- Falta de control de la evolución de la tenencia de la tierra.
- Insuficiente acompañamiento en los procesos productivos.
- La redistribución de tierras fue incompleta.

Debido a las limitaciones anteriores, el Plan prevé mecanismos que controlen la reconcentración y el fraccionamiento, para alcanzar la redistribución digna y justa de la tierra. A la vez el Plan contempla un acompañamiento productivo integral con los beneficiarios.

Los predios serán de usufructo familiar, pero su enajenación se decidirá de forma colectiva.

PRINCIPIOS DEL PLAN

- Redistribución de tierras estatales a **organizaciones de familias** con poca tierra o sin ella.
- **Aprovechamiento de la tierra** entregada, para la producción de alimentos, que garanticen la **soberanía alimentaria**.
- El acceso de los beneficiarios a la tierra involucrará un **pago**.
- El predio entregado **no será susceptible de venta a terceros**, se busca evitar la reconcentración y el tráfico de tierras.
- **No se incluirán proyectos de vivienda.**
- La **redistribución de tierra será acompañada** de asistencia técnica, insumos, créditos, proyectos productivos y apoyo a la comercialización.
- El **trámite es gratuito** y se inicia con el ingreso de un ticket, a los Ministerios de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP); o a la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC).
- En caso de existir varias organizaciones interesadas en un mismo predio, se **establecerá un sistema de calificación con puntaje, tomando en cuenta los criterios favorables** para la adjudicación de tierras.

EXCLUSIONES No se afectarán:

- Tierras de los pequeños productores y agricultores.
- Tierras comunitarias, de los pueblos y nacionalidades.
- Áreas protegidas.
- Predios parcelados que cumplen con su función social y ambiental.

CRITERIOS FAVORABLES PARA LA ADJUDICACIÓN DE TIERRA

1. Familias sin tierra o con menos de 5 has.
2. Cercanía al predio solicitado.
3. Propuesta de organizaciones con el aval de organizaciones, al menos, de segundo grado.
4. Propuesta presentada de número comunitaria.
5. Organizaciones de pueblos o nacionalidades.
6. Familias jóvenes.
7. Mujeres jefa de hogar.
8. Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano.
9. Relación: extensión tierra / número de familias. No será inferior a 3 has, ni mayor a 10 has, por familia.
10. Existencia de un proyecto productivo colectivo.
11. Exista garantía de asistencia técnica del proyecto productivo.
12. Prioridad a los estratificados del predio.
13. Posesión pacífica, ininterrumpida y sin clandestinidad sobre el predio.
14. No estar en posesión ilegal del área solicitada desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución (octubre 2008).
15. El predio a solicitar se encuentra en ausencia de conflictos.



Fuente: SPPC – MAGAP (2010)

A la par, la reciente aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que entre otras temáticas contiene el marco legal para la conformación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, ha sembrado la semilla de una forma alternativa de organizar el territorio de las comunidades de pueblos y nacionalidades, para que éstas tengan la capacidad de administrar sus propios recursos, ejercer su derecho consuetudinario y reproducir sus características culturales, manteniendo, igualmente, la unidad del Estado, el respeto por la Constitución y por el Derecho Internacional. Esta visión innovadora del territorio de pueblos y nacionalidades, pretende resarcir los daños provocados por la conquista y la modernidad, y es parte de la construcción de lo que el Gobierno Nacional ha denominado como el *Estado Plurinacional* y la *Sociedad Intercultural* (SPPC, 2010)⁷ (ver imagen N.º 3).

Imagen N.º 3
Los discursos de la plurinacionalidad y la interculturalidad vistos desde el gobierno actual

Las nacionalidades y pueblos, en su histórica lucha de reivindicación social, han configurado propuestas socio-políticas alternativas que, enmarcadas en el cumplimiento de la Constitución y de los Derechos Humanos, promueven la superación de los efectos excluyentes de la Colonia y la Modernidad. Este conjunto de propuestas nacidas desde las mismas nacionalidades y pueblos del Ecuador, se constituye, para el Gobierno de la Revolución Ciudadana, en la materia prima de un proceso sociocultural inédito, que por una parte, reconoce la diversidad cultural del Ecuador, y por otra, busca edificar las condiciones adecuadas para lograr la convivencia armónica de aquellas culturas diversas.

Gracias a este proceso, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, a través de mecanismos participativos en varias comunidades de nacionalidades y pueblos del país, ha esbozado los conceptos de Plurinacionalidad e Interculturalidad. Estos conceptos son flexibles y susceptibles de ser mejorados, sin embargo, se constituyen en un referente para la paulatina construcción del Estado Plurinacional y la Sociedad Intercultural.

¿Qué es la plurinacionalidad?

La Plurinacionalidad es una condición del Estado, que le permite reconocer la coexistencia de varias culturas en el Territorio Nacional, algunas de ellas históricamente excluidas y marginadas, que se auto identifican como pueblos y nacionalidades. Esta condición se expresa a través de acciones que permiten:

1. Eliminar todas las formas de racismo, discriminación y exclusión;
2. Reconocer las diferentes formas de conocer y entender al mundo;
3. Respetar las diferentes formas de relacionarse los seres humanos entre ellos y con la naturaleza.

La unidad del Estado Plurinacional se garantiza reconociendo la pertenencia a diferentes identidades culturales, promoviendo nuevas formas de ejercer la ciudadanía, la participación y la democracia, propiciando mecanismos plurales para la administración de los territorios, la justicia y la gobernabilidad. En este sentido la Plurinacionalidad es una condición que requiere esfuerzos y compromisos de todos los poderes del Estado.

La plurinacionalidad es la posibilidad de retundir el Estado desde el reconocimiento de la diversidad cultural, reconfigurando la forma de concebir y ejercer el derecho, la autoridad, la participación, la democracia y las condiciones estructurales de desigualdad y marginación.

¿Qué es la interculturalidad?

La interculturalidad es el proyecto reivindicativo de los pueblos y nacionalidades que busca resarcir los daños causados por la colonia primero y la república después, que res desconoció y negó sus derechos culturales, sociales y económicos. La interculturalidad es el sueño, la utopía de una sociedad que permita mejorar las condiciones de vida.

En esta medida la interculturalidad es un proyecto que busca configurar una sociedad integrada, respetuosa y con iguales oportunidades para todos los grupos culturales que conforman una sociedad, esto requiere un proceso de transformación de las instituciones y de sus políticas públicas, es decir que además del reconocimiento de la cultura que recoge una actitud hacia la vida, debe existir una redistribución de la riqueza y de las relaciones de poder.

El sueño, de una sociedad intercultural es posible en la medida que las instituciones y las políticas públicas reconozcan la diversidad cultural, redistribuyan la riqueza y redistribuyan las relaciones de poder.

Fuente: SPPC (2010)

7 Cabe señalar que no todas las organizaciones de nacionalidades y pueblos han generado expectativas respecto a este tema. Muchas de ellas, como por ejemplo la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), sus filiales y ciertas organizaciones de base, consideran al COOTAD como una amenaza a la reivindicación de sus territorios ancestrales, puesto que, desde su perspectiva, no es una Ley desarrollada sobre la base de las propuestas de las mismas nacionalidades y pueblos del país (CONAIE, 2010).

En conclusión, la reflexión sobre la vivienda indígena dentro del contexto urbano de Quito, implica pensar en una multiplicidad de elementos que confluyen en un mismo escenario. Primeramente, surge la necesidad de (re)significar lo andino, y de mirarlo ya no como una pieza de museo inalterable, sino como el resultado de una serie de procesos históricos como la hacienda, el mercado e incluso el capitalismo. Lo andino es, desde esta perspectiva, un “[...] ámbito de expresión múltiple y variado [...]”, que no se encuentra “[...] ajeno al juego contemporáneo de constitución de clases [...]” (Kingman, 1992: 17). Este planteamiento, aplicado a la *vivienda andina urbana* (su contenido económico, estructura, materiales, símbolos e imaginarios) refleja que ésta se acopla y/o se superpone en el Quito urbanizado, semimoderno y clasista, producto del dominio de la hacienda y de procesos históricos de segregación negativa.

Igualmente, la territorialidad urbana en el Quito actual se funda, insólitamente, en momentos históricos que trastocaron zonas rurales (la ya mencionada Ley de Organización y Régimen de Comunas, la reforma agraria, y otros). Fuera del DMQ, estos dispositivos legales han agravado las condiciones de pobreza en el agro y han encarecido las oportunidades de los campesinos (indígenas y no indígenas) de insertarse en los mercados de sus propios territorios, provocando intensos movimientos migratorios hacia la capital; y dentro de lo que hoy es la ciudad, han afectado las ya limitadas formas de vida de la población originaria. El tipo de territorialidad urbana que se despliega de estos procesos, no es precisamente el espacio donde confluye libremente la identidad y la cultura⁸; al contrario, es el escenario del resquebrajamiento social por clases y de la segregación socio-cultural, que han afectado intensamente a la población indígena de la urbe⁹.

Las actuales políticas estatales encaminadas al agro (el Plan Tierras, la Ley de Soberanía Alimentaria, y otros) y las denominadas Circunscrip-

8 Demon, en un estudio encargado por la organización Jarun Ayllu (ver nota a pie de página número veinte), aún sin publicar pero en proceso de revisión, hoy en día, la mayor parte de los conglomerados indígenas que habitan en la ciudad no han logrado perpetrar una territorialidad urbana ligada a prácticas ancestrales como la comunidad, la reciprocidad y la solidaridad, a excepción de la comunidad indígena de San Roque.

9 Un claro ejemplo de este tipo de afectación es el del barrio de Santa Clara de San Millán de la ciudad de Quito, donde coexisten formas comunales de reproducción social (¿reconocimiento de la presencia indígena?) con impedimentos legales que entorpecen el acceso de la comunidad al servicio de agua potable, por no existir propietarios privados, sino comuneros (Carrión, 2010).

ciones Territoriales Indígenas del recientemente aprobado COOTAD, generan una serie de expectativas sobre la territorialidad indígena, principalmente en áreas rurales. Estas formas alternativas de reconocimiento económico y territorial, vinculadas a los intentos de construir un Estado plurinacional e intercultural (SPPC, 2010) podrían, potencialmente, romper algunos paradigmas históricos de dominación y exclusión, sin embargo, no se ha discutido aún la aplicación de estas iniciativas en contextos urbanos.

Orígenes de la ciudad capital y sus procesos de urbanización

San Francisco de Quito, nominada así por el español Sebastián de Benalcázar el 6 de diciembre de 1534, fue, en sus orígenes, un territorio “[...] conformado por señoríos étnicos estructurados en núcleos de articulación jerarquizados, el más importante de los cuales fue el actual centro de Quito” (Espinosa, 2010)¹⁰. Según varios estudios, se ha identificado que, en lo que hoy se constituye como el Distrito Metropolitano de Quito, existían “[...] centros de distribución étnica, de intercambios mágicos y rituales, y de productos en las estribaciones de la cordillera Occidental y Oriental que pasaron por diferentes valles andinos de Ecuador [...]” (Gómez, 2009: 13). Es decir, este espacio se configuraba como un eje estratégico de intercambio, control social, político y económico (Jijón y Caamaño, 1951).

Con la llegada de los españoles, la organización territorial de los asentamientos humanos en Quito fue estructurándose “[...] según los requerimientos metropolitanos impuestos por la fuerza de la conquista [...]” (Carrión, 2010: 59), lo cual implicaba, por una parte, la distribución jerárquica de los centros poblados, y por otra, la búsqueda de la inserción a la economía nacional y al sistema capitalista mundial. En este marco, la Real Audiencia de Quito se estableció como un “[...] centro de control y

10 Diversos estudios sobre la presencia de señoríos étnicos, cacicazgos o curacazgos, ubicados en lo que hoy se conoce como el Distrito Metropolitano de Quito, han sido desarrollados por autores como Salomón (1980) y Moreno (1981). Su propuesta teórica ha puesto en tela de juicio el trabajo del Padre Juan de Velasco sobre el Reino de Quito, sin restarle el mérito de ser el primer intento de historiar el pasado y de construir las bases de “[...] nuestra identidad como estado-nación [...]” (Ayala, 2003).

desarrollo regional [...]” (Carrión, 2010: 59), en el que regía la explotación indígena como motor de la apropiación de los recursos naturales por parte de los conquistadores.

Con la influencia de la Corona Española, el esquema económico imperante en la Real Audiencia cambia sus características, determinando la especialización de la zona en la producción manufacturera-textil y agropecuaria (Carrión, 2010: 60). Así, surge el sistema de hacienda y el latifundio como unidad productiva básica, y se consolida como una “[...] matriz institucional y económica que define nuevas relaciones de producción, que concentra las actividades económicas principales y que expresa una situación jurídico-política propia [...]” (Carrión, 2010: 60).

La hacienda en tanto eje del desarrollo de las fuerzas productivas en Quito y en el resto de la sierra, sentó las bases de un inevitable proceso de acumulación, ligado igualmente a una incipiente urbanización, que se vio reflejada con fuerza en la Revolución Liberal (Carrión, 1987:36). Por otra parte, en la costa se desarrolló un modelo agroexportador basado en el sistema de plantación, lo cual, alineado con lo que ocurría en la sierra, estableció lo que Carrión ha denominado en varios de sus trabajos, como una configuración territorial urbana con características bicefálicas¹¹.

Este escenario, caracterizado por una forma de organización territorial jerárquica y excluyente en el contexto colonial, fue adquiriendo tintes de nuevos procesos, como el capitalismo naciente que, igualmente, añadió otro tipo de segregación residencial estructurada sobre la base de la comercialización del suelo urbano y de la mercantilización de la tierra (que inicialmente estaba destinada a actividades agrícolas bajo el modelo del latifundio) (Martínez, 1984: 52). Este nuevo uso especulativo de la tierra y el suelo urbanos, cimentó “[...] un progresivo empobrecimiento de las masas urbanas” (Carrión, 2010: 65) al punto de

11 Fernando Carrión, tanto en su trabajo de 1987 como en el de 2010, caracteriza a la configuración territorial urbana del Ecuador como bicefálica. Esta concepción no solamente expresa el particular desarrollo urbano de Quito y Guayaquil (en relación a otras ciudades del país), en una suerte de integración urbano-regional entre la sierra y la costa, sino que además, y para fines de la presente investigación, esta tipificación bicefálica refleja un particular modo de producción, de división del trabajo, de procesos migratorios al interior del país, formas específicas de usos del suelo y, sobre todo, influye en el contenido de los procesos de urbanización.

12 La turgurización, como se verá más adelante, está relacionada, entre otros aspectos, a procesos migratorios indígenas desde el campo a la ciudad. No existen estudios a profundidad respecto a la *etnicidad de los turgurios del Centro de Quito*, sin embargo, en el transcurso de este trabajo se pretende identificar (aunque de manera elemental), los puntos de cruce de todos estos elementos.

generar procesos de tugarización, especialmente en el centro de la ciudad de Quito (Carrión, 2010)¹².

El modelo económico desarrollista implantado en el país a partir de los años 60, junto con el posterior boom petrolero, movilizaron importantes recursos económico-financieros en la ciudad, reafirmando su condición de capital de la República. En este contexto, el engrosamiento del tejido estatal, la concentración de la industria, el crecimiento de las capas medias de la población y la concentración del ingreso (Carrión, 2010), aceleraron el proceso de urbanización de la ciudad e intensificaron su situación de pobreza y exclusión. Este escenario, complemento de la crisis agraria de la misma época, se complejizó con movimientos migratorios desde el campo a la ciudad (muchos de ellos protagonizados por población indígena¹³). La tugarización del centro histórico igualmente se incrementa, y la expansión de la ciudad hacia las periferias del norte y del sur va conformando lo que se denominó como *barrios populares* (CEPAL, s/f).

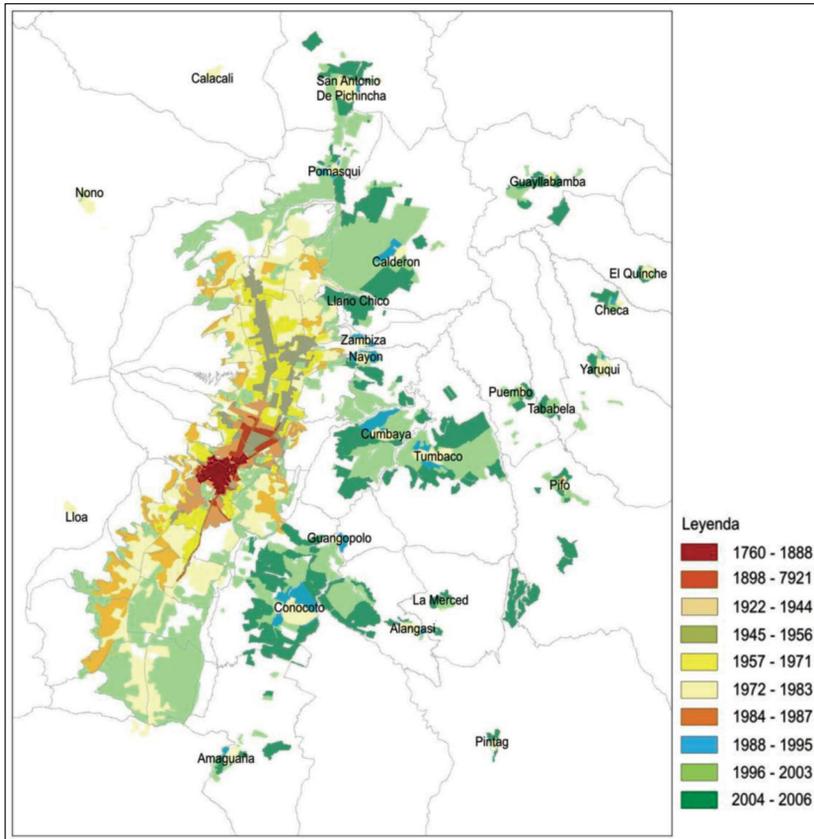
Con estos elementos, se evidencia que el proceso de urbanización de la ciudad de Quito ha estado ligado a “[...] la estructura agrario-regional, mediada por los ciclos respectivos (auge-crisis) que introduce una economía dependiente de las fluctuaciones del comercio exterior [...]” (Carrión, 2010: 74). Esto significa que, tanto en la época colonial como en la moderna, las tentativas nacionales, regionales y locales de inserción al sistema capitalista mundial, fundaron una economía dependiente que desencadenó situaciones de pobreza, tugarización y exclusión.

En el año de 1992, Quito se constituye, luego de este proceso de expansión urbana, como el Distrito Metropolitano de Quito, con 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales (MDMQ, 2010). La gestión de este gran territorio debe buscar, justamente, la confluencia de aquella urbanización y ruralidad, en una simbiosis que, como veremos más adelante, también se expresa en el relacionamiento de poblaciones indígenas y mestizas¹⁴.

13 Cabe remarcar que no toda la población que ha migrado desde el campo a la ciudad se identifica como indígena, como erróneamente puede pensarse. Sin embargo, se debe reconocer que un porcentaje importante de indígenas ha migrado desde el área rural.

14 Esta afirmación no pretende asociar, en sentido estricto, a lo rural con lo indígena y a lo urbano con lo mestizo. Simplemente, busca expresar que en la complejidad urbano-rural de la ciudad, también se manifiesta una complejidad mestizo-indígena, que se entrelaza en un tejido de relaciones diversas.

Mapa N.º 1
Crecimiento histórico urbano de Quito



Fuente: Plan General de Desarrollo Territorial del MDMQ (Revisión 2006-2010), 2006.

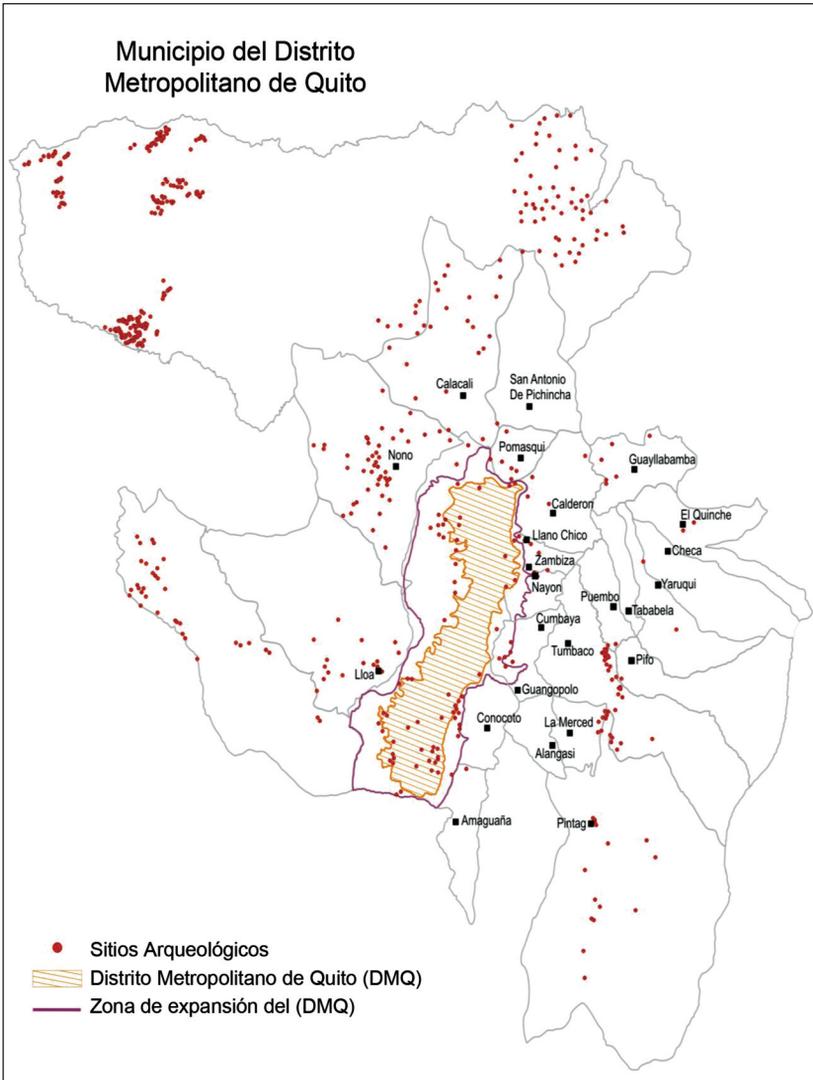
Absorción de los asentamientos indígenas en la ciudad de Quito

El Distrito Metropolitano de Quito, como ya se mencionó en el acápite anterior, ostentaba en sus territorios un conjunto de *señoríos étnicos*, cuya población configuró lo que se ha denominado como *pueblos originarios* (Gómez, 2009), o *comunidades originarias* (Kingman, 1992). Varias investigaciones arqueológicas y etnohistóricas han tratado de dilucidar los límites existentes entre los pueblos originarios de la ciudad de Quito y la población indígena inmigrante de otros sectores del país. La diferencia

entre estos dos grupos, pues, es que las comunidades originarias, a pesar de que han sufrido cambios en la localización de sus territorios, ya sea por procesos de expropiación o expulsión, han mantenido, desde la época de la Colonia, su cercanía e interacción con la ciudad (Kingman, 1992). Los indígenas inmigrantes, como se verá más adelante, han desarrollado otro tipo de acercamiento e inserción a la ciudad, motivados por factores de diversa índole.

El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito (FONSAL) y su registro arqueológico, ha determinado que si bien existieron varios señoríos étnicos, éstos no estaban fragmentados, sino interrelacionados por una sola cultura: la de los Quitus (y posteriormente Quitu-Cara). Según datos arqueológicos, esta cultura predominó incluso con la llegada de los Incas, ya que únicamente el 3% de los vestigios encontrados en todo el Distrito Metropolitano de Quito, corresponden a la expansión de este pueblo (Jara, 2006) (ver imágenes N.º 4 y N.º 5).

Mapa N.º 2
Sistema de áreas patrimoniales del sistema metropolitano de Quito



Fuente: Plan General de Desarrollo Territorial del MDMQ (Revisión 2006 - 2010), 2006.

Imagen N.º 4
Asentamiento del pueblo Quitu-Cara
Tola de Tulipe - DMQ



Fuente: Gómez (2009)

Imagen N.º 5
Tulipe - DMQ



Fuente: Gómez (2009)

Con la llegada de los españoles, y con los procesos de expansión urbana de la época republicana y moderna, la mayor parte de los asentamientos indígenas fueron desplazados de la ciudad hacia la periferia, a través de procesos de expropiación de tierras¹⁵. Inicialmente, los indígenas que se localizaron en los perímetros aledaños a la ciudad, se “[...] dedicaban a proveer parte de los recursos agrícolas necesarios para la supervivencia de los vecinos, así como de leña y materiales de construcción [...]” (Kingman, 1992: 29). Igualmente, también eran proveedores de mano de obra. Por ejemplo:

[...los indígenas] de Santa Clara de San Millán y de Chilibulo se habían especializado en la alfarería, algunos de los indios de la zona de Zámbez se ocupaban en la horticultura; incluso indígenas de regiones más alejadas como los de Lumbisí y Guangopolo llegaban a Quito con leña, tejidos y cedazos [...] (Kingman, 1992: 29).

Durante el siglo XIX continuó la expropiación de tierras, pero esta vez con mayor intensidad. Se expropiaron, por ejemplo, tierras que “[...] correspondían a la zona de los valles de Tumbaco y Cumbayá, ya que éstas eran las más aptas para los trabajos de agricultura en los alrededores de Quito [...]” (Gómez, 2009: 27). Este proceso se reprodujo, igualmente, en otros espacios circundantes a la ciudad, y solamente hasta 1851, con la Ley de Contribución de Indígenas, se mencionaron elementalmente a las *tierras de las comunidades indígenas*, aunque únicamente para el cobro de tributos. Esta situación profundizó la problemática indígena en los alrededores de la ciudad, y se complejizó mucho más con otros pleitos de tierras en los que confluyeron nuevos actores del período republicano.

Recién en 1937, con la expedición de la Ley de Organización y Régimen de Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, se estableció la protección real de las tierras comunitarias, las cuales no necesariamente comprendían al sector indígena, sino también al campesino (ver cuadro N.º2). Paralelamente, y a pesar de la expedición de esta nueva Ley, los procesos de expansión urbana fueron absorbiendo los territorios

15 Las agrupaciones indígenas que se trasladaron hacia la periferia, sufrieron este cambio en términos poco favorables para sus comunidades. Inclusive, este tipo de acciones socavaron su forma de relacionamiento comunitaria, ya que provocaron conflictos por tierras y otras transformaciones perjudiciales para la cohesión de sus comunidades (Kingman, 1992).

rurales indígenas, en un hecho modernizante en el que no se consideró, dentro de la planificación de la ciudad, la existencia de una lógica comunitaria, ligada a relaciones rural-campesinas (Kingman, 1990).

Cuadro N.º 2
Distribución de organizaciones por periodos (porcentaje)

	1964	1965-1974	1975-1992	Total
Áreas de población mestiza				
Comuna	61,34%	20,22%	18,44%	100%
Cooperativa	24,1	48,39	27,51	100
Asociación	0,5	2,73	96,77	100
Total	34,89	24,51	40,60	100
Áreas de población indígena				
Comuna	41,4%	26,13%	32,47%	100%
Cooperativa	13,01	60,42	26,57	100
Asociación	0,42	5,09	94,49	100
Total	28,31	27,53	44,16	100

Fuente: Zamosc (1993)

Uno de los pueblos originarios *absorbidos* por la dinámica de la urbe, fue justamente, el pueblo Kitu-kara¹⁶. Este pueblo se encuentra en un proceso de redefinición de su identidad,

[...] que busca legitimar prácticas culturales indígenas en Quito. Esta población se dedica en su mayoría a la agricultura, a oficios como artesanos, albañiles y taxistas. Algunos otros, con una mayor capacidad técnica aprendida, desempeñan oficios de auxiliares de enfermería, administrativos, técnicos y operarios de diferentes empresas e instituciones del Estado, profesores en escuelas, comerciantes y, en algunos casos, han cursado estudios de postgrado conformando una intelectualidad indígena en la ciudad (Gómez, 2009: 14).

16 El Pueblo Kitu-kara de la actualidad, está asociado con los Quitus y Caras que, según varios estudios, habitaban en los territorios del Distrito Metropolitano de Quito, en un tipo de organización que se ha denominado como *señoríos étnicos*.

Actualmente, este pueblo se encuentra ubicado en zonas periurbanas del Distrito (DMQ) y en algunas áreas urbanas. Según datos del SIDENPE (2010), se han identificado viviendas Kitu-karas en las siguientes parroquias de la ciudad:

Cuadro N° 3
Número de viviendas del Pueblo Kitu-kara en la
ciudad de Quito

Distrito Metropolitano de Quito TOTAL / por parroquias	327
Quito	39
Alangasí	1
Amaguaña	3
Calderón (Carapungo)	184
Conocoto	2
El Quinche	2
Llano Chico	68
Nono	1
Puembo	1
San Antonio	1
Tumbaco	2
Zámbiza	23

Fuente: SIISE: Censo de Población y Vivienda (2001)

Igualmente, las comunidades originarias han sido identificadas en el sector de Lumbisí. Sus pobladores vivieron en relativa independencia del crecimiento de la ciudad, ya que sus tierras eran poco llamativas para el mercado. Desde la Colonia, su “[...] doble estrategia de acercamiento y alejamiento [...]” de la ciudad, les permitía desarrollar “[...] actividades de mercadeo relativamente autónomas que complementaban su economía de subsistencia [...]” (Kingman, 1992: 21).

Otras comunidades originarias se encuentran en parroquias como: Guangopolo, Zámbiza y Chilibulo. Igualmente, en barrios como Cocotog, La Toglla, Llano Grande y Santa Clara (Kingman, 1990 y 1992).

Migración indígena a la ciudad de Quito

Los procesos migratorios indígenas desde el campo a la ciudad han sido la fuente de numerosos estudios sociales en América Latina. El abordaje que se le ha dado a este tema está asociado a motivaciones principalmente económicas, tales como: posibilidades de empleo, superación de la pobreza y mejoramiento de ingresos (UN-HABITAT, 2009).

Según Demon, en el estudio ya mencionado, la problemática económica de la mayoría de sectores campesinos del país (tanto indígenas como no indígenas), que ha motivado intensos procesos migratorios desde el campo a la ciudad, surge en contextos histórico-sociales de diversa índole que, a breves rasgos, se sintetizan en la imposibilidad de los pequeños campesinos de competir con la *producción agrícola a gran escala*. Esta imposibilidad de inserción al mercado se agrava y se reproduce con la falta de inversión, lo cual, no ha podido ser resuelto por los gobiernos de los últimos cuarenta años. Actualmente, genera expectativa el denominado Plan Tierras (ver Imágenes N.º 1 y N.º 2) y la Ley de Soberanía Alimentaria recientemente puesta en vigor.

Asimismo, las migraciones del campo a la ciudad están vinculadas a razones educacionales y de comercio de víveres o artesanal, en las que un desplazamiento inicialmente temporal se puede transformar en un asentamiento permanente. Con otra mirada, las migraciones indígenas pueden estar asociadas a la violación de los derechos de tierras, derechos culturales y discriminación socio-cultural de pueblos y nacionalidades (UN-HABITAT, 2009), como también por factores que responden a dinámicas familiares específicas y, en algunos contextos, “[...] por un consumismo manifiesto y la obtención de estatus” (Swanson, 2010: 78).

Desde la época de la conquista española, durante el período colonial y posteriormente republicano, la presencia indígena en el espacio urbano quiteño ha sido invisibilizada por el manto de la Modernidad (Gómez, 2009). Esta situación ha persistido tanto con los pueblos originarios (acápita anterior) como con los indígenas inmigrantes, a pesar de que su existencia y desenvolvimiento social y económico en la ciudad, han hecho de Quito lo que actualmente es.

Las migraciones indígenas desde el campo a la ciudad de Quito, tienen sus orígenes en la culminación del período hacendario y en la reforma agraria. A la par, están fundamentadas en la explotación petrolera, la

cual, desde la década de 1970, modeló un amplio crecimiento de la urbe (Martínez Valle, 1999). En este sentido, durante la reforma agraria (1964-1973), se registró una migración entre un 70 y 80% en hombres, y un cuarenta y 60% en mujeres (Guerrero, 2001), lo cual indica que esta reforma, lejos de solucionar el problema de la tenencia y acaparamiento de tierras, empobreció a indígenas y campesinos, quienes se vieron obligados a migrar a las ciudades, entre ellas, Quito. Esta situación, agravada por “[...] la falta de iniciativas sobre el campo [...]” (Gómez, 2009: 36) y por los procesos insipientes de industrialización, modernización, desarrollo económico y fomento de la producción de bienes y servicios, intensificó aún más los movimientos migratorios hacia esta urbe.

Los primeros migrantes indígenas y campesinos de la ciudad de Quito mantuvieron relaciones arraigadas con sus comunidades de origen, lo cual atrajo, a su vez, nuevas y numerosas migraciones. Esta situación, agravada por factores como la especulación de la tierra y el suelo urbanos, dieron pie a la tugurización y a la creación de barrios *periféricos*, los cuales, también se conformaron por población indígena inmigrante.

Además de esta perspectiva económica, las migraciones indígenas a la ciudad de Quito han estado acompañadas de otros procesos socio-culturales, como por ejemplo, de “[...] fuerzas centrífugas y centrípetas de asimilación cultural [...]” (Altamirano, 1992: 395). En tanto que la ciudad se configura como una dimensión dominante, jerárquica, excluyente y cuya centralidad de poder político y económico establece un escenario complejo, los movimientos migratorios indígenas y los procesos de urbanización en general deben acoplarse (o muchas veces superponerse en instantes de conflictividad) (Altamirano, 1992: 394). Estos mecanismos de acoplamiento, superposición y a momentos conflictividad, se constituyen en estrategias de supervivencia que generan formas de relacionamiento intercultural, que por una parte, reproducen y comparten ciertos elementos culturales indígenas, y por otra, absorben componentes urbano-mestizos.

Según datos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)¹⁷, los porcentajes de habitantes del área urbana quiteña que

17 A partir de la segunda mitad de 2010, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Secretaría de Inclusión Social, ejecuta un estudio sobre la población indígena que habita en el DMQ. Este estudio se encuentra en una fase inicial y no ha sido publicado aún, sin embargo, cuenta ya con valiosos datos generales sobre la población indígena de Quito que han aportado al desarrollo de la presente investigación.

pertenecen a nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador son: otavalo, de la provincia de Imbabura (4,7%), kichwas, de Tungurahua (2,8%), puruhás, de Chimborazo y Tungurahua (1,8%), Kayambis, de Imbabura (0,4%), Kitu-karas de Pichincha (0,3%), Panzaleos de Cotopaxi (0,2%), y de otros pueblos (88,4%)¹⁸ (MDMQ, 2010). Estos datos coinciden con la investigación de Demon¹⁹, en la que se resalta que el 99% de sus integrantes procedían de la sierra; de ellos el 19% fue originario de la provincia de Cotopaxi, y el 75,6% de la provincia de Chimborazo.

La localización exacta de toda la población originaria de estas nacionalidades y pueblos indígenas, que reside actualmente en el espacio urbano de la capital ecuatoriana, no se conoce con precisión. Sin embargo, el mismo estudio de Demon (2010) señala que, por ejemplo, los indígenas de Chimborazo (pueblo Puruhá) se ubican en los barrios de San Roque (parroquia del centro histórico), San Martín (Quitumbe), Atucucho (Chapamba), La Ecuatoriana (Quitumbe), Chillogallo (Quitumbe).

Igualmente, otros estudios precisan que en San Roque también habitan indígenas de las provincias de Cotopaxi, Chimorazo y Tungurahua (panzaleos, puruhás y kichwas, respectivamente) (León, 2003).

Diagnóstico cuantitativo en la ciudad capital

El diagnóstico cuantitativo de la población indígena de la capital ha sido desarrollado con una metodología descriptiva que enfatiza el área urbana del DMQ, principalmente. Se ha detallado datos recientes obtenidos a través de la Dirección de Desarrollo Social del MDMQ, y se los ha comparado con cifras globales de la urbe. Finalmente, para efectos explicativos, se ha tomado como ejemplo algunas parroquias urbanas de Quito con mayor proporción de población indígena, lo cual brinda un panorama general de ésta.

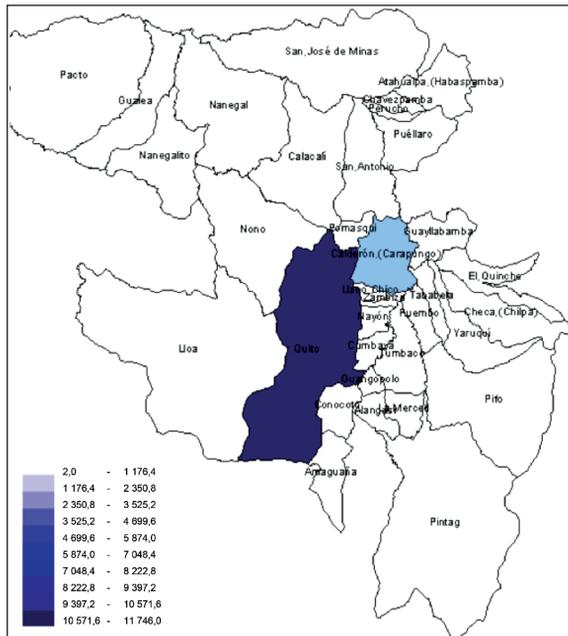
18 Se presentan, además, nacionalidades y pueblos como: Awá (0,1%), Karanki (0,1%), Chibuleo (0,1%), Salasaka (0,1%), Waranka (0,1%), Kañari (0,1%), Saraguro (0,1%), Cofán (0,1%), Secoya (0,1%), Achuar (0,1%), Shuar (0,4%) y Kichwa de la Amazonía (0,1%) (MDMQ, 2010).

19 Según la investigación de Demon, la organización Jatun Ayllu reúne a una cantidad representativa de organizaciones de indígenas residentes en Quito (2 500 familias), que se dedican a la venta ambulante o a la venta en tiendas de verduras.

En el Ecuador, la condición de ser indígena está ligada a dos temas fundamentales: la lengua y la autoidentificación (SIISE, 2002)²⁰. En este marco, se conoce que el 6,83% de la población total del país se autodefine como indígena (INEC, 2001), de los cuales el 50% se concentra en las provincias de Chimborazo (17,6%), Pichincha (12,2%), Imbabura (10%) y Cotopaxi (9,8%) (SIISE, 2002).

Quito cuenta con 1 842 201 habitantes (INEC, 2001), de los cuales 61 234 se identifican como indígenas, es decir, el 3,3% de la población que habita en el Distrito Metropolitano (INEC, 2001). La mayor parte de los asentamientos indígenas se encuentran localizados en el área urbana, en segundo lugar en el área suburbana y, en menor porcentaje, en la zona dispersa, tal como se observa a continuación:

Mapa N.º 3
Ubicación de viviendas indígenas por parroquia en el DMQ



Fuente: MDMQ [Censo de Población y Vivienda de 2001] (2010)

20 Se reconoce que la condición de indígena abarca todo un conjunto de cosmovisiones, símbolos y formas de relación con la naturaleza y otros seres humanos. Sin embargo, la presente investigación tomará en cuenta únicamente los datos de sistemas de información oficiales, es decir, aquellos que indican los porcentajes mencionados.

En términos absolutos, la distribución de la población indígena en el DMQ es la siguiente:

Cuadro N.º 4
Distribución de la población indígena en el Distrito Metropolitano de Quito, por áreas

DMQ			
Población Indígena	Áreas		
	Quito Urbano	Disperso Urbano	Suburbano
	42.313	463	18.458
	Total		61.234

Fuente: Unidad de Estudios e Investigación DMPT-MDMQ (2001)

En el área urbana del DMQ, las parroquias con mayor proporción de población indígena son:

Cuadro N.º 5
Parroquias urbanas de Quito con mayor porcentaje de población indígena

Parroquias urbanas	Población total (Nº de habitantes)	Población indígena (Nº de habitantes)	Porcentaje de población indígena por parroquia urbana (%)
La Libertad	28 477	2 701	9,50
C. Histórico	50 982	4 198	8,20
Turubamba	29 290	1 951	6,70
San Isidro del Inca	33 139	2 140	6,50
Guamaní	39 157	2 435	6,20
Cochapamba	44 613	2 428	5,40
El Condado	55 441	2 150	3,90
Quitumbe	39 262	1 405	3,60
Chillo Gallo	42 585	1 457	3,40
Kennedy	70 227	2 130	3,00

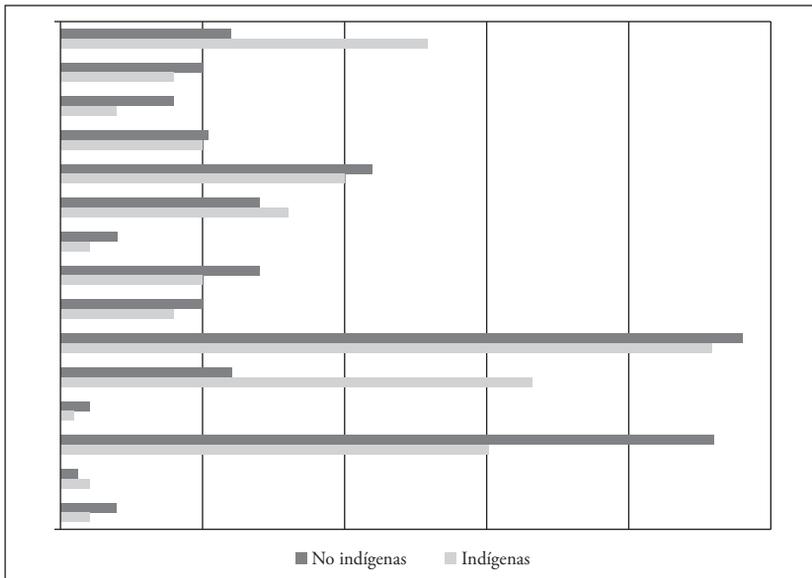
Fuente: Unidad de Estudios e Investigación DMPT-MDMQ (2001) [Elaboración propia]

Empleo

En términos de empleo, se conoce que la población indígena de Quito presenta una tasa de ocupación global del 97,4%. Las mujeres indígenas tienen una tasa de 98%, mientras que los hombres indígenas, una tasa del 97%. Por otra parte, la tasa de desempleo corresponde al 2,6% (mujeres 2% y hombres 3%) (MDMQ, 2010)²¹.

Las actividades que desempeña la población indígena que habita en Quito se concentran fundamentalmente en “[...] ramas que demandan poca calificación, por ejemplo la del comercio (22,9%), seguida por la construcción (16,6%), la industria manufacturera (15,1%) y los servicios domésticos (12,9%)” (León, 2003: 250).

Gráfico N.º 1
Rama de actividad económica - Quito (%)



Fuente: León (2003)

21 Estos datos corresponden al DMQ. No se conoce con precisión cifras de empleo para el área urbana específicamente.

Educación

Los niveles de educación de la población indígena del DMQ presentan una acentuada brecha respecto a la totalidad de la urbe. En el área urbana, los indígenas poseen una tasa de analfabetismo del 16,1% (21,9% para las mujeres y 10,4% para los hombres), mientras que la totalidad de la zona urbana presenta un porcentaje de analfabetismo de 3,6% (4,4% para las mujeres y 2,7% para los hombres).

Por otra parte, los porcentajes de acceso a la educación primaria y secundaria en la población indígena del área urbana de la capital es la siguiente:

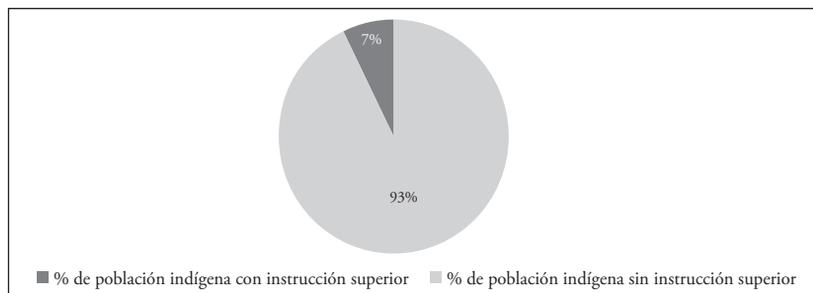
Cuadro N.º 6
Nivel de educación primaria y secundaria
(población indígena urbana del DMQ)

Nivel de educación primaria y secundaria	Porcentaje
Primaria completa - indígenas	46,4
• Primaria completa - mujeres indígenas	39,2
• Primaria completa - hombres indígenas	53,7
Secundaria completa - indígenas	8,5
• Secundaria completa - mujeres indígenas	6,9
• Secundaria completa - hombres indígenas	10

Fuente: MDMQ [Censo de Población y Vivienda de 2001] (2010) [Elaboración propia]

Finalmente, en cuanto a la educación superior, se conoce que el 7% de la población indígena del Quito urbano accede a ésta:

Gráfico N°2
Instrucción superior de la población indígena del área urbana del DMQ



Fuente: MDMQ [Censo de Población y Vivienda de 2001] (2010)

Salud

En la esfera de la salud, no se conoce datos precisos de la población indígena de Quito, sin embargo, se ha tomado como ejemplo algunas de las parroquias urbanas del DMQ que presentan porcentajes importantes de población indígena. Las parroquias de La Libertad, Centro Histórico y San Isidro del Inca presentan tasas de mortalidad infantil del 19,8; 17,5 y 20,8 por mil nacidos vivos, respectivamente. Por otro lado, parroquias como Turubamba y Guamaní tienen tasas similares, del 19,6 y 22,7 por mil, respectivamente. En la totalidad del Quito urbano la tasa de mortalidad infantil corresponde al 19,8 por mil, es decir, tanto las parroquias relativamente alejadas del centro o centro-norte de la ciudad como las más cercanas, poseen tasas similares.

Pobreza

En cuanto a los niveles de pobreza, se conoce que el 58,1% de los/as indígenas urbanos/as es pobre (de acuerdo a sus necesidades básicas insatisfechas-NBI), mientras que el 23,7% se encuentra en la extrema pobreza (igualmente considerando su NBI) (MDMQ, 2010).

Específicamente, los grados de pobreza de las parroquias urbanas de Quito con mayor proporción de población indígena están especificados en el Cuadro N° 7.

Si se confrontan estos datos con los porcentajes de pobreza y extrema pobreza por NBI de la ciudad (23,47% y 8,32% respectivamente), se observa que la mayor parte de las parroquias indicadas presentan grados más elevados de pobreza y extrema pobreza por NBI, es decir, la mayoría de parroquias con mayor porcentaje de población indígena, son también relativamente más pobres²² (MDMQ, 2010).

22 Esto ocurre con mayor intensidad en la parroquia de Guamaní, cuyos porcentajes de pobreza y extrema pobreza por NBI son 49,11% y 29,83% respectivamente. Igualmente las parroquias de Turubamba, El Condado y Cochapamba, cuyos niveles de pobreza y extrema pobreza por NBI son: 46,29% y 31,88% para la primera; 42,42% y 28,22% para la segunda; y 32,11% y 23,09% para la tercera. Cabe recalcar que aunque la población indígena sea más numerosa (en términos proporcionales) en estas áreas, no significa, necesariamente, que ésta sea la población más pobre.

Cuadro N.º 7
Parroquias urbanas de Quito con mayor porcentaje de población indígena y porcentaje de pobreza y pobreza extrema por NBI

Parroquias urbanas	Población total (Nº de habitantes)	Población indígena (Nº de habitantes)	Porcentaje de población indígena por parroquia urbana (%)	Porcentaje de pobreza por NBI (%) por parroquia	Porcentaje de pobreza extrema por NBI (%) por parroquia
La Libertad	28 477	2 701	9,50	32,93	12,37
C. Histórico	50 982	4 198	8,20	27,83	4,87
Turubamba	29 290	1 951	6,70	46,29	31,88
Sn I. del Inca	33 139	2 140	6,50	24,58	8,10
Guamaní	39 157	2 435	6,20	49,11	29,83
Cochapamba	44 613	2 428	5,40	32,11	23,09
El Condado	55 441	2 150	3,90	42,42	28,22
Quitumbe	39 262	1 405	3,60	37,33	16,74
Chillogallo	42 585	1 457	3,40	30,07	13,52
Kenedy	70 227	2 130	3,00	11,60	3,82

Fuente: MDMQ [Censo de Población y Vivienda de 2001] (2010)

Desafíos

En determinados espacios políticos, sociales y académicos (el Estado, movimientos sociales y universidades), la cosmovisión andina ha sido comprendida como una estructura estática, fuera de todo tipo de relacionamiento histórico. En este marco, procesos como la conquista, la Colonia y la Modernidad, han sido considerados como factores que no lograron penetrar en la lógica de los pueblos originarios, en este caso del Ecuador, sin mirar que éstos han motivado profundas transformaciones en aquel tipo de cosmovisión. Esto significa que si bien existen formas alternativas de comprender al mundo desde los espacios de reivindicación indígena en el Ecuador, no implica que éstas estén desvinculadas de eventos socio-históricos profundos, ligados a momentos de hibridación cultural, como la Colonia, la Modernidad, e incluso la globalización.

En este sentido, el primer reto del Estado y de la ciudadanía es el de comprender cómo procesar –dentro del mundo actual–, paradigmas

alternativos (como el *sumak-kawsay*²³ por ejemplo), que defienden la armonía y el equilibrio en la relación del ser humano con la naturaleza, y al mismo tiempo, buscan legitimar (no en todos los casos) derechos civiles relacionados con el acceso a las comunicaciones, la tecnología y otros beneficios del contexto global.

La complejidad de este escenario se refleja, justamente, en el espacio urbano, donde los indígenas habitantes de la ciudad mantienen formas de relacionamiento comunitarias, características de sus nacionalidades y pueblos originarios y, paralelamente, se insertan en una lógica urbana marcada por el crecimiento y el desarrollo. Este tema lo abordan autores recientes como Kate Swason, quien afirma que las nuevas generaciones de indígenas urbanos se enfrentan muchas veces con dilemas de *lealtad geográfica*, en los que “[...] están atrapados entre lo rural y lo urbano, inseguros de a dónde pertenecen” (Swason, 2010: 79).

Desde el Gobierno Nacional, se ha tratado de incorporar esta multidimensionalidad de los pueblos y nacionalidades indígenas, en su interacción con otros grupos sociales como los mestizos, afroecuatorianos, montubios y blancos. Es así que, desde el artículo primero de la Constitución del Ecuador, se reconoce al país como un Estado plurinacional e intercultural, lo cual implica un verdadero desafío para la construcción de políticas públicas aplicadas a temáticas como la educación, salud, empleo y vivienda. De la misma manera, los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades –reconocidos también en la Constitución–, en concordancia con los tratados internacionales de reivindicación de derechos indígenas, deben tener la capacidad de acoplarse a la especificidad de cada comunidad, en cada realidad territorial, ya sea ésta urbana o rural. En este sentido, uno de los desafíos es descifrar, por ejemplo, cómo reconocer la autodeterminación de los pueblos en zonas urbanas, o cómo implementar programas de vivienda indígena urbana que respondan a lógicas comunitarias, sin perder de vista que la ciudad, en tanto eje de relacionamiento socio-cultural, ha sido interiorizada en la misma cosmovisión comunitaria. Descifrar esta multiplicidad de realidades en la concreción de políticas públicas adecuadas es el reto de aquel paradigma plurinacional.

23 Término proveniente del kichwa cuya traducción al español más aproximada corresponde a “buen vivir” o “vivir en armonía”.

Otro de los ámbitos fundamentales que requiere un tratamiento especial, sobre todo desde los requerimientos de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, es el suelo y el territorio. Particularmente en este tema, el Estado, las nacionalidades y pueblos indígenas presentan una doble lucha: por una parte, acoplar en el marco legal –el COOTAD por ejemplo– las necesidades fundamentales de las comunidades respecto a la organización de sus territorios ancestrales, y por otra parte, asimilar que la organización territorial de los grupos indígenas, si bien posee sus características propias, debe apuntar a la unidad del Estado Nacional. Estos dos retos se presentan en el Gobierno actual y en el movimiento indígena, especialmente en la CONAIE, y deben ser consensuados a través del diálogo.

Finalmente, otro de los desafíos que se presentan en esta temática es el de insertar las propuestas socio-políticas que se generan desde el ámbito académico, en el quehacer político. Esto implica, incluso, la creación de nuevos indicadores y estadísticas que abarquen, justamente, las especificidades que todavía no pueden inyectarse en la toma de decisiones, en la creación de leyes y en la práctica cotidiana de la población.

Bibliografía

- Altamirano, Teófilo (1992) *Migración y Estrategias de Supervivencia de Origen Rural entre los campesinos de la ciudad*. Publicado en Ciudades de los Andes: Visión Histórica y Contemporánea. Eduardo Kingman compilador. CIUDAD. Quito.
- Aulestia, Diego (2010) *Medios de Vida Urbanos y Vivienda en Ecuador*. Publicado en (Inter) Secciones urbanas: Origen y Contexto en América Latina. Jaime Erazo coordinador. FLACSO. Quito.
- Ayala, Enrique y Fernández, Sonia, coordinadores (2003). *Ecuador: raíces del presente*. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/historia/index.htm> [septiembre de 2010].
- Carrión, Fernando (2010) *Ciudad, Memoria y Proyecto*, FLACSO. Quito.
- Carrión, Fernando (1987) *Crisis y Política Urbana*, EL CONEJO. Quito.
- CEPAL, *Serie Población y Desarrollo N° 63*, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/25972/lcl2456-P_4.pdf. [septiembre de 2010].

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley en proceso de veto, 2010.
- CONAIE (2010) *Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades. Evaluación de una década 1998-2008*. Quito. Imprenta Nuestra Amazonía.
- Constitución Política de la República del Ecuador (2010).
- Demon, Jos (2010) *Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales*. Estudio no publicado, en proceso de revisión. FLACSO. Quito.
- DMQ www.quito.gov.ec/. [septiembre de 2010].
- DMQ (2010) *Plan de Intervenciones Urbanas*. www.quito.gov.ec/. [septiembre de 2010].
- Espín, María Augusta (2009) *La Presencia Indígena en la Ciudad: La Construcción del Indígena Urbano en el Barrio de San Roque*. Tesis de postgrado en el programa de Antropología. FLACSO. Quito.
- Espinosa, Simón (2010) *Breve reseña histórica de la ciudad de Quito*. www.quito.gov.ec/. [septiembre de 2010].
- Gómez, Álvaro (2009) *Pueblos Originarios, Comunas Migrantes y Proceso de Etnogénesis del Distrito Metropolitano de Quito: Nuevas Representaciones sobre los Indígenas Urbanos en América Latina*, Tesis de postgrado en el programa de Antropología. FLACSO. Quito.
- Guerrero, Andrés (2001) *Los linchamientos en las comunidades indígenas ¿La política perversa de una modernidad marginal?* Ecuador Debate 53. Quito.
- INEC, Censo de Población y Vivienda (2001).
- INEC, Ecuador en cifras. <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/nacionalidades.html#tpi=493>. [septiembre de 2010].
- INEC, Encuesta de Condiciones de Vida (2006).
- Jara, Holguer (2006). *Tulipe y la Cultura Yumbo: arqueología comprensiva del subtrópico*. FONSAL. Ecuador.
- Jijón y Caamaño, Jacinto (1997) *Antropología prehispánica del Ecuador*. 2^o edición. Abya – Yala. Quito.
- Kingman, Eduardo (1990) *Comunas Quiteñas*, Publicado en Revista Ciudad Alternativa.
- Kingman, Eduardo (1992) *Ciudades de los Andes: Homogenización y Diversidad*. Publicado en Ciudades de los Andes: Visión Histórica y Contemporánea. Eduardo Kingman compilador. CIUDAD. Quito.

- Martínez Valle, Luciano (1999) *La nueva ruralidad en el Ecuador*, Revista ÍCONOS N° 8.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ (2010) *Diagnóstico Situacional de los Indígenas Migrantes Residentes en el DMQ y de los Pueblos Originarios (estudio en proceso de ejecución, no publicado)*. MDMQ. Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ (2006) *Plan General de Desarrollo Territorial (2006-2010)*. MDMQ. Quito.
- Organización Jatun Ayllu. <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-6176.html>. [septiembre de 2010].
- Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - SPPC, *Plan Tierras* (2010).
- Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - SPPC, *Plurinacionalidad e Interculturalidad* (2010).
- SIDENPE – SIISE, Versión 2010.
- Swason, Kate (2010) *Pidiendo Caridad en la Ciudad: Mujeres y Niños Indígenas en las Calles de Ecuador*. FLACSO – ABYA YALA, Quito.
- UNFPA, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Estado de Situación* (2008) Quito.
- UN-HABITAT (2008) *El Derecho a la Vivienda, a la Ciudad y al Hábitat Sostenibles*, UN HABITAT – ECUADOR. Quito.
- UN-HABITAT (2009) *Vivienda para Pueblos Indígenas en Ciudades. Guía de Políticas de Vivienda para Pueblos Indígenas en Ciudades*. UN-HABITAT. Nairobi.
- Zamosc, León (1993) *Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana*. En *Sismo étnico en el Ecuador: varias perspectivas*. Tatzo, Alberto, Trujillo, Jorge R., Valarezo, Galo y Zamosc, León. Abya-Yala. Quito.

Ciudad de La Paz, una aproximación al proceso de urbanización

Elisa Canqui

Indígenas, suelo y vivienda

En las ciudades, los pueblos indígenas¹ difícilmente son visibles para los operadores de políticas, debido a que generalmente lo indígena se lo vincula a lo rural, arguyéndose una complejidad que no existe, por ejemplo en áreas de trabajo como vivienda o infraestructura. Para los estrategas y operadores de políticas públicas en estas áreas y otras, es difícil identificar aquello que se denomina *acciones socioculturalmente apropiadas*, cuando se refiere a la aplicación, en dichos instrumentos, de los derechos de los pueblos indígenas.

Este es el caso de Bolivia a pesar de que los datos nos muestran que un 62% de la población total es indígena, de ellos un 53% vive en áreas urbanas (INE, Censo 2003), y más del 50% se concentran en apenas cuatro ciudades: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz (INE, 2003), y los restantes también se ubican en ciudades, como Oruro, Potosí, Sucre, Cobija, Tarija y Trinidad. Esta nueva figura poblacional muestra que los pueblos indígenas han sido también afectados por los procesos de urbanización y migración del campo a la ciudad. Aunque las causas de este cambio sean diferentes respecto a los no indígenas, principalmente en la última década, es evidente que se requiere una definición e implementación de políticas diferenciadas.

1 Pueblos indígenas son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos (Martínez, 1987).

Por otro lado, este proceso migratorio, mayoritariamente forzado, plantea nuevos retos para los pueblos indígenas, pues la situación dentro de las ciudades no cambia su condición de ser diferente. Las grandes ciudades ejercen presión para que abandonen su cultura, perdiendo su lengua y sus costumbres. Esta presión de aculturación es fuerte y viene desde varios frentes: la escuela, el trabajo, el barrio y las relaciones personales. Así por ejemplo, los jóvenes son empujados a dejar su cultura, como una forma de aceptación en grupos de su edad; las mujeres y los hombres aceptan trabajos mal pagados; y los niños se insertan en la vida económica a una edad temprana.

En estos escenarios de reto singular, el derecho a contar con un suelo para acceder a una vivienda segura y adecuada se constituye en una de las prioridades de los pueblos indígenas que viven en las ciudades. La ausencia del Estado, como sucede en muchos países de Latinoamérica, supone una serie de travesías caracterizadas; primero, por los altos costos del suelo en áreas urbanizadas, manejadas por el mercado de tierras que definen los productos y los precios (se debe considerar que estas mismas normas no regulan el mercado informal de tierras); segundo, los requisitos exigidos para el acceso a crédito; y tercero, los estrictos requisitos de edificación que no consideran la utilización de las tecnologías de construcción de los pueblos indígenas (etnoingeniería), y cuyo incumplimiento disminuye las probabilidades de que los asentamientos informales se legalicen. En la actualidad, como antes, la vivienda en Bolivia todavía es un derecho privado y no un derecho humano, aunque en los últimos tres años se haya dado un cambio importante en cuanto a vivienda se refiere, pero no a la cuestión de suelo.

La relación de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios tradicionales constituye una parte fundamental de su identidad y espiritualidad. Se trata de una relación que está profundamente arraigada en su cultura y en su historia. Cómo se replica esto en los entornos ciudadanos, donde la *tierra urbana* tiene otros significados y desaparece bajo las construcciones, las instalaciones y los equipamientos; donde la cuestión de suelos queda eclipsada por la de vivienda, por los conflictos de inquilinatos, anticréticos, acceso a la escuela; y por la transformación mercantil de ese suelo, que ante una inversión de envergadura, se reduce a ser el asiento de esa construcción.

El *suelo urbano* –o *la tierra urbana*– que sirve de emplazamiento para la vivienda de los pueblos indígenas finalmente termina constituyéndose

en una conjunción de suelo y vivienda, en un bien no mercantil, que es la fuente principal para su sobrevivencia (vivienda-tienda de barrio) y el lugar donde se tejen las relaciones familiares, ofreciendo abrigo y alojamiento. A través de la actividad mercantil se fortalecen las relaciones barriales, de compadrazgo y convivencia con el otro. La vivienda, así como mantener animales en el campo, se convierte en una forma de ahorro y no de lucro.

Situación de la vivienda en Bolivia

El parque habitacional en Bolivia llega alrededor de dos millones de unidades de vivienda, de las cuales cerca del 30% ha tenido financiamiento de la banca privada²; el resto es producto de la autoconstrucción, sin apoyo o poco incentivo estatal. Alrededor del 68% de los hogares son casas, el 26,08% son habitaciones sueltas, y el 5,75% son departamentos. En cuanto a la tenencia, un 54,22% son propietarios de la viviendas, el 24,42% de la población accede a la vivienda por inquilinato, un 7,46% lo hace vía anticresis, el 0,46% accede a vivienda a través de un contrato mixto (anticrético/inquilinato), y un 8,85 % tiene vivienda vía cesión de parentesco.

Según estudios de proyección realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), para el año 2005 el déficit cualitativo (urbano y rural), debió llegar a 855 238 habitantes, y el déficit cuantitativo (área rural y urbana) debió alcanzar la cifra de 298 020. A este déficit cuantitativo, cada año se añaden treinta mil nuevos hogares que demandan un lugar donde vivir, de los cuales el 61,2% se encuentra en áreas urbanas y el 38,8% en áreas rurales. El ritmo de crecimiento de la vivienda en el periodo intercensal (1992 y 2001) llegó a 2,11%, porcentaje que está por debajo del crecimiento de la población (2,74%). De acuerdo a información del Viceministerio de Vivienda, el déficit cualitativo alcanza a cerca de un millón de viviendas, de las cuales el 67% está en el área urbana. Parte de este déficit podría ser resuelto fomentando el acceso a la vivienda vía mecanismos seguros de alquiler, anticresis y utilizando el excedente existente.

2 Los créditos para vivienda han sido orientados a los sectores medios-altos y altos de la sociedad; o han utilizado fondos privados administrados por los gobiernos de turno, orientados a los sectores medios y medios bajos (Renash, 2008).

Frente a este escenario marco de la vivienda en Bolivia, se debe considerar de manera particular las condiciones de vivienda de la población indígena urbana, cuyo déficit se orienta más al aspecto cualitativo que al cuantitativo. Así, las condiciones de hacinamiento en la vivienda indígena urbana supera en cuatro puntos porcentuales (28,5%) con respecto al hacinamiento en población urbana no indígena (24,2%). Un 19,3% de las viviendas presentan condiciones inadecuadas de abastecimiento de agua, frente a un 13% en las viviendas de la población no indígena. Las deficiencias de los servicios sanitarios en viviendas donde viven indígenas alcanzan a un 43% comparado con aquellas donde viven los no indígenas (34%) (SISPPI/Fondo Indígena).

Estos datos reflejan que las prácticas tradicionales de; primero, acceso al suelo (procedimiento rural o cuasi rural de adquisición de tierras en la periferia urbana, cuando menos en aquellas partes donde el régimen de la práctica consuetudinaria de los pueblos indígenas permanece vivaz); y segundo, autoconstrucción, continúan siendo las estrategias de los pueblos indígenas en las ciudades para contar con una vivienda y suelo. Según los expertos en vivienda, el problema radica en lo cualitativo. No obstante, las prácticas de construcción de los pueblos indígenas –donde el elemento *tierra* ha sido el principal material utilizado, tanto para las paredes, su revocado, techado, y demás– demandarían repensar los parámetros técnicos que califican la calidad de la vivienda. El uso de la tierra y la piedra como materiales de construcción tradicional y que forman parte de las tecnologías de construcción de los pueblos indígenas, hoy son considerados también como elementos nobles desde el punto de vista medioambiental.

Sistemas de producción de vivienda

Los sistemas de producción de vivienda, se podrían dividir en dos: un primer sistema bajo la concepción del mercado, mediado por la intervención del sistema bancario, cuyo aporte anual promedio se estima en nueve mil unidades de vivienda, dirigidas especialmente a sectores de ingresos medios y altos que cumplen con los requisitos para habilitarse como sujetos de crédito hipotecario; y un segundo sistema con base en la autoconstrucción, en el que utilizando distintas modalidades, se replican las prác-

ticas sociales de trabajo cooperativo, como el *ayni*³, empleadas en comunidades rurales para la construcción de vivienda y otras actividades propias del entorno rural. Este proceso de autoconstrucción se inicia con la obtención, más o menos formal, de un terreno donde construir. La edificación es progresiva y muchas veces se inicia con la propia producción de los materiales, como adobes y otros elementos que son elaborados en el mismo terreno.

En este último sistema, la dificultad mayor que se presenta es el obtener un terreno o un lote⁴ como condición previa y recurrente al hecho habitacional. Este hecho está ligado directamente a varios factores: los altos costos de la tierra, la informalidad del mercado de tierras, el contexto de pobreza e inseguridad laboral, y las enormes asimetrías entre indígenas y no indígenas en Bolivia. En 2006, la incidencia de pobreza extrema era más del doble en la población indígena (48,8%), si comparada con la incidencia en población no indígena, cuya tasa fue del 21,3%. (CEPAL, 2005).

Esta dificultad en el acceso a la tierra, problema al cual también se ven enfrentados los programas de vivienda, no presenta una solución a corto plazo⁵ y refleja la situación actual del mercado de la tierra, caracterizado por: propiedades en pocas manos privadas y sometidas a la especulación; un vacío en la definición de políticas de habilitación de suelos urbanos en el marco de una planificación municipal concertada; la informalidad en el acceso al suelo urbano, lo que genera altos niveles de inseguridad jurídica; y la construcción en lugares de alto riesgo ambiental y topográfico.

El mercado informal de terrenos y lotes en Bolivia es el producto de ocupaciones directas de suelo (terrenos sin ocupación anterior son tomados y se levantan viviendas en una sola noche), y de la compra a *loteadores* clandestinos (principalmente en áreas de riesgo). Los precios son definidos según lo establece internamente este tipo de mercado, sujeto a la

3 Práctica social que rescata ese principio de trabajo cooperativo de manera colectiva, comunitaria, adoptado además por instituciones, ya que fundaciones privadas y gubernamentales trabajan de manera mixta con este sistema, quienes aportan con materiales, asesoramiento técnico, equipos, maquinaria, y demás. Como contraparte los interesados, la comunidad, colocan la mano de obra y material local.

4 Para referirse al suelo para vivienda en áreas urbanas se utilizan también los términos terreno, lote, predios.

5 Los programas y proyectos de vivienda requieren que el solicitante cuente con terrenos con derechos de propiedad (Viceministerio de Vivienda, 2010).

influencia directa de especuladores que tienen acceso a información privilegiada sobre planes de expansión de vías y urbanizaciones, así como a la multiplicidad de reglamentaciones⁶. En muchos casos, estas reglamentaciones buscan mantener las tierras en usos agrícolas, cuando su valor económico en otros usos es superior; esto lleva a la venta clandestina a precios no regulados.

Algunas investigaciones muestran que gran cantidad de población vive en la informalidad. Por ejemplo en Cochabamba, donde las viviendas no formales ocupan tierras de reservas ecológicas, parques nacionales, así como áreas de riesgo, la informalidad alcanza el 70%. La Paz es otro ejemplo, con sus viviendas informales concentradas en las laderas, igual que sucede en El Alto y otras ciudades bolivianas. El fenómeno del mercado informal, así como las ocupaciones directas, está vinculado en gran medida, al clientelismo y los réditos políticos que se puedan conseguir (Clichevsky, 2000).

Lo anterior refleja los escasos resultados del sistema de catastro en la identificación clara de los derechos de propiedad. Esta identificación permitiría, a su vez, la reducción en los costos de transacción —y con ello la generación de riqueza— así como la modificación de la percepción de los derechos de propiedad como un mecanismo para facilitar el pago de impuestos a los Municipios. Por otro lado, el proceso de legalización/regularización masiva de los predios informales urbanos, impulsado en el marco de la ley 2 372, que establece un procedimiento para comprobar la posesión de buena fe, así como el tiempo requerido para contar con el derecho de propiedad, tampoco ha dado, a la fecha, los resultados esperados. Esto, principalmente porque la ley no ha podido controlar los procesos burocráticos en el registro de la propiedad en las oficinas de los Derechos Reales⁷. En este escenario de informalidad y de inseguridad jurí-

6 El derecho a la propiedad en Bolivia, está respaldado constitucionalmente y sobre esta base que ha conformado un sistema legal que establece las reglas de juego en torno a la propiedad. Estas normas a nivel urbano son razonablemente eficientes y han sido actualizadas mediante el DS 27957 del 24 de diciembre de 2004, introduce variantes de la propiedad urbana como la propiedad horizontal, el condominio, así como mecanismos de transferencia de inmuebles actuales como la venta con pacto de rescate y el arrendamiento financiero. Por otra parte, incorpora la aplicación del Folio Real para el registro legal de las propiedades, que permite un seguimiento a las sucesivas transferencias que se operan en cada inmueble, independientemente quien sea el eventual propietario.

7 La recolección de 34 denuncias de hechos de corrupción, 144 quejas por mal servicio o trato, y 99 sugerencias fue el 10 de Agosto del 2010 el resultado de una inspección efectuada por

dica, los pueblos indígenas ven una oportunidad para contar con una vivienda, aunque conlleve riesgos.

Orígenes de la ciudad capital y sus procesos de urbanización

La ciudad de La Paz es el asentamiento humano más importante del Estado Plurinacional de Bolivia, por su condición de sede del Gobierno. En una primera instancia, la ciudad fue fundada en el poblado de Laja, de donde, por razones estratégicas y de control demográfico de los originarios habitantes, fue trasladada a su ubicación actual. La historia nos señala que La Paz está situada dentro del territorio que perteneció al señorío aymara de Pacajes. Según la crónica de Sancho de la Hoz, esta ciudad fue fundada en el valle de Chuquiypapu, conocido por sus minas de oro. Esta misma crónica indica que habitaban en este territorio por lo menos quinientos indios, entre hombres y mujeres; de ellos, veinte obedecían al cacique Quirquincho y cincuenta al cacique Otorongo, quienes controlaban de manera efectiva que no hubiera robos de oro. Refiere la crónica que “la gente era muy doméstica y acostumbraba a servir al señor principal”. (citado en Escobari, 2001: 89). En resumen, podríamos señalar que la ciudad de La Paz fue, uno de los núcleos urbanos mandados a crear como parte de la política de reducciones implementada por los conquistadores, destruyendo los pueblos prehispánicos y creando nuevos núcleos urbanos o adecuando estos a los antiguos (Gisbert, 1988).

Esta adecuación al trazado en damero a partir de la fundación de la ciudad (20 de octubre de 1548) y que todavía permanece vigente, responde al modelo sobre el cual se trazaron los pueblos reducidos. Juan Matienzo, oidor de la Audiencia de Charcas, en 1567 en su obra Gobierno del Perú (Gisbert, 1988)⁸, describe este trazado, el mismo que responde a

funcionarios del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción en las oficinas de Derechos Reales en todo el país.

8 “En el capítulo XIV, del Gobierno del Perú, ...con respectos a la disposición urbana, indica que se ha de trazar el pueblo...por sus cuadras, y en cada cuadra cuatro solares, con sus calles anchas y la plaza en medio...La Iglesia este en la cuadra” Teresa Gisbert, 1988. La recolección de 34 denuncias de hechos de corrupción, 144 quejas por mal servicio o trato, y 99 sugerencias fue el 10 de Agosto del 2010 el resultado de una inspección efectuada por funcionarios del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción en las oficinas de Derechos Reales en todo el país.

la tendencia urbanística del Renacimiento que rescató el sistema damero propio de la civilización greco-romana, y que los españoles impusieron en todas las fundaciones de los núcleos urbanos. Así, La Paz, a su fundación, estaba concentrada en torno a la plaza mayor y no pasaba de más de tres manzanas (López, 1988). Lo que sí tenía el asentamiento era el rollo y la horca, símbolos del poder de la monarquía española. Un año después, el 14 de noviembre de 1549, Juan Gutiérrez Paniagua fue designado como alarife del diseño de la nueva ciudad, diseño que debería responder a las normas españolas, dispuestas por Matienzo.

En 1872, la implementación de la política reduccionista en todo su tenor, dispuso cambiar la vida tradicional de los ayllus al agrupar a todos los indígenas en sitios llamados pueblos de indios. En el caso de los vecinos del núcleo urbano de La Paz, se organizó a los ayllus en torno a lo que hoy es el barrio de San Pedro, donde se edificó una casa para la autoridad, una iglesia con atrio abierto, casas para los indígenas principales, una plaza mayor, y otras construcciones (Ríos, 2002). Así mismo, se dispuso que los indígenas cumplan con turnos de trabajo en las minas de plata de Potosí, mecanismo conocido como Mita⁹. Por otro lado, también se dispuso el pago de un tributo al rey por utilizar sus tierras.

En este marco, La Paz nació segregada cultural y espacialmente, pues bien podía haberse trazado la ciudad inicial en torno al villorrio ya existente, en lo que hoy es la plaza Pérez de Alonzo. No obstante, los españoles siguieron fielmente una de las disposiciones legales de Matienzo¹⁰, y decidieron trazar el damero separado del villorrio (Gisbert 1988) con un río haciendo de frontera, justificando esta segregación al señalar que el nuevo lugar era más templado y que existía una fuente de agua. Durante el crecimiento de la ciudad estas diferencias se mantuvieron. Las áreas de San Sebastián, San Francisco, San Pedro y Santa Bárbara formaron los asentamientos indígenas¹¹, donde los ríos se constituyeron en fronteras naturales, sin la necesidad de construir murallas.

9 Sistema de trabajo por turnos que se utilizó tanto en la época incaica como en la colonial y que establecía cuotas laborales que debían cumplir la población indígena tributaria.

10 La ley VIII (Recopilación de las Leyes de Indias), "señala, que los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras, y montes, entradas y salidas, y labranzas y un exido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles". La ley X, "que cerca de donde hubiere minas se procuren fundar pueblos de indios". (Gisbert 1988).

11 "Tres parroquias de indios, cuyas vocaciones son: San Pedro, que la sirven religiosos de San

El cuadro N.º1 muestra a manera de ejemplo, que esta posesión del territorio también se trasladó a la posesión de la población productiva indígena, que fue atada a un servicio doméstico y donde la mujer fue subordinada al escalón más servil del mercado laboral de esa sociedad colonial. Un 84% de las casas reconocieron tener control de uno a cinco servidores, 12% controlaba de seis a diez; cinco casas contaban entre 11 y 15 servidores, y las restantes dos tenían más de 16. Esta explotación desmedida de los indios tributarios era una realidad social que, a pesar de las Cédulas Reales que intentaron limitar la opresión indígena, implicaba continuos abusos por parte de los corregidores, subdelegados, curas, hacendados, obrajeros y caciques en las comunidades (Choque, 2008: 23).

Cuadro N.º 1
Casa de vecinos y promedio de sirvientes
(1869)

Registros	Cantidad de casas
1 - 5	180
6 - 10	25
11 - 15	5
16 - 20	1
20 - 25	2

Fuente: Gisbert (1988) [elaboración propia]

Pero ahí no terminaba la subordinación. Los españoles marcaron y observaron la diferencia de estratos desde el nacimiento. Los indígenas tenían *sus iglesias* y los españoles asistían a otras iglesias en las que ocupaban las naves principales, dejando a los mestizos y a los caciques indígenas acomodarse en los sitios laterales. En la Plaza Mayor, los indígenas no eran permitidos.

A medida que pasaba el tiempo, La Paz fue consolidando su ubicación estratégica. Si bien estaba exenta de la ruta que se había conformado entre Cuzco y Potosí, comercialmente se constituyó en el eje que representaba

Francisco, Santa Bárbara, patrona del obispado, y San Sebastián, que ambas las sirve un clérigo secular, y se practica en ella la lengua quichua y aymara” (Maurtua, 1906: 190). En la carta y memoria del Obispo Queipo se les denomina parroquias de las piessas (Maurtua, 1906: 66).

el comercio y trajín de productos entre *la ciudad de los reyes* (Lima) y *la ciudad de la plata* (Potosí). Esto se debió a su ubicación, en donde confluyen varios pisos ecológicos, posibilitando proveer de coca para el consumo de los indígenas (traída desde los Yungas), de caña de azúcar para el consumo de la ciudad, de frutas y demás productos de *panllevar*. Junto a esto, la presencia de industrias de ropa y paños de la tierra (producidos por los indígenas) contribuyó a darle a La Paz su especialidad productiva de exportación, integrando así la red de complementariedad que caracterizó el mercado interregional (Escobari, 2001: 46, 47) en las ciudades del Virreinato del Perú.

La significativa población indígena de La Paz, le dio otro toque particular, si bien la mita disminuía la población de los indígenas en los ayllus, esta reducción no impactó directamente en La Paz, pues conservó la característica de contar con los tributos más alto de la región (Ríos, 2002).

Algunos hitos importantes en la evolución de la ciudad

La Paz, como todas las ciudades de la colonia, tuvo que pasar varias etapas para llegar a ser lo que hoy es: una de las cuatro ciudades más importantes de Bolivia. La transición del siglo XIX al XXI se caracterizó por los esfuerzos modernizadores liberales, posteriormente republicanos y democráticos, buscando una participación que combine fuerzas del Municipio y del Estado Central a través del Poder Legislativo. Así por ejemplo:

Entre 1900 y 1915

Se construye la estación ferroviaria Guaqui-La Paz; se inaugura un servicio de tranvías para el transporte urbano de pasajeros; se canaliza parte del río Choqueyapu; se incorpora el tejido urbano a los barrios de San Jorge y Sopocachi, siguiendo un trazado ortogonal a partir de la actual Plaza Avaroa, estructurándose así la actual Av. Mariscal Santa Cruz; en 1913, comenzó la edificación del Hospital General, bajo la dirección del visionario arquitecto urbanista Emilio Villanueva.

El año de 1929

En este año se introduce el concepto de urbanismo gracias a algunas intervenciones: se construye la Av. Mariscal Santa Cruz, ruta troncal de la ciudad hasta nuestros días; se diseña la Av. Camacho y su prolongación en la Av. Simón Bolívar, como acceso a Miraflores, partiendo de la plaza del Obelisco; también se diseña el barrio de Miraflores, estructurado en torno a un gran eje verde central, la Av. Germán Busch, con dos plazas como remates. Por otro lado, se abre la particularidad del barrio (que hasta hoy se mantiene) como zona médica, administrativa, universitaria, deportiva, fabril, obrera y recreativa; también se diseña y se inicia la construcción del estadio Hernando Siles, de estilo Tiwanacota; en esta misma época se diseña el edificio conocido como *monoblock central* de la Universidad Mayor de San Andrés, punto de referencia de la capitalidad de la ciudad y parte integral de ésta.

Entre 1930 y 1940

Las nuevas burguesías dejan la humildad del aire colonial y el centro de la Plaza Mayor (hoy llamado Casco Urbano Central) y se establecen en un eje orientado hacia el sur de la cuenca. De esta manera se posibilita el desarrollo de los barrios residenciales de San Jorge, Obrajes, Calacoto y se consolidan los barrios de Sopocachi y Miraflores. Es también por estos años que la influencia francesa e inglesa dan su toque particular mediante la construcción de la Alameda (Gobierno Municipal de La Paz, 2009), hoy conocida como El Prado (véase fotografía N.º 1).

Fotografía N.º 1
El Prado, Macrodistrito Centro, ciudad de La Paz



Fuente: Gobierno Municipal de La Paz (2009)

Entre 1945-1950

Se establecen los barrios de Villa Bolívar, la Ceja, Villa Dolores Alto Lima, Ballivián, 16 de Julio, 12 de Octubre, Bolívar y Tejada; se crea el Consejo Central de Vecinos de El Alto, que impulsa la construcción del mercado Santos Mamani y las escuelas Iturralde y Ballivián, sobre cuya base, El Alto sería elevada a rango de ciudad años más tarde. En la hoyada surgen barrios como Villa Nueva Potosí, El Carmen, Alto Mariscal Santa Cruz, que es un reflejo de la urbanización de las zonas aledañas al casco central de ese entonces.

Entre 1951-1976

Este periodo de 25 años está caracterizado por la reforma agraria y la reforma urbana. En este lapso se da un importante crecimiento de la población urbana, que de 1950 a 1979 pasó de 267 008 a 635 283 habitantes, como producto de la implementación de la Reforma Agraria de 1952, debido a la

destino (Casanovas, 1981). Por otro lado, la ley de reforma urbana de 1955 que limitó la tenencia de suelos en áreas urbanas a diez mil metros cuadrados, obligó a los poseedores de grandes extensiones a vender sus predios en lotes pequeños, con lo que la gente migrante pudo acceder a terrenos para la construcción de vivienda; por ejemplo, el Barrio de Tacagua es el producto del loteamiento de una propiedad. En 1956 se consolida los incentivos a la vivienda popular de la mano del Código de Seguridad Social¹² a través del cual se autoriza la inversión del diez por ciento de las reservas del seguro de riesgos profesionales y de los seguros de invalidez, vejez y muerte, para préstamos individuales con garantía hipotecaria para construcciones de viviendas de interés social. Estas inversiones rentarán un interés no menor del ocho por ciento anual y serán amortizadas en un plazo no mayor a 15 años. Por ejemplo, el barrio de Pamphajasi, reconocido oficialmente en 1966, se consolida con los trabajadores de las empresas textiles; la Villa Adela y Primero de Mayo, en la Subalcaldía de El Alto, con trabajadores de la administración pública. En este periodo también se crea la Subalcaldía de El Alto (1969) y se inicia la urbanización planificada (1972).

Entre 1976-1990

En 1985, se producen dos hechos importantes que impulsan un cambio en la ciudad de La Paz, principalmente en el contexto político-institucional. El primer acontecimiento es la creación de una cuarta sección de la provincia Murillo: El Alto. Esta localidad fue elevada a rango de ciudad por ley 1014 de fecha 26 de septiembre de 1988, producto de movimientos vecinales que presionaron al Municipio de La Paz, principalmente por temas presupuestarios y por las diferencias sociales que en su momento se hacían visibles. El segundo hecho fue la implementación del decreto 21 060¹³, que incrementó el desempleo y los niveles de pobreza, obligando a los campesinos empobrecidos y a los mineros despedidos o *relocalizados* de las empresas estatales, a migrar a las ciudades para dedicarse a otras activida-

12 BO-L-19561214-2, del 14 de Diciembre de 1956.

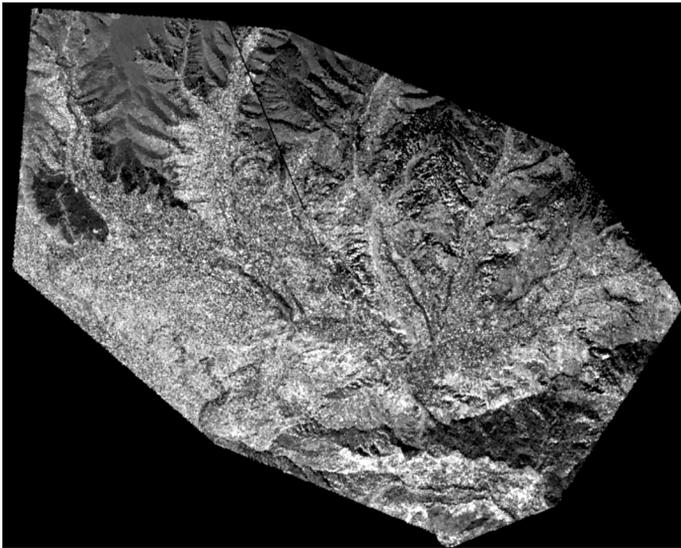
13 El decreto contempló las siguientes medidas: reducción del déficit fiscal, disminución de los gastos del Estado, incremento del precio de los hidrocarburos, congelamiento de los salarios, libre cambio de la moneda, reducción de los empleados estatales, libre contratación de personal y liberalización del mercado. En la economía, los resultados fueron positivos en cuanto al control de la hiperinflación; en contrapartida, el libre mercado perjudicó a muchas industrias nacionales.

des dentro de la economía informal, produciendo un crecimiento significativo de la ciudad e inclusive la creación de barrios específicos, como es el caso del barrio Minero consolidado en 1987 (compuesto por familias mineras en su mayoría).

La ciudad actual

La ciudad de Nuestra Señora de La Paz se encuentra en una zona con diversos pisos ecológicos, emplazándose a lo largo de una cuenca excavada del altiplano boliviano, al Oeste de la barrera climática que constituye la cordillera Real. Es la sección capital de la provincia Murillo del departamento de La Paz, limita al Norte con la provincia Larecaja, al Noreste con la provincia Caranavi, al Este con la provincia Nor Yungas, al Sureste con el municipio Palca, al Sur con los municipios Mecapaca y Achocalla, y al Oeste con el municipio de El Alto (véase fotografía N.º2 y N.º3)

Fotografía N.º 2
Aerofotografía de la ciudad de La Paz



Fuente: Gobierno Municipal de La Paz (2009)

Fotografía N.º 3
Vista panorámica de la ciudad de La Paz



Fuente: Gobierno Municipal de La Paz (2009)

La Paz, para facilitar los procesos de planificación, está dividida en nueve macrodistritos (siete en el área urbana y dos en el área rural) que contienen a 23 distritos. Como se aprecia en el mapa N.º 1, cada macrodistrito tiene una subalcaldía como unidad operativa en el territorio, lo que permite desconcentrar algunos servicios de la unidad central. La extensión de los macrodistritos y de los distritos del Municipio constan en el cuadro N.º 2. De los 21 distritos urbanos, los más extensos son Sur y Mallasa. Los más pequeños se encuentran en Cotahuma (distritos 5 y 6), el distrito 15 en San Antonio y los dos distritos del Centro (Gobierno Municipal de La Paz, 2009).

Cuadro N.º 2
Demográficos y territoriales según macrodistritos

Macrodistrito	Distritos	Cantidad de distritos	Superficie (Has)	Población	Densidad Hab/Ha
D.1: Cotahuma	3, 4, 5 y 6	4	1 610	153 655	96,48
D.2 : Max Paredes	7, 8, 9 y 10	4	1 333	225 250	163,70
D.3: Periférica	11, 12 y 13	3	2 605	187 887	72,24
D.4: San Antonio	14, 15, 16 y 17	4	2 259	140 533	62,43
D.5 : Sur	18, 19 y 21	4	6 415	134 441	19,91
D.6 : Centro	1 y 2	2	522	130 238	249,02
D.9: Mallasa	20	1	3 268	11 000	3,28
Total urbano		21	16 563	1 000 899	

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz (2009)

Cada uno de estos macrodistritos refleja la configuración del fenómeno urbano producto de la formación de cinturones periféricos de barrios pobres (las llamadas zonas marginales). Se trata de barrios con una fuerte característica étnico-cultural debido a la importante población indígena que allí radica y que mantiene un fuerte vínculo con sus zonas de origen. Los migrantes, generalmente indígenas, tendieron a mantener sus costumbres y tradiciones en la ciudad. Este fenómeno sustituyó a la sociedad congregada y compacta de la ciudad burguesa, por una sociedad dividida.

La migración alteró la densidad de población por hectárea; transformó la tradicional fisonomía de la ciudad colonial por masas de edificios en altura, viviendas en torre que acarrearón una nueva forma de vida, de relaciones y de arquitectura. En el casco urbano central la batalla continua es para preservar el patrimonio arquitectónico ante la presión por convertirse en una expresión de la cultura occidental y de las ansias de modernidad. Por el otro lado está el centro tradicional del macrodistrito Max Paredes, que involucra al mercado Rodríguez y la Garita de Lima, que se caracterizan por su actividad artesanal y comercial.

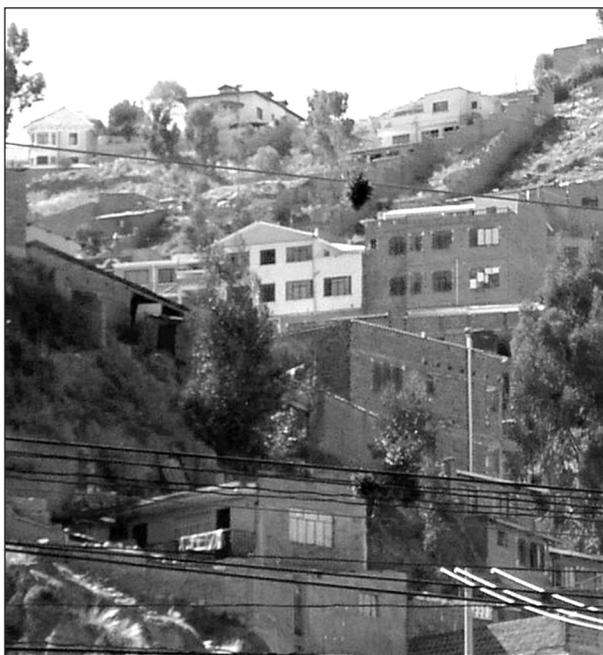
Dentro del casco urbano no pasa desapercibido la presencia de *conventillos*, como La Posada, ubicado en el barrio de Gran Poder y donde viven 150 inquilinos. Se trata de edificios viejos, en su mayoría del pasado siglo, que originalmente fueron casas de la elite paceña, pero que a partir de la década de 1930 y 1940, con el traslado de la clase alta hacia los nuevos

barrios residenciales, fueron abandonados por sus dueños o son administrados por terceros, quienes no realizan esfuerzo alguno para parar el continuo deterioro que los caracteriza. En muchos casos, los conventillos son grandes casonas de dos o más pisos, alrededor de un patio, cuyos cuartos son alquilados individualmente y son utilizados por familia enteras. Por sus características físicas –malas condiciones de vida, servicios públicos compartidos, alto grado de hacinamiento y poca privacidad familiar– los conventillos forman parte del submercado de viviendas para grupos de bajos ingresos (Lindert *et al*, 1999).

En la ciudad de La Paz se presentan dos polaridades: por un lado la zona sur, donde se estructuran los barrios residenciales como La Florida, Irpavi, Bolognia, Següencoma, Auquisamaña, Calacoto, Achumani, Aranjuez, que ante el crecimiento de la ciudad se han constituido en un nuevo centro financiero, económico y laboral; y por otro lado, los barrios en las laderas, donde la informalidad, los asentamientos precarios, las vías vehiculares y peatonales de tierra, el difícil acceso, la inexistencia de áreas verdes y de recreación, así como la falta de equipamientos sociales de educación y salud, es un denominador común.

Como por ejemplo, Cotahuma, se trata de un macrodistrito con una población de 158 mil habitantes distribuidos en 61 barrios. Ocupa una ladera del oeste de la ciudad (véase fotografía N.º4), cuya altitud varía desde los 3 500 a los 4 000 msnm, desprendiéndose entre cañadones y grandes hondonadas abiertas, por donde escurren las aguas subterráneas provenientes desde el altiplano paceño y de donde nacen, además, cinco ríos de caudal permanente: Arco Punku, Cotahuma, Janko Kollo, Tacagua y Niño Kollo (Red Habitat, 2007).

Fotografía N.º 4
Edificaciones en las laderas



Fuente: Gobierno Municipal de La Paz. 2009.

El escenario descrito, donde conviven dos visiones diferentes –separadas por los barrios–, con una articulación imaginaria basada en el intercambio comercial, de mano de obra, de culturas y espacios sociales, debe servir de base para que la administración actual del Gobierno Municipal de La Paz se plantee el constituirse en el Municipio de la diversidad, la integración, la productividad y la equidad; ser una ciudad de servicios financieros, turísticos, comerciales y administrativos, de producción artesanal e industrial competitiva, de gente solidaria y comprometida, respetuosa de sus culturas y medioambiente, gobernada con autoridad democrática y transparente (Gobierno Municipal de La Paz, 2009).

Absorción de los asentamientos indígenas urbanizados

La Paz, como otras ciudades en Bolivia nació¹⁴ y se expandió absorbiendo los asentamientos de hacendados y de los ayllus indígenas como Achachicala, Munaypata, Chijini, Pura, Sulkani, Pampahasi, Cachi y Putuputu. Estos ayllus habían elegido este sitio no solo porque la hondonada, ríos y manantiales brindaban mejores pastos y menos frío que en el altiplano, sino también porque, según la mitología, se consideraba que en el Illimani moraba el dios Virachocha (Ríos, 2002).

La familia básica aymara vivía en una casa rústica, unicelular (Gisbert, 1988) y rodeada de su campo de cultivo. Esta Familia estaba integrada a un ayllu o reunión de familia con un tronco común, cuya filiación por sangre se realizaba en relación a la *cullaca* o hermana mayor. La *cullaca* asumía la representación y responsabilidad del ayllu. La autoridad se concentraba en un concejo de ancianos.

Si se da una mirada a los nombres de los barrios actuales, muchos de ellos aún mantienen su nombre en aymara, o por lo menos mantiene la base en lengua aymara. Algunos ejemplos: Kochapampa (llanura con vertientes o con lagunas), Chijini (con pasto), Churupampa (explanada de caracoles), Kaikoni (piedras deslizantes), Kjillikjilli (cuervos rojizos), Llojeta (deslizado), Munaypata (lugar alto para enamorados), Calacoto, derivado del aymara *qala K'hota* (laguna con piedras), Achachicala, que proviene de *achachiq'ala* (piedra vieja o piedra antigua) y Laikakota, derivado de *laikak'hota* (laguna de brujos)¹⁵.

La ampliación de la frontera urbana se dio en la etapa republicana, pues en la colonia era prácticamente imposible que un indígena decidiera migrar a la ciudad, dado que la falta de patrimonio personal les impedía empezar en otro lugar y si lo hacía, corría el riesgo de ser apresado o ser destinado a la servidumbre. Los indígenas *ruralizados* fueron totalmente excluidos de los beneficios del desarrollo económico de los criollos, blancos y mestizos. La única manera que quedó disponible a los indíge-

14 Con esta concepción de la historia discrepa el escritor costumbrista Antonio Paredes Candia, para quien aquel día no hubo una fundación, sino una posesión territorial efecto de la conquista, porque *sólo se funda lo que no existe*. Chuquiapu Marka era un pueblo chico antes de 1548. Se lo consideraba, junto a Tiwanaku, una de las Wiñaymarkas o capitales madres. En aquellos días, la parte más habitada era los alrededores de lo que hoy es la plaza Alonso de Mendoza.

15 La recopilación se detalla en una monografía histórica, editada en 1948 por el Comité Pro IV Centenario, en el capítulo escrito por Federico Diez de Medina.

nas para ganar dinero y generar algún patrimonio personal o familiar fue el trabajo minero y eso impedía su traslado a la ciudad.

Por otra parte, los cambios de 1952 (la Reforma Agraria) *campesinaron* a los pueblos indígenas que vivían en el área rural y *mestizaron* a los que migraban a la ciudad. Si bien esto facilitó la incorporación acelerada de los mestizos de las ciudades a la clase criolla y los forzó a vivir dentro de un régimen monetario —donde el valor de la persona era el de su dinero—, para los pueblos indígenas implicó la pérdida gradual de su identidad, al punto de ocultarse detrás del término mestizo para ser aceptado dentro de una sociedad tradicionalmente colonial. Sin embargo, las migraciones a las ciudades fueron acelerándose a partir de 1952 debido a que las propiedades agrarias transferidas durante la Reforma Agraria no eran productivas o su producción no era suficiente por el reducido espacio de un minifundio. Tampoco se debe olvidar que ayer como hoy, la ciudad se constituía en una alternativa de vida diferente.

El problema productivo de los minifundios se agudizaría a través de los años hasta llegar a la realidad que se nos presenta en estos días, en la que existen familias con derecho a un solo *surco* dentro de la parcela de cultivo, por ejemplo en el sector del Lago Titicaca, situación que indirectamente les obliga a migrar de forma definitiva a la ciudad.

Migración: sus motivos

La migración campo-ciudad, pese a los beneficios que reporta para la población urbana, en tanto mano de obra barata, servidumbre, productos agrícolas diversos y a bajos precios, es un fenómeno tolerable pero discriminatorio en extremo. Los indígenas aún son vistos como cargadores¹⁶, personas para la servidumbre y otros trabajos relacionados con los servicios. Si bien esta visión neocolonial ha cambiado en algo, todavía subsiste en amplios sectores de la población esta suerte de colonialismo interno que demanda comprensión y entendimiento por parte de los propios indígenas arguyendo que “estos —refiriéndose a los indígenas— son los que no quieren entender las políticas de su incorporación en la que se esfor-

16 Los indígenas que son contratados en los mercados como personas de carga reciben una paga que oscila entre los Bs 2 y Bs 5.

zaron los gobiernos, y todavía se esfuerzan algunas gobernaciones y las ciudades capitales” (Vacaflor, 2003).

La Paz, como muchas ciudades importantes, es producto de la migración interna, ya sea de ciudad a ciudad, o del campo a la ciudad (esta última, caracterizada por la migración indígena, principalmente). Si bien para Blanez, Calderón, Dandler, Prudencio y Lanza (1984), la migración campo-ciudad resultaba en gran medida de la búsqueda, ampliación y complementación de nuevas estrategias de sobrevivencia, la realidad mostró que en la década de 1970 las causas de la migración indígena a las ciudades estaban vinculadas, como en el siglo actual, a la pérdida de sus territorios ancestrales y a las condiciones de pobreza. Dentro de este escenario migratorio de los pueblos indígenas hacia las ciudades, existen diferentes tipos de migración: voluntaria, involuntaria, temporal, permanente, rural-urbana, urbana-rural, urbana-urbana y hasta circular.

La migración en La Paz se visibiliza en tres hechos que diferencian el caso de esta ciudad frente a otras: en primer lugar, es común encontrar en casi todos los barrios a hablantes de lenguas indígenas (aymara y quechua, principalmente); segundo, el uso de la vestimenta tradicional de las mujeres aymara y quechua (la pollera); y tercero, las fiestas barriales que replican en muchos de los casos las fiestas patronales de las provincias.

Por otro lado, La Paz es un lugar tradicionalmente atractivo para la migración de los indígenas. Históricamente se podría explicar este fenómeno debido a que la fundación de la ciudad se dio en medio de los ayllus y paulatinamente las poblaciones indígenas que vivían en estos espacios fueron absorbidas. Esto podría generar un cierto grado de familiaridad entre los nuevos migrantes, a pesar de la notoria división de los barrios de los colonizadores y los colonos. A lo largo de los años, La Paz ha cobijado a las personas sin importar su lugar de procedencia y los conflictos interculturales han sido suavizados con la apertura de espacios sociales que han facilitado la convivencia de diferentes grupos, tal es el caso de la *Feria de las Alasitas*¹⁷, la *Fiesta de Gran Poder*¹⁸, la *Feria de la Uyustus*¹⁹ y

17 La Feria de Alasitas es la presencia de objetos pequeños manufacturados artesanalmente. Estas miniaturas son trabajos que copian objetos de tamaño real: casas, vehículos, comestibles, víveres, herramientas, instrumentos musicales, etc. La gente que compra los objetos posee la creencia de que las miniaturas adquiridas se proyectarán durante el año haciendo realidad la adquisición de objetos verdaderos (de tamaño natural). El vocablo “alasitas” deriva del verbo aymara “alathaña” que significa comprar. El término “alasitas” equivale a “cómprame” que tiene sonoridad en diminutivo. Fiesta, de expresión cultural y religioso, que tiene su presencia en las calles que se

el Mercado Rodríguez²⁰. A esta especificidad, que no parece nada particular con respecto a otras ciudades como Potosí y Oruro, se suma el hecho de ser la ciudad sede del gobierno, y que ofrece oportunidades laborales, no solo para aquellos que vienen de otras ciudades (inclusive del exterior), sino también para los indígenas, ocupando los clásicos puestos a los cuales ellos pueden acceder, como son el trabajo doméstico, la jardinería, la portería, la limpieza, el cuidado de niños, entre otros. Además, el comercio informal siempre es una alternativa para aquellos que cuentan con un poco de capital.

Tipos de migración y sus causas

Las migraciones pueden ser voluntarias o involuntarias, aun cuando en realidad la experiencia demuestra que se puede abarcar elementos de una y otra. Los migrantes indígenas que se desplazan *voluntariamente*, lo hacen por razones de trabajo, de reunificación familiar, educación, mejor acceso a los sistemas de salud, entre otros; sin embargo, si se observa desde el lado conceptual de las migraciones forzadas, muchos de los desplazamientos de indígenas contienen elementos de este tipo de migración.

En un país como Bolivia, donde los pueblos indígenas tradicionalmente fueron excluidos de la vida económica, social, cultural y político-organizacional, los factores causantes de migración *voluntaria* están articulados estrechamente con esa exclusión. La escasez y mala calidad de las tierras, el deterioro ecológico de los territorios que habitan, la presión demográfica, el caciquismo y la explotación, los conflictos políticos y

va apropiando de los espacios públicos calles y avenidas, el patrono de esta fiesta es el Señor de Jesús de Gran Poder.

- 18 Fiesta, de expresión cultural y religioso, que tiene su presencia en las calles que se va apropiando de los espacios públicos calles y avenidas, el patrono de esta fiesta es el Señor de Jesús de Gran Poder.
- 19 Mercado en la calle, espacio donde cientos de artefactos culturales confluyen, desde el trueque precolombino, las revendedoras, los electrodomésticos de última generación (televisores HD, computadoras, celulares, *llanthuchas* (o toldos de venta), ropa, contrabando, *p'ajpacos* (o charlatanes), librecambistas, entre otros, abierto sábados y miércoles.
- 20 Mercado en la calle donde la población encuentra los productos de la canasta familiar (frutas y verduras), y donde los sábados y miércoles los productores llevan sus productos de la zona de Río Abajo, días en los cuales el intercambio del productor al consumidor, sin intermediarios, es la característica principal.

sociales, la falta de apoyo al campo y la falta de fuentes de empleo, son los causantes que sobresalen en los análisis referidos a la migración.

La migración permanente

Este tipo de migración está caracterizada porque el migrante indígena cabalga entre ambos mundos: el de la ciudad y el de su comunidad de origen. Aunque la vivienda, la familia y el trabajo estén en la ciudad (lo que muestra un escenario de residencia definitiva), no es raro ver que los migrantes indígenas que cuentan con trabajos fijos hagan coincidir sus vacaciones con la época de siembra y las fiestas patronales²¹. Es posible que no mantenga una vivienda en la comunidad, pero la de la familia paterna o materna, hermanos, hermanas, aún son el vínculo con el pueblo y la comunidad.

Esta movilidad entre campo y ciudad está una característica principal de los indígenas urbanos viviendo en las ciudades, pues la movilidad les permite mantener sus derechos colectivos, derechos que está articulado a la pertenecía a la comunidad y su derecho a la tierra. Las deberes que del ejercicio de este derecho colectivo son (i) producir de manera directa o indirecta la tierra, la tierra debe cumplir la función económica y social; (ii) cumplir con las responsabilidades dentro la comunidad; y (iii) mantener los vínculos con la comunidad.

El primer deber mencionado, implica la continuidad de las prácticas agrícolas, pecuarias y/o forestales en los terrenos y parcelas a los cuales tienen derecho. Si no se realiza directamente el trabajo, se delega a algún familiar o se paga. Sin embargo, el sistema no monetario es el que prevalece, como es el caso del sistema *al partir*²², cuyo uso es muy frecuente. Estas estrategias no solo permiten mantener el derecho al territorio, sino también complementar los ingresos económicos, pues del producto de las cosechas, una parte se destina al autoconsumo, y la otra parte va para la venta –en el caso de los excedentes–.

21 La fiestas patronales son una muestra de las tradiciones nacionales y conjugan elementos simbólicos de tradiciones occidentales y las de origen indígena. Expresan muchas de las ideas y de las concepciones bolivianas sobre la religión y la cosmovisión, propiciando la convivencia social. Ayuda a la personas a satisfacer sus necesidades espirituales, sociales, entre otras. Generalmente gira en torno del *santo* del pueblo.

22 Forma de sociedad, a través de la cual una persona tiene a su cargo ganado de terceros (de parientes, de gente del pueblo, asalariados, y demás), que cuidan y que reciben como retribución la mitad de las crías de ese año. El cuidado del ganado se realiza en tierra colectiva.

El segundo punto mencionado –en relación al cumplimiento de las obligaciones comunales aun cuando no viva permanentemente en la comunidad– implica el asistir a las reuniones, el ser *preste* o *pasante*²³ en la fiesta patronal cuando el *turno*²⁴ le señale, e incluso ser autoridad. Estas responsabilidades, en la mayoría de los casos, se cumplen desde la ciudad con viajes a la comunidad los fines de semana. Si no se cuenta con un empleo fijo, el indígena debe organizar su tiempo para permanecer en la comunidad (según las prioridades) por el tiempo que dure su rango de autoridad (generalmente un año).

Por último, y no menos importante, la presencia en las fiestas patronales o cualquier otro evento que demande su presencia en la comunidad (encuentro deportivo, matrimonio, bautizo, carnavales, *killpa*²⁵ u otro), fortalecerá los lazos comunitarios, y no solamente con los que viven todavía en el área rural, sino también con los que viven en las ciudades. No es raro encontrar en estas fiestas o en campeonatos de fútbol a migrantes de todas las ciudades, tanto de Bolivia como del exterior. Esta vinculación con la comunidad principalmente se da en migrantes de primera generación, lo que no sucede con los migrantes de segunda generación. Existe también una diferencia generacional con respecto a la actitud del migrante indígena: los jóvenes migrantes fácilmente tienden a perder su identidad, en cambio aquellos que han migrado a una edad avanzada será difícil que pierdan el vínculo con su comunidad, y la práctica de ritos y costumbres dentro la vivienda.

Las migraciones temporales

Estas migraciones están caracterizadas porque se originan en la búsqueda de mayores oportunidades de empleo y mejoramiento de la calidad de vida (Crespo, 2000). Está ligada también al ciclo agrícola-pecuario y se da en dos momentos: el primero después de la cosecha, y el segundo, luego de la siembra (donde la demanda de mano obra familiar disminuye y/o puede

23 Nombre con el que se denomina a la persona que hará todos los gastos en la fiesta en la que el estará a cargo de los gastos de bebida, música, comida, toda la atención. Todos los miembros de la comunidad tienen que ser prestes en algún momento para ser considerados personas de gran prestigio y respeto todos compiten para ganar y atender mejor que su antecesor.

24 Parte de la lógica del don y la reciprocidad, a través del cual se eligen una persona de la comunidad como *preste* de la fiesta patronal.

25 Consiste en el marcado de los animales cortándoles un pedazo de oreja.

ser reemplazada con la de uno de los hijos). Las redes familiares, sociales y comunales funcionan como punto de articulación campo-ciudad, vínculo que facilita una vivienda y trabajo temporal. Estas redes familiares y sociales abarcan varios tipos de vínculos familiares, comunitarios y generacionales y no necesariamente comprenden personas de un mismo nivel socioeconómico. Por ello, es posible que dentro de un mismo grupo familiar, y comunitario, asentado en los barrios, haya personas que ocupan diferentes nichos laborales, ocupacionales y socioeconómicos. En muchos casos, este tipo de migración puede convertirse en permanente.

*Las migraciones forzadas*²⁶

Están ligadas principalmente con los procesos de desarrollo de los países, marcados en el impulso de megaproyectos. Es posible que en el caso de La Paz la incidencia no sea tan obvia, pero los pueblos indígenas del norte de la ciudad²⁷ han enfrentado la presión del crecimiento de las fronteras agrícolas y ganaderas, la presencia de colonizadores (en algunos casos también indígenas), contaminación de aguas, la creación de áreas protegidas, y últimamente las exploraciones hidrocarburíferas. Todos estos elementos han generado el desplazamiento forzado hacia los centros poblados y la ciudad, además de conflictos internos dentro las comunidades (CPILAP, 2010).

Por otro lado, dentro de las migraciones forzadas se ubican las *migraciones climáticas*, que se dan cuando las personas se ven obligadas a buscar otros lugares para vivir en función de la degradación del planeta. Entre las principales causas ambientales que determinan la migración tenemos la desertificación, deforestación, degradación de la tierra, inundaciones, sequía, entre otros.

Resultaría osado traducir y encuadrar en cifras este panorama de la migración de los indígenas en la ciudad de La Paz. Ni los datos del censo

26 El desplazamiento forzado de poblaciones siempre tiende a provocar crisis, aun cuando sea necesario como parte de programas de desarrollo amplios y benéficos. Constituye una profunda ruptura económica y cultural para todos los afectados. La dislocación rompe los patrones de vida y la continuidad social; desmantela los modos de producción existente, desorganiza las redes sociales, causa el empobrecimiento de gran parte de los desarraigados, amenaza su identidad cultural e incrementa el riesgo de problemas de salud y epidemias.

27 En el norte del departamento de La Paz viven los pueblos indígenas Tacana, Mosenen, Chiman, Esse Eja, Leco, y Quechua-Tacana (Central de Pueblos Indígenas de La Paz – CPILAP).

2001, ni los anteriores, reflejan este contexto. Si bien las preguntas referidas a este punto han sido mejoradas en los dos últimos censos (1992 y 2001), con respecto al de 1976 sería difícil, por ejemplo, traducir en cifras y categorías las respuestas de un migrante indígena desplazado entre dos lugares diferentes en los cinco años anteriores al censo, dos veces cada año; o cuando el encuestador se encuentra con un indígena que en el momento de la encuesta está en la comunidad, en su casa, y el encuestador da por entendido que la persona vive permanentemente allí y obvia la pregunta. Otro punto que no se puede dejar de mencionar, es la decisión que tomaron muchos migrantes para el Censo 2001, de viajar a sus comunidades con el fin de incrementar el registro de personas y con ello aumentar los recursos de coparticipación que se asigna a los gobiernos municipales²⁸.

Realidades comunes de los pueblos indígenas en la ciudad

La situación de los migrantes indígenas –por sus condiciones de pobreza, analfabetismo, por su poca o nula escolaridad, monolingüismo, falta de capacitación técnica, y la carga de una historia de identidad que los estigmatiza como *indígenas*– los hace especialmente vulnerables ante corrientes comunes dentro las ciudades como es el vandalismo, alcoholismo, drogadicción, narcotráfico, prostitución, entre otros. Redes de tráfico y trata de personas aprovechan la escasa información con la que muchos migrantes cuentan acerca de los *peligros de la ciudades*, y los vuelven uno de sus blancos predilectos. Por otro lado, su situación de migrante implica también el desafío de lograr un espacio dentro de la ciudad como sujeto de derechos, en un espacio donde precisamente sus derechos particulares como indígenas son ignorados a partir de la estructura misma de conformación de la ciudad y en la prestación de servicios por parte del Gobierno Municipal de La Paz.

Los indígenas que se establecen en las ciudades o que crean vínculos permanentes con ellas, en la mayoría de los casos, se incorporan a ámbitos laborales y sociales donde la dimensión indígena de su identidad no tiene relevancia. A sus empleos asalariados entran en las mismas condicio-

28 La ley de Participación Popular (1551), asigna los recursos de coparticipación por el número de habitantes.

nes que el resto de los trabajadores contratados, es decir, como trabajadoras del hogar, albañiles, porteros, ayudantes de costura y comerciantes ambulantes; puestos de trabajo éstos cuya remuneración no sobrepasa más allá del mínimo nacional.

Otra particularidad es la replicación del trabajo familiar, característica de las comunidades donde cada miembro de la familia cumple una función. Así, por ejemplo, se ve que, mientras el hombre o la mujer, jefe de familia, se ocupa de la venta de los productos, los hombres jóvenes pueden atender puestos ambulantes, otros pueden contar con trabajos eventuales, y los niños mayores se quedarán en la casa al cuidado de los niños pequeños.

Sin embargo, también es cierto que muchos indígenas, dentro de la ciudad de La Paz, han sido capaces de sobrellevar las limitaciones que la sociedad no indígena ha creado sutilmente sobre ellos para continuar con el coloniaje y no reconocer el aporte económico e intelectual de muchos de ellos. Este aspecto es invisible inclusive para los propios indígenas, que en algunos casos se ocultan intencionalmente. Este es el marco con el que se puede entender la fiesta de Gran Poder, explicada por muchos antropólogos como la aplicación de la redistribución de la riqueza, tradicionalmente practicada dentro de las comunidades y familias indígenas que viven en la ciudad.

Finalmente, para las mujeres indígenas, la migración acrecienta su vulnerabilidad, por su condición de género, por ser pobres e indígenas. A estos factores se suma un cuarto: la condición de migrante. En primer lugar, la barrera del idioma, los índices de monolingüismo tienden a ser mayores en las mujeres, lo cual les representa un gran obstáculo a la hora de desenvolverse en la nueva sociedad. De la mano del monolingüismo viene el analfabetismo, que afecta en mayores proporciones a las mujeres, y el desconocimiento de los derechos de las mujeres. Esta situación la empuja a encerrarse dentro la familia, y en el campo laboral, al acceso a los empleos peor remunerados y precarios.

Al mismo tiempo, la mujer es quien debe lidiar con el espacio del hogar y la crianza de las y los hijos en un ambiente hostil y xenófobo. Es la mujer quien vive más de cerca el racismo que impera en las escuelas y los hospitales. Además, el difícil acceso a los servicios de salud afecta particularmente a las mujeres, sobre todo en lo que respecta a su salud sexual y reproductiva. Por otro lado, las mujeres indígenas adolescentes y jóvenes son doblemente vulnerables, ya sea al entrar en el mercado ilegal del

trabajo sexual, o como trabajadoras del hogar, aún hoy en día, se puede ver jóvenes indígenas trabajando los domingos al cuidado de niños junto a la familia para la que trabaja, aunque, según la ley, este es su día libre.

Diagnóstico cuantitativo de la ciudad de La Paz

Población

Según información del INE (2003), la población indígena de 15 años o más que se autoidentifica como perteneciente a algún pueblo indígena asciende a 293 191 personas (37,33%), de las cuales el 50,16% se autoidentifica como aymara. Esta población está asentada en proporciones similares en todos los macrodistritos, exceptuando el Centro que muestra una acentuada concentración poblacional aymara que sobrepasa el 85% (véase cuadro 3).

Cuadro N.º 3
La Paz: Autoidentificación étnica de la población de 15 años de edad y más,
por sexo, según macrodistrito

Macrodistrito	Quechua		Aymara		Otro nativo		Ninguno	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Macrodistrito Cotahuma	6,66	7,49	65,54	64,16	0,72	0,64	27,07	27,71
Macrodistrito Max Paredes	10,79	11,79	50,67	48,53	1,31	1,33	37,07	38,34
Macrodistrito Periférica	11,70	13,23	51,85	49,66	1,09	1,06	35,35	36,05
Macrodistrito San Antonio	7,50	7,99	38,84	41,39	1,62	1,59	52,03	49,03
Macrodistrito Sur	5,82	5,70	53,87	55,09	1,39	1,27	38,93	37,94
Macrodistrito Mallasa	13,80	13,63	25,38	27,49	2,62	2,47	58,20	56,42
Macrodistrito Centro	3,21	1,32	86,53	88,47	0,66	0,66	0,10	9,55

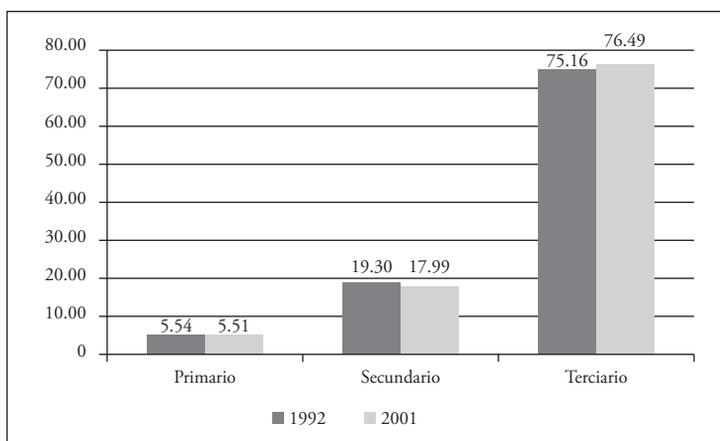
Fuente: Gobierno Municipal de la Paz (2006) [elaborado con base en datos del censo 2001].

Empleo - trabajo - ingreso

La población indígena en la ciudad de La Paz presenta, en el aspecto laboral, una cierta heterogeneidad aunque con una clara tendencia a la concentración en las actividades terciarias, es decir, en la prestación de servi-

cios a personas y empresas. Entre el censo de 1992 y el de 2001, estas actividades han aumentado, en detrimento de las actividades primarias y secundarias (véase gráfico N.º 1).

Gráfico N.º 1
Ciudad de La Paz: distribución de la población indígena/empleo



Fuente: Sistema de información Sociodemográfica de pueblos y poblaciones indígenas, Fondo Indígena-CEPAL (Censo 2001) [Elaboración propia]

La heterogeneidad a la que se hacía mención se explica por la presencia de trabajadores indígenas en un abanico de rubros y áreas. No obstante, se pueden clasificar en tres tipos de trabajadores: en primer lugar, aquellos de muy baja remuneración (empleados por horas o por producto como es el caso de los cargadores en los mercados, ayudantes de cocina y el comercio informal ambulante²⁹); en segundo lugar aquellos con empleo fijo, pero con una remuneración que no sobrepasa la del mínimo nacional (aquí entran todas las actividades catalogadas como terciarias); y tercero, los trabajadores de la administración pública, cuyos ingresos varían, de acuerdo a la institución y la formación de cada persona. Más allá de esta clasificación, existe otro segmento de población indígena que está inserta en el mercado formal y en el área microempresarial, cuyos ingresos son inclusive mayores al promedio nacional.

29 Aproximadamente, 14 mil comerciantes ambulantes en la Ladera Este de la Ciudad de La Paz.

En la misma tónica, los ingresos también son heterogéneos al oscilar entre el pago de un jornal de Bs 50, el salario mínimo nacional de Bs 679,35 e ingresos superiores a dos mil dólares. Este escenario se replica a nivel nacional, donde el ingreso promedio por hogar es de 429,69 dólares/mes. De la población total de Bolivia, un 6,82% tiene ingresos inferiores a cincuenta dólares, y más del 46% de las familias no alcanzan los 150 dólares. En el otro extremo, un 8,2% de las familias obtienen un ingreso mensual superior a un mil dólares y un 0,48% mantiene una renta superior a los dos mil dólares.

Educación y salud

La situación de salud y educación para los pueblos indígenas fuera o dentro de las ciudades tiene una marcada diferencia con la población no indígena, por ejemplo, hay más probabilidades de que los niños y niñas indígenas, al llegar a la escuela, estén hambrientos, enfermos y cansados. La discriminación étnica y cultural en las escuelas es un obstáculo importante para la igualdad de acceso a la educación; también es la causante del bajo rendimiento y del incremento en la tasa de deserción escolar. Las niñas indígenas, en particular, enfrentan problemas difíciles relacionados con el ambiente poco acogedor en las escuelas. En el tema de salud la situación no es diferente, la calidad de atención, los sistemas privados, el desconocimiento de la medicina tradicional, estratégicamente ha excluido a los pueblos indígenas del acceso a los servicios de salud.

En la ciudad de La Paz, un 89% de los jóvenes indígenas de 15 a 19 años culminaron la primaria, en comparación con un 94,1% de jóvenes de la misma edad no indígenas. Este porcentaje es mayor con respecto al porcentaje nacional (únicamente en áreas urbanas) que llega al 81,5%. Sin embargo, si bien las niñas indígenas entre seis y once años tienen las mismas probabilidades de ingresar a la enseñanza primaria que los niños indígenas (96,4 % y 96,6%, respectivamente), solo un 85,3 de las niñas terminan la escuela primaria, en comparación con los 89,4% de niños. Esto muestra la realidad de las niñas indígenas en el área rural, quienes son separadas de la escuela cuando los medios económicos no permiten la continuidad de los estudios, privilegiando la permanencia de los niños. Esta práctica se replica en el área urbana, en donde el porcentaje de fina-

lización de estudios primarios para las niñas no indígenas alcanza el 93%, frente al 95,2% de los niños (véase cuadro N.º 4).

Cuadro N.º 4

Municipio de La Paz.

Jóvenes de 15 a 19 años que culminaron la primaria y alfabetización, según condición indígena, censo 2001 (porcentajes)

	Tasa de asistencia escolar de la población de 6 a 11 años (en porcentajes)		Población de 15 a 19 que termina la educación primaria (en porcentajes)		Tasa de alfabetización de la población de 15 a 24 años (en porcentajes)	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Hombre	96,6	96,9	89,4	95,2	99,7	99,6
Mujer	96,4	96,9	85,3	93	98,5	99,2
Ambos sexos	96,5	96,9	89	94,1	99	99,4
Nacional	95,8	95,4	81,5	89,4	97,5	93,7

Fuente: Del Popolo, et al (s/f) [Elaborado sobre la base de procesamiento especial de los microdatos censales]

La probabilidad de morir antes de los cinco años es menor en los niños que no son indígenas respecto de los que son indígenas, con valores que superan los 64 por 1 000 nacidos vivos. La mortalidad de la niñez, muestra datos que superan el 82 por 1 000 nacidos vivos, con respecto a los 68 por 1 000 nacidos vivos no indígenas (véase cuadro N.º5).

Cuadro N.º 5

Mortalidad en la infancia y la niñez, indígenas y no indígenas

Ciudad de La Paz, ronda de censos 2001

(por un mil nacidos vivos)

	% mortalidad en la infancia		% mortalidad en la niñez	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
La Paz	64,7	54,51	82,6	68,1
Nacional	63,3	50,5	81	62,9

Fuente: Del Popolo, et al (s/f) [Elaborado sobre la base de procesamiento especial de los microdatos censales]

Estos datos muestran la calidad de vida de las familias indígenas que viven en la ciudad de La Paz, cuyas condiciones aunque prevenibles, como la nutrición y la atención médica adecuada, están siendo descuidadas. Ello también explicaría los valores mayores al promedio nacional.

Por otro lado, el acceso a los servicios de salud que enfrentan los indígenas que viven en la ciudad está centrada principalmente en la calidez de atención de los servicios, lo que no implica solamente el trato a los usuarios, sino también las escasas horas de atención por parte de los especialistas, escenario que se torna más agobiante cuando existen emergencias. Así también, el sistema de salud no llega al grueso de los pueblos indígenas, y en consecuencia la población recurre a dos tipos de servicios de salud: el *formal* (con base en la organización de servicios médicos) y el *informal* o *tradicional* (red de prácticas con raíces culturales de la población indígena). Se estima que hasta el 30% de la población recurre al sistema informal y hace uso del autotratamiento. La medicina tradicional es muchas veces utilizada en concomitancia con la medicina formal, aunque se estima que cerca de un 15% de los indígenas, usa el primer tipo con exclusividad.

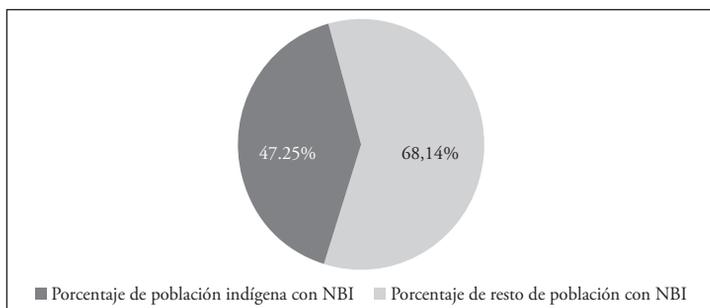
Pobreza y exclusión

La situación de pobreza de los indígenas³⁰ tiene relación directa con su situación precaria en la inserción laboral. Es el sector informal de la economía el que acoge preferentemente mano de obra indígena migrante. Esto redundaría en la calidad del empleo y las oportunidades de acceder a fuentes de ingresos. Según el censo 2001, 68% de los indígenas que viven en el Municipio de La Paz se consideran pobres de acuerdo al índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI)³¹, sin embargo el NBI sólo permite distinguir a los hogares con carencias críticas de aquellos que no las tienen, pero no permite identificar la magnitud de dichas carencias. Por lo tanto, bajo este método es imposible explicar la situación real de los indígenas que viven en el área urbana.

30 La Encuesta de Hogares (EH) 2006 muestra que la incidencia de pobreza extrema en Bolivia es más del doble entre la población indígena que entre la población no indígena: 48,8% y 21,3%, respectivamente.

31 Los hogares con NBI en Bolivia, son aquellos que suman carencias de materialidad, hacinamiento, acceso a servicios (agua y alcantarillado), educación (rezago escolar) y subsistencia (índice de dependencia del hogar y baja educación del jefe).

Gráfico N.º 2
La Paz 2001: NBI según condición étnico-lingüística del hogar



Fuente: Del Popolo, *et al* (s/f) [Elaborado sobre la base de procesamiento especial de los microdatos censales]

La pobreza y las grandes brechas socioeconómicas y culturales son elementos básicos en la construcción de la ciudad. Ello se expresa no sólo en la ocupación del suelo, sino sobre todo en las relaciones entre estratos de la población. Estas brechas, han definido la ubicación de los barrios y las formas de expansión y organización urbana: mientras en las áreas residenciales del sur se han hecho grandes inversiones en la habilitación de terrenos residenciales, en las laderas no se ha pasado de pequeñas obras de emergencia. Sin embargo, esto último ha cambiado con la implementación del programa Barrios de Verdad.

Desafíos

Los nuevos procesos que vive actualmente el Estado Plurinacional de Bolivia, con un plan nacional que plantea el abordaje de elementos comunitarios y culturales expresados en el *Vivir Bien*, entendido como el acceso y disfrute a los bienes materiales, la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos. Este planteamiento otorga vital importancia al rompimiento de la estructura de dominio cultural existente y plantea la interculturalidad como el motor del caminar del país; enfatizando el encuentro y la contribución horizontal y la convivencia entre lo plural y lo diverso.

Dentro de este marco, el desafío para los actuales operadores de políticas de vivienda es el entender y definir qué es *vivienda social*. Para ello

será útil plantearse preguntas como: ¿Son solo cuatro paredes? ¿La vivienda social responde solamente a una demanda cuantitativa? ¿Se aplican en el área urbana los derechos de los pueblos indígenas? ¿Dónde quedan los componentes públicos de infraestructuras y equipamiento urbano? Para responderlas, será importante ampliar las reflexiones iniciales en cuanto a este tema se refiere, partiendo del presupuesto que la vivienda establece vínculos estrechos entre los lugares y las personas, y que en ella se incluyen aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, históricos, legales, ambientales y productivos. Es necesario pensar que abordar la vivienda desde este enfoque permitirá la construcción de ciudades inclusivas, equitativas y sostenibles.

Por otro lado, se debe definir también cómo se configurará la gestión estatal del suelo urbano para fines habitacionales, de manera que permita el control y regulación del mercado especulativo de la tierra, y la creación de mecanismos que posibiliten una forma directa de acceso al suelo a costos socialmente accesibles, con la finalidad de implementar programas de vivienda para sectores de ingresos bajos. Todo esto deberá estar acompañado por una estrategia clara y puntual para hacer frente a los mercados tradicionales de tierra, tanto formales como informales.

Además, está el tema de la institucionalización y sostenibilidad de la política, para lo cual es importante crear los mecanismos apropiados que garanticen ambos aspectos, de manera que las intervenciones inmediatistas, coyunturales y atomizadas actuales no continúen siendo los únicos *mecanismos* de atención en materia de vivienda.

Esta institucionalidad deberá partir de la idea de elevar el nivel de prioridad de los Derechos Humanos a la vivienda, y colocarlos junto con las otras prioridades nacionales, como salud y educación. Así mismo, deberá contar con instrumentos para la implementación de la política de vivienda, que actúe directa o indirectamente sobre todos los actores; por una parte, con autoridades a nivel nacional, en gobernaciones y municipios, asignando recursos orientados a la construcción y mejoramiento de las condiciones habitacionales de la comunidad; y por otra parte, en la ejecución de planes y proyectos habitacionales que tengan un efecto multiplicador sobre el resto del aparato productivo, no solo hacia las industrias proveedoras de materiales e insumos para la construcción, sino también como medio de redistribución del ingreso, utilizando la construcción como medio para reactivar la economía y disminuir el desempleo.

Para ello será necesario integrar las siguientes temáticas: primero, el acceso al suelo, servicios básicos, construcción, mejoramientos de la vivienda, infraestructuras y equipamientos urbanos; segundo, la elaboración de normativas –que aclaren los requisitos mínimos de habitabilidad y las reglas de los agentes económicos inmersos en la problemática habitacional; y tercero, la definición de los mecanismos de participación social de los actores inmersos en la temática de la vivienda.

La implementación del Banco de Tierras Municipales, desafío incluido en el marco de los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, permitirá la recuperación del rol del Estado en la regulación del acceso al suelo urbano. Esto garantizaría el acceso a suelo con seguridad jurídica a costos no especulativos, en áreas definidas por los planes de ordenamiento territorial y por los planes de uso de suelo, lo que evitaría, a su vez, asentamientos informales en zonas de riesgo físico o ambiental. También descentralizaría la soluciones de vivienda, llevándolas al nivel municipal. Finalmente, permitiría la planificación del crecimiento urbano, la aplicación de políticas de densificación y el tratamiento de plusvalías urbanas que generen recursos para las dotaciones de los componentes urbanos que necesitan ser incorporados en los nuevos barrios o mejorar en los ya existentes.

Investigación

Un mayor conocimiento sobre la situación de la vivienda y los asentamientos humanos, facilitará la definición de políticas públicas. Aunque existe la certidumbre en las autoridades competentes de la importancia de contar con estudios al respecto, no siempre ha existido la cultura de la investigación dentro de las políticas pasadas y es posible que tampoco ahora. Sin embargo, la coordinación interinstitucional enfocada en llenar este vacío, permitiría producir información necesaria para la toma de decisiones, definición de programas, y la posibilidad de encontrar una fuente de retroalimentación/evaluación de las acciones implementadas.

La ausencia o desconocimiento de estudios sobre el tema de acceso a la tierra urbana influye para que no existan políticas públicas referidas al tema en los niveles del gobierno central y local. Esta ausencia implica la postergación del acceso a la tierra de grupos sociales que se encuentran marginados de la actual estructura social. A pesar del proceso impulsado para cambiar el modelo económico neoliberal, todavía en los programas

actuales de fomento a la vivienda persisten enfoques de mercado, caracterizados por la oferta de programas y proyectos de vivienda con financiamiento subsidiado, no necesariamente articulados a otros componentes fundamentales para la producción de vivienda social; entre estos, la gestión y el acceso democrático y equitativo al suelo, la seguridad jurídica, la asistencia técnica y el uso de tecnologías adecuadas.

Interculturalidad

Tanto a nivel nacional como municipal, las personas entrevistadas han señalado la ausencia del análisis de la población indígena en el área urbana. Para ellos, lo indígena todavía es lo rural. Las acciones actuales en el marco de la interculturalidad están orientadas más a las áreas de educación o salud (acciones socioculturalmente adecuadas en ambos servicios). Por otro lado, existe todavía una discusión acerca de si hay indígenas en las ciudades, o si son mestizos, campesinos, como se los categorizó después de las reformas de 1952.

La producción de datos es todavía un desafío. En entrevista con el personal del Instituto Nacional de Estadística (INE), se señaló que no se cuenta con la información desagregada por ciudades, y menos aún el cruce de variables entre autoidentificación y salud, educación, pobreza, servicios básicos, vivienda, entre otras. Los pocos análisis estadísticos realizados hasta la fecha, con base en las variables censales de autoidentificación y lengua (Albo, Haibara, Molina, y otros) llegan hasta el nivel departamental, con diferenciación apenas entre lo rural y lo urbano. Solamente en el análisis poblacional se ha llegado hasta el nivel de macrodistritos. Dentro del Plan de Desarrollo Municipal no existe un tratamiento específico a los pueblos indígenas, como sí se lo hace con las variables género, generacional y medio ambiente. Por tanto, las estrategias diseñadas para la presente gestión municipal, no contemplan acciones socioculturalmente apropiadas.

Es necesario aclarar que la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas no termina en las fronteras urbanas. En consecuencia, se debe asumir en toda Bolivia y sus ciudades, como es el caso de La Paz, que los procesos de urbanización también han impactado a este sector de la población; que la migración no es solamente un movimiento poblacional, sino que es un producto de decisiones económicas, políticas, sociales y medio ambientales que incrementan la presión sobre sus territorios, em-

pujándolos a migrar permanentemente y engrosar los cinturones de pobreza en las grandes ciudades. Por lo tanto, requieren políticas y acciones socioculturalmente apropiadas.

En materia de vivienda, la aplicación de estos derechos deberá estar orientada, en primer lugar, al fortalecimiento y perfeccionamiento de la autoconstrucción, estrategia que ha permitido a los pueblos indígenas contar con la anhelada *casa* en las ciudades; segundo, al reconocimiento del *pasanaku* como un sistema de ahorro modelo, que podría aportar inyecciones de capital orientadas a la producción de vivienda; y por último, a dar una mirada a la tecnología de construcción utilizada por ellos mismo.

Bibliografía

- CEPAL y BID (2005) *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile, Chile.
- Central de Pueblos Indígenas de La Paz – CPILAP (2001) Plan Estratégico Institucional de CPILAP para la gestión 2002-2006. La Paz, Bolivia.
- C. García, M. E. Querejazu, J. Blanes, F. Calderón, J. Dandler, J. Prudencio, L. Lanza, G. Carnibella, G. Ardaya, G. Flores, A. Rivera (1984) *Tras Nuevas Raíces. Migraciones Internas y Colonización en Bolivia*.
- Elizabeth Jiménez Zamora (2000) “*El costo de ser indígena en Bolivia: discriminación salarial vs. segregación laboral*” en Revista de la Sociedad Boliviana de Economía Política, Volumen 1, La Paz.
- Evelyn Ríos de Reyes (2002) *Antecedentes de la Revolución del 16 de Julio en La Paz*, La Paz, Bolivia. Plural Editores.
- Estado Plurinacional de Bolivia, (2002). *Ley N° 2372, de 22 de Mayo. Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano*. La Paz.
- Fabiana Del Popolo, Ana María Oyarce y Bruno Ribotta, (s/f) *Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Santiago de Chile, Notas de población N° 86, CEPAL.

- Fernando Crespo Valdivia (2000) *Incidencias de las Reformas Estructurales sobre la agricultura boliviana*. Red de Desarrollo Agropecuario Unidad de Desarrollo Agrícola División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, Chile.
- Foro Permanente para la Vivienda (2009) *Propuesta de Política Estatal de Vivienda*. La Paz. Foro Permanente de la Vivienda y Taller de Proyecto de investigación del Habitat Rural RED HABITAT.
- UDAPE (2008) Quinto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia. La Paz, Bolivia. UDAPE.
- Fundación Cultural del Banco Central de Bolivia (2000) Archivo Nacional de Bolivia, *Fondos y Colecciones*, FCBCB, La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística - INE (2009) *Anuario Estadístico 2008*. La Paz, Instituto Nacional de Estadística.
- Instituto Nacional de Estadística - INE, MACPIO, UNFPA (2003) *Bolivia, características Socio demográficas de la Población Indígena*. La Paz. Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Originarios, Instituto Nacional de Estadística.
- Gobierno Municipal de La Paz (2009) *Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011*. La Paz. Bolivia.
- Gobierno Municipal de La Paz (2006) *Atlas del Municipio de La Paz, una lectura sociodemograficas desde las organizaciones territoriales de base*. La Paz.
- Jose Martínez Cobo (1986-1987) *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*. UN Doc E/CN.4/Sub. 2/1986/7 and Add.1-4. <http://www.un.org/esa/socdev/unfp/ii/en/second.html>
- José-Gisbert Mesa, Teresa y Carlos Mesa (1998) *Historia de Bolivia*. La Paz 1998.
- José Blanes (2006) *Bolivia: las áreas metropolitanas en perspectiva de desarrollo in Problemas y tendencias metropolitanas en América Latina* Revista eure (Vol. XXXII, N° 95; pp. 21-36, Santiago de Chile).
- López Beltran, Clara (1988) *Estructura económica de una sociedad colonial; Charcas en el siglo XVII*, Ed. CERES, La Paz.
- Laura Escobari de Querejazu (2001) *Caciques, yanaconas y extravagantes. La Sociedad Colonial en Charcas, siglos XVI – XVIII*, Plural editores y Embajada de España, La Paz.
- Lykke E. Andersen (2002) *Migración Rural-Urbana en Bolivia: Ventajas y Desventajas*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas Universidad Católica Boliviana. La Paz, Bolivia

- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2007) Plan Nacional de Desarrollo, Bolivia Digna, Productiva y Democrática para Vivir Bien. La Paz. Ministerio de Planificación de Desarrollo.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible. Viceministerio de Planificación. Secretaría Técnica del Consejo de Población para el Desarrollo Sostenible (2004) *Estudio de la migración interna en Bolivia*; INE. CEPAL, UNFPA. 234 pag. La Paz, Bolivia.
- Nelson Antequera Duran (2007) Territorio Urbanos. CEDIB/Plural Editores. La Paz, Bolivia.
- Nora Clichevsky (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile. Series CEPAL No. 28.
- Paul van Lindert (1999) *La cultura del conventillo: el desarrollo humano en el casco central de La Paz* in Antigua modernidad y memoria del presente: culturas urbanas e identidad. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. 1999. 372 p. [tablas].
- Programa Andino de Derechos Humanos. Victor Vacaflor Pereira (2003) *Globalización, migración y derechos humanos*. Universidad Andina Simon Bolivar. Programa Andino de Derechos Humanos. La Paz, Bolivia.
- Proyecto Regional de Reducción de Riesgos en Capitales Andinas (2007) *Catálogo de instrumentos en Gestión Municipal para la reducción de riesgos y preparativos ante emergencias*, La Paz, Bolivia
- Red Habitat (2007) Proyecto Prevención de Riesgos en La Paz. www.red-habitat.org/habitat/index.php?option.
- Red Nacional de Asentamientos Humanos – RENASEH (2009) *Propuesta para la inclusión del Derecho Humano a la Vivienda en la Nueva Constitución Política del Estado Boliviano*. La Paz, RENASEH.
- Rodrigo Valenzuela Fernández (2004) Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia. Santiago de Chile. División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie de Políticas Sociales No. 83.
- Roberto Choque Canqui (2008) *Situación Social y Económica de los Revolucionarios del 16 de Julio*. La Paz, Gobierno Municipal de La Paz.
- Roberto Casanovas (1981) *Migración interna en Bolivia. Origen, Magnitud y Principales Características*. Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP) Oficina Regional del Trabajo.
- Teresa Gisbert (1988) “*Historia de la vivienda y los asentamientos humanos en Bolivia*” Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, México, D.F.

Sistemas de Indicadores Socio-demográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI) <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/>
USAID-Bolivia (2005) *Estudio sobre el Catastro en Bolivia, Factibilidad Política y Social*. La Paz.

Víctor Maurtua (1906) “*Juicio de Límites entre el Perú y Bolivia*”-Prueba peruana presentada al gobierno de la República de Argentina, tomo-III, Audiencia de Charcas, Imp. Henrich y Comp. Barcelona.

Xavier Nogales (2008) *Raíces de la Exclusión Indígena en Bolivia*. <http://xavier-nogales.com/wp-content/uploads/2008/06/raices-de-la-exclusion-indigena-en-bolivia.pdf>.

Capítulo II

Análisis de políticas públicas



Fotografía: Henry Moncrieff

Políticas públicas para la vivienda indígena en Venezuela

Alejandra Leal Guzmán

Tratados y convenios internacionales ratificados a nivel nacional

La aprobación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en diciembre del año 1999, significó un amplio reconocimiento legal de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas “colocándose la Constitución venezolana como una de las más avanzadas en América Latina en materia de reconocimiento de derechos indígenas” (Molbech, 2001: 106). En este mismo sentido, como señala Mansutti Rodríguez (2000: 80-81), la CRBV representa una ruptura radical con el contenido manifiestamente “integracionista y etnocida” de la Constitución anterior –sancionada en el año 1961– en torno a la cual se conformaba un marco legal extremadamente desventajoso para las luchas y reivindicaciones de los derechos de los pueblos indígenas. A diferencia de lo dispuesto en la Constitución de 1961, la CRBV establece inequívocamente la *jerarquía constitucional* de los tratados y convenios internacionales sobre derechos indígenas que han sido acogidos y ratificados a nivel nacional (véanse tablas N.º 1 y 2).

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, *tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República*, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público (Artículo 23).

En el texto de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI), se enuncia igualmente el reconocimiento de los derechos establecidos en los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por Venezuela:

Artículo 1. El Estado venezolano reconoce y protege la existencia de los pueblos y comunidades indígenas como pueblos originarios, *garantizándole los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados, pactos y convenios internacionales y otras normas de aceptación universal*, así como las demás leyes de la República, para asegurar su participación activa en la vida de la Nación venezolana, la preservación de sus culturas, el ejercicio de la libre determinación de sus asuntos internos y las condiciones que los hacen posibles.

Artículo 2. Lo relacionado con los pueblos y comunidades indígenas se rige por lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y *en los tratados, pactos y convenciones internacionales válidamente suscritos y ratificados por la República*, así como por lo establecido en la presente Ley, cuya aplicación no limitará otros derechos garantizados a estos pueblos y comunidades, en normas diferentes a éstas. Serán de aplicación preferente aquellas normas que sean más favorables a los pueblos y comunidades indígenas.

En este mismo orden de ideas, y considerando la necesidad de adoptar la normativa internacional en la materia, un derecho fundamental como el derecho a la vivienda, se encuentra ampliamente formulado en la CRBV según las disposiciones expresadas en el Comentario General N.º 4 respecto a las condiciones que conforman la noción de vivienda adecuada, incorporando además, la necesaria articulación de la vivienda al hábitat (UN-HABITAT, 2009: 22): “Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias” (CRBV, Artículo 82). La ratificación por parte de Venezuela de los tratados, pactos y convenciones internacionales, así como el establecimiento de la jerarquía constitucional de los mismos, constituyeron acciones imprescindibles para avanzar en la formulación, reglamentación e instrumentación del actual marco legal que garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Precisamente, el contenido de los tratados y convenios internacionales ratificados por Venezuela han

sustentado la conformación de este marco legal por demás inédito en la historia del país. Especialmente significativa resultó la ratificación del Convenio N.º 169 de la OIT (C169), sancionada además por la Ley Aprobatoria del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (2001), ya que, como afirma Mansutti Rodríguez (2000: 93), la ratificación del C169 “...a merced a la constitucionalización ordenada por el Artículo 23 de la CRBV, blinda los derechos indígenas y su interpretación”, estableciendo por lo tanto un sólido piso legal en la materia.

Tabla N.º 1
Principales Tratados, Pactos y Convenciones del Sistema Universal de Derechos Humanos suscritos y ratificados por Venezuela

Tratados, Pactos y Convenciones	Estatus
<i>Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (CPSDG).</i>	Ratificada en fecha 12 de julio de 1960 con reserva en los artículos VI, VII y IX.
<i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)</i>	Ratificado el 10 de mayo de 1978, con reservas en el artículo 14, 3d.
<i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)</i>	Ratificado en fecha 10 de mayo de 1978.
<i>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD).</i>	Ratificada en fecha 10 de octubre de 1967.
<i>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).</i>	Ratificada en fecha 2 de mayo de 1983, con reservas en el artículo 29, 1.
<i>Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes (CAT).</i>	Ratificada en fecha 15 de febrero de 1985.
<i>Convención sobre los Derechos del Niño (CRC).</i>	Convención ratificada en fecha 13 de septiembre de 1990.
<i>Convenio sobre la Biodiversidad Biológica (CDB).</i>	Ratificado en fecha 13 de septiembre de 1994
<i>Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (C169).</i>	Ratificado en fecha 22 de mayo de 2002.
<i>Convenio para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (CSPCI).</i>	Aprobado en fecha 12 de abril de 2007.

Fuente: Naciones Unidas (2009)

Tabla N.º 2
Principales Convenciones del Sistema Interamericano ratificadas por Venezuela

Tratados, Pactos y Convenciones	Status
<i>Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)</i>	Ratificada en fecha 9 de agosto de 1977, con aceptación de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
<i>Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIT)</i>	Ratificada en fecha 25 de junio de 1991.
<i>Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP).</i>	Ratificada en fecha 6 de julio de 1998.
<i>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará” (CVM).</i>	Ratificada en fecha 3 de febrero de 1995.
<i>Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (CIPD).</i>	Convención ratificada en fecha 28 de septiembre de 2006.

Fuente: Naciones Unidas (2009)

Derechos de los pueblos indígenas en el marco legal

La base del marco legal nacional que consagra los derechos de los pueblos indígenas de Venezuela –hecho sin precedentes en la historia nacional– reside en la CRBV, aprobada en 1999, cuyo texto recoge extensamente los derechos de los Pueblos Indígenas conformando una de las Constituciones latinoamericanas más avanzadas en la materia:

Artículo 119. El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley.

Artículo 120. El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los

beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley.

Artículo 121. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socio-culturales, valores y tradiciones.

Artículo 122. Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bio-éticos.

Artículo 123. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral.

Artículo 124. Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales.

Artículo 125. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

Artículo 126. Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional. El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.

Además de este capítulo –dedicado exclusivamente a presentar los derechos de los pueblos indígenas–, a lo largo del texto de la CRBV se insertan otros siete artículos y dos disposiciones transitorias que acogen y complementan las prescripciones relativas a la participación de los pueblos indígenas en la vida política y administrativa de la nación, así como las competencias jurídicas para legislar en materia de los pueblos indígenas y en la garantía de sus derechos (véase CRBV, artículos 9, 156, 166, 181, 266, 281 y 327).

En cuanto al marco legal y administrativo de la ciudad de Caracas, cada una de las siete instancias de gobierno que coexisten en ella –dos instancias metropolitanas y cinco municipales– posee entes adscritos a través de los cuales se ejercen las competencias respectivas en materia de vivienda y hábitat urbanos, a saber: 1) *Fundación de Vivienda del Distrito Capital* adscrita al Gobierno del Distrito Capital; 2) *Gerencia de la Gestión para la Ciudad* adscrita a la Alcaldía Metropolitana; 3) *Fundacaracas*, adscrita a la Alcaldía de Libertador; 4) *Dirección de Infraestructura* de la Alcaldía de Baruta; 5) *Oficina Local de Planeamiento Urbano*, Alcaldía de Chacao, 6) *Instituto Municipal de Vivienda y Hábitat* (IMVIH) ente adscrito a la Alcaldía de Sucre y, 7) *Servicio Autónomo de Vivienda y Hábitat* de la Alcaldía del Hatillo.

Aunque dichos entes poseen competencias propias en el tema de la vivienda y hábitat urbanos, no se identificaron ordenanzas, instrumentos legales, organizaciones ni proyectos adscritos a las diferentes alcaldías de la ciudad de Caracas referidos específicamente a la vivienda indígena. Realmente no se ha considerado a la población indígena en los planes de vivienda en Caracas ya que representan un grupo sumamente minoritario dentro de la población de la ciudad. Donde sí se ha tomado en cuenta es en ciudades como Puerto Ayacucho, las del estado Bolívar y estado Zulia, donde definitivamente los pueblos indígenas representan porcentajes considerables de la población.

A partir de la aprobación de la CRBV se ha ido conformando paulatinamente el marco legal nacional que consagra los derechos de los pueblos indígenas. En el año 2001, se aprueba un texto fundamental y de gran significación para los pueblos indígenas de Venezuela ya que atañe a la propiedad y preservación de sus territorios ancestrales y tradicionales: la *Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas* (LDGHTPI). Dicha Ley tiene el objeto de “[...] regular la for-

mulación, coordinación y ejecución de las políticas y planes relativos a la demarcación del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas a los fines de garantizar el derecho a las propiedades colectivas de sus tierras consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” (Artículo 1). La LDGHTPI regula todos los aspectos relativos al procedimiento, participación y consulta para el proceso nacional de demarcación, y establece el ámbito de aplicación de esta ley –y, por ende, el ámbito de ejecución del proceso de demarcación–, en las zonas ocupadas *ancestral y tradicionalmente* por pueblos y comunidades indígenas (Artículos 13-14).

Sin embargo, la LDGHTPI no contiene regulación alguna en materia de vivienda adecuada para pueblos indígenas en las ciudades, ya que su aplicación se encuentra circunscrita a las zonas de ocupación tradicional y no afecta a las áreas urbanas, las cuales son competencia de la *Ley Especial para la Regularización y Ordenamiento Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares* (2006) y de las ordenanzas municipales específicas de cada ciudad. Aunque esta última Ley tampoco contiene normativa referida a derechos indígenas, sus disposiciones respecto a la regularización de la tenencia, pueden combinarse efectivamente con aquellas normas recogidas en la CRBV, LOCPI y LRPVYH para afianzar el parámetro relativo a seguridad legal de ocupación.

Largamente esperada, la *Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas* (LOPCI) se aprueba en el año 2005. Esta Ley desarrolla con amplitud los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas en la CRBV y en los diversos tratados, pactos y convenios internacionales que han sido suscritos y ratificados por Venezuela, y que además, tienen rango constitucional (CRBV. Artículos 22-23). Los propósitos fundamentales de la LOPCI son los siguientes (Artículo 4):

1. Promover los principios de una sociedad democrática, participativa, protagónica, multiétnica, pluricultural y multilingüe, en un Estado de justicia, federal y descentralizado.
2. Desarrollar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en las leyes, convenios, pactos y tratados válidamente suscritos y ratificados por la República.
3. Proteger las formas de vida y el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, con fundamento en sus culturas e idiomas.
4. Establecer los mecanismos de relación entre los pueblos y comunidades

indígenas con los órganos del Poder Público y con otros sectores de la colectividad nacional. 5. Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos, comunidades indígenas y de sus miembros.

En tal sentido, en el texto de la LOPCI se despliegan minuciosamente los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos de los pueblos indígenas y los derechos sobre sus tierras, ambiente y recursos naturales, incluyendo la demarcación territorial y los aspectos que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales y la ejecución de proyectos de desarrollo en tierras indígenas. Así mismo se incluyen las disposiciones relativas a las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial. Del mismo modo la LOPCI asentaba los parámetros jurídicos y administrativos para la creación y organización del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) como ente coordinador y ejecutor de las políticas públicas dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas (Artículo 145).

Entre otras competencias delegadas en el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) se decretaba que dicho ente debía: “Velar por el acceso oportuno y equitativo de los indígenas a las políticas sociales del Estado, tales como los servicios de salud, educación, *vivienda*, oportunidades laborales, *así como el goce de sus derechos sin discriminación alguna*” (Artículo 146, numeral 1). No obstante, el INPI nunca llegó a fundarse. En su lugar se decretó, en 2007, la creación del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, actual ente rector con competencia en la materia. Respecto al derecho a una vivienda adecuada, la LOPCI solo contiene dos artículos que tocan directamente esta temática.

Artículo 8. Los ciudadanos o ciudadanas indígenas que habitan en zonas urbanas tienen los mismos derechos que los indígenas que habitan en su hábitat y tierras, en tanto correspondan. Los indígenas podrán solicitar ante las autoridades competentes atención para recibir educación intercultural bilingüe, servicios de salud adecuados, créditos, constitución de cooperativas y empresas, y el acceso a actividades de promoción cultural, debiendo el Estado brindar el apoyo necesario y suficiente para garantizar estos derechos.

Artículo 91. El Estado, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, elaborará y ejecutará los planes de vivienda indígena en su hábitat y tierras, a fin de preservar los elementos de diseño, distribución

del espacio y materiales de construcción de la vivienda indígena, considerándola como parte de su patrimonio cultural.

El Artículo 8 no alude directamente al derecho a una vivienda adecuada, pero vinculado a las disposiciones suscritas en la CBRV (Art. 82) y en la *Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat* (LRPVYH), es posible redimensionar su contenido y fortalecer este derecho. La *Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat* (LRPVYH) aprobada en el año 2005, constituye un instrumento esencial en cuanto al tema de la vivienda adecuada para pueblos indígenas, en tanto que contiene importantes formulaciones al respecto. De entrada, la LRPVYH declara su disposición a brindar protección eficaz –en cuanto a la vivienda–: “[...] a los grupos vulnerables y desfavorecidos y a los pueblos indígenas, tomando en cuenta sus patrones de asentamiento y diseño de viviendas, equilibrando la relación campo-ciudad, haciendo más atractivas las zonas rurales” (Artículo 3). Nótese, sin embargo, cómo la formulación del anterior artículo hace clara referencia a la vivienda y hábitat indígena ubicados en las zonas de ocupación tradicional, no en áreas urbanas, lo cual no es óbice para garantizar a los pueblos indígenas el derecho a una vivienda adecuada donde quiera que residan (LOCPI. Art. 8). Por otra parte, la LRPVYH establece diferentes niveles y mecanismos para proteger los derechos habitacionales de los pueblos indígenas:

Artículo 12. [...] Es deber del Estado brindar protección especial a las personas o familias que no tengan ingresos, de menores recursos o de mayor necesidad, así como proteger a los sectores sociales vulnerables [...] Igualmente, adoptará medidas orientadas a garantizar este derecho a los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 261. Las actuaciones para la generación de programas de Vivienda y Hábitat, se aplicarán a los asentamientos urbanos, los asentamientos rurales, los asentamientos indígenas o en Programas Especiales que no estén contemplados en los Programas Nacionales.

Artículo 281. Serán beneficiarios de la asistencia habitacional del Estado todas las ciudadanas, los ciudadanos y las familias inscritas en el Registro de Postulantes y Comunidades Postulantes, que tengan un ingreso promedio per cápita mensual de hasta un máximo de catorce (14) salarios mínimos urbanos y que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, siendo sujetos de protección especial [...] las comunidades indígenas.

Artículo 262. El Estado promoverá en todos los niveles de gobierno, y entre otras actuaciones, la “participación en la atención habitacional, dentro de los programas de atención integral a las comunidades indígenas, previstas en otras leyes”.

La *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* (LOPPM) sancionada en junio de 2005:

Artículo 1. [...] tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados.

La LOPPM contiene diversas disposiciones relativas a la creación, organización y gobierno de los *municipios indígenas*, instancias que requieren –para proceder a su creación– de un porcentaje de población indígena que sólo existe en las ciudades venezolanas ubicadas en las zonas de ocupación tradicional, como es el caso de la ciudad de Maracaibo, por ejemplo. La LOPPM contempla también los mecanismos y requisitos de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las diversas facetas del gobierno municipal (Artículos 47, 49, 51, 67 y 279), regulaciones que pueden complementar y fortalecer los derechos indígenas recogidos en otras leyes.

En el año 2008 se aprueba la *Ley de Idiomas Indígenas* (LII), instrumento formulado y refrendado con el objeto de “...regular, promover y fortalecer el uso, revitalización, preservación, defensa y fomento de los idiomas indígenas, basada en el derecho originario de los pueblos y comunidades indígenas al empleo de sus idiomas como medio de comunicación y expresión cultural” (Artículo 1); pero que no tiene incidencia en la garantía del derecho a una vivienda adecuada. La *Ley de Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas* (LPCPCI) aprobada a principios del año 2009, tiene como propósito: “[...] establecer las condiciones para identificar, salvaguardar, preservar, rescatar, restaurar, revalorizar, proteger, exhibir y difundir el patrimonio cultural de los pueblos y

comunidades indígenas, como expresiones y elementos constitutivos de su identidad cultural” (Artículo 1). Aunque la LPCPCI no acoge normativa vinculada directamente con el derecho de los pueblos indígenas a la vivienda, debe considerarse un instrumento de gran utilidad en la tarea de fortalecer, garantizar e incluso redefinir el parámetro de adecuación cultural de la vivienda y el hábitat en zonas urbanas.

Derechos indígenas e instituciones

El desarrollo paulatino de un marco legal completamente inédito que reconoce y garantiza ampliamente los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela ha desencadenado un proceso de adaptación en las instituciones del Estado las cuales han debido ajustar y redimensionar su accionar a las exigencias de estos momentos de la vida nacional “[...] cuando las políticas y directrices del Ejecutivo Nacional enfatizan la dimensión humana del desarrollo y la necesidad de que las corporaciones públicas apoyen tanto a las comunidades en sus áreas de influencia como a los planes sociales del Estado” (Villalón, 2007: 58), considerando que: “Los derechos a la salud, la educación, la cultura y el hábitat concentran los principales esfuerzos de la gestión gubernamental actual, y en efecto, constituyen una de las más fuertes demandas de las organizaciones indígenas venezolanas” (Armada, 2007: 8). Al respecto, Wessendorf (2009: 140-141) señala:

Las instituciones gubernamentales han venido adaptándose a lo largo de los años a la nueva normativa, creando oficinas para el diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas a la población indígena según sus áreas de competencias. Resaltan en este sentido las acciones emprendidas por los ministerios de Educación, Salud, Cultura, Vivienda, Defensa, entre otros. La Defensoría del Pueblo creó la Defensoría Especial en el Área de Protección a los Pueblos Indígenas para “velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección; en el año 2003 se crea la Misión Guaicaipuro, como el ente ejecutor de las políticas y proyectos dirigidos a los pueblos indígenas; y en el 2007 se crea al Ministerio para los Pueblos Indígenas como el órgano rector y coordinador de políticas gubernamentales en el ámbito indígena. Vale destacar que la mayoría de estas instancias son encabezadas por indígenas.

Además de las nuevas instituciones que han surgido *ex profeso* para atender todos los asuntos relacionados a los pueblos y comunidades indígenas, prácticamente todos los ministerios y corporaciones del Estado venezolano han creado oficinas o direcciones, a nivel nacional y regional, con competencias específicas en la materia indígena, destacándose, por ejemplo, la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) y sus filiales regionales, la Corporación Venezolana de Guayana y las Misiones Sociales instrumentadas por el Estado (Véase Freire y Tillet, 2007). El ámbito de acción de dichas instancias se encuentra circunscrito a aquellos estados que conforman las zonas de ocupación tradicional de los pueblos y comunidades indígenas: Amazonas, Anzoátegui, Apure, Barinas, Bolívar, Delta Amacuro, Sucre y Zulia, en los cuales permanece asentada la mayoría de la población indígena del país (Clarac, 2003: 257), bien sea en sus comunidades tradicionales, comunidades intermedias o en los centros urbanos aledaños (al respecto véase Dieter Heinen y Seijas, 1998; Silva Monterrey y Mansutti Rodríguez, 1996; García Castro, 2000; Ortiz, 2002; Regnault, 2006; Freire y Tillet, 2007).

Por otra parte, y como se desprende de la lectura de los ensayos reunidos por Freire y Tillet (2007), el desempeño de las instituciones gubernamentales en las comunidades indígenas presenta distintas gradaciones en cuanto a la calidad y la eficacia de la atención prestada, situación que depende tanto de las circunstancias geográficas, sociales y demográficas de cada comunidad en particular, como de la cantidad y diversidad de instituciones gubernamentales y/o no gubernamentales que hagan presencia en la misma. En este sentido, existen comunidades apenas atendidas por las instituciones mientras que, por ejemplo en las comunidades de la etnia Kari'ña más grandes “[...] hay un elevado número de organizaciones con proyectos diversos. Esto tiene un efecto complejo [...] que dificulta la actuación en las comunidades” (Bjord, 2007: 105).

Si bien ha habido importantes avances a nivel normativo, institucional y de participación política, se sigue manteniendo una brecha entre la realidad y la implementación del amplio marco de derechos indígenas reconocidos. Según Dalia Herminia Yáñez, Diputada indígena de la Asamblea Nacional, ‘el gran problema es que no hay articulación entre los entes que se encargan de la parte indígena dentro de las instituciones del Gobierno, cada uno implanta casi el mismo proyecto y no hay buenos resultados, no

hay articulación con las autoridades indígenas y todavía hay discriminación por parte de las instituciones'. De la situación arriba descrita se desprende que la implementación coherente de políticas públicas requiere de la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el diseño de los planes y proyectos, así como de la coordinación de todas las instancias de gobierno involucradas en su implementación (Wessendorf, 2009: 151).

Quispe (2005: 13) señala que las dificultades en implementar el marco legal propicio a los derechos de los pueblos indígenas se mantienen en dos sentidos:

El primero guarda relación con el desarrollo legislativo necesario para poner en marcha políticas concretas que conviertan en realidad los derechos consagrados constitucionalmente [...] El segundo, con la insuficiente información y formación de los actores involucrados (funcionarios públicos en todos sus niveles y los representantes de los pueblos indígenas) sobre derechos y políticas públicas para pueblos indígenas.

A lo anterior, la autora añade las dificultades operativas que representa para los líderes indígenas la inserción en un marco legal e institucional conformado según los usos criollos, debido a que ellos, por lo general, carecen de “una formación socio-política administrativa desde una *perspectiva occidental*” (Quispe, 2005: 7. Véanse también los comentarios sobre el particular de Mendoza, 1983; y Clarac, 2001). Ahora bien, las instituciones más representativas entre las que han surgido específicamente para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y participar del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a ellos son la *Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional*, 2001; la *Defensoría Especial para Pueblos Indígenas*, 2001; la *Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, 2001 y el *Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas*, 2007.

La *Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional* es la primera instancia de participación política surgida inmediatamente después de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente. Dicha Comisión forma parte de la Asamblea Nacional, y está integrada por once miembros en representación de los diferentes estados con presencia indígena (Colmenares Olivares, 2006: 77). Tiene bajo su competencia “el estudio y desarrollo de la legislación concerniente a los pueblos indígenas, la

protección de los derechos, garantías y deberes que la Constitución de la República y las leyes les reconocen, y la promoción y organización de la participación en el ámbito de su competencia” (Asamblea Nacional, 2000). La *Comisión Permanente de Pueblos Indígenas* fue producto del esfuerzo y de la cooperación entre diversas organizaciones indígenas nacionales y regionales y, desde entonces, ha jugado en papel fundamental en el desarrollo y articulación del marco legal e institucional con injerencia en materia de derechos de los pueblos indígenas:

Realizadas las elecciones del 30 de julio de 1999, se instaló la Asamblea Nacional en la cual los tres representantes indígenas lograron que se creara una Comisión Permanente de Pueblos Indígenas, la cual elaboró una agenda legislativa para el año 2000. Esta agenda dio prioridad al Proyecto de Ley de Demarcación de las Tierras Indígenas, el cual fue elaborado con la participación de las organizaciones indígenas regionales y nacionales, y a la discusión del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [...]. En este contexto, durante el primer del año 2000 y frente al proceso de relegitimación de los poderes públicos, ordenado por la Asamblea Nacional Constituyente, los pueblos y las organizaciones indígenas a nivel nacional y regional se dedicaron a diseñar una estrategia que les permitiera como movimiento indígena, lograr esos importantes espacios de participación política para la toma de decisiones dentro de la dinámica del Estado venezolano (Molbech, 2001: 106)

Desde el año 2000, la *Comisión Permanente de Pueblos Indígenas* ha participado activamente en el proceso de propuesta, discusión y aprobación del marco legal en materia indígena y en la articulación entre las distintas instituciones del Estado en materia de legislación y demarcación territorial (Defensoría del Pueblo, 2008). Para el periodo 2011-2016, la Comisión acaba de iniciar una *Agenda Legislativa* que incluye tres nuevas propuestas de leyes dirigidas a incrementar y reforzar al marco legal existente en el 2010: la Ley de Afrodescendencia, Ley de Jurisdicción Indígena y Ley de Elección de Representantes Indígenas. Asimismo, la Comisión se abocará a la coordinación interinstitucional que permita avanzar en proceso de demarcación de tierras pertenecientes a los pueblos indígenas.

Adscrita a la Defensoría del Pueblo, la *Defensoría Especial para Pueblos Indígenas* fue creada en fecha 1 de Agosto de 2001, estableciéndose sus

atribuciones en la Resolución publicada en Gaceta Oficial N.º 37.718 de fecha 25 de junio de 2003:

La Defensoría Especial, con competencia nacional, para los Pueblos Indígenas, es un órgano asesor especializado que debe promover la defensa y vigilancia de los derechos y garantías constitucionales que asisten a los pueblos y comunidades indígenas del país, e, igualmente, velar por el respeto de los derechos humanos que sobre la materia se encuentren establecidos en los tratados, convenios y acuerdos internacionales válidamente suscritos y ratificados por la República, ejerciendo para ello las acciones que sean necesarias para propiciar su real y efectiva protección [...] como órgano asesor, tiene como primera instancia de atención al Despacho de la Defensoría del Pueblo, Dirección Ejecutiva, Direcciones Generales y Defensorías Delegadas. Igualmente a las instancias del Estado que lo requieran, así como a las comunidades, organizaciones indígenas y demás personas que lo necesiten (Defensoría del Pueblo, 2001).

La *Defensoría Especial* es una de las instancias oficiales con mayor incidencia en cuanto a la garantía de los derechos de los pueblos indígenas (véase Clarac, 2003). Desde su creación, la *Defensoría Especial* ha participado en los procesos de revisión de los anteproyectos de ley elevados por la *Comisión Permanente de Pueblos Indígenas* y ha colaborado estrechamente con la *Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas* para fortalecer y acelerar el proceso nacional de demarcación. Por otra parte, la *Defensoría Especial* ejerce labores de asesoría técnica para los entes gubernamentales y las organizaciones indígenas en materia de: 1) especificidades socioculturales y derechos humanos colectivos indígenas, 2) defensa y demarcación de hábitat y tierras colectivas, 3) aprovechamiento de recursos naturales y desarrollo sustentable ínter comunitario y 4) funcionamiento y alcances de la Defensoría del Pueblo (véase Defensoría del Pueblo, 2009: 58). La *Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y comunidades Indígenas* se estableció en el año 2001 en el texto de la Ley Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Artículos 6 y 17):

Artículo 6. Se creará la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual estará integra-

da por los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Producción y Comercio; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ministerio de la Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Interiores y ocho (8) Representantes Indígenas y demás organismos que designe el Presidente de la República, cuyas atribuciones y demás funciones se determinará en el Decreto de su creación.

El *Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas* (MINPI) fue creado por el Decreto N.º 5 103 y sus competencias fueron reformuladas en marzo del 2007 mediante el Decreto Presidencial N.º 5 256. El ámbito de MINPI se encuentra claramente establecido en dos niveles: nacional y local, para cuya atención fueron creados ocho (8) Viceministerios, de los cuales siete (7) corresponden a las zonas de ocupación tradicional y uno (1) a las áreas urbanas: el Despacho del Vice-Ministro del Poder Popular Indígena del Territorio Comunal de las Zonas Urbanas, cuya creación resulta cónsona con lo establecido en el artículo ocho de la LOPCI, el cual garantiza a los pueblos indígenas el goce de sus derechos sea cual fuere su lugar de residencia. Esta instancia “atenderá los asuntos relacionados con los pueblos indígenas que se encuentran fuera de los territorios comunales que corresponden a los otros Despachos de Viceministros” (MINPI, 2010: 25).

El MINPI deviene, por lo tanto, principal órgano rector en materia indígena del país y en líneas generales sus competencias están orientadas hacia: 1) Realizar la planificación estratégica y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia indígena, 2) Formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas públicas, planes, proyectos y programas dirigidas a los pueblos indígenas, 3) Garantizar el disfrute, sin ningún tipo de discriminación, de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, particularmente en las áreas prioritarias de territorio, cultura y salud, 4) Formulación, ejecución, seguimiento y control de la política integral en materia de vivienda y hábitat de los pueblos y comunidades indígenas, en coordinación con los demás órganos competentes y 5) Fomentar y garantizar la participación indígena en la vida política del país (MINPI, 2010: 14-16).

No obstante, la gestión del MINPI ha recibido acerbas críticas de actores nacionales e internacionales:

Desde su creación en 2007, el Ministerio para los Pueblos Indígenas desencadenó una serie de disputas por los nuevos espacios y estructuras regionales de poder que dicho ente estaba instaurando. Su gestión se ha caracterizado por el inmediatismo asistencialista como paliativo para problemáticas coyunturales y estructurales, apalancado por un torrente de recursos financieros, pero carente de un plan u orientación estratégica de largo alcance. Creado como ente rector y coordinador de las políticas del Estado en materia indígena, ha venido ejecutando proyectos y acciones en las áreas de salud, infraestructura, vivienda y alimentación; duplicando funciones, esfuerzos e inversión de recursos desvinculados de los órganos competentes y sin ningún espíritu de cooperación o coordinación institucional [...] la asignación de puestos asalariados con fines clientelares, merma los liderazgos locales, dividiendo a las comunidades en sectores oficiales y no-oficiales. Por otra parte, se ha dejado de lado temas cruciales como la demarcación de tierras ‘que ni siquiera figura entre los objetivos de la institución’ tratándose de la prioridad absoluta para todos los pueblos indígenas del país. Esto ha incidido en la proliferación de espacios institucionales desarticulados –a nivel de gobierno nacional, estatal y municipal– con agendas propias que se solapan y en ocasiones se contradicen, y una mayor división en el seno del movimiento indígena (Wessendorf, 2009: 142-144).

Efectivamente, la lectura de los documentos disponibles correspondientes a la Memoria y Cuenta del MINPI de los años 2007 y 2009 (véase MINPI, 2008 y 2010), confirman los señalamientos de Wessendorf, en cuanto a la gestión asistencialista, la carencia de planes estratégicos, la desarticulación institucional, así como la desatención del proceso de demarcación que constituye un tema crítico para los pueblos y comunidades indígenas. En su Informe Anual 2008, la Defensoría del Pueblo evidenció el progresivo estancamiento o deterioro de los parámetros básicos de calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas del país, y señaló los múltiples conflictos territoriales que continúan afectando a distintas etnias. Asumiendo la necesidad de instrumentar y consolidar los derechos consagrados en el marco legal respectivo, la Defensoría del Pueblo urgió a los ministerios competentes en esta materia a la articulación de esfuerzos en las áreas prioritarias de salud, educación, demarcación del territorio y seguridad legal de la tenencia de la tierra (Defensoría del Pueblo, 2009: 67). En cuanto a las actuaciones del MINPI en mate-

ria de vivienda y hábitat, cabe destacar que éstas se manifiestan claramente *asistencialistas*. La información disponible permite afirmar que dichas actuaciones no se encuentran sujetas a un plan estratégico que posibilite atender progresiva y efectivamente las necesidades de vivienda de los pueblos indígenas y menos aún garantizarles el derecho a una vivienda y hábitat adecuados (véase MINPI, 2010).

Organizaciones de la sociedad civil

La historia y la labor de las diversas organizaciones indígenas en Venezuela han dado un giro muy significativo entre las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, a partir de la aprobación de la CRBV, en 1999. Anteriormente, sin un marco legal e institucional que sustentase los derechos de los pueblos indígenas, sus propias organizaciones se veían prácticamente postradas:

Las luchas de los indígenas eran, entonces, llevadas adelante en condiciones jurídicas ampliamente desventajosas. Para normar las relaciones entre la sociedad mayoritaria y los pueblos indígenas sólo se contaba con un ambiguo Régimen de Excepción establecido en el Artículo 77 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961 [...] A esta parquedad legal había que agregarle la incapacidad de los jueces y su susceptibilidad frente a las presiones de sectores con poder. La debilidad jurídica venía acompañada de la debilidad organizacional de los movimientos indígenas. Siendo cierto que la Venezuela de 1997 tenía la más atrasada legislación indigenista de América del Sur, también era cierto que *la lucha de los pueblos indígenas no adquiría la gravedad que ella podía tener en países como Ecuador, Colombia y Brasil donde la expansión de las fronteras económicas capitalistas en las regiones de tierras bajas ocupadas por indígenas era muy intensa y conflictiva*. A ello debe agregarse que las condiciones económicas del Estado, aún cuando sometido a una severa y degradante crisis económica desde 1980, permitía drenar recursos hacia las comunidades indígenas con los que se mantenía el acceso a algunos servicios elementales como los de salud y educación intercultural bilingüe. *La necesidad de estar bien organizado no se sentía como una urgencia y el liderazgo indígena podía darse el lujo de desgastarse en conflictos internos. Un indicador de este hecho es el estado de inopia en que se encontraba el Consejo Nacional Indio*

de Venezuela (CONIVE) a principios de 1997 luego de varios años de desgaste (Mansutti, 2000: 82).

Para los pueblos y organizaciones indígenas, los años ochenta estuvieron signados por la inercia organizativa señalada por Mansutti, si bien es cierto que simultáneamente comenzaban a formarse y a emerger líderes indígenas caracterizados por una notable capacidad política (véanse Mansutti, 2000:82; Angosto, 2010: 112). Precisamente, hacia finales de esta década, los esfuerzos organizativos de los pueblos indígenas cristalizan en la fundación del Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), en el año 1989. Sin embargo, CONIVE y los pueblos y organizaciones indígenas deberían esperar aún otra década más para lograr conquistar y mantener importantes espacios de participación dentro de las estructuras políticas del Estado venezolano (Clarac, 2001; Molbech, 2001; Angosto 2010: 112).

Este proceso de visibilización e incorporación de los pueblos indígenas en la vida política nacional ha estado plagado de polémicas, toda vez que la súbita irrupción de los pueblos indígenas, sus organizaciones y reivindicaciones en la palestra pública han suscitado antiguos resabios anti-indigenistas (al respecto véanse los comentarios de Clarac, 2001; Molbech, 2001; Herrera Salas, 2004; Mosonyi, 2009 y Wessendorf, 2009). Al mismo tiempo, su creciente participación en la política nacional, no está exenta de situaciones y exigencias que pueden constituir amenazas a la fortaleza, integridad y autonomía de las propias organizaciones indígenas (Mendoza, 1983; Mansutti, 2001; Quispe, 2005; Angosto, 2010):

Venezuela está viviendo hoy momentos históricos muy dinámicos y dramáticos para los indígenas y para las relaciones de éstos con la población llamada “criolla”, momentos en los cuales se exacerban las contradicciones, se oponen fuertes intereses, y no sabemos cómo va a terminar finalmente todo esto, a pesar de que los líderes indígenas en la Asamblea Nacional están logrando importantes leyes para apoyar sus derechos (Clarac, 2001: 369).

En Venezuela, hablar de las organizaciones de la sociedad civil que actúan a favor del reconocimiento y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, implica referirse necesariamente a las *organizaciones indígenas* —no

criollas—, las cuales como auténticos *actores colectivos indígenas*, conforman y participan del movimiento indígena en el país, constituyendo las instancias más pertinentes y efectivas en cuanto al reconocimiento y protección de sus derechos, así como al tratamiento de los temas más importantes para sus pueblos (véase Mosonyi, 2009). En este sentido, Luis Mendoza, representante de la etnia Pemón afirmaba a principio de los años 80:

Los movimientos indígenas deben tener una expresión de las comunidades indígenas, deben encarnar una política propia, el propio punto de vista de las comunidades y de las etnias. Si bien hay muchas cosas en común entre los movimientos indígenas y los movimientos de apoyo, son dos niveles de lucha muy distintos. *Esto significa que los movimientos de apoyo no pueden nunca sustituir ni dirigir a los movimientos indígenas, sin negar su propio papel* (Mendoza, 1983: 150).

Protagonista de las arduas luchas indígenas durante los años ochenta, Mendoza refiere ampliamente los múltiples obstáculos que enfrentaban las organizaciones indígenas al insertarse en medio de mecanismos legales y administrativos diseñados a la medida de la sociedad y la cultura mayoritaria, situación que más recientemente ha sido señalada por Quispe:

La convivencia y relación de estos pueblos indígenas con el Estado Nación y con organizaciones internacionales ha ido creciendo aceleradamente en los últimos diez años. Aun cuando la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA) y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) consideran que tal encuentro se ha traducido en beneficios para ambas culturas (la occidental y las indígenas) debe decirse que a las segundas *les ha correspondido la necesidad de mayor adaptación y, en consecuencia, el mayor riesgo a incorporar desordenadamente patrones socio-culturales y económicos que en ciertos casos les han afectado negativamente* (2005:8).

Sin embargo, el esfuerzo y la presión de las organizaciones indígenas resultaron elementos determinantes en el aprovechamiento de la particular coyuntura creada por la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación de la CRBV, momento que desembocó en el desarrollo del valioso marco legal que ha sustentado el reconocimiento y la

garantía de los derechos de los pueblos indígenas (Mansutti, 2000; Clarac, 2001). Sobre el particular Mosonyi (2009: 168) señala:

[...] era imposible que en los años sucesivos no se presentaran en nuestro país cambios importantes y logros muy significativos, algunos de ellos trascendentales, sobre todo en lo referente a la recuperación de la autoestima, la organización interna, el ascenso de la mujer indígena, la movilización general de los pueblos y comunidades, procesos de recuperación y autorreconocimiento de etnias, culturas y lenguas que se creían desaparecidas, la institucionalización de la literatura indígena multilingüe a través de publicaciones de alta calidad, todo lo cual perdura hasta el día de hoy y que hasta estimamos irreversible [...] El cambio no obedece exclusivamente, ni mucho menos, a los avances normativos de carácter constitucional y legislativo, aunque allí se afinca su punto de partida. *En la mayoría de los casos son las propias comunidades quienes hacen la diferencia, al margen de cualquier tipo de tutelaje.*

En esta misma línea de pensamiento, Clarac hace una afirmación muy significativa que deja entrever, precisamente, los tutelajes que *tradicionalmente* acompañaban las luchas indígenas en Venezuela:

Otro hecho importante que podemos observar y que diferencia la situación del indígena a nivel nacional de la que tenía en la década del 70 y del 80, es la consciencia política que han venido desarrollando sus líderes nacionales, lo que los capacita para lidiar con los políticos e intereses criollos y los independiza de la ayuda que otrora les habían dado los antropólogos. Sin embargo, muchos indígenas están descontentos con sus tres representantes en la Asamblea Nacional, y piensan que son demasiado pasivos y *se olvidan de resolver los problemas de las distintas etnias que los han nombrado* (2001:396).

Las afirmaciones de Clarac evidencian que, a pesar, de los peligros culturales y políticos a los que inevitablemente se ven abocados, los pueblos indígenas se han organizado para atender las reivindicaciones reconocidas como prioritarias para ellos, las cuales como señala Alexander Mansutti —opinión compartida por otros autores— se asocian directamente:

“[...] con el desconocimiento del derecho a la tierra, el derecho a la salud y a la educación, el derecho a la igualdad cultural y a la gestión de los recursos de sus hábitats tradicionales, el derecho a ser consultados en los programas y proyectos que les conciernen y a la participación política” (Mansutti, 2000: 85)¹.

Cabe destacar que el derecho a la vivienda adecuada para los indígenas en las ciudades no se ve reflejado directamente en el accionar de estas organizaciones. Otro tanto ocurre –según se ha señalado anteriormente– con el marco legal e institucional que recoge y ampara los derechos de los pueblos indígenas. Ahora bien las principales organizaciones indígenas en Venezuela y las que tienen mayor incidencia en la protección del derecho de los pueblos indígenas son el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), la Federación de Indígenas del Estado Bolívar (FIB), la Organización Indígena de la Cuenca del Caura (KUYUJANI), la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA) y la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Zulia (ORPIZ) (Colmenares Olivar, 2006: 61). La organización más antigua es la Federación Indígena del Estado Bolívar (FIB) fundada en el año 1973. La FIB fue la principal responsable de la conformación, en 1989, del Consejo Nacional Indígena de Venezuela, que actualmente se ha constituido en un actor clave de las reivindicaciones de los pueblos indígenas (Van Cott, 2002: 44). Como otras organizaciones regionales, el FIB participó activamente durante el proceso de elecciones de representantes indígenas a la Asamblea Nacional Constituyente y todos aquellos otros procesos relacionados a los derechos de los pueblos indígenas.

El Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), fundado en 1989, constituye la única organización nacional existente en el país y en torno a ella se han concentrado, a lo largo de casi dos décadas de existencia, los esfuerzos de diversas organizaciones regionales indígenas:

Como órgano nacional representativo de los pueblos y organizaciones indígenas de Venezuela, posee un carácter no gubernamental, sin fines de lucro, ni credos políticos o religiosos. De esa forma el movimiento indígena se fue fortaleciendo, generando espacios de debate y mejorando las situaciones vividas por las comunidades. El CONIVE trabaja con 60

organizaciones indígenas de Venezuela, con representantes de 32 pueblos indígenas. El CONIVE está asociado a la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). Los debates internos reflejan la preocupación de los pueblos indígenas por crear grupos de trabajo para tratar diversos asuntos en intereses de los pueblos y comunidades (...) (Repetto, 2004: 46-47)².

Aunque Repetto caracteriza al CONIVE como una organización de la sociedad civil, su creciente preponderancia en la escena política nacional, a partir de 1999, ha ido difuminando esta especificidad, razón por la cual CONIVE ha sido duramente criticado por otros actores indígenas debido al progresivo debilitamiento de su liderazgo y a su *institucionalización*:

CONIVE, la única plataforma nacional con reconocida trayectoria, se convirtió en el órgano de apoyo del Consejo Nacional Electoral (CNE) para canalizar la elección de dicha representación. *La institucionalización de CONIVE y su reconocimiento por parte del Estado como principal actor colectivo indígena potenció a la organización a la vez que se difuminaba cada vez más su condición de organización de la sociedad civil; su posterior vinculación electoral con los partidos que encabezan el bloque bolivariano* (el Movimiento V República primero y el Partido Socialista Unido de Venezuela [PSUV] después) la ha situado como la organización indígena más influyente y exitosa en la relación postulaciones de candidatos-cargos políticos obtenidos, confirmando al mismo tiempo su abierta vinculación partidista (Angosto, 2010: 112).

Pese a estos señalamientos (véase también Clarac, 2001 y Mansutti, 2001) el CONIVE se ha constituido, conjuntamente con instituciones y organizaciones regionales, en un actor clave en el reconocimiento y garantía de los derechos indígenas y en el proceso de conformación del marco legal correspondiente. De esta manera, CONIVE junto a la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), promovieron y coordinaron la discusión y revisión del *Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas*, finalmente aprobado en el año 2005, (véanse los comentarios de Clarac, 2003: 263). Uno de los escenarios en el cual participa CONIVE

2 Traducción propia.

activamente es en el diseño de políticas y programas para los pueblos y comunidades indígenas sobre los temas prioritarios de salud y educación intercultural y demarcación y titulación de tierras, la revisión sobre los programas de educación cultural bilingüe, tarea para cuyo cumplimiento, las autoridades del Ministerio de Educación han convocado a las organizaciones regionales. CONIVE ha participado también en los distintos procesos electorales y, muy activamente, en todas las movilizaciones políticas (Vinding, 2006: 134).

La Organización Regional de los pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), fundada en el año 1993, constituye “la primera federación exitosa de organizaciones étnicas en un estado venezolano” (Mansutti, 2000: 82). Según la página web:

ORPIA es una organización creada y legalmente constituida en el mes de septiembre del año de 1993 mediante el congreso regional convocado por los 20 Pueblos Indígenas que habitan en esa entidad federal: Bare, Baniva, Curripaco, Guanono, Hoti, Inga, Jivi, Kubeo, Maco, Piaroa, Panare, Piapoco, Puinave, Saliva, Sanema, Warekena, Yabarana, Yanomami, Ye’Kuana y Yeral (...) Esta organización tiene como objetivo materializar los ideales de los pueblos indígenas para preservar su identidad biopsico-social, histórico y cultural (...) y otras áreas en pro del bienestar, progreso y desarrollo armónico de las etnias de Amazonas.

En septiembre de 2003 se celebró el IV Congreso de ORPIA, que coincidió con el décimo aniversario de su fundación, evento que contó con la asistencia de 400 delegados de las comunidades indígenas amazónicas, quienes acordaron las siguientes líneas estratégicas del movimiento indígena para el año 2004: salud, propiedad colectiva de las tierras ancestrales, derechos educativos, protección del patrimonio cultural y capacitación de los líderes indígenas en materia de análisis y negociación (Vinding, 2006: 135; Quispe, 2005). Dentro de este temario, ORPIA –al igual que otras organizaciones regionales– ha considerado el proceso de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas para la obtención de títulos de propiedad colectiva sobre sus territorios como un tema de trabajo primordial, y en este sentido ha llevado adelante todo un trabajo de *autodemarcación*. Otro tanto ha hecho la activa organización biétnica Ye’kwana-Sanema “KUYUJANI”, del estado Bolívar.

Este proceso se puede analizar en dos fases: la autodemarcación y la demarcación. La autodemarcación es una primera fase interna y previa a la demarcación en la que: 1) las comunidades dibujan manualmente croquis de sus territorios por sectores, 2) conforman los expedientes antropológicos que justifican los territorios requeridos por cada sector, 3) y se vacía la información de cada croquis sobre mapas oficiales. Esta fase de autodemarcación está siendo llevada a cabo por ORPIA y los pueblos y comunidades indígenas del estado Amazonas (Vinding, 2006: 137).

Es menester reconocer la importantísima labor que, respecto a la demarcación, han desarrollado ORPIA y KUYUJANI, pues se trata quizás del tema primordial en materia de derechos de los pueblos indígenas, más aún cuando la mayor parte de esta población permanece en sus territorios ancestrales, enfrentando aún graves problemas de desalojo, deterioro de su hábitat y procesos de migración forzada (véase Clarac, 2001; Clarac, 2003; Defensoría del Pueblo, 2009; Angosto, 2010).

Políticas, planes, programas y proyectos

En el lapso transcurrido entre los años 2000 y 2010, los distintos entes del Estado venezolano, particularmente aquellos con vinculación y competencias directas en materia indígena, han venido formulando e implementando distintas estrategias orientadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas del país (véase Freire y Tillet, 2007a y 2007b; Pérez de Borgo, 2007; Defensoría del Pueblo, 2009). De estas estrategias resulta pertinente diferenciar entre los programas ya existentes –como es el caso de la educación intercultural bilingüe– que están siendo redefinidos y redimensionados, y los nuevos programas que se han diseñado específicamente para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y atender a sus necesidades considerando los temas prioritarios. El proceso nacional de demarcación y la Misión Guaicaipuro constituyen un ejemplo de estos últimos.

Dichos programas concentran los principales esfuerzos de los entes gubernamentales respectivos, en los temas prioritarios para los intereses y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas; a saber, los derechos a la salud, la educación, la cultura y el hábitat (Mansutti, 2001; Rivero,

Vidal y Bazó, 2002; Armada, 2007: 7; Pérez de Borgo, 2007; Caballero Arias; 2007). El ámbito preferente de aplicación de estos programas lo constituyen las zonas de ocupación tradicional, en las cuales permanece la mayor parte de la población indígena del país, viviendo en comunidades que presentan las más diversas condiciones geográficas, ambientales, sanitarias, económicas, infraestructurales y socio-culturales. Estas condiciones configuran contextos de aplicación muy distintos a los de las políticas dirigidas a la mayoría criolla (Clarac, 2003; Freire y Tillet, 2007b. Véase también CRBV, arts. 121-122).

En este sentido, resulta imposible soslayar que, tal como aducen Freire y Zent (2007: 197): “Muchos de estos programas, más allá de la buena intención que los acompaña, necesitan una revisión a fondo de sus métodos y objetivos en vista de la realidad indígena en la cual se están insertando”. Por lo tanto, se impone la adecuación cultural de las políticas, planes y programas para pueblos indígenas:

Uno de los desafíos persistentes al tratar de ayudar a las comunidades indígenas ha sido precisamente el superar la inmensa burocracia, la ineficiencia y la incapacidad de la gestión pública, incluso cuando esta ha sido apta, efectiva o suficiente en las políticas orientadas al resto de la población [...] se deben utilizar indicadores precisos en la evaluación de la calidad de la atención desde la perspectiva indígena (Scaramelli y Tarble, 2007: 180).

Es por esto que, pese a la implementación de estos programas, aún queda un largo camino hacia la formulación e implementación efectiva de políticas públicas que garanticen una mejora sustancial en la calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela (Caballero Arias, 2007; MINPI, 2008; Mosonyi, 2009; MINPI, 2010):

[...] durante el año 2008, se evidenció que a pesar de los esfuerzos emprendidos por el Estado venezolano para mejorar la calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas del país, *en muchos aspectos no hubo avances significativos en la realización de sus derechos humanos, colectivos e individuales*. Los pueblos indígenas [...] *experimentaron en muchos casos un estancamiento o deterioro en los parámetros básicos de calidad de vida, especialmente en el derecho a la propiedad colectiva*. Además, un número apreciable de comunidades continuaron *enfrentando y sufriendo intentos y*

hechos violatorios de derechos colectivos propios y exclusivos consagrados constitucionalmente y de manera especial en cuanto al reconocimiento de su existencia etnocultural y de la propiedad colectiva de sus tierras ancestrales, necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida (Defensoría del Pueblo, 2009: 66).

Aunque actualmente se dispone de un marco legal e institucional consolidado que puede sustentar debidamente la formulación y ejecución de políticas públicas dirigidas específicamente a los pueblos indígenas, las estrategias que hasta ahora se han desplegado, no se inscriben dentro de políticas propiamente dichas, sino que se trata de programas aislados, diseñados según las competencias de los entes responsables, para atender separadamente los temas identificados como prioritarios para los pueblos indígenas. Esto significa que dichos programas no sólo están desarticulados entre sí, sino que su formulación y aplicación no toma en cuenta la estrecha relación que existe entre la salud, la cultura, la educación y el libre acceso sus territorios ancestrales. Al respecto, Germán Freire afirma:

Los pueblos indígenas tienen particularidades no sólo culturales y lingüísticas, sino que también tienen patrones y problemas de salud específicos, que requieren de una adaptación de los programas de monitoreo y control de sus respectivas realidades. Esta adaptación no ha sido llevada a cabo nunca en el país sino de manera aislada, con un impacto que ha variado entre poco y nada, y sólo recientemente se han comenzado a implementar programas pilotos orientados a remediar esa situación (2007: 15).

Los señalamientos de Freire respecto a las deficiencias en la formulación e implementación de los programas de salud existentes, son extensibles a todas las políticas públicas pues, a pesar de todos los avances registrados continúa siendo necesario articular correctamente las políticas, planes y programas nacionales en materia indígena y, así mismo, reconocer las lógicas y especificidades culturales en las cuales se insertaran estas políticas, pues estos aspectos “que no parecen relacionados a simple vista, como sus derechos a la tierra, a la libre expresión de su etnicidad y el reconocimiento de sus particularidades culturales, entre otros, son definitorios del impacto que las políticas... tienen sobre sus poblaciones” (Freire, 2007: 16). Esto significa que, en la formulación de políticas públicas, tales derechos deben definirse y tratarse como *derechos expansivos*. Igualmente

resulta imperativo involucrar a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño de las políticas, planes y programas que se les aplican, de modo que estos sean realmente adaptados a sus necesidades y puntos de vista, ya que “Toda planificación de políticas públicas debe estar precedida de estudios técnicos y consultas a las comunidades para garantizar el éxito de los planes y proyectos que se decida introducir” (Biord, 2007: 133. Véase también LOPCI, art. 146, numeral 4; Freire, 2007: 17; Rivero, Vidal y Bazó, 2002; Defensoría del Pueblo, 2009).

Diversos actores han enunciado indicadores y lineamientos cuya adopción redundaría en la calidad de las políticas, planes y programas diseñados y optimizaría el impacto de las mismas. De tal manera, Rivero, Vidal y Bazó (2002: 58-61) sugieren lineamientos generales y específicos a tomar en cuenta para la definición de políticas públicas. Los lineamientos generales presentados por estos autores se refieren a los aspectos que deben ser considerados al formular la estructura y decidir el contenido de las políticas públicas: 1) diferencias culturales de pueblos y comunidades indígenas; 2) diferencias intrasociales existentes en las comunidades; 3) diferencias biológicas; 4) factores tecnoambientales; 5) factores socioeconómicos particulares de las comunidades; 6) factores sociopolíticos, cosmovisión; 7) derecho consuetudinario; 8) sistemas y niveles de educación; 9) etnomedicina y 10) ubicación geográfica y accesibilidad de las comunidades.

Los lineamientos específicos, por su parte, comprenden tópicos que afectan la instrumentación y efectividad de las políticas dirigidas a pueblos indígenas: 1) Capacitación intercultural del personal adscrito tomando en cuenta las especificidades culturales y sociales de cada comunidad y su grado de intercambio con los criollos; 2) Adecuación ambiental y cultural de la infraestructura requerida, considerando la ubicación geográfica de las comunidades, las condiciones de accesibilidad y transporte y la logística requerida en cada caso y 3) Recopilación de la información necesaria para cada política o programa (véase también: Freire y Zent, 2007: 195; Giordani, 2007: 257; Wilbert y Ayala, 2007: 385-387; Zent y Zent, 2007: 125). El derecho a la salud constituye una de las mayores y más reiteradas demandas de los pueblos indígenas y, en consecuencia, ha sido un tema atendido a través de diferentes programas de salud que han sido desplegados, principalmente, en las zonas de ocupación tradicional:

El derecho a un sistema de salud pública apropiado y de calidad, es de hecho, uno de los motores fundamentales del acercamiento de sus comunidades a la sociedad nacional y uno de los principales reclamos de sus organizaciones políticas y de base [...] si algo es común a todos los pueblos indígenas venezolanos (y una vez más, esto es extensible a toda América) es que, estén donde estén, forman parte del estrato más desatendido por el Estado y, a pesar de las mejoras reportadas, continúan teniendo los peores indicadores de salud de sus respectivas regiones (Freire, 2007: 14).

En este sentido, la Dirección de Salud Indígena del Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS) es una de las instancias oficiales con mayor presencia en las comunidades indígenas ubicadas en las zonas de ocupación tradicional, en las cuales desarrolla distintos programas enmarcados en el Sistema Público Nacional de Salud - SPNS (Freire y Tillet, 2007b).

[...] el diseño de una metodología especializada para lograr respuestas efectivas del Sistema Público Nacional de Salud en el abordaje de la diversidad cultural y lingüística; el desarrollo del Plan de Salud para los Pueblos Indígenas, que incluye la continuación del Plan de Salud Yanomami; y el Plan de Salud Apure, cuyo objetivo fundamental es aumentar las coberturas de atención de salud a través de equipos itinerantes de salud; la formación de personal indígena y el fortalecimiento de los consultorios [...] cabe señalar el diseño del Plan Delta interministerial, cuyo objetivo es dar respuesta a las necesidades de salud de la población indígena de Delta Amacuro desde una perspectiva integral. Bajo este plan, se desarrollarán seis proyectos orientados a garantizar la atención integral en salud de la población Warao [...] Estos proyectos incluyen la construcción de una casa intercultural de hospedaje, que ofrecerá atención y hospedaje del paciente Warao y sus familiares, con manejo médico ambulatorio; de una unidad de recuperación nutricional intercultural; y de doce centros de medicina tradicional Warao [...] centros de atención integral comunitaria indígena, que permitirán la formación de Agentes de Salud Integral Comunitarios indígenas [...] se tiene previsto la mejoría de los consultorios populares indígenas, a fin de recuperar la infraestructura de los establecimientos de Salud del primer nivel del estado Delta Amacuro; y la implementación de los Servicios de Atención y Orientación al Indígena (SAOI) (Defensoría del Pueblo, 2009: 55).

Actualmente existen 23 SAOI en todo el país, hecho muy significativo puesto que dicho servicio busca promover la incorporación del enfoque intercultural en el SPNS a través de las siguientes estrategias: 1) Capacitación intercultural del personal de salud; 2) Elaboración y aplicación de un manual de normas y procedimientos específicos para los programas dirigidos a la población indígenas; 3) Desarrollo de la normativa de funcionamiento de los SAOI, a través de una resolución ministerial; 4) Incorporación de personal indígena como *facilitadores interculturales* y 5) Realización de un registro mensual que incorpore las variables adicionales de la historia clínica al sistema epidemiológico convencional (véase Defensoría del Pueblo, 2009: 55-56; Freire y Tillet, 2007a; 2007b). No obstante, la aplicación de estos programas, los resultados en cuanto al tema de salud no son satisfactorios: mientras algunas comunidades indígenas reciben atención médica, otras –por lo general aquellas que se encuentran geográficamente aisladas– están desatendidas y en deplorables condiciones sanitarias (Freire y Tillet, 2007a; 2007b).

El proceso nacional de demarcación y titulación de tierras es el programa más visible y polémico de todos los programas que se han implementado para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, y además constituye un programa fundamental para asegurar el disfrute de todos los demás derechos reconocidos a estos pueblos; por lo tanto, el proceso de demarcación debe entenderse y tratarse como un tema *estratégico* (Molbech, 2001: 108-109; Barreto y Rivas, 2007: 315; Biord, 2007; Freire y Tillet, 2007b: 10; Caballero Arias, 2007; Wessendorf, 2009: 142-144).

Se trata del reconocimiento inequívoco de la existencia tanto de los pueblos como de sus comunidades constitutivas, del valor intrínseco y la vigencia actual de sus sociedades y culturas específicas, de su derecho originario e inalienable a ocupar y usufructuar sus tierras tradicionales para garantizar un digno futuro. Es de particular importancia lo referente a la demarcación de las tierras colectivas, la cual siempre ha sido el factor clave y la exigencia fundamental que –desde hace mucho tiempo y sobre todo en los últimos cincuenta años– viene planteando el movimiento indígena a escala internacional e intercontinental. Sería una simple barrabasada pretender la reivindicación de estos pueblos sin que ésta se base en la posesión y recuperación de las tierras –en su mayoría ancestrales– que necesitan para vivir conforme a sus culturas y sus legítimas expectativas en tanto colectivos vigentes (Mosonyi, 2009: 156).

Aunque la demarcación de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas ha sido un proceso que ha convocado a múltiples actores –entes gubernamentales y no gubernamentales, expertos y organizaciones y comunidades indígenas– y que se encuentra ampliamente sustentada en el marco legal respectivo: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Pueblos Indígenas y, particularmente, la Ley de Demarcación y Garantía de las Tierras y Hábitats de los Pueblos Indígenas, debe señalarse que poco se ha logrado al respecto. Salvo contadas y discutibles excepciones, las comunidades indígenas no han recuperado sus tierras (Mosonyi, 2009: 162), por el contrario, han sufrido graves perjuicios en cuanto a la defensa y demarcación de hábitat y tierras colectivas (Gutiérrez, 2006; Caballero Arias, 2007; Defensoría del Pueblo, 2009: 56-61).

En cuanto al tema de la vivienda, hasta el momento solo ha sido formulado el programa *Viviendas y hábitats indígenas productivos con economía social autosustentable*, programa completamente inédito en el país que resultaba de gran interés. Dicho programa, que estaba destinado a las comunidades de las zonas de ocupación tradicional, fue implementado brevemente en el estado Zulia, nunca en Caracas. Este programa había sido creado a través de un decreto del Directorio de CONAVI y no tenía sustento en el marco legal que regula la política habitacional en Venezuela, por lo tanto, quedó sin efecto al desaparecer CONAVI. Respecto a los proyectos de vivienda indígena que se han ejecutado en las zonas de ocupación tradicional, cabe señalar que no se encuentran inscritos en una política de vivienda establecida. De la escasa información disponible se evidencia su desconexión, su escaso impacto y su desarticulación con otros temas prioritarios en materia indígena (véase MINPI, 2008 y 2010).

La Misión Guaicaipuro se creó en el año 2003 a través del Decreto Presidencial N.º 3 040, como el ente ejecutor de las políticas y proyectos dirigidos a los pueblos indígenas. En sus inicios estuvo adjunta al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MINAMB), pero tras la creación del MINPI en el año 2007, se transforma en un ente adscrito al mismo bajo la figura de Comisión Presidencial Misión Guaicaipuro y con rango ministerial (Gaceta Oficial N.º 38.758 de fecha 29 de agosto de 2007). Una vez creado el MINPI, la Misión Guaicaipuro “se convierte en el brazo operativo, dinámico para coordinar, articular y viabilizar las

políticas del gobierno como el espacio de articulación con los demás ministerios, a objeto de evitar el paralelismo y reducir al máximo la burocracia” (MINPI, 2008: 11-12). Las metas de la Misión Guaicaipuro abarcan precisamente los temas prioritarios en materia indígena:

- i) Demarcar y titular el hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas, ii) Propiciar el desarrollo armónico y sustentable de los pueblos indígenas, dentro de una visión que respete sus formas diferentes de concebir el desarrollo, iii) Impulsar el desarrollo integral de los pueblos indígenas para garantizar el disfrute efectivo de sus derechos sociales (salud, educación, vivienda, agua y saneamiento), económicos culturales y políticos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (MINPI, 2008: 57).

Tomando en cuenta estas metas se otorgan a la Misión Guaicaipuro amplias competencias en materia de diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas para pueblos indígenas (MINPI, 2010: 30), aunque esto significa que las líneas de acción estratégicas no están claramente establecidas. La información disponible no permite precisar cuáles han sido los proyectos y programas implementados por la Misión Guaicaipuro y cuál ha sido su incidencia.

Bibliografía

Angosto, Luis Fernando (2010) “Pueblos indígenas, multiculturalismo y la nueva geometría del poder en Venezuela”. En *Cuadernos del Cendes*, N.º 73: 97-132.

Armada, Francisco (2007) “Presentación” En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.) *Salud indígena en Venezuela. Tomo I*, 7-8. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.

Asamblea Nacional (2000) Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional. Visita 20 de enero de 2011. <http://www.asambleanacional.gov.ve>

Barreto, Daisy y Pedro Rivas (2007) “Los Pumé (Yaruro)”. En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.) (2007) *Salud indígena en Venezuela. Tomo*

- II, 247-329. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Biord, Horacio (2007) “Los Kari’ña”. En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.): *Salud indígena en Venezuela. Tomo II*, 74-140. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Caballero Arias, Hortensia (2007) “La Demarcación de Tierras Indígenas en Venezuela”. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 13, N.º 3: 189-208.
- Clarac, Jacqueline (2001) “Análisis de las actitudes de políticos criollos e indígenas en Venezuela (De los años 60 hasta el 2001)”. En *Boletín Antropológico*. Vol. III, N.º 53: 335-372.
- Clarac, Gerald (2003) “Derechos de los pueblos indígenas”. En *Boletín Antropológico*, N.º 59: 253-281.
- Colmenares Olivar, Ricardo (2006) “El Derecho Consuetudinario Indígena en Centro y Sur América: El caso Venezuela”. *Frónesis*, Vol. 13, N.º 3: 56-99.
- Coordinación de Organizaciones Indígenas de la cuenca Amazónica-COICA (s/f) ORPIA. Historia. Visita 12 de diciembre de 2010. <http://www.coica.org.ec/sp/miembros/conive.html>
- Dieter Heinen, H. y Haydée Seijas (1998) “La actual coyuntura indígena en Venezuela”. En *Interciencia*, Vol. 23, N.º 3: 158-162.
- Freire, Germán (2007) “Introducción” En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.) *Salud indígena en Venezuela. Tomo I*, 11-18. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Freire, Germán y Aimée Tillet (Eds.) (2007a) *Salud indígena en Venezuela. Tomo I*. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- (2007b) *Salud indígena en Venezuela. Tomo II*. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Freire, Germán y Stanford Zent (2007) “Los Piaroa” En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.) (2007) *Salud indígena en Venezuela. Tomo I*, 133-208. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- García Castro, Álvaro (2000) “Mendicidad indígena: los Warao urbanos”. En *Boletín Antropológico* N.º 48: 79-90.

- Giordani, Lourdes (2007) “Los Yabarana” En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.) (2007). *Salud indígena en Venezuela. Tomo I*, 209-269. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Gutiérrez, Erick (2006) *Inseguridad territorial indígena*. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social.
- Herrera Salas, Jesús María (2004) “Racismo y discurso político en Venezuela”. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 10, N.º 002: 111-128.
- Mansutti Rodríguez, Alexander (2000) “Pueblos indígenas y cambios constitucionales: el caso de Venezuela”. En *Boletín Antropológico*, Vol. 3, N.º 50: 79-98.
- Mendoza, Luis (1983) “El indígena debe tener su propia política”. En *Nueva Sociedad* N.º 69: 150-155.
- Molbech, Anette (2001) *El Mundo Indígena 2000-2001*. Copenhague: IWGIA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- Mosonyi, Esteban Emilio (2009) “Balance general de los diez años del proceso bolivariano: pueblos indígenas”. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 15, N.º 1: 155-172.
- Ortiz, Bibiana (2002) “Los nuevos recolectores: los Guahibos recicladores de basura en Ciudad Bolívar”. En *Boletín Antropológico*, N.º 54: 483-498.
- Pérez de Borgo, Luisa (2007) *Educación superior indígena en Venezuela: una aproximación*. Caracas: Ministerio de Educación Superior. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Quispe, María Teresa (2005) *Venezuela-gobiernos locales y pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA.
- Regnault, Blas (2006) “La asistencia escolar de la población indígena venezolana” En Fabiana Del Popolo y Magally Ávila (Comp.): *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, 167-195. Santiago de Chile: CELADE-CEPAL-UNFPA.
- Repetto, Maxim (2004) “Ascensão dos Movimentos Indígenas na América do Sul e Possíveis Reflexos para o Brasil: o caso da Venezuela”. En Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (Edição): *I Reunião de Estudos Ascensão de Movimentos Indigenistas na América*

- Do Sul e Possíveis Reflexos para o Brasil*, 39-62. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais.
- Rivero, Dalita, Silvia Vidal y Manuel Bazó (2002) *Enfoque de etnias indígenas. Hacia un sistema de integral de calidad de vida y salud*. Caracas: Ministerio de Salud y Desarrollo Social-Agencia de Cooperación Alemana.
- Scaramelli, Franz y Kay Tarble (2007) “Los Mapoyo (Mopue)”. En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.) (2007). *Salud indígena en Venezuela. Tomo II*, 141-188. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Silva Monterrey, Nalúa y Alexander Mansutti Rodríguez (1996) “Situación de los pueblos indígenas de Venezuela”. En *Journal de la Société des Americanistes*, Vol. 82, N.º 82: 348-358.
- UN-HABITAT (2009) *Vivienda para pueblos indígenas en ciudades. Guía de políticas de vivienda para pueblos indígenas en ciudades*. Ecuador: UN-HABITAT.
- Villalón, María Eugenia (2007) “Los E’ñepa” En Freire Germán y Aimée Tillet (Eds.). *Salud indígena en Venezuela. Tomo II*, 14-73. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Van Cott, Dona Lee (2002) “Movimientos indígenas y Transformación constitucional en Los Andes. Venezuela en Perspectiva comparativa”. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, N.º 3: 41-60.
- Vinding, Diane (2004) *El mundo indígena 2004*. Copenhague: IWGIA.
- Wessendorf, Kathrin (2009). *El Mundo Indígena*. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas-IWGIA.
- Wilbert, Werner y Cecilia Ayala Lafée-Wilbert (2007). “Los Warao”. En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.) (2007) *Salud indígena en Venezuela. Tomo II*, 330- 402. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Zent, Stanford y Egleé L. Zent (2007) “Los Jodī (Hoti)” En Germán Freire y Aimée Tillet (Eds.) (2007). *Salud indígena en Venezuela. Tomo I*, 77-132. Caracas: Ediciones de la Dirección de Salud Indígena, Ministerio del Poder Popular para la Salud.

Documentos

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 24 de marzo de 2000.
- Decreto N.º 5.103. Publicado en la Gaceta Oficial N.º 5.836 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 8 de enero 2007.
- Decreto Presidencial N.º 5.246. Publicado en la Gaceta Oficial N.º 38.654 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 28 de marzo de 2007.
- Defensoría del Pueblo (2009) *Informe anual 2008*. República Bolivariana de Venezuela, Defensoría del Pueblo: Caracas.
- Ley Aprobatoria del Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Publicada en la Gaceta Oficial N.º 37.305 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 17 de octubre de 2010.
- Ley del Artesano y Artesana Indígena. Publicada en Gaceta Oficial N.º 373.956 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 4 de enero de 2010.
- Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Publicada en Gaceta Oficial N.º 37.118 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 12 de enero de 2001.
- Ley de Idiomas Indígenas. Publicada en Gaceta Oficial N.º 38.981 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, lunes 28 de julio de 2008.
- Ley de Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Publicada en Gaceta Oficial N.º 39.115 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 6 de febrero de 2009.
- Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Publicada en Gaceta Oficial N.º 38.182 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 9 de mayo de 2005.
- Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. Gaceta Oficial N.º 38.480 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 17 de julio de 2006.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Publicada en la Gaceta Oficial N.º 38.204 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 08 junio de 2005.

- Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Publicada en Gaceta Oficial N.º 38.344 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 27 de diciembre de 2005.
- Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (2008) Memoria y cuenta (2007) Caracas: MINPI
- Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (2010) Memoria y cuenta 2009. Caracas: MINPI.
- Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2009) *Normas y documentos básicos sobre pueblos indígenas* [Documento en CD].
- República Bolivariana de Venezuela (2007) *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista de la Nación. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Ediciones de la Presidencia de la República: Caracas.

Vivienda para pueblos indígenas en Colombia: análisis del marco jurídico y políticas públicas

Yadira Caballero Quintero

Bogotá

En Colombia, las comunidades indígenas, en su gran mayoría, ocupan territorios distintos al urbano. En este sentido el Estado enfoca sus acciones específicas para este grupo étnico en un contexto más rural, como es el caso del reconocimiento de los resguardos¹. El despojo de sus territorios es el mayor problema de los pueblos indígenas, a consecuencia, principalmente, de la violencia. Por su característica de pertenencia a una comunidad específica, e inherente a su condición, se establece la protección legal. Sin embargo la existencia de cabildos indígenas legalmente reconocidos en Bogotá, ofrece una seguridad por parte de la tenencia de la tierra y la protección de sus derechos fundamentales.

La tierra y los derechos sobre los recursos son de fundamental importancia para la supervivencia de los pueblos indígenas; de ellos obtienen su sustento y es donde se desarrolla su identidad cultural y social (Vargas-Hernández, 2005). El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es, hasta el momento, el único instrumento regulador internacional que otorga a los pueblos indígenas el derecho internacionalmente validado a un territorio propio, a su cultura e idioma, y que compromete a los gobiernos firmantes a respetar unos estándares mínimos en la ejecución de estos derechos.

1 Decreto 2164 de 1995 (diciembre 7) por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIV de la Ley 160 de 1994, en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, restructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional.

Los indígenas colombianos son beneficiarios de una política social urbana, únicamente a través de la solución de problemáticas transversales a su condición étnica, como es el caso de la lucha contra la pobreza y el desplazamiento forzado, así como la indigencia, entre otros.

En Bogotá no se ha adoptado una política específica enfocada a los indígenas en materia social y de vivienda. Actualmente se trabaja en la elaboración participativa de la política pública conforme al acuerdo distrital 359 de 2009 del Concejo de Bogotá, por el cual se establecen los lineamientos de la política pública para los grupos étnicos indígenas (raizal - rom y afros), asentados y nativos de Bogotá D. C. y se dictan otras disposiciones.

Aquí se plantea como resultado de la concertación, entre la Administración Distrital y las organizaciones de esta población, con el claro propósito de mejorar sus calidades mínimas de vida y fortalecer las distintas políticas, tanto en el campo cultural como en educación, salud, gestación de proyectos productivos, ecológicos, ambientales, de vivienda y los demás propios de cada grupo, que fortalezcan y permitan el pleno ejercicio de sus derechos colectivos como pueblos, autónomos, para contrarrestar las desigualdades fácticas que existen en dicha población².

En estos lineamientos de política, se destacan el nuevo rol que los gobiernos han desarrollado frente a las demandas y necesidades de los indígenas, y una mayor conciencia del Estado colombiano que, a través del desarrollo jurisprudencial constitucional, ha reiterado que los grupos étnicos, y especialmente los indígenas, han dejado de ser simples sujetos, declarándolos como sujetos de derechos fundamentales. Sin embargo, en lo que se refiere a la protección del derecho a la vivienda, aunque existe una legislación vigente para garantizar su acceso, las leyes, tratados y acuerdos no son suficientes para garantizar los derechos de los pueblos indígenas a una vivienda digna, especialmente los que viven dentro del casco urbano.

2 Política Pública para los grupos étnicos Indígenas - Raizal – Rom y Afros, asentados y nativos de Bogotá D. C.

Tratados y convenios internacionales sobre derechos indígenas y vivienda adecuada que han sido acogidos y ratificados por Colombia

Existen algunos instrumentos internacionales ratificados por Colombia que consagran los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo no existe, en el ordenamiento internacional, un instrumento que se refiera, en concreto, a la vivienda adecuada de estas comunidades. Se considera que el desarrollo legal internacional se destaca en lo relativo a las comunidades indígenas y la tierra³. En este sentido, varios instrumentos jurídicos, así como la jurisprudencia internacional, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus tierras.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, reconoce, en el artículo 16, el derecho de los pueblos indígenas a ocupar sus tierras y a no ser obligados a abandonarlas⁴. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolla una importante jurisprudencia internacional señalando: “[...] la estrecha vinculación de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorpóreos que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana”⁵.

El derecho internacional no toma en cuenta, de una forma concreta, la aparición de lo indígena en el esquema urbano. Se presenta una concepción más rural que urbana de los asuntos indígenas en la legislación colombiana e internacional. No obstante, los principales tratados y declaraciones que hacen parte del ordenamiento jurídico de Colombia incluyen a los indígenas, en su contenido general, y en lo referente a los derechos económicos como la vivienda, la prohibición de discriminación y el principio de igualdad⁶. Por tanto, es indispensable hacer referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

3 La tierra entendida como territorio rural, en tanto se relaciona con la cultura y los valores espirituales en relación con el lugar que ocupan como colectividad.

4 Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Artículo 13-18. 2005.

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*, párr. 137, y *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, párr. 149.

6 Ver también Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo 2. Convención Americana sobre Derechos Humanos artículo 24.

(PIDESC) ratificado por la ley 74 de 1968, así como al protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Pacto de San Salvador*.

El PIDESC consagra en el artículo 11 el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, “[...] incluyendo la vivienda adecuada y una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, Artículo 11)⁷.

Por otra parte, instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP-1996) y el ya nombrado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, son los más relevantes en la materia. El artículo primero del PIDCP se refiere al derecho de todos los pueblos indígenas a la libre determinación de su condición política y su desarrollo económico, social y cultural, así como de sus riquezas y recursos naturales. De la misma forma, el artículo 27 consagra el derecho de los miembros de estas comunidades a tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Como se ha expuesto, el Convenio 169 de la OIT es uno de los instrumentos internacionales más relevantes por estar dirigido, específicamente, a la protección de los pueblos indígenas, desde la propia definición de quiénes son considerados indígenas, hasta los deberes de reconocimiento, protección, respeto y promoción de la participación de sus pueblos por parte de los Estados⁸. En su artículo 4 se consagra el deber de adoptar medidas especiales que se precisan para salvaguardar a los pueblos interesados. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia, haciendo referencia a la obligación internacional frente a las comunidades indígenas, señala que:

[...] El primer grupo de obligaciones, referido a las medidas que deben impulsar para obtener los fines propios del convenio en los distintos aspectos que son objeto del mismo, que se orienta a promover las condiciones que permitan el desarrollo de los pueblos indígenas y tribales de un

7 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, Artículo 11.

8 Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 2005.

modo que respete la diversidad étnica y cultural, asegure los espacios de autonomía requeridos para ello y se desenvuelva en un marco de igualdad, y que específicamente se refiere a su relación con las tierras o territorios; a las condiciones de trabajo; a aspectos relacionados con la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales; a salud y seguridad social; a educación y medios de comunicación y a contactos y cooperación a través de las fronteras, y el segundo que alude a la manera como deben adoptarse y ponerse en ejecución esas medidas y que tienen como elemento central la participación y el respeto por la diversidad y la autonomía (Corte Constitucional de Colombia C-175-09, 2009).

La Corte Constitucional reconoce en sus fallos la manera como debe entenderse la jurisdicción especial y las representaciones de autonomía indígena en su forma de constitución, haciendo referencia a los resguardos y cabildos desde la cultura hispana. Actualmente, el cabildo urbano tiene múltiples manifestaciones: los cabildos y los indígenas cambian de acuerdo con la evolución de la sociedad, es decir, el modo y la manera como asumen la vida en la ciudad, “en el problema del individuo y del contexto siempre deben primar los intereses colectivos. Hay contextos reales urbanizados, es decir, los contextos rurales de los indígenas en la ciudad” (Molina, 2007: 114).

De otra parte, el Convenio Fondo para el Desarrollo para Pueblos Indígenas para América Latina y el Caribe, ratificado por la Ley 145 de 1994, se establece para crear un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas. Con él se busca: proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo, operaciones de asistencia técnica, programas y proyectos de interés para los pueblos indígenas, con la participación de los gobiernos de los Estados de la región, gobiernos de otros Estados, organismos proveedores de recursos y los mismos pueblos indígenas (Artículo 1a); canalizar recursos financieros y técnicos para los proyectos y programas prioritarios, concertados con los pueblos indígenas, asegurando que contribuyan a crear las condiciones para el auto desarrollo de dichos pueblos (Artículo 1b); proporcionar recursos de capacitación y asistencia técnica para apoyar el fortalecimiento institucional, la capacidad de gestión, la formación de recursos humanos y de información y, asimismo, la investigación de los pueblos indígenas y sus organizaciones (Artículo 1c).

En este contexto, en noviembre de 1996, el Gobierno y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos suscribieron un acuerdo por el que se estableció una oficina del Alto Comisionado en Colombia, con mandato para: prestar asesoría técnica; convenir con el gobierno políticas, programas y medidas de promoción y protección de los derechos humanos y monitorear el cumplimiento de los mismos; así como informarse sobre quejas por violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales, violaciones a los derechos fundamentales de las personas y por violaciones al Derecho Internacional Humanitario, cometidas por agentes no estatales en el marco del conflicto interno⁹.

Similares acuerdos han permitido el establecimiento de oficinas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Mediante la Ley 288 de 1996 en el artículo 2, el Gobierno reconoció el carácter de obligatoriedad a los dictámenes que pronuncie el Comité de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en lo relativo a la indemnización de las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

¿Cómo se han recogido los derechos de los pueblos indígenas y los derechos a una vivienda adecuada en el marco legal y normativo del país, y legislación específica de la ciudad capital?

Desde 1986, el Estado colombiano impulsó una política de protección y reconocimiento a las comunidades indígenas. Su primer antecedente se encuentra, como ya se ha visto, en la suscripción del Convenio 169 de la OIT, pero es en la Constitución Política de 1991 donde se ve consolidada esta idea, pues con ella se establecieron mecanismos para buscar la eficacia de los derechos económicos, políticos y sociales.

9 Algunos documentos de las Naciones Unidas donde se consignan los esfuerzos por la protección de una vivienda adecuada son: Naciones Unidas, Informe del Relator Especial Señor Rajindar Sachar, de la subcomisión de prevención de discriminación y protección a las minorías sobre el derecho a una vivienda adecuada. 22 de junio de 1993. Párr. 33.; y Naciones Unidas, Informe del Relator Especial Mloon Kothari, sobre una vivienda adecuada, como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. 25 de enero de 2001. Párr. 20.

A partir de la Constitución de 1991 se da una protección especial a las comunidades indígenas. Al consagrar que Colombia es una república con variedad étnica y cultural, otorga reconocimiento a los grupos indígenas, comunidades afroamericanas y habitantes de San Andrés isla y Providencia, en los aspectos económico, político y social: “El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana” (Artículo 7); “[...] las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias, será bilingüe” (Artículo 10); “Las tierras de resguardo [...] son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (Artículo 63); “[...] tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural [...]” (Artículo 68); “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (Artículo 268); y “[...] una ley que les reconozca a las comunidades negras [...] el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley” (Artículo 55).

Las comunidades indígenas tienen su propia organización política reconocida a nivel nacional, misma que se constituye a través de los cabildos, instituciones que tienen su origen en la antigüedad. En los cabildos, cada parte de la sociedad indígena está debidamente representada y establece su propia autoridad. En su interior se discuten los problemas, eventos, y son las costumbres que orientan su vida las que determinan las posibles soluciones. Por regla general rige la oralidad. Actualmente en Bogotá se encuentran constituidos cabildos indígenas que reformaron su estructura para poder ser llevados a la ciudad, y ahora se conocen como cabildos urbanos.

En ese sentido, los resguardos indígenas son instituciones que tienen autonomía social y patrimonial con protección constitucional. Resulta importante mencionar que esta autonomía les da la posibilidad de establecer su organización política relacionada con los cabildos y el fuero especial del que gozan. El Estado, junto con la sociedad, les ha dado ciertos beneficios en salud y educación: en el primero, mediante subsidios a favor de la comunidad indígena, y en el segundo, garantizando una educación que proteja su autonomía cultural, junto con el modelo de educación establecido a nivel nacional.

Como parte de esos postulados constitucionales se han expedido varias normas que recogen los derechos de los pueblos indígenas. Entre

estas se cuentan regulaciones de diversos aspectos como: la creación de asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas¹⁰; reglamentación de la atención educativa para grupos étnicos¹¹, creación de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas¹²; y la consulta previa con comunidades indígenas para la exploración de recursos naturales dentro de su territorio (Decreto 1320 de 1998 [Julio 13] por el cual se reglamente la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio).

Frente al tema territorial, se expidió el decreto 2 164 de 1995 (diciembre 7) por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994, a través del cual se reglamenta lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional. Este decreto consagra definiciones como la de “territorios indígenas”, “comunidad o parcialidad indígena”, “reserva indígena”, “autoridad tradicional”, “cabildo indígena”; de la misma forma, consagra todo lo relativo a los estudios socioeconómicos y jurídicos para la tenencia de tierras de las comunidades indígenas, así como la naturaleza jurídica, manejo y administración de los resguardos indígenas; y los procedimientos para constituir, reestructurar, ampliar y sanar resguardos indígenas.

Por otra parte, en lo que tiene ver con la legislación específica de la ciudad capital, desde la gerencia étnica del Distrito Capital se está trabajando en la elaboración de una política pública y un plan de acciones afirmativas para la garantía de los derechos indígenas en desarrollo del acuerdo 359 del 5 de enero de 2009 del Concejo Distrital de Bogotá.

El acuerdo 359 es el único y más relevante documento que manifiesta la intención de las autoridades distritales por definir la estrategia para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas que habitan la ciudad capital. En este instrumento se definen los

10 Decreto 1088 de 1993 (junio 10) por el cual se regula la creación de asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas.

11 Decreto 804 de 1995 (mayo 18) por medio del cual se reglamenta la atención educativa para los grupos étnicos.

12 Decreto 1397 de 1996 (agosto 8) por el cual se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Territorios Indígenas y la mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, y se dictan otras disposiciones.

conceptos clave, y se dictan los principios, según los, cuales la administración distrital debe construir la política pública. De esta manera se establecen como principios: el reconocimiento de la diversidad e integridad étnica y cultural, la interculturalidad y multiculturalidad, la representación colectiva, la autonomía, así como la participación, consulta y concertación y equidad étnica.

Dentro de los ejes estratégicos que se describen como lineamientos, se establece el de territorialidad. Este eje es entendido como el respeto por las formas de concebir y vivir el territorio, que son propias de la población indígena en Bogotá. De éste se desprenden, a su vez, tres características: a) el respeto y promoción de la cultura indígena, con todo lo que ello significa (acceso a sitios sagrados, rescate y realce del patrimonio cultural, apoyo de las manifestaciones artísticas, etc.); b) apoyo a iniciativas de regulación y gestión ancestral del territorio; y c) reconocimiento y promoción del hábitat propio de las culturas indígenas, con énfasis en oferta de vivienda con criterios de dignidad adecuados a sus particularidades socioculturales.

En Bogotá, los descendientes de los Muisca se agruparon en dos cabildos en las localidades de Suba y Bosa. Se consagró en la constitución de 1991 una serie de derechos para los grupos étnicos, lo que ha permitido que se intensifique el proceso de organización y reencuentro cultural. Actualmente existen, de manera organizada y legalmente reconocidos, cinco cabildos indígenas, los cabildos Muisca de Bosa y Suba, los Pijaos Ambika, los Kichwas procedentes del Ecuador y radicados definitivamente en Bogotá D. C., y los Ingas procedentes del valle del Sibundoy (Putumayo), ambos, hablantes de la lengua kechua. En la capital, se vienen presentando paralelamente otros procesos de preconstitución cultural de los Muisca en los municipios vecinos de Cota, Chía y Sesquilé¹³.

Actualmente se han venido desarrollando algunas manifestaciones encaminadas a trabajar en la implementación de los lineamientos consagrados en el acuerdo 359 del Concejo Distrital de Bogotá. Para superar la marginalidad a la que están sometidos los grupos étnicos, la Alcaldía Mayor de Bogotá impulsa un proyecto que se divide en dos eventos. El primero es una “acción afirmativa” que tiene como objetivo la compensación al grupo ante las situaciones de marginalidad. Esta acción tiene

13 Tomado del documento “La construcción de la ciudadanía activa bases para la política pública de participación en una Bogotá sin indiferencia”.

medidas tales como: a) otorgarle prelación en la educación, conservando sus costumbres en cuanto a cultura y dialecto; también se incluye el derecho a educación gratuita y, en lo referente a la salud, pueden acogerse al régimen subsidiado; y b) la creación de una “Política Indígena”, de manera conjunta con los gobernantes de los cabildos¹⁴.

El segundo es la incorporación de garantías para comunidades indígenas a través de la atención al desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional Colombiana ha realizado una importante interpretación de los derechos de las comunidades indígenas víctimas del desplazamiento forzado. De esta forma, hay algunos autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 que es importante tener en cuenta. El primero de ellos es el auto 218 de 2006 en el que la Corte constató que “el impacto a las comunidades indígenas es proporcionalmente mayor, frente al nivel de desplazamiento en general del país” (auto 218 de 2006). La Corte señaló la gravedad de las violaciones de los derechos de las comunidades indígenas en el marco del desplazamiento forzado, y se pronunció sobre la necesidad de implementar un enfoque diferencial étnico específico.

Posteriormente, en el auto 004 de 2009, la Corte ordenó incorporar un programa de garantías de los derechos de los pueblos indígenas adoptados por el desplazamiento, y un programa de salvaguarda de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento forzado. Finalmente, en el auto 382 de 2010, la Corte constata el incumplimiento de las órdenes anteriores.

Referente al derecho a la vivienda

La vivienda, como derecho humano, se aborda en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Con la adopción de la Declaración en 1948, el derecho a una vivienda digna se sumó al cuerpo de legislación internacional universalmente aplicable. La Declaración establece que “[...] toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

14 Plaza Capital. Artículo: La participación Indígena en Bogotá empieza a dar sus primeros pasos [http://portal.urosario.edu.co/plazacapital/articulo.php?articulo=344]

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es considerado fundamental por sentar las bases del derecho a la vivienda en la legislación internacional sobre derechos humanos¹⁵.

Las fuentes jurídicas del derecho a una vivienda adecuada, en el marco de las normas internacionales sobre derechos humanos, explican la estructura y los procedimientos del sistema de monitoreo de tratados de la ONU en el área de los derechos humanos y los mecanismos especiales relacionados con el derecho a la vivienda digna.

En 1996, la ciudad de Estambul fue sede de Hábitat II. La Agenda Hábitat, documento adoptado por los Estados miembro, reconoció el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental. Igualmente, se promovió una participación real y efectiva de las ONG en los procesos de negociación.

El derecho a la vivienda también se discute en otro ámbito: las Metas de Desarrollo del Milenio. En el año 2000, los Estados miembro de la ONU acordaron trabajar de cara al cumplimiento de ocho metas de desarrollo, subdivididas en 18 objetivos específicos y mensurables. Respecto a este tema, la meta 7 - objetivo 11 apunta a una mejora significativa en las vidas de cien millones de habitantes de asentamientos irregulares para el año 2020.

El derecho a la vivienda se encuentra contemplado dentro de la Constitución Nacional: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (Constitución Nacional, Título III, artículo 51, de 1991).

En cuanto a la gestión habitacional en Colombia, el marco legislativo se fundamenta principalmente en la Ley 09 de 1989 de Reforma Urbana, la Ley 3 de 1991 que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y que modifica a las dos leyes anteriores.

15 Naciones Unidas, Informe del Relator Especial Señor Rajindar Sachar, de la subcomisión de prevención de discriminación y protección a las minorías sobre el derecho a una vivienda adecuada. 22 de junio de 1993. Párr. 49. Esto se reitera en la resolución: “El derecho humano a una vivienda adecuada”, resultado de la sesión N.º 14, de mayo de 1993 de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas.

En un inicio, la política pública tenía como eje principal los reasentamientos. Se desarrollaron acciones importantes en este sentido con la formulación de la política habitacional establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del año 2000¹⁶. También se constituyó el Comité Sectorial del Hábitat integrado por Metrovivienda, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Caja de Vivienda Popular, Empresa de Renovación Urbana, DAMA, y un alcalde local designado por la Secretaría de Gobierno.

La siguiente tabla resume la legislación para vivienda en Colombia.

Tabla N.º 1
Principales Convenciones del Sistema Interamericano ratificadas por Venezuela

N.º	Fecha	Objeto de la Norma
Acuerdo 28	1933	Crea el Departamento de Urbanismo en la Secretaría de Obras Públicas Municipales.
Decreto 711	1932	Crea el Banco Central Hipotecario, BCH.
Decreto Ley 200	1939	Crea el Instituto de Crédito Territorial.
Ley 21	1982	Modifica el régimen del subsidio familiar.
Ley 9	1989	Crea la Vivienda de Interés Social en Colombia, además de un fondo especial para canalizar los recursos de ahorro que el gobierno decida aplicar a la financiación de la política de VIS.
Acuerdo 6	1990	Adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial Bogotá.
Ley 3	1991	Crea el Sistema de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda y reemplaza al ITC por el INURBE.
Ley 281	1996	Redefine las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE.
Acuerdo 31	1992	Pone en funcionamiento el Banco de Tierras.
Ley 388	1997	Califica a las viviendas como VIS y modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991.
Acuerdo 6	1998	Promociona el VIS mediante la congelación de precios.
Acuerdo 15	1998	Crea Metrovivienda.

16 Este es un documento elaborado por la Administración Municipal y aprobado por el concejo de la localidad, el cual determina los usos, alturas, destinación, reservas y crecimiento de su propio territorio.

Vivienda para pueblos indígenas en Colombia

Ley 546	1999	Crea la UVR ¹⁷ , el Consejo Superior de Vivienda.
Decreto 619	2000	Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial en Bogotá.
Ley 633	2000	Crea el Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social.
Decreto 1746	2000	Autoriza a las Cajas de compensación familiar a orientar recursos.
Ley 820	2003	Fija los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda.
Decreto 216	2003	Determina los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
Decreto 555	2003	Crea el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.
Decreto 554	2003	Suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y ordena su liquidación.
Acuerdo 257	2006	Transforma el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en Secretaría Distrital de Planeación y crea la Secretaría Distrital del Hábitat.
Ley 1114	2006	Modifica la ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la ley 789 de 2002 y el artículo 6 de la ley 973 de 2005, donde se destinan recursos para la vivienda de interés social mediante el otorgamiento de Subsidios de Vivienda de Interés Social Urbana y Rural.
Proyecto de acuerdo No. 148	2006	Establece los lineamientos de la política pública para la población indígena residente en Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones.
Ley 1151	2007	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Define el VIS, subsidio directo a la vivienda, transferencias de viviendas para VIS.
Decreto 4466	2007	Define la vivienda de interés social, los elementos que aseguren habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción, y el subsidio directo a la vivienda tipo VIS y VIP.
Decreto 3450	2009	Reglamenta el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda vinculado a Macroproyectos de Interés Social Nacional.

Fuente: Elaboración Propia

La tabla N.º 1 resume los cambios en la legislación sobre vivienda en Colombia; para las comunidades indígenas. Lo más relevante tiene que ver con la vivienda de interés social VIS y la vivienda de interés prioritaria VIP. En este sentido, la Administración Distrital, a través de Metrovivienda, implementó, en el segundo semestre de 2005, la política

17 La Unidad de Valor Real Constante (UVR) “es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del Índice de Precios al Consumidor, IPC, certificada por el DANE-Departamento Administrativo Nacional de Estadística”.

de Subsidio Distrital de Vivienda¹⁸ como una estrategia para proveer de vivienda a las comunidades más vulnerables de Bogotá, como los indígenas y, especialmente, los indígenas desplazados.

En el sentido jurídico, un instrumento legal que sirve como herramienta para garantizar el derecho a la vivienda es la acción de tutela. La Corte Constitucional, en principio, ha establecido que el derecho a la vivienda digna, como un derecho de carácter prestacional, no es reclamable por vía de tutela. Sin embargo, ha determinado que de carácter excepcional, este derecho puede ser protegido por esta vía cuando se encuentre en conexión con derechos fundamentales, tal como el derecho a la “vida digna” (Sentencia T-585 de 2008 y principalmente la T-1091 de 2005).

Aunque existe un conjunto de tratados, políticas, leyes y acuerdos establecidos para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la vivienda, en el sentido práctico no son eficaces en proveerlo; uno de los problemas más evidentes es la falta de coordinación de las múltiples instancias inventariadas y la cantidad de procesos que deben cumplirse cuando se desea obtener los subsidios.

Instituciones a nivel nacional y en Bogotá que han surgido para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y la vivienda

Cómo se vinculan y cuál es su incidencia

Vicepresidencia de la República: Programa presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario

Tiene como objetivo principal la coordinación general, a nivel nacional, de la política pública de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario a través de la Expedición del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, y la creación del Sistema Nacional de Derechos Humanos. Dentro de sus áreas de acción se encuentra la de atención y prevención, donde, a su vez, aparece el componente de “Comunidades

18 El Subsidio Distrital de Vivienda es un aporte en dinero o especie que hace el Distrito a un hogar para completar los recursos propios (ahorro, crédito) y lograr el cierre financiero que le permita adquirir, construir o mejorar una solución de vivienda (Secretaría Distrital de Hábitat).

Indígenas en Riesgo de Extinción”. Esta iniciativa surge a raíz de las recomendaciones del alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien visibiliza la afectación diferencial de las comunidades indígenas por la dinámica de la violencia. En esta área de trabajo se presta asesoría técnica a las autoridades territoriales para la formulación, implementación y seguimiento de políticas, planes y proyectos con enfoque diferencial étnico.¹⁹

Ministerio de Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom

Propone políticas orientadas al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, en particular para los pueblos indígenas, Rom y poblaciones LGTB. Esta Dirección, adicionalmente, vela por el diseño, programación y coordinación interinstitucional de mecanismos que permiten el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Política y la ley, que garantizan la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Esta entidad gubernamental beneficia a los indígenas, ya que busca movilizar a Colombia para superar la pobreza extrema, avanzar en la reconciliación y liderar la agenda de cooperación internacional del país. Para alcanzar este propósito desarrolla acciones con víctimas de la violencia y el desplazamiento, encaminadas a garantizar retornos y entregar la reparación administrativa cuando corresponde. Coordina el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, el Sistema Nacional de Cooperación Internacional y el Centro de Coordinación de Acción Integral; beneficia a los más pobres con programas como Familias en Acción, genera ingresos, obras de infraestructura, seguridad alimentaria y, con su acción, contribuye a formar condiciones para la paz y la prosperidad con programas como el Grupo de Desarrollo y Paz.

19 <http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/AreasFuncionesEquipo.aspx>

Defensoría del Pueblo

Esta entidad contribuye al diseño y formulación de una política pública con carácter diferenciado, para asegurar a los pueblos indígenas la superación de la desigualdad, pobreza y exclusión que ha caracterizado las relaciones con el Estado y la sociedad mayoritaria. También asegura la igualdad en condiciones de dignidad dentro de sus sistemas culturales, así como relaciones equitativas con los demás actores que conforman el sistema democrático de los cuales hacen parte. Específicamente, es indispensable la formulación de una política pública para que se haga efectivo el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas, que incluya, además, una metodología consensuada para la realización de los procedimientos de consulta, y que asegure la participación de los miembros de las comunidades, empezando por la consulta y participación en la elaboración de la reglamentación legal de dicho proceso²⁰.

La Defensoría del Pueblo trabaja como mediador en los conflictos que se presentan entre los grupos étnicos o entre éstos y el Estado; el seguimiento entre los acuerdos celebrados entre los grupos étnicos y las autoridades del Estado; la presencia en regiones con situaciones críticas en derechos humanos; la participación en reuniones interinstitucionales y la asesoría por parte de la Defensoría Delegada para los indígenas y los grupos étnicos²¹. Entre las funciones asignadas a esta Defensoría Delegada, se encuentran el analizar la legislación étnica relacionada con la construcción e implementación de políticas públicas y la aplicación de las mismas, con el fin de recomendar correctivos y mejoras; así como la elaboración de informes de diagnóstico sobre la situación de derechos humanos y de las políticas públicas correspondientes a los grupos étnicos, y formular las recomendaciones correspondientes mediante los informes y resoluciones defensoriales²².

20 Estudio sobre “Pueblos Indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones”- Naciones Unidas. [www2.ohchr.org/english/.../DefensoriaPueblo_Colombia.doc]

21 Estudio sobre “Pueblos Indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones”- Naciones Unidas. Pág. 13 www2.ohchr.org/english/.../DefensoriaPueblo_Colombia.doc

22 Defensoría del Pueblo. Defensoría delegada para los indígenas y las minorías étnicas. Funciones. www.defensoria.org.co/red/?item=040307& secc=040&ts=1

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC

El objeto del Instituto es garantizar el derecho a la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, atendiendo las políticas, planes y programas que se definan en estas materias²³. Además se ocupa de la gerencia de etnias.

En relación con los grupos étnicos, el IDPAC ha establecido tres regulaciones normativas, a saber:

1. Decreto 1088 de 1993, por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. Considerando que la Constitución Política en su artículo 56 transitorio facultó al Gobierno para dictar normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas²⁴.
2. Acuerdo 359 de 2009, por el cual el Concejo de Bogotá establece los lineamientos de política pública para los indígenas en Bogotá, D. C. y se dictan otras disposiciones²⁵.
3. Acuerdo N.º 269 de 2010, cuyo objeto fue expedir el régimen jurídico de la contribución de valorización para el Distrito Capital, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales vigentes, y expedir el régimen jurídico de la contribución de valorización para el Distrito Capital.

Procuraduría General de la Nación

El ejercicio del control preventivo en relación con la protección del derecho a la identidad étnica se concreta en el seguimiento a las políticas públicas del Gobierno Nacional y de las administraciones departamentales y locales que deben promover el derecho a la identidad étnica y cultural en los diferentes ámbitos de su competencia. En ese sentido, la Procuraduría

23 http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1246:idpac-instituto&catid=400:idpac-instituto

24 www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=category&id=222:nindigenas&layout=default&Itemid=162

25 www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=category&id=222:nindigenas&layout=default&Itemid=162

vigila que las políticas públicas respeten el ejercicio de este derecho y garanticen la reproducción étnica y cultural de dichos grupos.

En el seguimiento a las políticas públicas del Gobierno Nacional, en materia de derechos humanos, exige su cumplimiento desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos y a la identidad cultural de los grupos étnicos; promueve que las políticas del Gobierno se formulen e implementen de manera participativa con los representantes de estos grupos. Adicionalmente, promueve que las políticas públicas que se refieran a los derechos a la verdad, justicia y reparación de los grupos étnicos, respeten el derecho a su identidad étnica y cultural. Hace un seguimiento especial, a las políticas del Gobierno que se refieren a la reparación de los grupos étnicos, para que incluyan medidas de reparación individual y colectiva, teniendo en cuenta su identidad étnica y cultural. Realiza el seguimiento a las políticas públicas para verificar que éstas garanticen el acceso a los derechos básicos de los grupos étnicos. De esta manera, promueve la adopción de medidas de afirmación positiva y vela por la inclusión de los grupos étnicos en los planes y programas de desarrollo adoptados por el Estado, consultando sus aspiraciones y prioridades²⁶.

Policía Nacional

La Policía Nacional ha establecido mecanismos de cooperación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para diseñar y ejecutar herramientas de protección de los pueblos indígenas. Se ha generado un fortalecimiento de las relaciones entre las Comunidades Indígenas y la Fuerza Pública.

Ministerio de Defensa Nacional

El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, en aras de fortalecer las relaciones, los espacios de respeto y el conocimiento mutuo, ha designado oficiales de enlace en las diferentes unidades²⁷.

26 www.procuraduria.gov.co/html/grupos_etnicos/grupos_etnicos_quehacepgn.html

27 Evaluación de mitad de periodo. Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 2005- 2014. Cuestionario presentado a los Gobiernos. Información presentada por el Gobierno de Colombia, Pág. 12.

Secretaría de Hábitat Distrital

Su objeto es formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural para aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna, y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental²⁸.

La Secretaría de Hábitat es la encargada de formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural, que están orientadas a garantizar el desarrollo integral de los asentamientos humanos en el marco de las operaciones y actuaciones urbanas y el acceso de la población a una vivienda digna, articulando los objetivos y las acciones de desarrollo social, económico y ambiental del ordenamiento territorial²⁹.

Metrovivienda

Es una institución de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que contribuye a la construcción social de un hábitat digno en la ciudad-región, mediante la gestión y provisión de suelo urbanizado, la promoción de proyectos de vivienda de interés social y el apoyo a las familias para el acceso y tenencia segura de la vivienda.

Caja de Vivienda Popular del Distrito

Es la entidad del Distrito Capital que contribuye al desarrollo de la política del hábitat, a través del mejoramiento de barrios, reasentamiento de hogares, titulación de predios y mejoramiento de vivienda, mediante la participación ciudadana y un talento humano efectivo, con el propósito de elevar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables y la construcción de una mejor ciudad integrada a la región.

28 www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=article&id=167&Itemid=221

29 www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=92

La Secretaría Distrital de Planeación

Tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas, y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores.

Cajas de Compensación

Son entidades de protección social que cumplen funciones de seguridad social y se encuentran sometidas al control y vigilancia del Estado, en la forma establecida por la Ley. Son encargadas de otorgar subsidios de vivienda para los trabajadores.

Las principales acciones de las instituciones descritas anteriormente, a nivel nacional y en la capital, se centran en la prevención de violaciones a los derechos humanos, la protección de personas y sectores vulnerables, la lucha contra la impunidad, la garantía de los derechos de las personas desmovilizadas y reincorporadas, la consolidación de un sistema público de información en materia de derechos humanos, la promoción de una cultura en derechos humanos y el fortalecimiento, tanto de las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, como de los vínculos de cooperación con los organismos internacionales.

En cuanto a los derechos a una vivienda digna para los indígenas, éstos se contemplan dentro de las políticas que la administración distrital maneja para los habitantes de Bogotá, dando prioridad a las poblaciones más vulnerables donde se encuentra esta etnia, como es el caso de la *política de subsidio distrital de vivienda*, puesta en marcha a través de Metrovivienda desde el segundo semestre de 2005.

Engranaje entre las instituciones

Además del rol propio e independiente que reconoce al Poder Judicial, la Constitución, en su artículo 118, también atribuye al Ministerio Público la responsabilidad de asegurar “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”.

En ese sentido, y en referencia al artículo 277 y subsiguientes, el Ministerio Público está llamado a proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del Defensor del Pueblo. En particular, en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos en el ámbito judicial, la Procuraduría General debe trabajar porque se respeten los derechos fundamentales del inculcado y el cumplimiento de las reglas del debido proceso.

Le corresponde también, en los casos de violaciones de derechos humanos, vigilar la realización de las correspondientes indagatorias en forma imparcial y objetiva; responsabilidad que incluye no sólo el deber de investigar las denuncias que recibe, sino, dictar e imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios o servidores infractores. Así mismo debe intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden público, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.

El Defensor del Pueblo debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, y entre sus competencias se incluye las de invocar el derecho de *Habeas Corpus*, interponer las acciones de tutela y acciones populares.

A los personeros municipales, designados por los Concejos Municipales, se les atribuye la realización de actividades, promoción y protección de los derechos humanos, hallándose además habilitados para recibir e instruir denuncias sobre violaciones de esos derechos en su jurisdicción, pudiendo, igualmente, ejercitar acciones de protección.

Al Ministerio del Interior también le corresponde un papel esencial: es responsable, según la Ley N.º 199 del 22 de julio de 1995, de coordinar las actividades desarrolladas por las instituciones gubernamentales involucradas en la promoción, la defensa y la protección de los derechos humanos.

Organizaciones de la sociedad civil (OSC) reconocidas que actúan a favor de los derechos de los pueblos indígenas y la vivienda en Colombia

Organizaciones internacionales

Las organizaciones de la sociedad civil más importantes que trabajan en Colombia por los derechos de los pueblos indígenas y la vivienda se describen a continuación.

USAID - Área de Sociedad Civil del Programa de Derechos Humanos

Busca fortalecer la capacidad de las organizaciones y redes de la sociedad civil, cabildos indígenas y consejos comunitarios de comunidades afrocolombianas, para desarrollar acciones de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, de protección a las poblaciones en riesgo, de restauración de las víctimas del conflicto, de fomento de los derechos a la verdad, justicia y reparación, y de fortalecimiento de una cultura de derechos humanos, mediante el acompañamiento y apoyo a poblaciones vulnerables, la interlocución con el Estado y la intervención en la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

UN-HABITAT

La agencia de la ONU para los asentamientos humanos comenzó a trabajar a partir de la declaración de Vancouver de 1976. Su sede está en Nairobi, Kenia. En nuestra región funciona UN-HABITAT América Latina, la oficina local para América Latina y el Caribe.

Observatorio Urbano Global (Ciudades para un futuro más sostenible)

Es un sistema creado por Naciones Unidas para ayudar a los gobiernos, las autoridades locales y las asociaciones con las que colaboran, en los procesos de puesta en práctica de la Agenda Hábitat, fomentando el conocimiento de mejores políticas urbanas hacia la sostenibilidad.

Alianza para las ciudades

Este programa de financiamiento, desarrollado por el Banco Mundial y UN-HABITAT, apoya a los diferentes gobiernos locales en el diseño de estrategias para satisfacer las necesidades de desarrollo de las ciudades, asegurando, de acuerdo a sus promotores, que las preocupaciones específicas de los pobladores se tomen en cuenta en los planes nacionales.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - Relator especial sobre vivienda adecuada

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU nombró un relator especial sobre vivienda adecuada, quien informa sobre el cumplimiento de este derecho y el fomento de la cooperación entre los gobiernos, la ONU, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

COHRE

El centro de Derechos a la Vivienda y protección contra los lanzamientos, con sede en Ginebra, Suiza, promueve y protege el derecho a la vivienda para todos y en cualquier lugar del mundo. Trabaja por el fortalecimiento y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, con énfasis en la seguridad del derecho a la vivienda para grupos vulnerables y vulnerados. Desarrolla varios programas entre los cuales se cuentan la capacitación, investigación, publicaciones, apoyo a juicios, entre otros.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR

Fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, como uno de los múltiples esfuerzos realizados por la comunidad internacional para brindar protección y asistencia a los refugiados.

Alianza para un mundo responsable, plural y solidario

El desafío de la Alianza es favorecer a la unidad en la diversidad, proclamando así la capacidad de nuestras sociedades para comprender y valorar la complejidad de las situaciones, la interdependencia de los problemas y la legitimidad de los diversos puntos de vista geoculturales, sociales y profesionales.

Federación Internacional de Derechos Humanos, FIDH

Tiene como función principal promover y respetar todos los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el

convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

Amnistía Internacional

Se trabaja para luchar contra los abusos de los derechos humanos y para cambiar las leyes que, en ocasiones, tratan de legitimarlos. Es un movimiento independiente de cualquier gobierno, ideología política o credo religioso. Cuenta con cerca de un millón y medio de personas afiliadas en todo el mundo.

Comisión Internacional de Juristas, CIJ

La CIJ dedica sus esfuerzos a garantizar la primacía, la coherencia y la puesta en práctica del derecho internacional, así como de los principios que promueven los derechos humanos, con el fin de garantizar que, en la evolución del derecho internacional, se observen los principios de los derechos humanos y se ejecuten las normas internacionales en el ámbito nacional. La Comisión Internacional de Juristas se fundó en Berlín, en 1952, y está compuesta por sesenta eminentes juristas que representan los diferentes sistemas jurídicos del mundo.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH

Es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en América. El otro órgano es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que emerge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y actúa en representación de todos los países miembros de la OEA.

Otras entidades

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional; Centro de Documentación, Investigación e Información de los Pueblos Indígenas; Brigadas Internacionales de Paz; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer; Comité Internacional de la Cruz Ro-

ja; Consejo de Derechos Humanos; Convención Europea de Derechos Humanos; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe; *Human Rights Watch*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; entre otras.

Organizaciones nacionales

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC

Es la organización nacional madre que representa y trabaja con los pueblos indígenas de Colombia. Se esfuerza por fortalecer la unidad indígena, y luchar por los derechos a la tierra, la cultura y la autonomía de los pueblos indígenas en Colombia.

Centro de Cooperación al Indígena, CECOIN

Se dedica a la sistematización de la resistencia de los indígenas frente a la guerra en Colombia, con énfasis en la zona andina. Su amplio sistema de información está construido con base en la información de los propios pueblos y organizaciones indígenas.

Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, ACIN - CXAB WALA KIWE

Se ha constituido como entidad de apoyo al proceso comunitario zonal de organización, conformación de la entidad territorial indígena, consolidación de su autonomía política y jurídica y creación de un sistema propio en educación, salud, manejo de recursos naturales y economía solidaria. En general vela por los derechos de su etnia.

Asociación de Cabildos Organización Indígena de Antioquia, OIA

Es una organización social de base, constituida jurídicamente como entidad de derecho público, encargada de la representación política de las comunidades indígenas de Antioquia pertenecientes a los pueblos Tule, Senú y Emberá. A través de la reivindicación de la integridad de derechos

humanos y étnicos, la OIA se propone lograr el pleno ejercicio de éstos, de tal forma que se asegure la vida digna, el bienestar comunitario y la pervivencia cultural de los pueblos.

Colectivo de Trabajo Jenzera

Trabaja con los pueblos afrocolombianos e indígenas de la región del Pacífico en Colombia, quienes son especialmente afectados por el conflicto armado. Apoya el fortalecimiento de la identidad cultural y la lucha por sus derechos.

Fundación Hemera

Es un grupo interdisciplinario de profesionales con formación en las áreas del derecho, la antropología, la economía y la comunicación para el desarrollo. Su misión es trabajar por el progreso de los distintos estamentos de la sociedad colombiana, por el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y regiones del país, apoyando aquellas iniciativas que busquen la construcción de políticas de paz, desarrollo y convivencia entre los colombianos, a través de la comunicación, la investigación y la gestión de proyectos sociales.

Fundación Minga

Promueve la defensa y el ejercicio de los derechos humanos, concebidos integralmente, en articulación sinérgica con las diversidades de actores sociales (campesinos, indígenas, negros, mujeres, jóvenes, niños e iglesia de base), no gubernamentales y estatales, a nivel regional, nacional e internacional. Orienta su proyecto institucional hacia la transformación de las condiciones políticas, económicas y sociales existentes en Colombia, que permitan superar la crisis de derechos humanos, la crisis humanitaria, la impunidad y el conflicto armado; aportando a la construcción del desarrollo humano integral, sostenido en un real Estado Social de Derecho, soberano y en paz. Promueve, además, la defensa y el ejercicio integral de los derechos humanos, la participación organizada de los sectores sociales excluidos y la autonomía territorial y cultural de los pueblos que componen la nación colombiana.

Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC

Máxima autoridad tradicional de los nativos del departamento del Cauca. Promueve los procesos económicos, sociales y políticos del departamento, su objetivo es trabajar por el reconocimiento de los derechos de los indígenas de la región. Para ello se concentra en acciones como: recuperar las tierras de los resguardos, ampliar los resguardos, fortalecer los cabildos indígenas, no pagar terraje, hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación y defender la historia, la lengua y las costumbres indígenas, así como formar profesores indígenas para educar de acuerdo con la situación de los indígenas y en su respectiva lengua.

Comisión Colombiana de Juristas

El trabajo de esta Comisión es contribuir al desarrollo del derecho internacional de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y a la plena vigencia del Estado social y democrático de derecho en Colombia.

Colectivo de abogados José Alvear Restrepo

Es una organización no gubernamental de derechos humanos, sin ánimo de lucro, conformada por profesionales del derecho y estudiantes que, apoyados en otras áreas del conocimiento y en la participación de diferentes sectores sociales y democráticos de la población, defiende y promueve integralmente los derechos humanos y los derechos de los pueblos, desde una perspectiva de indivisibilidad e interdependencia, con el objetivo de contribuir a la construcción de una sociedad justa y equitativa, en la perspectiva de la inclusión política, económica, social y cultural.

Grupo Semillas

Es una organización no gubernamental colombiana que realiza actividades desde 1993. Su objeto de trabajo es asesorar, capacitar, promover estrategias y acciones con diferentes actores de la sociedad sobre aspectos

ambientales, agroecológicos, manejo y gestión sustentable de la biodiversidad y recursos genéticos, derechos de propiedad intelectual, conocimiento tradicional e impactos de las nuevas biotecnologías. En especial se relaciona, en el ámbito nacional e internacional, con organizaciones ambientales, comunitarias, campesinas, indígenas, negras, asociaciones de consumidores y otros sectores de la sociedad involucrados en estos temas.

Consolidación de la Región Amazónica, COAMA

Es una red de fundaciones que coopera con las comunidades indígenas de la Amazonía colombiana, con el propósito de conservar la diversidad cultural y biológica de la región.

Etnias de Colombia

Sistema de información sobre grupos étnicos de la Fundación Hemera, entidad sin ánimo de lucro, dedicada a tareas de apoyo y promoción para la realización de los derechos humanos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos) de los grupos étnicos de Colombia, especialmente indígenas. Editan el periódico virtual Actualidad Étnica con el que dan a conocer a la sociedad nacional e internacional la realidad de estos pueblos.

OPIAC

Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana. Creada en 1995, está constituida por 14 organizaciones regionales de los departamentos amazónicos. Su objetivo es la defensa de la vida, de los derechos y de los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas amazónicos.

Fundación Etnollano

Entidad creada en 1985, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas de Colombia, mediante programas de desarrollo social y ambiental. También forma parte del Programa COAMA.

Otras organizaciones nacionales

Asociación de Capitanes y Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná ACAIPI; Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Zona Tiquiá AATIZOT; Asociación Indígena de Autoridades del Resguardo de Atabapo e Inírida AIRAI; Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Curripaco del Resguardo del Medio Guainía JAJLAMI; Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Resguardo Bajo Guainía y Río Negro WAYURI; Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; Brigadas Internacionales de Paz-Colombia; Centro de Investigación y Educación Popular; Colectivo de Derechos Humanos Semillas de Libertad CODEHSEL; Comisión Vida Justicia y Paz; Pastoral Social Arquidiócesis de Cali, SERCOLDES; Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; Comunidad de Paz de San José de Apartadó; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento; Diálogo Inter Agencial en Colombia; Fundación Ideas para la Paz; Fundación Manuel Cepeda Vargas; Fundación para la Libertad de Prensa; Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA; la Fundación Instituto para la Construcción de la Paz; Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado en Colombia; Organización Nacional Indígena de Colombia; Organización Panamericana de la Salud; Fundación Restrepo Barco; Secretariado Nacional de Pastoral Social; Federación Colombiana de Municipios; y Consejo Gremial Nacional, entre otras.

Entre los más destacados gremios de asociaciones se encuentran Alianza de Organizaciones Sociales y Afines y la Confederación Colombiana de ONG.

Organismos que trabajan fuera de Colombia

Colombian Human Rights Network, Colombian Support Network, Derechos Human Rights, Equipo Nizkor.

Organizaciones del tema vivienda

Fedevivienda

Nace como un grupo de organizaciones de distintas regiones del país, que compartían experiencias, expectativas y esperanzas frente a la posibilidad de contribuir a solucionar el grave problema habitacional y de calidad de vida de la mayoría de la población colombiana. Las funciones principales son el acompañamiento y asesoría de procesos de mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio, la formación sobre los temas relacionados con la gestión urbana, la realización de consultorías e investigaciones, entre otros, que van dirigidos a apoyar la labor de sus entidades afiliadas, a las organizaciones sociales, comunitarias y barriales, a entidades del sector público a nivel nacional, departamental y municipal, al sector académico y al sector de la construcción.

Articulación de las organizaciones entre ellas y con las instituciones nacionales y locales

En Colombia, el papel que tienen las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se puede diferenciar en dos campos: uno es su contribución a la defensa de la democracia y otra sus aportes al desarrollo³⁰.

Para la construcción de la democracia, las OSC cumplen, por lo menos, cuatro funciones cruciales: como veedoras, que en esencia implica ser críticas y hacer contrapesos; proponiendo nuevos temas en la agenda pública, construyendo y facilitando el diálogo entre actores disímiles y diversos como en el caso del conflicto; ser reproductoras de la democracia (se constituyen en las escuelas de formación de ciudadanía); e insistir en el papel de ser generadoras de confianza, de tolerancia, de espacios de encuentro para la convivencia.

En la búsqueda del desarrollo, son aliadas por excelencia en la ejecución de tareas especializadas por su conocimiento de la realidad social y su cercanía con ella, y por el compromiso con los objetivos que persiguen. El reto que enfrentan las OSC es cumplir con estos roles manteniendo la coheren-

cia, la capacidad de cooperación, la autonomía y la sostenibilidad. En espacios públicos, y a nivel nacional e internacional, son actoras del desarrollo sostenible y/o del desarrollo humano, con un enfoque basado en derechos.

Las OSC también tienen debilidades, en particular, de sostenibilidad y estabilidad, que las convierten a su vez en grupo meta de la acción de la cooperación internacional. Una preocupación adicional es la ausencia de OSC con cierto nivel de mediación en varios lugares del territorio nacional y, en especial, en las zonas críticas y apartadas.

Se reconoce como un reto para las organizaciones sociales en Colombia a la gravedad de la represión, persecución y criminalización del movimiento campesino y, por ende, de las OSC que tienen un trabajo directo en las zonas eminentemente rurales y con las poblaciones rurales víctimas del desplazamiento forzado.

El representante del Gobierno Nacional destacó la importancia que tiene para el país el que OSC colombianas construyan una agenda internacional propia. Además, destaca como un valor agregado su papel como operadoras de proyectos del Estado.

Las OSC colombianas avanzan en procesos de articulación sectorial y/o territorial y con otros actores sociales. De manera particular, trabajan por fortalecer la Confederación Colombiana de ONG (CCONG), las federaciones regionales y la Alianza de organizaciones sociales y afines, como expresiones de este esfuerzo (Consulta Nacional OSC, 2010).

La CCONG se crea con la misión de servir de enlace y facilitar procesos de interlocución, cabildeo y negociación entre las ONG, el sector público y privado, y las agencias internacionales para la construcción de bienes públicos. Actualmente, cuenta con 12 federaciones departamentales y 18 ONG nacionales que trabajan en diferentes sectores del desarrollo social y que representan alrededor de mil ONG del país. Esta corporación sirve como enlace para proyectos entre Estado-Sociedad Civil-Agencias Internacionales, para poner en marcha acciones concretas y convertirlas en modelos institucionales de utilidad.

Políticas, planes, programas y/o proyectos que han sido implementados para los indígenas en el país y en la ciudad capital

En beneficio de los indígenas colombianos se desarrollan programas, proyectos y actividades en instituciones como el Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social, el Ministerio de la Protección Social, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Ministerio de Educación Nacional, entre otros.

Los principales programas se han destinado, entre otras cosas, para atender las necesidades de los desplazados internos, capacitar a los miembros de la Fuerza Pública en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, promover la educación y bienestar sanitario de los pueblos indígenas, responder a los reclamos sobre tierras y territorios y llevar a cabo consultas con pueblos indígenas en lo relacionado con algunos proyectos económicos y leyes. Actualmente, existe una disposición del Estado para impulsar lineamientos generales de política pública concertada con los pueblos indígenas y varios planes relevantes, como es el caso del apoyo a comunidades indígenas en alto grado de vulnerabilidad.

En el plano de la salud de los indígenas, el Estado Colombiano ha dado prioridad a la investigación sobre la medicina tradicional como una línea de política en el Plan de Salud Pública 2007-2010. Además, se han establecido Entidades Promotoras de Salud Indígenas, conformadas por autoridades tradicionales indígenas y, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se han hecho esfuerzos para atacar los problemas de desnutrición, mediante varios programas de complementación alimentaria, prevención y atención a la desnutrición.

En lo concerniente a la educación, el Ministerio de Educación Nacional ha implementado y promovido una política etnoeducativa, con el fin de “posicionar la educación intercultural en todas las escuelas y colegios del sector oficial y privado del país”. Durante el 2008 y 2009, el Gobierno ha venido impulsando propuestas, dentro del marco de la Mesa de Concertación de las Políticas de Atención Educativa para los Pueblos Indígenas (CONTCEPI), para un Sistema Indígena de Educación Propia (SEIP). Según información proporcionada por el Gobierno, el número de indígenas matriculados aumentó constantemente en

los últimos tres años, de 319 226 en el 2007 a 331 469 en el 2008, y a 343 676 en el 2009³¹.

Una de las políticas más destacadas en beneficio de los pueblos indígenas en Colombia es la política de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado interno, mediante la cual se han realizado una serie de acciones encaminadas a mitigar las condiciones de discriminación para contrarrestar las circunstancias iniciales de vulnerabilidad en que han vivido los grupos étnicos.

En cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los indígenas, se ha avanzado en el fortalecimiento de los procesos de Consulta Previa. En este sentido, es importante la labor de acompañamiento que adelanta el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior frente a procesos tales como:

- ISAGEN, EPSA y las Empresas Públicas de Medellín - EPM, con la energía eólica (antenas de medición del viento);
- PDVSA - Gasoducto;
- INVIAS - Carretera Santa Ana Mocoa - Proyecto Conexión terrestre Nuquí - Alto de Copidijo - Chocó - Proyecto Variante de Arboletes - Transversal del Caribe, jurisdicción departamento de Antioquia - Proyecto Doble Calzada Buenaventura - Buga, Sector Buenaventura - Loboguerrero;
- TELECOM - Redes Pasto - Ipiales; Instituto Nacional de Concesiones - construcción de diferentes obras en la vía Santander de Quilichao;
- Ministerio del Interior y de Justicia - Construcción del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Jamundí;
- ECOPETROL - Silvestre - Guajira - Proyecto Orito 3D - Putumayo;
- ANH - Crudos Pesados - Vichada, Arauca y Vaupés³².

31 La situación de los pueblos indígenas en Colombia. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 2010.

32 Ministerio del Interior y de Justicia. Viceministerio del Interior. Grupo de Consulta Previa. Página 1. [<http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1815DocumentNo1355.DOCX>]

Otros avances en consulta se presentan para la elaboración de los Planes de Salvaguarda, en desarrollo de una Política Nacional de Gobierno y del auto 004 de la Corte Constitucional, donde se han realizado reuniones y el Ministro del Interior y de Justicia instaló el proceso de consulta del primer plan de salvaguarda indígena para la comunidad de Totoró-Cauca, y se instaló el proceso de consulta previa del plan salvaguarda de los pueblos indígenas Yanaconas y Kokonucos.

Entre las políticas más relevantes para dar solución a los problemas de la población indígena más vulnerable, especialmente la desplazada, se destacan la Política de Prevención y Protección para la Población Desplazada, Política de Atención Humanitaria para la Población Desplazada, Política de Tierras y Territorios para la Población Desplazada, Política de Generación de Ingresos, Política de Vivienda para la Población Desplazada, Política de Retornos para la Población Desplazada, Política de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

En el Programa de Garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento³³, la Corte señaló que la concertación e implementación del programa deberá sujetarse al cumplimiento de tres componentes: la prevención y atención de los derechos individuales y colectivos; el respeto de criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas; y la participación de las organizaciones que promuevan los derechos humanos indígenas. En el informe del 22 de abril de 2010 sobre el auto 004, remitido a la Corte Constitucional, el Gobierno colombiano presentó las diferentes acciones llevadas a cabo para darle cumplimiento. Según este informe, el Gobierno ha realizado avances en tres aspectos: la capacitación de funcionarios para la ejecución de las órdenes del auto (especialmente en lo relacionado con los mecanismos participativos y de consulta previa); el diseño de la metodología para desarrollar el programa de garantías; y los planes de salvaguarda étnica (Rodríguez *et al.* 2010).

En el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, se estableció como una de las poblaciones obje-

33 La primera orden del auto 004, encargó al Gobierno diseñar un programa de garantías de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento, con cronograma de implementación y seguimiento en un término máximo de seis meses desde la fecha de expedición del auto en enero de 2009, pero, actualmente el Gobierno nacional no ha dado un estricto cumplimiento a la orden (Rodríguez *et al.*, 2010).

to, a los Dirigentes o activistas de grupos étnicos. Este Programa apoya al Gobierno Nacional en “la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias” (Ministerio del Interior y de Justicia-Decreto número 2816 de agosto 22 de 2006).

La Policía Nacional ha establecido mecanismos de cooperación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo para diseñar y ejecutar herramientas de protección de los pueblos indígenas. Además, se ha generado un fortalecimiento de las relaciones entre las Comunidades Indígenas y la Fuerza Pública³⁴ (Ministerio de Defensa Nacional).

Respecto a la vivienda para las poblaciones indígenas, la política de vivienda integra el enfoque diferencial dentro de sus lineamientos fundamentales. El informe sobre el auto 004 de 2009 afirma que se cuenta con dos iniciativas sobre la vivienda, que tienen enfoque diferencial y que están en proceso de implementación. Una es la expedición del Decreto 2965 del 11 de agosto de 2009 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el cual se les permite ser oferentes de proyectos de vivienda a los departamentos, los municipios, los distritos o las dependencias de las entidades territoriales que, dentro de su estructura, desarrollen la política de vivienda de interés social, los cabildos, los gobernadores de los resguardos indígenas legalmente constituidos y los consejos comunitarios de las comunidades negras legalmente constituidos³⁵.

La segunda iniciativa se relaciona con la “vivienda digna y hábitat saludable”³⁶, en lo concerniente al subsidio familiar de vivienda de interés social rural para la población desplazada. La reforma consistió en una flexibilización de la aplicación de dicho subsidio en suelo urbano y rural.³⁷

34 Información proveniente del Ministerio de Defensa Nacional.

35 De igual forma, permite ser oferentes de proyectos de vivienda de interés social rural a las entidades privadas que comprendan en su objeto social la promoción y el desarrollo de programas de vivienda de interés social.

36 Es una modificación al artículo 6 de la Ley 1190 de 2008 y el Decreto 2675 de 2005.

37 La Resolución 1031 del 3 de junio de 2009 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en su artículo 2, determinó la aplicación de este tipo de subsidio en cualquier parte del país o modalidad de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independientemente de la modalidad de la cual se postuló o asignó.

El mismo artículo estableció que “la población desplazada perteneciente a comunidades indígenas, comunidades negras o afrocolombianas podrá adquirir, construir o mejorar soluciones de vivienda en propiedades colectivas conforme a los mandatos constitucionales y legales, tradiciones y sistemas de derecho propio de cada comunidad” (Resolución 1031 del 3 de junio de 2009 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, artículo 2). Actualmente se cuenta con otras modificaciones a la política de vivienda que apuntan a integrar el enfoque diferencial, pero que están en proceso de consulta previa.

En respuesta a la política de verdad, justicia, reparación y no repetición, específicamente al componente de garantías de no repetición, una de las estrategias es la prevención del despojo y la protección de las tierras y territorios de la población desplazada. Las actividades concretas de implementación de la política, relevantes a los indígenas porque incluyen un enfoque diferencial, consisten en formar, ampliar, reestructurar y sanear resguardos indígenas, y en titular territorios colectivos de comunidades negras. Además, se tiene en cuenta hacer un estudio que analice las necesidades de la jurisdicción especial indígena y el derecho propio de las comunidades negras y afrocolombianas en función de la defensa del derecho fundamental al territorio.

Dentro de los proyectos que dan respuesta a la política de verdad, justicia y reparación para los indígenas, se encuentra el Saneamiento de Resguardos Indígenas a Nivel Nacional, y la adquisición y adjudicación de tierras a comunidades Indígenas del INCODER, del cual se presentan resultados desde 2005 a junio de 2010. Este proyecto se ha implementado mediante la adjudicación presupuestal de dinero para la compra de terrenos con el fin de realizar la ampliación de resguardos en todo el país y se han realizado convenios con otras instituciones estatales para llevarlo a cabo. A continuación se presenta un panorama de la utilización del presupuesto asignado.

En el año 2005 se adquirieron 6 375 hectáreas, por un valor de \$ 4 357,3 millones;³⁸ con lo cual se beneficiaron 73 familias. La mayor parte del presupuesto y gestión del INCODER se concentró en el saneamiento del resguardo unido U'WA, para el que se adquirieron 5 129 hectáreas.

38 El 88,7%, es decir \$ 3 863,6 millones de pesos, corresponden a la reserva presupuestal del año 2004.

En el departamento del Cesar se han negociado dos predios con una extensión de 236 hectáreas, por un valor de \$ 125,1 millones, para beneficiar a la comunidad indígena Kankuamo. Se han negociado siete predios dentro del convenio con la Gobernación por un valor de tres mil millones.

Hasta el año 2005 se adquirieron 252 mejoras por valor de \$ 6 164,8 millones, para el saneamiento de los resguardos indígenas: U'WA, Kogui - Malayo Arhuaco, Embera - Katío, Sicutani - El Tigre. El saneamiento de los dos primeros se adelantó con recursos de la reserva presupuestal del 2004³⁹.

Se destacan en el 2005 dos eventos importantes: el primero es la firma de un Convenio con la Gobernación de Antioquia por un valor de \$ 127,9 millones, de los cuales 80 millones de pesos se destinaron para el saneamiento de los Resguardos Indígenas Chaquenoda, Nusidó y Murri - Pantanos; y el segundo evento es la expedición de diez resoluciones de constitución de resguardos y una de ampliación, que beneficiaron a 387 familias indígenas, con un cubrimiento de 46 035 hectáreas.

Para el año 2006 se realizó la ejecución de la reserva presupuestal de 2005⁴⁰, dentro del programa de adquisición y adjudicación de tierras y saneamiento de resguardos para comunidades indígenas a nivel nacional, donde se cancelaron predios adquiridos a finales de 2005⁴¹ por un valor de 526 millones de pesos, legalizados en 2006 con 139,98 hectáreas.

Para el Saneamiento del Resguardo Unido U'WA⁴² se constituyó una reserva de 989,1 millones de pesos. Para el marco del convenio con la Gobernación de Boyacá⁴³, se adquirieron 15 predios con un área de 638,7 hectáreas y un valor de \$ 427 millones, y dos mejoras con 148,3 hectáreas por \$ 17,2 millones. Adicionalmente, se ejecutaron \$ 14,2 millones en la financiación de actividades de apoyo para la negociación de los predios como levantamientos topográficos, visitas técnicas y avalúo.

39 [http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/DDHH/Boletin_DDHHsept.pdf.] Ministerio de Defensa. Dirección de Derechos Humanos. Compromiso y transparencia: un balance de la política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario del ministerio de defensa nacional.

40 Reserva constituida por \$ 654 millones de pesos.

41 La Floresta, La Esperanza, San Ariel (Magdalena) y Flor de Cachimbo (Tolima).

42 Se dio continuidad a la ejecución de los convenios de cooperación celebrados en el 2005 con la Gobernación de Boyacá y la Corporación Regional de Norte de Santander Corponorte.

43 Reserva de \$ 500 millones.

En desarrollo del convenio con Corponorte, (reserva \$ 489,1 millones), se adquirieron cuatro predios con una extensión de 211,1 hectáreas y once mejoras de 84,4 hectáreas, por un valor de \$ 457,5 millones. Además, se invirtieron \$ 4,7 millones en la financiación de actividades de apoyo para la adquisición de los predios.

En cuanto a la adquisición de tierras a comunidades indígenas del Cauca, apoyados en el decreto 982 de 1999 se dio continuidad a la ejecución del convenio de cooperación establecido en el 2005 con la Gobernación del Cauca, por valor de tres mil millones, lo que constituyó una reserva de \$ 2 820. En este mismo año se destinaron \$ 2 324 millones para la adquisición y adjudicación de tierras para comunidades indígenas, y se adquirieron cuatro predios con un área de 1 500 hectáreas, por valor de \$ 2 264,4 millones.

Para el Saneamiento del Resguardo Unido U'WA, de los tres mil millones asignados a este proyecto, \$ 1 469,3 millones se destinaron a la adquisición de mejoras en los municipios de Cubará y Guicán (departamento de Boyacá). Hasta el 31 de diciembre de 2006 se adquirieron 13 mejoras con una extensión de 857,1 hectáreas por un valor de \$ 241,4 millones (\$ 58,3 millones para gastos inherentes) y se suscribió un convenio con la Gobernación de Boyacá por un valor de \$ 1 169,5 millones, para ser ejecutados en el año 2007. Se destinaron otros \$ 1 530,7 millones para adquirir predios y mejoras en los municipios de Chitagá y Toledo (departamento de Norte de Santander).

Para las comunidades indígenas del Cauca, el presupuesto asignado fue de cuatro mil millones, de los cuales \$ 3 760 millones corresponden a compra de tierras y \$ 240 millones a gastos inherentes. A 31 de diciembre de 2006, se adquirieron 14 predios, con un área de 895 hectáreas por un valor de \$ 3 373,7 millones, y se suscribió un convenio con la Gobernación del Cauca por un valor de \$ 386,3 millones.

Para la constitución y ampliación de resguardos indígenas, el Consejo Directivo aprobó veinte resguardos, de los cuales 16 son de constitución, con un área total de 10 868 hectáreas que benefician a una población de 905 familias; y cuatro son de ampliación, con un área total de 3 109,6 hectáreas que benefician a una población de 429 familias.

En resumen, el área total de tierras legalizadas al 31 de diciembre de 2006 fue de 13 977,6 hectáreas, lo que benefició a una población total de 1 374 familias, especialmente en los departamentos de Antioquia, Cauca,

La Guajira, Nariño, Putumayo, Valle del Cauca y Tolima.

En 2007, el plan de adquisición y adjudicación de tierras a comunidades indígenas se realizó con reserva presupuestal de 2006. Para el Saneamiento del Resguardo Unido U'WA en los departamentos de Boyacá y Norte de Santander, y Centro Oriente se destinaron \$ 1 179,1 millones. Para la adquisición de tierras a comunidades indígenas del Cauca fueron \$ 561,4 millones.

En la ejecución del presupuesto de 2007, con los recursos asignados para comunidades indígenas, se adquirieron y adjudicaron dos predios, El Edén en el departamento de La Guajira, con un área total de 383,1 hectáreas por un valor de \$ 795,7 millones; y La Cabaña, en el departamento de Nariño, con un área total de 16,9 hectáreas por un valor de \$ 120 millones.

Para el saneamiento de resguardos indígenas, de los tres mil millones asignados a este proyecto se ejecutaron, a 31 de diciembre de 2007, \$ 2 880,1 millones en la adquisición de 104 mejoras con un área de 2 696,3 hectáreas por un valor de \$ 2 866 millones, con gastos inherentes de \$14,1 millones.

Referente a la constitución y ampliación de resguardos indígenas, se había proyectado una meta de constitución de trece y siete resguardos para ampliación. A 31 de diciembre de 2007 se constituyeron cinco y se ampliaron cuatro.

En 2008, se realizó el Saneamiento de Resguardos Indígenas a nivel nacional por 55 millones de pesos. Para el resguardo Unido U'WA en los departamentos de Boyacá y Norte de Santander y Centro Oriente, se destinaron 46,6 millones de pesos. Estas cifras son considerablemente menores en comparación con los años anteriores debido a la incertidumbre por una reestructuración a nivel institucional.

En el 2009 se destinaron \$ 1 500 millones para el Saneamiento de Resguardos Indígenas a nivel nacional, otros \$ 1 500 millones para el saneamiento del resguardo Unido U'WA en los departamentos de Boyacá y Norte de Santander y Centro Oriente, y \$ 1 500 millones más para la adquisición de tierras para las comunidades indígenas del Cauca.

En cumplimiento de los acuerdos suscritos entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas, se avanzó con la adquisición del predio La Esmeralda, de 81,45 hectáreas, por un valor de \$ 418,8 millones, para la comunidad indígenas Rincón Velú en Natagaima departamento del Tolima.

Respecto a la constitución de resguardos, se constituyeron nueve, con una extensión total de 16 320,096 hectáreas, en beneficio de 1 780 familias integradas por 7 434 personas, en los departamentos de Cauca, Putumayo, Guaviare Antioquia y Nariño.

Para junio de 2010 se realizó la compra de un predio para la comunidad Embera-Chamí, para recibir a 44 familias desplazadas del resguardo de Honduras, por un valor de 1 086,3 millones de pesos.

En lo referente al proyecto de Gestión de Asuntos Étnicos, este proceso tiene por objeto dotar de tierras a las comunidades indígenas y negras para su adecuado asentamiento y desarrollo, con la finalidad de preservar sus usos y costumbres, prácticas tradicionales de producción y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, con un presupuesto de \$ 2 000 millones para el saneamiento de resguardos a nivel nacional, \$ 3 000 millones para el saneamiento del resguardo unido U'WA y \$ 4 000 millones para la adquisición de tierras de las comunidades indígenas del Cauca.

A junio de 2010 se constituyeron dos resguardos, con una extensión total de 269,83 hectáreas, en beneficio de 114 familias, en los departamentos de Nariño y Tolima. También se realizó la ampliación del resguardo Chenche Balsillas - etnia Pijao, en el municipio de Coyaima, departamento de Tolima, con una extensión total de 260,84 hectáreas, en beneficio de 118 familias.

En atención al requerimiento hecho por las comunidades Embera Chamí del departamento del Caquetá, desplazados por la violencia por más de cinco años, el instituto efectuó la adquisición de predios por valor de 1 086,33 millones de pesos y un área de 294,3 hectáreas. Este hecho, sucedido en 2010, es muy importante para la gestión del INCODER.

Otro proyecto relevante para las comunidades indígenas es el de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia, como una iniciativa adelantada por Acción Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Este proyecto se financia con el apoyo del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), el ACNUR, la Comisión Europea, la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El objetivo de intervención es la protección de las tierras y territorios afectados por la violencia o el desplazamiento. Sin embargo, su

campo de acción se ha extendido hacia la formalización y restitución de los derechos sobre tierras y territorios abandonados o usurpados⁴⁴.

En 2011, el proyecto más destacado para la protección de los derechos humanos que compete a la población indígena colombiana es el capítulo de restitución de tierras en la Ley de Víctimas, que le permite al proyecto contar con el aval en un gran porcentaje de aceptación por la comisión del Senado de la República. Se aprobó el articulado referente a la restitución a las víctimas en cuanto a la educación, vivienda, salud y las medidas de asistencia social.

Bibliografía

- Ariza Santamaría, Rosemberth (2010) *Los Derechos Humanos de los pueblos indígenas de Colombia durante el 2010 y en el inicio del gobierno Santos*. Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC.
- Amnistía Internacional (s/f). “Colombia - impunidad de violaciones de derechos humanos y la posición de la Fiscalía”. [<http://www.reei.org/reei7/Amnistia.pdf>.]
- Clarac, Gerald (2003) “Derecho de los pueblos indígenas”. En *Boletín Antropológico*. Año 21, N.º 59, Septiembre-Diciembre, pp. 253-28. Universidad de Los Andes. Mérida.
- Comisión Colombiana de Juristas (2001) *Panorama de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en Colombia. Informe de Avance: abril a septiembre de 2000*. Bogotá
- Colombia: perspectivas en derechos humanos y derecho humanitario 2010-2014.
- Conferencia Nacional sobre Cooperación y Derechos Humanos (2007) *Memorias del Consenso de Organizaciones de Sociedad Civil colombiana reunidas en la ciudad de Cartagena, Colombia los días 2 y 3 de febrero de 2007*.
- COHRE - Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos. *Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina*. (2009) Especial sobre Regularización de la tenencia de la tierra. Año 2. N.º 3, julio de 2009.

44 Tomado de Acción Social, Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=3341>.

- Foro sobre la Eficacia y el Desarrollo de las OSC. Consulta Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil Colombiana. Bogotá, Junio de 2010. Conclusiones.
- INCODER-Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2005) Informe de gestión 2005.
- INCODER-Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2006) Informe de gestión 2006.
- INCODER-Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2007) Informe de gestión 2007.
- INCODER-Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2008) Informe de gestión 2008.
- INCODER-Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2009) Informe de gestión 2009.
- INCODER-Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2011) Informe de gestión a junio de 2010.
- Informe de la Quinta Visita Asturiana de verificación de los derechos humanos en Colombia. (2009) Delegación Asturiana en Colombia. Imprastur, S.A.
- Marín Aranguren, Erli (2009) *OING y derechos humanos en Colombia. Un golpe ineludible y vigoroso de la sociedad civil. Enero-Junio 2009.*
- Molina, H. (2007) *Nuevos escenarios de vida indígena urbana: el caso de Bogotá.* Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos de Cecoin.
- Naciones Unidas. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial.* Versión no publicada.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado en Colombia para los Derechos Humanos (2000) *Recomendaciones de órganos internacionales de Derechos Humanos al Estado Colombiano 1980-2000.* Bogotá.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado en Colombia para los Derechos Humanos (2001) *Derechos Económicos, sociales y culturales.* Bogotá.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado en Colombia para los Derechos Humanos (2002a) *Interpretación de las normas Internacionales sobre Derechos Humanos.* Bogotá.

- Oficina en Colombia del Alto Comisionado en Colombia para los Derechos Humanos (2002b) *Derechos de los pueblos indígenas*. Bogotá. Plataforma colombiana, Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2002) *Por el derecho a la tierra*. Bogotá.
- Proyecto de acuerdo para definir los Lineamientos de la política pública para los Grupos étnicos - indígenas - raizal - rom y afros asentados y nativos de Bogotá D. C. y se dictan otras disposiciones. Concejal Ati Quigua (2007) Concejal de Bogotá.
- Rodríguez Garavito, C., N. Orduz Salinas, S. Boada, S. Rubiano, y F. Arias (2010) JUSTICIA GLOBAL 3. Pueblos indígenas y desplazamiento forzado. Evaluación del cumplimiento del Gobierno colombiano del auto 004 de la Corte Constitucional colombiana. Universidad de los Andes / Facultad de Derecho Programa de Justicia Global y Derechos Humanos.
- Semper, Frank (s/f). “Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Instituto de investigaciones jurídicas”. UNAM. Disponible en www.juridicas.unam.mx
- Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD (2009) Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre los Avances en la Superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá D.C. octubre 30 de 2009.
- Tierras para las comunidades indígenas. Informe ejecutivo (s/f). Concentración Ocupación del Territorio Población Nacional vs. Indígena.
- Tresierra, J. (s/f). *Derechos de uso de los recursos naturales por los grupos indígenas en el bosque tropical*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas-Hernández, G. (2005). “Movimientos sociales para el reconocimiento de los movimientos indígenas y la ecología política indígena”. *Ra Ximhai*. Vol. 1. Número 3. Septiembre - Diciembre.

Páginas de internet consultadas

<http://nasaacin.net/comunicacion.htm>

colectivojenzera@yahoo.com

www.etniasdecolombia.org,

www.actualidadetnica.com

www.semillas.org.co

www.onic.org.co

<http://www.coama.org.co>

<http://www.etniasdecolombia.org>

<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/observ.html>

[http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Diagnostico
Indigenas.aspx](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticoIndigenas.aspx)

<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/index.html>

<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/observ.html>

[http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/EntidadesContr
ol.aspx](http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/EntidadesContr
ol.aspx)

<http://www.choike.org/nuevo/informes/1119.html>

Análisis del marco jurídico ecuatoriano y políticas públicas para pueblos indígenas: el derecho a la vivienda frente a los derechos colectivos

María Lorena Brito

Introducción

El sentido de la democracia liberal es, precisamente, la libertad y la igualdad de las personas que integran una sociedad. Este tipo de democracia ha adquirido variados matices en el transcurso del tiempo, no obstante, ha persistido históricamente la centralidad del individuo en tanto receptor de derechos y actor de obligaciones. Bajo este esquema nacen reivindicaciones como el derecho a la vivienda, el cual, desde concepciones esencialmente individualistas, podría ser considerado como un derecho que le corresponde exclusivamente al individuo.

Resulta complejo pensar que determinadas agrupaciones sociales, en tanto tales, tienen, dentro de una democracia liberal, la posibilidad de exigir derechos diferenciados, es decir, pueden ampararse en los denominados derechos colectivos. Esta óptica engendra una serie de inquietudes sobre la naturaleza del derecho a la vivienda, puesto que bajo la perspectiva de ciertas poblaciones indígenas ecuatorianas que habitan en la ciudad, este derecho podría ser legítimamente exigido de manera colectiva y vinculado a reivindicaciones comunitarias.

En este contexto, el presente acápite reflexiona sobre los derechos y políticas (su grado de aplicación, actuales conflictos y perspectivas) dirigidos a las poblaciones indígenas del Ecuador y de la ciudad capital, resaltando sobretudo la problemática de la vivienda. Para ello, el siguiente análisis ha sido dividido en cinco momentos: 1) Breve contextualización de los tratados y convenios internacionales sobre derechos indígenas y vivienda ade-

cuada, que han sido ratificados por el estado ecuatoriano; 2) Abordaje socio-histórico a cerca de los derechos de la población indígena y su relación con el derecho a una vivienda adecuada; 3) Análisis de la institucionalidad creada para garantizar los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas y para sustentar su derecho a una vivienda adecuada; 4) Esquema histórico de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas y del derecho a la vivienda; y 5) Esbozo de las políticas, planes, programas y proyectos que se han puesto en marcha a nivel nacional y local, para dar respuesta a los derechos de los pueblos indígenas y la vivienda adecuada.

Aunque con cierto grado de dificultad debido a la escasez de información, se ha procurado identificar, desde una mirada socio-histórica, los puntos de cruce, dilemas y oportunidades de los derechos y políticas planteados a favor de la población indígena, que conciernen a los relacionados con el derecho a una vivienda adecuada.

Tratados y convenios internacionales sobre derechos indígenas y vivienda adecuada y su ratificación por parte del estado ecuatoriano

Durante los últimos veinte años, los derechos de los pueblos indígenas han adquirido gran relevancia en el escenario mundial, lo cual ha reflejado, por una parte, la toma de conciencia de la comunidad internacional a cerca de los devastadores efectos que la conquista, la colonia y la modernidad han tenido sobre casi todas las poblaciones originarias del mundo; y por otra, el impacto de la presión social que han ejercido los movimientos indígenas, especialmente en algunos países de América Latina. Los derechos colectivos y su respectiva reivindicación son, en ese sentido, uno de los logros más importantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, pues, a más de reflejar su fortaleza y capacidad organizativa (como en el caso de Ecuador por ejemplo), han fundado una visión totalmente innovadora que trasciende el rigor del derecho individual¹, y se concreta en lo que Julie Ringelheim denominaría como “la sociedad democrática en tanto espacio cultural pluralista” (Ringelheim, 2006: 398).

1 Según el Derecho Internacional, los derechos colectivos no niegan u opacan a los derechos individuales, al contrario, se constituyen en derechos que, complementando y profundizando a éstos últimos, se canalizan a poblaciones humanas con características específicas.

Históricamente, y con cierta dosis de entusiasmo, el estado ecuatoriano ha ratificado un sinnúmero de tratados y convenios internacionales, entre ellos los que están relacionados con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, al igual que otros referentes a los derechos individuales. Este ímpetu, sin embargo, no necesariamente se ha traducido en la aplicación real de los contenidos de estos documentos, aunque se los haya plasmado, inclusive, en las diferentes Constituciones del país. El siguiente análisis, pues, esboza brevemente de qué manera las diferentes declaraciones, convenios, pactos y convenciones internacionales, han sido acogidos y ratificados por el estado ecuatoriano, resaltando, evidentemente, los contenidos de estos instrumentos en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la vivienda.

Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre de 1948, en París. Ecuador, como miembro de Naciones Unidas desde 1945, se adhirió a este importante proceso.

En cuanto al derecho a la vivienda, en su artículo 25, literal 1, esta Declaración señala que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, *la vivienda*, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes (Convenio 169 de la OIT)

Fue aprobada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año de 1989. Reconoce “el derecho colectivo de los pueblos indígenas al autogobierno, el autodesarrollo, la integridad cultural, la tierra,

los recursos naturales y la seguridad ambiental” (Bernal, 2000: 43). En Ecuador, durante el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992), el Convenio 169 de la OIT fue presentado al Congreso y rechazado por el mismo. Luego de un histórico proceso de movilización impulsado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) desde 1990, y en el marco del Decenio de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT fue ratificado a nivel nacional el 14 de abril de 1998.

En el numeral dos del artículo veinte de este Convenio, se aborda a breves rasgos la temática de vivienda. No obstante, bajo una postura más analítica, se identifica que el artículo 14 exige a los gobiernos suscritores del Convenio a reconocer la propiedad y posesión de las tierras y territorios que los pueblos indígenas “tradicionalmente ocupan” (OIT, 1989). Este postulado se complementa con los artículos 13 y 15-19, relacionados igualmente con el tema territorial (categoría fundamental para el abordaje de la vivienda adecuada en tanto derecho de la población indígena). Otros aspectos relacionados con el derecho a una vivienda adecuada son: la no discriminación (artículo cuatro) y otros derechos económicos, sociales y culturales.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007, tras ocho años de elaboración y casi catorce de seguimiento (UNIFEM, 2008). Ecuador ha formado parte de este proceso y se ha sumado en su consolidación, sin embargo, según la perspectiva de la CONAIE:

Un ejemplo de la resistencia de los Estados de adoptar la Declaración como ley es de Ecuador. En 2010 los asambleístas indígenas del movimiento Pachakutik presentaron una propuesta de proyecto de ley sobre la Declaración de la ONU para que la Asamblea Nacional pudiese considerar su aprobación. Sin embargo la propuesta fue rechazada por los asambleístas del bloque oficialista por considerarla, supuestamente, inconstitucional (CONAIE, 2010a: 6).

Esta visión se sustenta en los nudos críticos que el estado ecuatoriano ha identificado en la Declaración, que son principalmente: el derecho a la propiedad del territorio, el control de los recursos naturales (artículos 25, 26 y 27), el autogobierno indígena (artículo 4) y el derecho a la autodeterminación (artículo 3) (CONAIE, 2010a). El derecho a una vivienda adecuada está inmerso en este escenario, sobretodo en el aspecto territorial y en la autodeterminación.

Igualmente, otros de los derechos promulgados en este documento son los económicos, sociales y culturales, que incluyen también el tema de la vivienda. El artículo 21, concretamente, sostiene que: “Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social” (ONU, 2007).

Finalmente, cabe indicar que la Declaración “subraya la importancia del derecho de los pueblos indígenas a determinar sus propias instituciones, programas y políticas de vivienda[...]” (UN-HABITAT, 2009), lo cual, en el caso de Ecuador, no implica solamente la adecuación de la institucionalidad estatal existente, sino la reformulación integral de su estructura.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Fue establecido a nivel internacional en el año de 1966. Ecuador firmó el último Protocolo Facultativo correspondiente a este Pacto en marzo de 2010, siendo uno de los países pioneros en hacerlo (Ecuador Inmediato, 2010).

En cuanto a la temática de vivienda, este Pacto “es tal vez el documento más importante[...]” (UN-HABITAT, 2009), pues “sus propios artículos perfilan de manera explícita a la vivienda como un derecho” (UN-HABITAT, 2009). Concretamente, el artículo 11 de este documento sostiene que:

Los Estados que conforman el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados que lo conforman tomarán medi-

das apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho[...] (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1966).

El derecho a una vivienda adecuada significa que los estados “tienen la obligación de tomar acciones inmediatas para asegurar que las poblaciones particularmente vulnerables tengan acceso al tipo de vivienda que necesitan” (UN-HABITAT, 2009). En este ámbito estarían incluidas las poblaciones indígenas.

Otros pactos y convenios relevantes

El Estado ecuatoriano se ha integrado a otros tratados internacionales que también abordan el derecho a la vivienda y ratifican los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Entre ellos, cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial y la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.

Los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la vivienda en el marco legal del Ecuador

Los derechos de los pueblos indígenas: Una mirada histórica

Desde su nacimiento en 1830, la República del Ecuador “ha mantenido una relación tensa con los llamados naturales”, quienes han sido considerados como una especie de “obstáculo para el progreso” (Sánchez, 2007: 363). El denominado *problema del indio* era afrontado, pues, por medio de la educación y la civilización, es decir, con proyectos modernizantes que, finalmente, transgredían y violentaban la presencia de población originaria, a través de su negación y deshumanización (Sánchez, 2007: 363). Es así que uno de los dispositivos de control que se implementó para aplacar el *problema del indio* en aquella época, era la hacienda, en cuyo régimen se delinearón los primeros intentos de legislación sobre la población indígena, ante la marcada debilidad del Estado. Estos primeros bosquejos legales se sustentaron en la dominación étnica, “separando el imaginario

de los habitantes en dos grandes colectivos: los blanco-mestizos (ciudadanos) y los otros, es decir la población indígena” (Sánchez, 2007: 365).

En 1908, surgió la “primera arremetida contra el sistema de hacienda” (Sánchez, 2007: 365), puesto que se instauró la llamada Ley de Beneficencia o de Manos Muertas. La expedición de esta Ley hizo posible la expropiación de las haciendas de las órdenes religiosas que, a su vez, pasaron a ser propiedad del Estado. Los recursos que se obtuvieron de este proceso permitieron el financiamiento de hospitales, asilos y otras obras de asistencia social. Igualmente, se creó la Junta de Beneficencia Social, la cual cimentó un primer acercamiento entre la población indígena y el Estado (Sánchez, 2007: 365). Diez años más tarde, se expidió la Ley de Abolición de Prisión por Deudas, la misma que permitió la invalidación del mecanismo coercitivo del concertaje. Como efecto de esta Ley, se produjo un intenso proceso migratorio hacia la región Costa, la cual necesitaba abundante mano de obra para los cultivos de exportación (CONAIE, 1989).

Durante el gobierno militar de Alberto Enríquez Gallo, se expidió la Ley de Comunas (1937). Esta Ley ofreció “incentivos para la generación de procesos organizativos y dotó de cobertura legal a las propiedades de las comunidades indígenas” (Sánchez, 2007: 366), gracias a lo cual, éstas tuvieron la oportunidad de legitimar “sus valores, modos y prácticas indígenas, representación política y defensa, gestión social de recursos naturales fundamentales y de otros necesarios para la reproducción, cohesión social e ideológica que generan un sentimiento de identidad” (Chiriboga, 1984). Cabe indicar que este importante logro jurídico de aquella época no ha sido concebido como tal bajo la perspectiva de la CONAIE, pues sostiene que “la Ley de Comunas fue un intento de control por parte del Estado a la conflictividad que se estaba generando en la zona rural” (Sánchez, 2007: 366).

El siguiente hito jurídico a favor de los pueblos indígenas del Ecuador lo constituyen las reformas agrarias de 1964 y 1973. A breves rasgos, la reforma agraria de 1964 permitió, aunque de manera limitada, el desvanecimiento del trabajo precario y la repartición de algunas tierras que todavía estaban en manos de la Iglesia y del Estado. Por otra parte, la reforma de 1973 se centró en los grandes latifundios que estaban en manos de propietarios particulares.

Los derechos de los pueblos indígenas en el Ecuador dentro de los marcos Constitucionales de 1998 y 2008

Los primeros intentos del Estado ecuatoriano de construir marcos legales relacionados a comunidades indígenas han sido extremadamente vinculados al agro, como si el “problema del indio” fuera un aspecto subyacente y exclusivo de entornos productivos en áreas rurales (Sánchez, 2007). Si bien, históricamente, la tierra y la producción agrícola han sido fundamentales para las vidas de un gran número de sociedades indígenas, la necesidad contemporánea de otro tipo de reconocimiento en derechos sobrepasa la visión reduccionista que asocia, hasta con cierta fatalidad, al indígena con el campesino. En este sentido, para el análisis de los derechos de los pueblos indígenas en el Ecuador, el presente trabajo se ha centrado, principalmente, en los marcos Constitucionales de 1998 y de 2008, puesto que en éstos justamente, surge una óptica alternativa que rebasa la visión netamente agrarista del tema indígena, y aborda el reconocimiento de otro tipo de derechos (los derechos colectivos) desde una perspectiva más integral, que contempla, además, procesos socio-culturales y etno-históricos. Finalmente, se ha complementado esta reflexión con el análisis del derecho a la vivienda, mismo que, como se verá más adelante, confluye como derecho individual y como derecho colectivo para el caso de la población indígena.

La Constitución de 1998 y los derechos colectivos de los pueblos indígenas

La influencia del movimiento indígena en el ámbito público del país es innegable. A partir de su levantamiento en 1990, “el movimiento indígena del Ecuador ha venido creciendo a paso firme hasta convertirse en uno de los grupos indígenas más influyentes de América y en actor fundamental de la política ecuatoriana” (Bernal, 2000: 41). Este potencial surgió, justamente, con la conformación de la CONAIE en 1986, cuya propuesta, a diferencia de las de otros movimientos indígenas de similares características, dentro y fuera del país, se ha identificado por abarcar tanto a los indígenas como a la sociedad ecuatoriana en su conjunto (Bernal, 2000: 42).

La constante lucha del movimiento indígena y su importante participación en varias movilizaciones nacionales, ejercieron una marcada presión a los gobiernos de la década del noventa. Tal es así que en abril de

1998 se logró la ratificación del Convenio 169 de la OIT, a favor de los pueblos indígenas y tribales, documento que, seis años atrás, había sido rechazado por el Congreso. En este mismo contexto, meses después, fue aprobado un histórico texto constitucional que vislumbraba de manera explícita los derechos colectivos y el carácter pluricultural y multiétnico del Estado ecuatoriano.

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas aprobados en la Constitución de 1998, plantearon los siguientes temas: “derecho a la autodeterminación interna en relación a su cultura, identidad, lengua, auto-desarrollo, uso de recursos naturales y biodiversidad, y sus formas tradicionales de convivencia y organización social” (Bernal, 2000: 49). Además se estableció:

[...] el derecho a la educación intercultural bilingüe; a participar de organismos oficiales; sus conocimientos y prácticas de medicina tradicional; la protección de los lugares sagrados; su propiedad intelectual colectiva; uso de símbolos y emblemas propios; la posesión ancestral de las tierras comunitarias; el derecho a no ser desplazados de sus tierras; y la propiedad imprescriptible de esas, las cuales fueron calificadas como inalienables, inembargables e indivisibles (Bernal, 2000, 49).

Otro de los derechos colectivos de gran relevancia para los pueblos indígenas del Ecuador, es aquel que corresponde a “ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables en sus tierras y participar en los beneficios que esos proyectos reporten” (Bernal, 2000: 49). Adicionalmente, y por primera vez en la historia, la Constitución del 98 promueve las llamadas circunscripciones territoriales indígenas, las mismas que aunque no se establezcan como derecho colectivo, podrían ser consideradas como producto de la aplicación de varios de éstos.

Lastimosamente, la aplicación concreta de estas innovaciones constitucionales fue algo débil durante los años subsiguientes, tal como lo señaló el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, durante su visita al Ecuador en el 2006 (Stavenhagen, 2006).

La Constitución de 2008: la conformación del Estado Plurinacional e Intercultural y el nuevo enfoque de los derechos colectivos

En un convulsionado contexto político, en el que la legitimidad de las autoridades gubernamentales era prácticamente nula², surgieron nuevos protagonistas, cuyas propuestas revolucionarias captaron la atención del país entero, incluido el movimiento indígena. En este escenario conflictivo y de agudas complejidades, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la misma que, luego de ocho meses de labores, obtuvo un texto constitucional aprobado por referéndum en septiembre de 2008.

La nueva Constitución, que entró en vigencia en octubre de ese mismo año, se ha configurado en un verdadero reto para los legisladores del país, especialmente en algunos de los temas que le interesan al movimiento indígena, es decir, en el establecimiento del Estado Plurinacional e Intercultural y en el nuevo enfoque de los derechos colectivos³. A pesar de esta relativa innovación de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas del país, dentro del texto constitucional, la CONAIE sostiene que “la nueva Constitución es regresiva en materia de derechos colectivos y en avances políticos” (CONAIE, 2010a: 96), porque, entre otras razones, “utiliza los criterios de la ‘ciudadanía’ para cerrar el espacio político a otras opciones que no revelen su propio ámbito de influencia y control”, así como, según la misma CONAIE, lo hizo la Constitución de 1998, en la que “el sistema político y las estructuras de poder acotaron el alcance de los derechos colectivos, desconectando esos derechos del sistema político y económico” (CONAIE, 2010a: 97).

Si bien la CONAIE discute la calidad de los derechos colectivos de la Constitución de 2008, y mucho más aún, cuestiona la caracterización del Estado como Plurinacional e Intercultural, ya que no encuentra propuestas favorables que satisfagan su proyecto político (CONAIE, 2010a), es fundamental considerar y reconocer que la Constitución vigente (Artí-

2 ¡Qué se vayan todos!, era la consigna del pueblo quiteño ante el fracaso del ex presidente de la República, Lucio Gutiérrez.

3 Los derechos colectivos en la Constitución de 2008 adquirieron nuevas perspectivas, puesto que intentaron tomar en cuenta la ratificación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que tuvo lugar en 2007, y las observaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya, quien visitó el Ecuador el 28 y 29 de mayo de 2008, y fue recibido por la Asamblea Constituyente.

culo 57) plasma en su contenido los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador en torno a: identidad, no discriminación, reconocimiento de propiedad y posesión de territorios ancestrales, distribución y administración de recursos naturales, consulta previa, conservación de prácticas de manejo de biodiversidad, conservación y desarrollo de formas propias de organización social y convivencia, reconocimiento del derecho consuetudinario, no desplazamiento de territorios ancestrales, reconocimiento de saberes ancestrales, preservación de patrimonio cultural e histórico, sistema de educación intercultural bilingüe, fortalecimiento organizativo, participación y cooperación, comunicación, entre otras. Igualmente, el Artículo 1 del texto constitucional señala que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional, planteamiento que ha generado grandes expectativas y cuyas implicaciones serán analizadas más adelante.

El derecho a la vivienda y su relación con los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador

Una vivienda adecuada se constituye en un derecho fundamental del ser humano y esencial para el disfrute de una vida digna y saludable (Gago, 2009). Tal es su importancia, que:

[...] es reconocido universalmente por la comunidad internacional. Todos los países, sin excepción, tienen algún tipo de obligación, deber, con respecto al sector de la vivienda, como lo demuestra la creación de ministerios u organismos de la vivienda, la asignación de fondos y las correspondientes políticas, programas y proyectos (UN-HABITAT, 2008).

En el Ecuador, la dimensión de esta concepción ha sido asimilada de diferentes maneras, de acuerdo a condiciones políticas determinadas y a marcos normativos específicos. El presente análisis se enfocará, pues, en los aspectos normativos más importantes sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador, para luego cerrar con una breve reflexión a cerca de los derechos colectivos de los pueblos indígenas⁴ y su relación con el derecho a la vi-

4 En esta reflexión se enfatizará sobre los derechos colectivos ratificados en el texto constitucional de 2008.

vienda⁵, en el marco de la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural (Constitución, 2008).

Una mirada del derecho a la vivienda en el Ecuador

Como lo señalan varios autores (UN-HABITAT, 2008; Gago, 2009), el derecho a la vivienda está estrechamente vinculado con el derecho a la ciudad. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, justamente:

[...] postula el usufructo equitativo de la ciudad para todos/as los/as ciudadanos/as a partir de la demanda y adopción de lineamientos estratégicos para el desarrollo de una política de suelo, y gestión de ciudad, desde la interiorización y ejercicio de la corresponsabilidad política y social (Gago, 2009: 138).

El derecho a una vivienda adecuada se circunscribe en este precepto y defiende, entre otras, las posibilidades de acceso a: infraestructura, servicios básicos, equipamiento y espacios públicos. Igualmente, alude a la consecución de asentamientos humanos sostenibles, que contemplen procesos de regulación colectivos y que garanticen el acceso equitativo a los beneficios de la ciudad.

A este respecto, la Constitución ecuatoriana de 1998 establece, dentro de los deberes primordiales del Estado, “[...] asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres” y “preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo” (Artículo 3) (Gago, 2009: 143). De la misma manera, en el artículo 23, inciso 20, se reconoce “el derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios” (UN-HABITAT, 2008: 40).

Estos y otros artículos de la Constitución del 98 han topado, aunque no siempre de manera directa, el derecho a la vivienda, cuyas implicaciones jurídicas se han plasmado, por citar un ejemplo, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal - 2001 (LORM). En términos globales, la LORM

5 Bajo esta perspectiva, el derecho a la vivienda tendría dos entradas: 1. como derecho individual y 2. como derecho colectivo.

ha establecido, entre otros, los mecanismos de aplicación de la función social de la propiedad y las competencias y herramientas para la gestión y el financiamiento local, temas que conciernen directamente al derecho a la vivienda⁶. No obstante, aunque esta Ley haya intentado aproximarse a temas vinculados con este derecho, sobretodo en contextos locales, se debe reconocer la falta de claridad de los componentes de dicha normativa y sus respectivas interdependencias (Gago, 2009).

El derecho a la vivienda en la Constitución de 2008

La Constitución de 2008 dedica todo un acápite al hábitat y la vivienda. Precisamente, en el artículo 30 de la sección sexta, establece que “las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” (Constitución, 2008). Igualmente, el artículo 31 de esta misma sección señala que:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Constitución, 2008).

Asimismo, en el artículo 66 (derechos de libertad), aparece, junto con otros, el derecho a la vivienda. Éste, al igual que otros derechos constitucionales de las mismas características, se establece como una reivindicación individual que, al ser postulada por la población indígena, compartiría ciertos elementos con varios de los derechos colectivos citados en el artículo 57⁷. Por ejemplo, el numeral cuatro de este artículo, reconoce la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias de las poblaciones indígenas, las mismas que serían inalienables, inembargables e indivisibles y estarían exentas del

6 Pablo Gago desarrolla este tema con mayor profundidad en UN-HABITAT, 2008 y Gago, 2009.

7 Cabe indicar que los derechos colectivos plasmados en la Constitución de 2008 no son exclusivos de la población indígena del Ecuador, sino que también corresponden a las comunidades afroecuatorianas y montubias.

pago de impuestos. A la par, el numeral seis defiende la conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en tierras comunitarias; y el numeral 11 asegura el derecho de los pueblos indígenas de no ser arbitrariamente desplazados de sus tierras ancestrales. Bajo la mirada del derecho a la vivienda, estos preceptos constitucionales estarían garantizando, por una parte, la seguridad de la tenencia de tierra de los hogares indígenas asentados en territorios ancestrales y, por otra, la ausencia de desalojos forzados (componentes fundamentales de una vivienda adecuada).

Finalmente, y en relación con el mismo derecho a la vivienda, el artículo 60 postula la posibilidad de constituir circunscripciones territoriales, cuyo fin sería el de preservar las culturas comunitarias, en este caso, de los pueblos y nacionalidades indígenas. Este componente se relacionaría, por ejemplo, con la adecuación cultural de la vivienda y con su habitabilidad (elementos sustanciales para la garantía del derecho a la vivienda).

El derecho a la vivienda en el marco del Estado Plurinacional e Intercultural y su relación con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas

El Estado Plurinacional e Intercultural (artículo 1 de la Constitución), su definición, estructura y componentes, se constituye en un verdadero reto para el caso ecuatoriano, puesto que implica modificar las estructuras fundacionales del Estado uni-nacional tradicional, además de dar un giro a las lógicas de redistribución del poder y la riqueza, y a la democracia (Plan Nacional para el Buen Vivir - PNBV, 2009).

Según el PNBV, uno de los fundamentos de este tipo de Estado lo configuran los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, quienes han sido, justamente, los principales promotores de esta propuesta⁸. Desde la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - SPPC (entidad gubernamental que trabaja a favor de la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural, tomando en cuenta, además de otros componentes, el eje etno-histórico), se han identificado algunos

8 La construcción del “Estado Plurinacional y la Sociedad Intercultural” es una propuesta planteada desde el movimiento indígena ecuatoriano, especialmente con la CONAIE. Cabe mencionar que actualmente, la CONAIE no comparte la visión del Gobierno Nacional respecto al Estado Plurinacional e Intercultural. Al respecto, esta Organización sostiene que los cambios que se están realizando no son estructurales y disfrazan intenciones post-neoliberales (CONAIE, 2010).

de los elementos constitutivos de la Plurinacionalidad y la Interculturalidad a partir de ciertas propuestas y derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, por ejemplo: la gestión territorial (para el caso de la población indígena, el tema de las circunscripciones territoriales de zonas rurales), los planes de vida⁹ (igualmente dirigidos a zonas rurales, especialmente en la Amazonía), la no discriminación, el fortalecimiento organizativo, entre otros (Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - SPPC, 2010a). Pero ¿qué tiene esto que ver con el derecho a la vivienda, especialmente para el caso de los pueblos y nacionalidades indígenas que habitan en la ciudad? Para responder esta cuestión es necesario considerar que, en el Ecuador, los elementos que sustentan la Plurinacionalidad y la Interculturalidad (a partir de una óptica etno-histórica), aún siguen siendo pensados desde áreas rurales-agrarias, y no se los ha planteado para que también puedan ser aplicados en espacios urbanos. Como muestra, no se ha identificado ninguna propuesta para establecer enclaves étnicos en la ciudad (que serían una suerte de equivalentes de las circunscripciones territoriales de áreas rurales)¹⁰, ni tampoco se han definido normativas o políticas claras de inserción de las comunas indígenas que, por el crecimiento de la ciudad, ya forman parte de la misma y, algunas de ellas, por su lógica de propiedad comunitaria, no han podido acceder ni siquiera a ciertos servicios ni equipamientos, haciendo imposible la vivencia real de su derecho a una vivienda adecuada, a pesar de encontrarse dentro de la ciudad¹¹.

En este marco surgen nuevas interrogantes, esta vez relacionadas con los derechos colectivos. Por ejemplo, no existe ningún marco legal o normativo que garantice los derechos colectivos de poblaciones indígenas localizadas en tierras comunitarias legalmente reconocidas, que por pro-

9 Los planes de vida pueden ser definidos como las estrategias de planificación de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, respecto al cuidado de sus recursos, a la defensa de su cultura, etc. (SPPC, 2010b).

10 En palabras de Francisco Sabatini, los enclaves étnicos pueden ser definidos como concentraciones espaciales de grupos sociales, que permiten la preservación de las costumbres e identidades de sus integrantes. Este tipo de agrupamientos suelen ser positivos para la comunidad y la ciudad, siempre y cuando no tiendan a la homogenización ni a la conformación de *ghettos* (Sabatini, 2003). En países como Bolivia, por ejemplo, ya se han propuesto las denominadas “autonomías interculturales urbanas”. En Colombia, también se ha abordado este tema, especialmente durante el 2006 (Ontiveros, 2006).

11 Un claro ejemplo de situaciones como ésta, es el de la Comuna de Santa Clara de San Millán, ubicada en la Parroquia Belisario Quevedo, al norte de la ciudad de Quito.

cesos de urbanización ahora se encuentran dentro de la ciudad. Por otra parte, no se ha indagado sobre cómo es percibida esta situación por los mismos “comuneros urbanos”, que además, muchos de ellos se identifican como poblaciones ancestrales indígenas y cuyas tierras, al adquirir ese carácter ancestral, también tendrían que vislumbrarse desde los derechos colectivos. Finalmente, tampoco se ha encontrado ningún referente legal sobre los mecanismos para que la población indígena inmigrante, que también tiende a agruparse en determinados sectores de la ciudad, puedan ser identificados como “pueblos indígenas urbanos” (¿o es que tal vez esta identificación es rechazada por la misma población?) (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ, 2011). Dar respuestas coherentes a estos y otros planteamientos, tanto desde el gobierno central como desde los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos seccionales-provinciales, municipales, parroquiales, etc.), es precisamente, la labor de construir aquel Estado Plurinacional e Intercultural, mismo que involucra, directamente, al derecho a la vivienda de los pueblos y nacionalidades indígenas que habitan en la ciudad.

Los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas y el derecho a la vivienda en el marco legal de la ciudad de Quito

El MDMQ no ha elaborado ninguna clase de marco normativo que involucre, de manera sostenida, los derechos de la población indígena que habita en la ciudad (MDMQ, 2011)¹². Sin embargo, existe una Ordenanza a favor de la inclusión social que, si bien inicialmente estuvo dirigida hacia la población afroecuatoriana que habita en el Distrito Metropolitano de Quito - DMQ, hoy en día también abarca a la indígena. Esta Ordenanza corresponde a la 216 y su planteamiento principal es el de condenar los hechos discriminatorios de tipo étnico-cultural en todo el Distrito, por ejemplo, si se rechaza un arrendamiento por la situación étnica de una persona u hogar (MDMQ, 2011). Por otra parte, en septiembre de 2010, se emitió la Ordenanza 319, la misma que ha institucionalizado el Encuentro de las Culturas, pero únicamente en las parroquias rurales del Distrito.

12 Entrevista realizada al funcionario municipal Oswaldo Velasco, responsable del Programa de Diversidad e Interculturalidad Indígena (MDMQ).

En cuanto al derecho a la vivienda, el Municipio de Quito ha asumido, desde hace ya varios años y según sus competencias institucionales, cierto tipo de rol para tratar de garantizar su cumplimiento. Más recientemente, con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), se ha determinado que una de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, en sus respectivos ámbitos territoriales, es “la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda” (COOTAD, 2010). En este sentido, los gobiernos autónomos cantonales tienen, en la actualidad, la potestad de “implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal” (COOTAD, 2010).

Es así que en los últimos dos años, las principales Ordenanzas del MDMQ, que han abordado explícitamente la temática de vivienda, en su calidad de derecho, son:

Cuadro N.º 1
Ordenanzas del MDMQ que abordan el derecho a la vivienda

Fecha de referencia	N.º de la Ordenanza	Nombre de la Ordenanza
Enero de 2009	Ordenanza 267	Ordenanza Metropolitana de Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social
Marzo de 2010	Ordenanza 307	Creación de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda.
Mayo de 2010	Ordenanza 311	Ordenanza Metropolitana que establece el uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario.

Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [Elaboración propia]

Otras Ordenanzas, también relacionadas con el derecho a la vivienda, son: Ordenanza 331 (Ordenanza que regula el proceso de valoración y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable); Ordenanza 303 (Reformatoria de la Ordenanza 302, sobre el valor del uso del suelo urbano y rural); Ordenanza 293 (Ordenanza sobre el Uso del Subsuelo, Suelo y Espacio Público); entre otras.

Línea del tiempo

Cuadro N.º 2
 Los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la vivienda en los marcos legales a nivel internacional, nacional y local

Año	Contexto Internacional	Contexto Nacional	Contexto Local - Municipal
1937		Formulación e implementación de Ley de Comunas.	
1964		Reforma Agraria: desvanecimiento del trabajo precario y la repartición de algunas tierras que todavía estaban en manos de la Iglesia y del Estado.	
1966	Promulgación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se menciona ya del derecho a la vivienda.		
1973		Reforma Agraria: se centró en los grandes latifundios que estaban en manos de propietarios particulares.	
1986		Creación de la CONAIE; Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.	
1989	Aprobación del Convenio 169 de la OIT.		
1990		Levantamiento y movilización nacional encabezados por la CONAIE.	
1993	Establecimiento del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas en el Mundo.		
1995	Declaración del Decenio Internacional para las Poblaciones Indígenas en el Mundo (1995-2004).		
1998		Ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT.	
		Entrada en vigencia de la Constitución, que abarca los derechos colectivos de los pueblos indígenas del Ecuador, y establece que éste es un Estado Pluricultural y Multiténico.	
2000	Establecimiento del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas		
2001	Creación de la figura del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.	Aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la que se brinda ciertas competencias a los Municipios para su injerencia en el derecho a la vivienda.	

Análisis del marco jurídico ecuatoriano y políticas públicas para pueblos indígenas

2003	Elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.		
2004			Emisión de la Ordenanza 115 para rehabilitación de viviendas del Centro Histórico.
2005			Emisión de Ordenanza 150 sobre valoración del suelo urbano y valoración de edificaciones.
2006	Primera visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.		Emisión de Ordenanza 024 de zonificación sobre el Plan de Uso y Ocupación del Suelo. Posteriormente se emiten otras Ordenanzas de reforma.
	Aprobación del proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.		
2007			Emisión de la Ordenanza 188, que reforma la Ordenanza 095, sobre áreas verdes y equipamiento para la ciudad de Quito.
			Emisión de Ordenanza 196, reforma de la Ordenanza 115, para la rehabilitación de viviendas del Centro Histórico. Programa "Pon a Punto tu Casa".
			Emisión de la Ordenanza 200 sobre valor del suelo urbano, tribuación e inmuebles patrimoniales.
			Emisión de la Ordenanza 216 para la inclusión social con enfoque étnico cultural.
			Emisión de Ordenanza 232 sobre valoración de edificaciones e impuesto predial.
		Movilización de la CONAIE y presentación de su propuesta política sobre derechos colectivos, recursos naturales y Plurinacionalidad para la Asamblea Nacional Constituyente.	
			Emisión de la Ordenanza 249 para la construcción de vivienda para migrantes - rebaja del impuesto predial.

2008	<p>Segunda visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.</p>		<p>Emisión de la Ordenanza 255 sobre el Régimen de Uso de Suelos del DMQ.</p>
		<p>Aprobación, por referéndum, del texto constitucional. Entrada en vigencia de la Constitución de 2008, donde se establece que el Ecuador es un Estado Plurinacional e Intercultural y se integran los derechos colectivos. Igualmente, en este texto se reconoce explícitamente el derecho a la vivienda.</p>	
			<p>Emisión de la Ordenanza 266 que modifica la Ordenanza 247 sobre transporte público masivo. Emisión de la Ordenanza 265 que crea el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos. Emisión de la Ordenanza 264 sobre el Régimen de Suelo para el DMQ.</p>
2009		<p>Presentación del Plan Nacional Para el Buen Vivir (PNBV) en todo el país.</p>	<p>Emisión de Ordenanza Metropolitana de Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social.</p>
		<p>Firma por parte del Estado ecuatoriano del último Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde se estipula que la vivienda es un derecho fundamental.</p>	<p>Creación de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda.</p>
2010			<p>Emisión de la Ordenanza 311 que promulga uso del suelo exclusivo para viviendas de interés social.</p>
		<p>Aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Gobiernos Autónomos y Descentralización, que define los roles de los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) respecto a su injerencia en los temas de hábitat y vivienda locales, además de establecer el marco normativo para la construcción de circunscripciones territoriales indígenas en zonas rurales.</p>	<p>Emisión de la Ordenanza 319 a favor del encuentro de las culturas en áreas rurales del Distrito Metropolitano de Quito.</p>

Fuente: Datos obtenidos durante el proceso de investigación [Elaboración propia]

Los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas y el derecho a la vivienda en el esquema institucional del Ecuador

La incidencia del movimiento indígena en el esquema estatal ecuatoriano se ha materializado en varios espacios, los cuales se han ido modificando según cada contexto socio-político. A continuación se esbozarán los procesos de configuración y desarrollo de las instituciones establecidas para defender los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Luego, se complementará este análisis con una breve descripción de las instituciones creadas en el marco del reconocimiento del derecho a la vivienda. Finalmente, se delinearán los puntos de cruce entre ambos tipos de entidades y se reflexionará sobre sus posibles potencialidades.

Instituciones nacionales y locales a favor de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas

Con la instauración del régimen democrático en el Ecuador, surgieron nuevas expectativas respecto a la participación de la ciudadanía. Así, en 1982, durante el gobierno de Oswaldo Hurtado, se oficializó por primera vez la educación intercultural bilingüe, la misma que, seis años después, fue plasmada en la institucionalización de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe - DINEIB, a través del Decreto Ejecutivo N.º 203 (CONAIE, 2010a: 206). Esta institución fue la primera que, como tal, legitimó con fuerza la presencia indígena en el país, e instauró una alternativa educativa diferenciada.

Con el fortalecimiento del movimiento indígena durante la década de los noventa, se creó, en 1997, el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADE - IN), a través del Decreto Ejecutivo N.º 133. Cuando se aprobó el texto constitucional de 1998, luego de la ratificación del Convenio N.º 169 de la OIT, esta instancia se transformó en el CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), y la función que adquirió fue la de apoyar “proyectos enfocados en niñez y juventud indígena, en especial en las modalidades de encuentros interculturales y jornadas de capacitación” (UNIFEM, 2008: 100). En ese mismo año (1998) se creó la Dirección Nacional para la Defensa de los Pueblos Indígenas (DINAPIN), que entró en fun-

cionamiento a partir del 2001 y, un año más tarde, se creó la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI), mediante Decreto Ejecutivo N.º 1642 (CONAIE, 2010b: 207). En ese mismo período, se creó el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI), y la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas - Amawtay Wasi (UNIFEM, 2008: 100).

Luego de casi diez años de creación de las instituciones públicas de los pueblos indígenas, se propuso una ley para regular su funcionamiento. El principal objetivo de esta ley era el de arraigar y asegurar la permanencia de estas entidades. Sin embargo, con la aprobación de la Constitución de 2008, este proyecto tuvo que alterarse y adaptar sus alcances al nuevo escenario jurídico que, esta vez, demarcó los denominados consejos nacionales de la igualdad. La construcción de estas nuevas instancias ha influido directamente en el esquema estructural del CODENPE, que ahora deberá transformarse en una Secretaría Técnica¹³. Asimismo, varias modificaciones se han planteado para la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) y para la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI).

Más recientemente (2007), fue creada la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - SPPC, en cuya estructura se inserta la Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad. Esta institución no posee capacidad ejecutora, sin embargo, puede facilitar procesos que vinculan al Estado con las organizaciones de nacionalidades y pueblos, para la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural (SPPC, 2010a). Su labor respecto a la vigilancia de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas ha sido algo limitada, pero resaltan temas como el diálogo intercultural, la entrega de frecuencias de radio, la difusión del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, el apoyo para la construcción de planes de vida (planificación estratégica de las nacionalidades y pueblos), entre otros (SPPC, 2010a).

Finalmente, ha surgido otra entidad que defiende, entre otros derechos humanos, los de pueblos y nacionalidades indígenas. Esta instancia

13 Hasta que el CODENPE adquiera su calidad de Secretaría Técnica, cuando se constituyan definitivamente los Consejos Nacionales de la Igualdad, se le ha acortado progresivamente su presupuesto, hasta que ahora en el 2011, no se le ha asignado monto alguno. Esta situación ha causado gran malestar en la entidad y ha provocado varios cuestionamientos al régimen actual (CODENPE, 2011).

es la Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos del actual Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que mediante el Decreto Ejecutivo 1317 del nueve de septiembre de 2008 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2011), ha adquirido la responsabilidad de:

Coordinar la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, y demás obligaciones surgidas por compromisos internacionales en esta materia (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008).

Específicamente, en el ámbito de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas, esta institución estatal se encuentra trabajando en el proyecto de Ley de Coordinación y Cooperación entre la Justicia Indígena y la Justicia Ordinaria, en el Plan de Medidas Cautelares a Favor de los Pueblos en Aislamiento Voluntario y en otras peticiones puntuales de determinadas poblaciones indígenas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2011)¹⁴. Otras instituciones que también abordan el reconocimiento de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas son, por ejemplo, el Ministerio Coordinador de Patrimonio y el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE)¹⁵.

Por otra parte, en el contexto local, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ no ha integrado dentro de su estructura institucional la existencia de un espacio permanente de reconocimiento intercultural de los derechos de la población indígena que habita en la ciudad (MDMQ, 2011)¹⁶. Cabe destacar, sin embargo, que la Secretaría de Inclu-

14 La Subsecretaría de Derechos Humanos reconoce que su labor debería ser más productiva en la defensa y reconocimiento de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas; no obstante, su accionar se ha topado con un presupuesto limitado y con problemáticas coyunturales que requieren soluciones inmediatas (Entrevista a la Abogada María del Cisne Ojeda, Analista de Información Procesal, encargada de temas relacionados con derechos de pueblos y nacionalidades indígenas en la Subsecretaría de Derechos Humanos. Febrero de 2011).

15 Cabe aclarar que tanto la SPPC como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Coordinador de Patrimonio y el ECORAE, son instancias que marchan bajo el sistema estatal tradicional, es decir, no se establecen como instituciones indígenas autónomas, como sí lo ha hecho el CODENPE.

16 Entrevista a Oswaldo Velasco, funcionario de la Subsecretaría de Inclusión Social y responsable del área de diversidad e interculturalidad indígena. Febrero de 2011.

sión Social de esta entidad, ha topado la temática indígena al menos en las dos últimas administraciones municipales. Por ejemplo, para el año 2006, ya existía la Unidad de Desarrollo Indígena (UDI), la misma que bosquejó algunas propuestas dirigidas a este sector poblacional del Distrito (Gómez, 2007: 84). Actualmente, esta Unidad ha desaparecido como tal, pero se ha mantenido la figura del área de reconocimiento intercultural e indígena, cuyas acciones han sido brevemente delineadas en el Plan Operativo Anual - POA de esta Secretaría (MDMQ, 2011)¹⁷.

Instituciones nacionales y locales a favor del derecho a la vivienda

En el Ecuador, la creación de una base institucional que afronte directamente la problemática de vivienda, inicia en los años veinte, con los denominados “programas y proyectos residenciales” (Carrión, 2003). Posteriormente, en los años sesenta, nace el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de Vivienda, bajo lógicas difundidas por Alianza para el Progreso. Más tarde, en los años noventa, se da un giro radical al enfoque de la institucionalidad de vivienda, cuando en 1992, bajo mandato del Arquitecto Sixto Durán Ballén, se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI (Carrión, 2003). En 1994, esta entidad absorbe a la Junta Nacional de Vivienda y al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (Registro Oficial N.º 461, 1994), constituyéndose así como el eje principal en la formulación de políticas de desarrollo urbano y vivienda a nivel nacional.

En la actualidad, el MIDUVI ha adquirido la misión de: “Formular normas, políticas, directrices, planes, programas y proyectos de hábitat, vivienda, agua potable, saneamiento y residuos sólidos, a través de una gestión eficiente, transparente y ética para contribuir al buen vivir de la sociedad ecuatoriana” (MIDUVI, 2011).

Por otro lado, luego de varias transformaciones en su estructura y funcionamiento, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda - BEV también se en-

17 El POA de la Secretaría de Inclusión Social del MDMQ señala, entre sus actividades, la realización de una “campaña permanente de difusión de los derechos humanos de las personas mediante la promoción, acceso a los espacios públicos, estrategias de comunicación, materiales y folletería sobre las diversidades, eventos públicos, espacios de sensibilización y capacitación, programas de comunicación” (MDMQ, 2010).

cuentra desempeñando un rol fundamental en lo que respecta a la defensa del derecho a la vivienda en el Ecuador, pues tiene la responsabilidad de ejecutar mecanismos de financiamiento de proyectos habitacionales de vivienda de interés social (BEV, 2011), en conjunto con el MIDUVI.

Desde el ámbito local, se ha podido identificar que las intervenciones del Municipio de Quito sobre la temática de vivienda han sido, básicamente, en aspectos como: la provisión de servicios, infraestructura, equipamientos y regulación de usos de suelo. Sin embargo, a partir de la aprobación de la Constitución de 2008, el Municipio ha ampliado su accionar a favor del derecho a la vivienda. Es así que en los últimos dos años (2009 - 2010), este tipo de gestión se ha profundizado con la creación de la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda (Ordenanza N.º 307), cuyo objetivo es el de:

[...] ejecutar las políticas dictadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de habilitación y oferta del suelo; urbanización y promoción de vivienda destinadas a familias o personas que necesitan su primera vivienda, familias con ingresos bajos y medios, población vulnerable o en situación de riesgo; renovación urbana; mejoramiento habitacional; vivienda nueva para propietarios de suelo en el ámbito urbano y rural, colaborando en la reducción del déficit de vivienda[...]
(MDMQ, 2010).

Esta labor se ha enmarcado en la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda y en otras referentes a usos del suelo que favorecen el derecho a la vivienda (MDMQ, 2010)¹⁸.

Relaciones interinstitucionales a favor de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas y del derecho a la vivienda

Como se demostró anteriormente, el derecho a la vivienda para el caso de los pueblos y nacionalidades indígenas implica un reconocimiento de doble alcance: como derecho individual y como derecho colectivo, sin negar, evidentemente, el uno al otro¹⁹. Esto significa que, por una parte,

18 Estos marcos políticos serán abordados a profundidad en el siguiente punto del presente acápite.

19 Respecto a este tema, se recomienda la revisión de Kymlicka, 2009.

las relaciones interinstitucionales identificadas en el marco de la defensa de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas, reflejan el reconocimiento implícito de ciertos elementos que componen el derecho a la vivienda, y por otra, el mismo derecho a la vivienda, desde su sentido más amplio, converge con cierta flexibilidad en la reivindicación de algunos de los derechos colectivos de la población indígena, al igual que en sus derechos individuales.

Con esta premisa, se han identificado dos niveles de relacionamiento interinstitucional, en el marco de la defensa de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas, incluido el derecho a la vivienda: 1. entre entidades de alcance nacional; y 2. entre entidades nacionales y locales.

En el primer nivel se conoce que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, mantienen contactos permanentes entre sí para dar seguimiento al cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, tales como: garantías territoriales, protección de recursos naturales, justicia, y otros temas relacionados, por ejemplo, con las observaciones realizadas por los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (temas que conciernen directa o indirectamente al derecho a la vivienda) (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2011). Hasta el momento, el alcance de esta conexión interinstitucional ha sido algo frágil, puesto que no existe una planificación estratégica, una hoja de ruta o un cronograma delimitados, sino únicamente algunas reuniones puntuales que intentan dar solución a temas nacidos de determinadas coyunturas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2011).

En este mismo nivel se han establecido varias vinculaciones entre el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), para abordar temas relacionados a convenios bilaterales y cumplimiento de compromisos con Organismos Internacionales (SPPC, 2010a). Igualmente, durante el 2010 la SPPC realizó la facilitación de varias mesas interministeriales en las que participaron: Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Educación, Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, Instituto para el Eco-

desarrollo Regional Amazónico - ECORAE, entre otros, para tratar, por ejemplo, aspectos vinculados a: recursos naturales, territorios ancestrales, planificación estratégica y otros temas emergentes de interés para las nacionalidades y pueblos indígenas de determinados lugares del país²⁰ (SPPC, 2010a). El ECORAE también ha desarrollado esta lógica de trabajo, en su caso, para la consecución del denominado “Diálogo Amazónico”, en el marco de la construcción de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (Artículo 250 de la Constitución) (ECORAE, 2010).

Este tipo de nexos interinstitucionales ha influido, aunque en cierta medida, sobre el derecho a la vivienda, especialmente de la población que pertenece a pueblos y nacionalidades indígenas de zonas rurales. Sin embargo, un ejemplo concreto de acercamiento interinstitucional que ha topado directamente el derecho a la vivienda en su relación con los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas (que podría, potencialmente, ser considerado para áreas urbanas), es el que se ha dado entre el MIDUVI y el CODENPE, para la formulación del proyecto de Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada (MIDUVI, 2010), mismo que será analizado más adelante.

Finalmente, en el segundo nivel, se han identificado importantes vínculos entre el MIDUVI y el Municipio de Quito, a través de la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda. Este enlace se ha afianzado desde la creación de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV), en cuya elaboración y estructuración participó activamente el MIDUVI (PMHV, 2010). Igualmente, a finales de 2010, se concretaron algunas relaciones entre el Programa de Diversidad e Interculturalidad Indígena de la Secretaría de Inclusión Social del Municipio y el CODENPE. Este contacto abordó, concretamente, la temática de la autoidentificación indígena para el Censo de este mismo año.

20 Por citar un ejemplo, se realizaron varias mesas interministeriales para abordar el caso de la nacionalidad Épera y para el caso del pueblo Kichwa - Añangu (SPPC, 2010a).

Sociedad civil organizada a favor de los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas y del derecho a la vivienda

Las organizaciones sociales de nacionalidades y pueblos, al igual que algunas otras, se caracterizan por ser profundamente dinámicas en su estructura y componentes. Muchas de ellas, por ejemplo, nacen con determinados objetivos y lineamientos estratégicos. No obstante, en la realidad, sus exigencias van configurándose en función de ciertas necesidades coyunturales, y sus recursos van adaptándose de acuerdo a los tipos de respuestas que reciben. En este sentido, resulta complejo caracterizar con rigurosidad a las organizaciones indígenas, puesto que éstas suelen modificar o variar sus motivaciones, entre ellas, la reivindicación del derecho a la vivienda. A continuación se revisará las principales organizaciones sociales que, históricamente, han defendido los derechos de la población indígena del Ecuador y de la ciudad de Quito. Luego, se esbozará las organizaciones sociales que reivindican, desde su misma concepción, el derecho a la vivienda, especialmente en la capital. Para concluir, se analizará la manera cómo estas organizaciones se relacionan entre sí y con el aparato estatal, tomando dos ejemplos concretos de la ciudad de Quito: la Organización Jatun Ayllu (filial de la CONAIE) y la Asociación de Trabajadores Indígenas Residentes en Quito (filial de la Coordinadora Nacional Campesina - Eloy Alfaro).

Organizaciones de la sociedad civil que actúan a favor de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas y del derecho a la vivienda en el Ecuador y en la ciudad de Quito

A nivel nacional, las primeras organizaciones sociales que surgieron para defender los derechos de los pueblos indígenas fueron: FEI (Federación Ecuatoriana de Indígenas, creada en 1945), FEINE (Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador, creada en 1980) y FENOCIN (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas y Negras, establecida a inicios de los años sesenta). En sus inicios, el carácter de estas organizaciones se enmarcó, básicamente, en las reivindicaciones agrarias y de tierras. Durante las últimas dos décadas, su accionar también ha penetrado en temas relativos a la identidad, la interculturalidad,

la economía, la educación y la salud, abarcando pues una amplia gama de contenidos.

Por otro lado, y como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, otra de las organizaciones sociales más influyentes del país (en términos de derechos indígenas) es la CONAIE (1986), la misma que está constituida por la ECUARUNARI (Ecuador, Runacupanac Richarimui), la CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) y la CONAICE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa). Estas tres filiales, a su vez, aglutinan un inmenso número de organizaciones de base, las cuales también poseen un relativo campo de acción.

Cuadro N.º 3
Organizaciones indígenas que pertenecen a la CONAIE - ECUARUNARI

Nombre de la organización	Provincia	Pueblos miembro
IMRUJTA-FICI Imbabura Runacunapac Jatun Tandanacui - Federación Indígena y Campesina de Imbabura	Imbabura	Pueblos: Otavalo, Karanki, Natabuela, Kayambi
PIRR/FEPP Federación de Pueblos de Pichincha	Pichincha	Pueblos: Kayambi y Kitu kara
Confederación Pueblo Kayambi	Pichincha e Imbabura	Pueblo Kayambi
Consejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara	Pichincha	Parroquias de Cutuglagua, Pintag, La Merced, Tumbaco, Cumbayá, Zábiza, Calderón, San Antonio de Pichincha, Nono, Nanegalito
MICC Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi	Cotopaxi	Pueblo Panzaleo
MIT Movimiento Indígena de Tungurahua	Tungurahua	Pueblos: Tomabelas, Salasaca, Chibuleo
MICH Movimiento Indígena de Chimborazo	Chimborazo	Pueblo Puruhá
FOICH Federación de Organizaciones Indígenas de Chimborazo	Chimborazo, cantón Colta, Alausí. Chunchi	Pueblo Puruhá

FECA-BRUNARI Federación de Organizaciones Campesinas de Bolívar- Runacunapac Riccharinui	Bolívar	Pueblo Waranka
UPCCC Unión Provincial de Cooperativas y Comunas Campesinas del Cañar	Cañar	Pueblo Kañari
UPOIS Unión Parroquia de Organizaciones Indígenas de Socarte	Parroquia General Morales	Pueblo Kañari
UNASAY Unión Campesina del Azuay	Azuay	Campesinos de Azuay
SAKIRTA-KORPUKIS Saraguro Kichwa Runacunapac Jatun Tantanakui	Loja	Pueblo Saraguro

Fuente: Dirección de Plurinacionalidad de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Noviembre de 2010.

Cuadro.° 4
Organizaciones indígenas que pertenecen a la CONAIE - CONFENIAE

Nombre de la Organización	Provincia	Pueblos miembros
CONAKINO	Napo y Orellana	Kichwa de Napo
FCKUNAE	Orellana	Nacionalidad Kichwa de la Amazonía y otras
FEINCE	Orellana y Sucumbíos	Nacionalidad Cofán
FEPNASH-O	Orellana	Nacionalidad Shuar
FEPNASHZCH	Zamora Chinchipe	Nacionalidad Shuar
FEPCSH-S	Sucumbíos	Nacionalidad Shuar
FICSH	Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza	Nacionalidad Shuar
FIPSE	Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza	Nacionalidad Shuar
FONAKISE	Sucumbíos	Nacionalidad Kichwa de la Amazonía
OISE	Sucumbíos	Nacionalidad Secoya
ONISE	Sucumbíos	Nacionalidad Siona
ONWAN	Napo	Nacionalidad Waorani

OPIP	Pastaza	Nacionalidad Kichwa de la Amazonía
OSHE	Morona Santiago	Nacionalidad Shuar
NAE	Pastaza y Morona Santiago	Nacionalidad Achuar
NAPE	Pastaza	Nacionalidad Andoa
NASHIE	Pastaza	Nacionalidad Shiwiar
NAZE	Pastaza	Nacionalidad Zápara
NAWE	Pastaza, Napo y Orellana	Nacionalidad Waorani

Fuente: Dirección de Plurinacionalidad de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Noviembre de 2010.

Cuadro N.º 5
Organizaciones indígenas que pertenecen a la CONAIE - CONAICE

Nombre de la organización	Provincia	Pueblos miembros
FCA	Esmeraldas y Carchi	Nacionalidad Awá
UOCE	Esmeraldas	Pueblo Campesinos de Esmeraldas
Federación Chachi	Esmeraldas	Nacionalidad Chachi

Fuente: Dirección de Plurinacionalidad de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Noviembre de 2010.

Igualmente, en el ámbito local, han nacido organizaciones de población indígena que salvaguardan sus derechos en tanto pueblos y comunidades inmigrantes u originarias, como por ejemplo: la organización Jatun Ayllu, que reúne a 56 organizaciones indígenas de todo el Distrito Metropolitano, el pueblo Kitu-Kara, la Asociación de Trabajadores Indígenas Residentes en Quito, la Asociación de Shamanes Naturistas de Pichincha, la Corporación Humayaco y la Corporación Inga Shamana (MDMQ, 2008).

Respecto a las organizaciones sociales que han surgido en atención al derecho a la vivienda, cabe notar que apenas 1 115 de ellas se han registrado a nivel nacional (SPPC - Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011); sin embargo, se estima que el número de organizaciones existentes debe ser bastante más elevado. En la ciudad de Quito, específicamente, la organización social y la participación de la ciudadanía nacen, justamente, en el marco de las demandas de infraestructura urbana (Unda, 1996). Es así que, desde los años treinta y cuarenta, se confor-

man comités de propietarios que, si bien no intervienen directamente en la toma de decisiones, participan en la entrega de su trabajo voluntario para la ejecución de mingas (Unda, 1996). En la década de 1960, en cambio, surgen las denominadas cooperativas de vivienda. Éstas, que solían ser numéricamente representativas, en general se mantienen poco movilizadas. En un tercer momento, aparecen en escena varias organizaciones ligadas a redes sociales de base que tampoco desempeñaron un notable rol participativo (Unda, 1996). En la actualidad existe escasa información específica sobre las organizaciones sociales quiteñas; sin embargo, en términos globales, se sabe de la proliferación de organizaciones de mujeres y jóvenes, de arte y cultura, de producción y, para el caso del derecho a la vivienda, de “formalización” de asentamientos legales e ilegales, que pasarían de cooperativas de vivienda a “barrios estabilizados” (Unda, 1996)²¹.

Aunque la información disponible sea insuficiente, es posible distinguir, en la ciudad de Quito, la histórica presencia de estructuras organizativas vinculadas con el tema de vivienda. Si bien estas estructuras no han tenido una incidencia considerable dentro del tejido organizativo local, al menos revelan el peso relativo que el derecho a la vivienda ejerce sobre los habitantes de la capital. Ahora bien, si se asocia este componente con la lucha por los derechos de la población indígena que habita en la ciudad, especialmente con aquella que se organiza en comunidades o pueblos urbanos, es posible asimilar que, para algunos de ellos, el derecho a la vivienda se amplía en tanto garantía territorial y reivindicación cultural e identitaria (derechos colectivos). En este contexto, se está levantando un innovador derecho a la vivienda que refleja la utopía de toda una comunidad, más que de un solo individuo u hogar. Ciertamente, esta es la visión de dos de las organizaciones indígenas que se han ido estableciendo en la ciudad: el Comité de Desarrollo Comunitario Runa Kawsay (que pertenece a la organización Jatun Ayllu) y la Federación de Indígenas Residentes en Quito (que pertenece a la Coordinadora Nacional Campesina - Eloy Alfaro), quienes en su búsqueda de reivindicaciones colectivas, han empezado a insertarse, fundamentalmente, en la defensa de su derecho a la vivienda.

21 Estos tipos de configuración organizativa han sido el resultado de procesos como: las diversas formas de organización territorial urbana (crecimiento de la ciudad, diferenciación norte-sur, desplazamiento de centralidades), el asentamiento diferenciado del capitalismo en la ciudad y la intervención de la municipalidad para sustentar estos procesos.

Formas de relacionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la defensa de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas y del derecho a la vivienda

Históricamente, la mayoría de acercamientos entre los gobiernos de turno y las organizaciones sociales de nacionalidades y pueblos han sufrido la influencia de intereses políticos, inclusive de tipo paternalista y clientelar. Hoy, algunas de estas formas de relacionamiento aún están presentes, a pesar de que se ha intentado desarraigar su estructura (PNBV, 2009)²². El presente acápite abordará, a través de ejemplos puntuales, las actuales formas de relacionamiento entre el Estado y las organizaciones sociales indígenas, en el marco del derecho a la vivienda. Bajo este mismo esquema se reflexionará sobre las diversas formas de relacionamiento inter-organizativo, enfatizando, sobre todo, en dos organizaciones indígenas urbanas emblemáticas: Comité de Desarrollo Comunitario Runa Kawsay y Federación de Trabajadores Indígenas Residentes en Quito.

En los últimos años, uno de los nexos más representativos entre el Estado y una organización social intercultural, en el marco del reconocimiento del derecho a la vivienda, ha sido un convenio firmado entre el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras - FENOCIN. El objetivo de este convenio fue el de:

[...] construir con los beneficiarios, viviendas rurales nuevas y mejoramientos rurales, en los terrenos y viviendas de propiedad de los beneficiarios, en las 18 provincias del ámbito de influencia de la Confederación, con el aporte del Gobierno Nacional a través del MIDUVI, mediante la entrega de un bono de 3.600 dólares para vivienda rural nueva, 1.000 dólares para el mejoramiento de viviendas rurales ya existentes y 200 dólares para legalización de su propiedad, por familia beneficiaria (MIDUVI, 2007).

Evidentemente, éste se constituye en un acercamiento directo entre el Estado y una organización intercultural, en el contexto del reconocimiento del derecho a la vivienda, en este caso, rural.

Por otro lado, se indagó sobre los vínculos establecidos entre dos de las entidades estatales indígenas más representativas: el Consejo de Desarrollo

22 Este punto será desarrollado más adelante.

llo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE y el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas - FODEPI, y las organizaciones indígenas. La primera institución señaló que no existen proyectos con ninguna organización indígena, que estén directamente vinculados a la temática de vivienda, sino más bien a ámbitos productivos en zonas rurales del Ecuador (CODENPE, 2011)²³. La segunda, igualmente, afirmó que el crédito, la capacitación y la asistencia técnica se brindan, primordialmente, a organizaciones relacionadas con aspectos productivos de zonas rurales y, en casos contados, de áreas urbanas²⁴.

En el Distrito Metropolitano de Quito, por su parte, uno de los proyectos que ha enlazado a las organizaciones sociales con el Municipio (a través de la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda), es el denominado “Ciudad Bicentenario”. Por el momento, han sido beneficiadas alrededor de cincuenta organizaciones sociales quiteñas, entre ellas, una sola que se autodefine como indígena.

Ahora bien, a fin de esquematizar con mayor detalle este análisis, se abordarán los casos específicos del Comité de Desarrollo Comunitario Runa Kawsay (perteneciente a Jatun Ayllu) y la Federación de Trabajadores Indígenas Residentes en Quito (filial de la Coordinadora Nacional Campesina - Eloy Alfaro). La primera organización está conformada por migrantes de la parroquia de Punín, Provincia de Chimborazo. Actualmente habitan en el Centro Histórico de Quito, en una casa perteneciente a la Fundación Mariana de Jesús, otorgada en comodato. Hace siete años, esta comunidad (Gualag, como así se dan a conocer) a través de su propia gestión, adquirió una hectárea de terreno en el sector La Cocha, cercano al Beaterio de Petrocomercial (Quito). Estas tierras costaron alrededor de cinco dólares el metro cuadrado, sin servicios básicos²⁵, y fueron divididas para 33 familias, es decir, cada familia pagó la suma de un 1 200 dólares

23 Entrevista a Edgar Calvache, Analista Jurídico del CODENPE. Febrero de 2011.

24 Por ejemplo, en el sector Cutuglagua de la ciudad de Quito, se otorgó un crédito a los pintores de Tigua, migrantes de la provincia de Cotopaxí. En el sector Cotocollao, también, el FODEPI concedió otro crédito a los migrantes del pueblo Puruhá (FODEPI, 2011). Estos datos fueron proporcionados por el funcionario Edison Aguavil, encargado del Departamento de Fomento y Crédito del FODEPI. Febrero de 2011.

25 No se conoce la procedencia de este terreno, sin embargo, la dirigencia de la Organización asegura contar con las escrituras correspondientes (entrevista a Feliciano Mejía, dirigente de Runa Kawsay. Febrero de 2011).

por un poco más de 300 metros cuadrados²⁶. Actualmente, las mismas familias de la organización se encuentran construyendo sus viviendas mediante el apoyo técnico de profesionales contactados por ellos mismos. Los hogares de la comunidad desean tener casas propias amplias, puesto que sus familias también lo son. En cuanto a los servicios básicos, la misma organización se ha dotado de alcantarillado y espera, en los próximos meses, contar con agua potable y electricidad. Igualmente, están trabajando en el adoquinado y en la colocación de bordillos.

Fotografía N.º 1
Vivienda construida por la organización Runa Kawsay
en el Sector La Cocha, Quito



Fuente: Elaboración propia

26 Recientemente, la organización adquirió una hectárea adicional en este mismo sector, para 33 familias más, es decir, será un total de 66 familias beneficiarias (entrevista a Feliciano Mejía, dirigente de Runa Kawsay).

Fotografía N.º 2
Vivienda construida por la organización Runa Kawsay
en el Sector La Cocha, Quito



Fuente: Elaboración propia

Este panorama refleja que el tipo de relacionamiento de la Organización Runa Kawsay, con el Municipio y el MIDUVI, ha sido extremadamente escaso. En este sentido, la dirigencia de la organización sostiene que se han realizado serios intentos para acceder a los programas de vivienda generados por el Gobierno Nacional, sin embargo, ninguno de estos requerimientos ha podido finiquitarse, según ellos, por ausencia de voluntad política²⁷.

La Federación de Trabajadores Indígenas Residentes en Quito, en cambio, ha podido mantener otro tipo de vínculos con el Estado. Esta Federación, creada apenas hace dos años (2009), integra a población indígena migrante, originaria de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Los Ríos y Pichincha. Hoy en día, sus 300 miembros están dispersos en todo el Distrito, es decir, no viven como comunidades o pueblos, no obstante, su punto de encuentro es, justamente, la organización social. Si bien esta Federación no fue concebida con el fin de reivindicar su dere-

²⁷ Cabe indicar que el Comité de Desarrollo Comunitario Runa Kawsay está alineado con la CONAIE (actualmente contraria al Gobierno).

cho a la vivienda *per se*, ha podido obtener 125 hectáreas de terreno (40 para agricultura y vivienda, y 85 para establecer un área protegida)²⁸, gracias al Plan Tierras ofrecido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). Estas tierras se encuentran localizadas en las afueras de Quito, en el sector Santa Rosa del Cantón Mejía²⁹.

El contacto entre estas dos organizaciones, a pesar de ser indígenas y de encontrarse en la misma ciudad, ha sido prácticamente nulo. Según lo han planteado sus propios dirigentes, las diferencias políticas casi no permiten ningún tipo de acercamiento entre sí.

Políticas, planes, programas y proyectos emblemáticos a favor de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas y el derecho a la vivienda a nivel nacional y local

En el Ecuador, el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) se constituye en el referente fundamental para la generación de todas las “políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados” (Artículo 280, Constitución de 2008). En sus objetivos nacionales se enmarcan, justamente, las políticas, planes, programas y proyectos que se han erigido, en los últimos tres años, tanto para la defensa de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, como para la reivindicación del derecho a la vivienda.

En el marco de los derechos de los pueblos y nacionalidades, concretamente, uno de los planes que actualmente se encuentra en ejecución es el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, promocionado principalmente, por la SPPC (Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana). Este instrumento, por primera vez en la historia del país, promueve la construcción de una sociedad diversa e intercultural, a través de la eliminación sistemática de todo acto discriminatorio. Su principal sustento es

28 Cada hectárea, según el Plan Tierras, tendría un valor de alrededor de 700 dólares.

29 La Federación de Trabajadores Indígenas Residentes en Quito, está vinculada con la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (actualmente alineada con el Gobierno). Entrevista a Daniel Cuzco, dirigente de la Federación. Febrero de 2011.

la implementación de acciones que desencadenen procesos de cambio en torno a prácticas concretas. Por citar un ejemplo, desde 2010 se ha motivado la contratación de personal indígena, afroecuatoriano y montubio en entidades estatales (SPPC, 2009). En el ámbito del derecho a la vivienda, este Plan ha vislumbrado, dentro de sus proyectos, los siguientes puntos: 1) Coordinar con el MIDUVI la disposición de “recursos para la construcción de viviendas dignas para la población indígena y afroecuatoriana, dando facilidades de financiamiento y respetando sus prácticas culturales”; y 2) Facilitar la legalización de tierras en los municipios de las ciudades donde residen los y las indígenas y afroecuatorianos/as en forma mayoritaria (Quito y Guayaquil) (SPPC, 2009)³⁰.

En el contexto del derecho a la vivienda, en cambio, las políticas habitacionales han sido asumidas “a través de organismos centrales responsables de promover, ejecutar y financiar la construcción de soluciones habitacionales” (Contrato Social por la Vivienda - CSV, 2006). En 1987, por ejemplo, se ejecutó el Programa de Desarrollo Urbano con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este Programa tuvo poco éxito y fue calificado como ineficiente e insostenible, debido a que benefició a hogares con ingresos superiores a los esperados (CSV, 2006). Más adelante, entre 1992 y 1997, se creó la Compañía de Titularización Hipotecaria, cuyo plan habitacional fue el de desarrollar un subsidio directo a la demanda (CSV, 2006).

Por otro lado, desde 1998,

[...]la política habitacional asume como objetivo fundamental la transformación y modernización del sector e incorpora una visión innovadora y descentralizada, la cual se orientó a: 1) propiciar la intervención del sector privado tanto financiero como constructor; 2) mejorar el acceso de las familias a la vivienda mediante la promoción del ahorro y la entrega de subsidios directos a la demanda a través de un bono y 3) lograr una utilización más equitativa y transparente de los recursos públicos (CSV, 2006).

Con esta innovación, el MIDUVI emprendió el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), cuyo objetivo fue el de generar “incentivos adecuados para la participación pública y privada en la producción de vivien-

da social en el país” (CSV, 2006). Los ingredientes de este sistema fueron: el ahorro de los ciudadanos, el aporte de un bono de subsidio estatal y un crédito por parte de las instituciones financieras (A, B, C) (CSV, 2006). Su implementación fue relativamente exitosa, puesto que hasta el 2006, invirtió alrededor de 65 millones de dólares, beneficiando a un total aproximado de 74 mil familias (CSV, 2006). Asimismo, el SIV influyó en el incremento del flujo de recursos hacia los municipios, ya que motivó la regularización de la tenencia de tierras y viviendas (CSV, 2006). Con estas acciones, se logró que el Estado pase de ser el ejecutor de la política de vivienda, al facilitador de procesos que involucran a un conjunto de actores: entidades financieras, sector privado y ciudadanía.

Con la aprobación de la Constitución de 2008, y con la implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir (donde la vivienda es asumida como un derecho prioritario de los/as ecuatorianos/as), surgen un sinnúmero de expectativas respecto a los programas y proyectos de vivienda construidos a nivel nacional. Es así que, en la actualidad, se han identificado los siguientes proyectos prioritarios:

Cuadro N° 6
Proyectos actuales de vivienda en el Ecuador

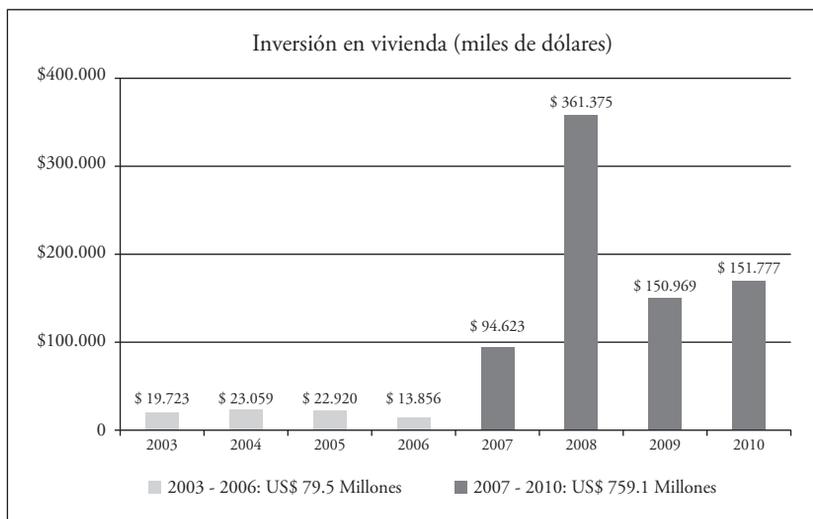
Nombre del Proyecto	Características
Vivienda Urbana	Sistema de incentivos de ámbito nacional dirigido a los más pobres en el área urbana, para facilitar el acceso a vivienda en condiciones de habitabilidad y servicios básicos indispensables para el buen vivir.
Vivienda Rural y Urbano Marginal	Sistema de incentivos de ámbito nacional dirigido a los más pobres en las áreas rurales y urbano-marginales, cuyo objetivo es facilitar el acceso a la vivienda con terreno propio (grupos entre 25 y 50 familias).
Mi Primera Vivienda	Apoyo con el bono de vivienda de 5 000 USD para adquirir una vivienda de hasta 60 000 USD en el área urbana, orientado a la clase media.
Reasentamientos de Emergencia	Vivienda de interés social de respuesta inmediata a situaciones de emergencia y prevención para familias asentadas en zonas de riesgo, y que son reubicadas en zonas seguras.
INTI - Vivienda y APS	Fortalecer a los GADs, construir viviendas y dotar de servicios de agua potable y saneamiento en las parroquias identificadas por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, con problemas de desnutrición crónica.
Manuela Espejo	Construir viviendas nuevas con características especiales y mejorar las viviendas de las personas con capacidades especiales, que son identificados por la Vicepresidencia de la República.
Socio Vivienda (en sus modalidades I y II)	Facilitar soluciones habitacionales integrales para familias de sectores urbanos y urbano marginales que no participan del mercado formal, universalizando el acceso al hábitat y la vivienda y generando empleo.
Socio Comunidad	Ejecutar proyectos integrales para el desarrollo de ciudades y espacios armónicos y cohesionados del buen vivir.
Socio Agua y Saneamiento	Está orientado al impulso de los sectores más necesitados con el fortalecimiento de las capacidades sectoriales, construcción de infraestructura hidro-sanitaria y mejoramiento de la calidad del agua.

Fuente: MIDUVI (2010) [Elaboración propia]

El balance global de la implementación de este tipo de iniciativas, ha sido positivo hasta el momento; no obstante, cabe notar la inexistencia de proyectos de vivienda arrendada y otros relativos a la utilización de viviendas de segunda mano, los cuales, también son considerados como mecanismos de vivienda adecuada, siempre y cuando se los formule bajo determinados parámetros.

Gráfico N.º 1.

Balance global de los proyectos de vivienda implementados actualmente por el MIDU-VI. Inversión en vivienda (en miles de dólares)

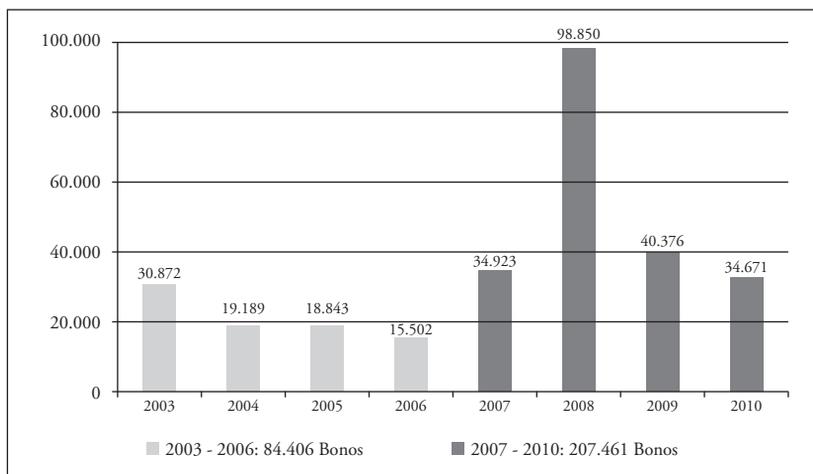


Fuente: Subsecretaría de Vivienda – MIDUVI.

Elaborado por Gestión de Información – MIDUVI (2010)

Gráfico N.º 2.

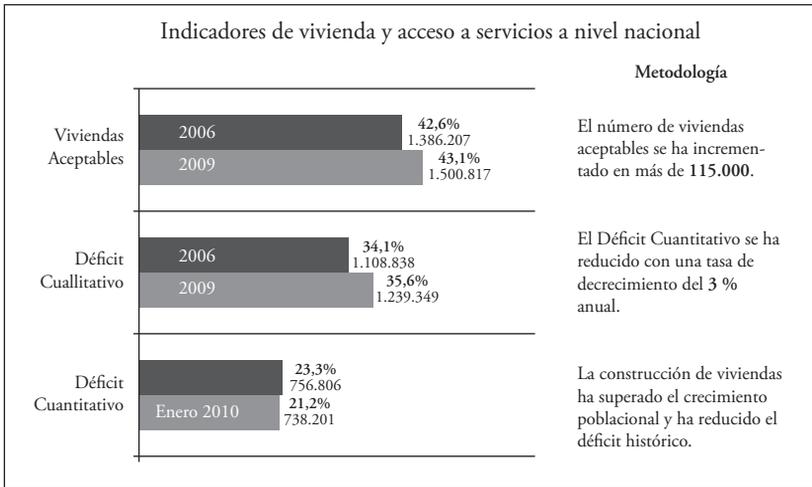
Bonos pagados de vivienda



Fuente: Subsecretaría de Vivienda – MIDUVI.

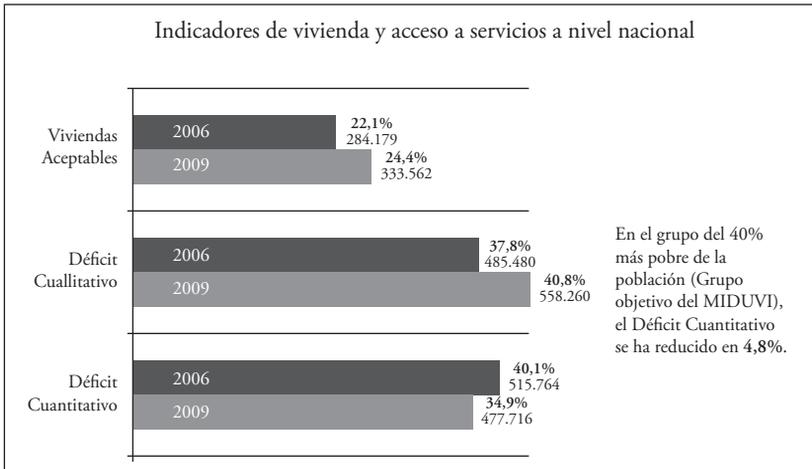
Elaborado por Gestión de Información – MIDUVI (2010)

Gráfico N.º 3.
Indicadores de vivienda y acceso a servicios a nivel nacional



Fuente: Subsecretaría de Vivienda – MIDUVI.
Elaborado por Gestión de Información – MIDUVI (2010)

Gráfico N.º 4
Indicadores de vivienda del 40% más pobre



Fuente: Subsecretaría de Vivienda – MIDUVI.
Elaborado por Gestión de Información – MIDUVI (2010)

Cabe destacar además, que el MIDUVI se encuentra trabajando en el proyecto de Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada, en el que resalta, para la presente investigación, el componente de interculturalidad, referido a la promoción y garantía “del respeto, reconocimiento, interacción y participación de los/as distintos/as personas, grupos y pueblos culturalmente distintos que configuran la sociedad ecuatoriana” (MIDUVI, 2010).

Por otro lado, en la ciudad de Quito se formuló la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV), la misma que fue promulgada en marzo de 2010, después de un prolongado proceso de construcción. Luego de apenas un año de aplicación, es complejo determinar los verdaderos alcances de esta política, sin embargo, sobresalen programas en ejecución como: Habilitación del Suelo, Estudios para Vivienda Nueva, Construcción de Vivienda Nueva, entre otros (Cuadro N.º 7), cuya incidencia sobre la población indígena del Distrito es desconocida, ya que ninguno de estos programas está dirigido exclusivamente a este tipo de población, sino a toda la ciudadanía quiteña (MDMQ, 2011).

Cuadro N.º 7

Programas y proyectos implementados por la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda del Municipio de Quito

Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda	
Programas y proyectos	
Programa	Proyecto
Incorporación y reserva del suelo	El Girón de Chillogallo (1)
	San Francisco de Huarcay (2)
	Turubamba de Monjas (3)
	El Beaterio - Min. Salud (4)
	Carretas - Min. Comercio Exterior (5)
	Ciudad Bicentenario Lote A3-2 (6)
Habilitación del suelo	El Girón de Chillogallo
	San Francisco de Huarcay
	Turubamba de Monjas
	El Beaterio - Min. Salud
	Carretas - Min. Comercio Exterior

María Lorena Brito

	BEV - Córdova Galarza
Urbanización	Ciudad Bicentenario Lote A3
	Ciudad Bicentenario Lote A3
Estudios para vivienda nueva	El Girón de Chillotallo
	San Francisco de Huarca
	Turubamba de Monjas
	El Beaterio - Min. Salud
	Carretas - Min. Comercio Exterior
	IESS - El Ejido
	Ciudad Bicentenario Lote A3-3
	Ciudad Bicentenario Lote A3-2
Construcción de vivienda nueva	Ciudad Bicentenario Lote A3-4
	Luluncoto (encargo ocasional)
	Pueblo Blanco (encargo ocasional)
	Ciudad Bicentenario Lote A3-3
	Ciudad Bicentenario Lote A3-2
	IESS - El Ejido
Formación y fortalecimiento de organizaciones sociales	Ciudad Bicentenario Lote A3-4
	Luluncoto
	Pueblo Blanco
Empresa de economía solidaria	Empresas constructoras
	Empresas de carpintería
	Empresas de bloques y adoquines
Formación y capacitación	Formación de formadores para el desarrollo comunitario y creación de empresas de economía solidaria

Fuente: Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda (2010)
[\[http://www.quito.gob.ec/el-municipio/empresas/emhv.html\]](http://www.quito.gob.ec/el-municipio/empresas/emhv.html)

Línea de tiempo

Cuadro N° 8

Políticas y planes emblemáticos a favor de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas y el derecho a la vivienda a nivel nacional y local

Año	Contexto nacional	Contexto local - municipal
1930	Crisis económica nacional	Política urbana de Quito (1930-1950): Se incluyen las propiedades (haciendas, quintas vacacionales) en el área urbana. Se legalizan nuevas lotizaciones y se les dota de infraestructura (Ospina, 2010)
1942	Recuperación de la economía nacional y estabilidad política	Aplicación de Plan Odrizola: La ciudad se zonifica a partir de tres actividades: vivienda, trabajo y esparcimiento. Esto coincide con la configuración espacial de la ciudad, que se divide en: clase obrera-sur, clase media-centro y clase alta-norte (Ospina, 2010)
1951 - 1960	Inversión de capitales. Se inicia inversión hacia la industria de la construcción	Se realiza un cabildeo para la aprobación del desarrollo de operaciones inmobiliarias. Se desarrollan proyectos de vivienda para sectores medios. Se amplía el perímetro urbano a las parroquias de Cotocollao y el Inca (Ospina, 2010)
1967		Plan Director de Urbanismo: Se trata de estructurar cinco ejes: ocupación del territorio (usos de suelo y edificación), reglamento de zonificación, localización del equipamiento urbano, propuesta para el centro histórico, estudio de un sistema vial que vincule a toda la ciudad (Ospina, 2010)
1971	Explotación petrolera. Inadecuada aplicación de la Reforma Agraria intensifica la migración desde el campo a la ciudad	Política Urbana de Quito (1971-1981): Desarrollo de estudios y proyectos para atender a la creciente demanda de vivienda, servicios, infraestructura y transporte (Ospina, 2010)
1973		Plan del Área Metropolitana de Quito: Se considera un ámbito de intervención con perspectiva metropolitana (Ospina, 2010)
1981		Plan Quito: Surge la necesidad de estudiar el desarrollo urbano a partir del auge del petróleo (Ospina, 2010)
1987	Ejecución del Programa de Desarrollo Urbano con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo	

1992	Creación del MIDUVI	Plan de Estructura Espacial Metropolitana: Se buscó ordenar la estructura funcional urbana, permitiendo una nueva zonificación, acorde con las demandas sociales (Ospina, 2010)
1992 - 1997	Creación de la Compañía de Titularización Hipotecaria, cuyo plan habitacional fue el de desarrollar un subsidio directo a la demanda	
1998	La política habitacional asume como objetivo fundamental la transformación y modernización del sector e incorpora una visión innovadora y descentralizada	
	Implementación de Sistema de Incentivos para la Vivienda	
2000		Lanzamiento del Plan General de Desarrollo Territorial (2000-2020) del Distrito Metropolitano de Quito.
2001		Política urbana de Quito (2001-2009): Generación de acciones puntuales para subsanar la inmensa cantidad de problemas urbanos de Quito (Ospina, 2010).
2006		Establecimiento del Plan de Usos y Ocupación del Suelo - PUOS
2008	Aprobación del nuevo texto constitucional	
2009	Presentación del Plan Nacional para el Buen Vivir	
	Presentación del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico-cultural	
2010	Formulación del Proyecto de Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada, por parte del MIDUVI	Establecimiento de Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda

Fuente: Ospina (2010) y datos obtenidos durante el proceso de investigación. [Elaboración propia]

Conclusiones

El tradicional debate sobre la legitimidad de los derechos colectivos, en el marco de una democracia liberal eminentemente individualista, encuentra un referente importante en el derecho a la vivienda, puesto que éste adquiere una doble caracterización (en tanto derecho individual y colectivo) al ser exigido por poblaciones indígenas urbanas, como por ejemplo la organiza-

ción Runa Kawsay. En efecto, el hecho de que los hogares que componen esta agrupación hayan adquirido terrenos dentro de la ciudad de Quito, de manera comunitaria, y la creciente voluntad de construir una urbanización con características culturales propias, a través de la aplicación de sistemas solidarios de organización, reflejan que las reivindicaciones colectivas del derecho a la vivienda son tanto posibles como legítimas, y que por tanto, el derecho individual comparte terreno con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas que habitan en la ciudad.

Esta lógica, sin embargo, no ha podido ser asimilada integralmente por la estructura institucional pública, ni nacional, ni local, lo cual se demuestra con la casi alarmante ausencia de acuerdos entre el Estado y las organizaciones indígenas urbanas, en su proceso de reivindicación del derecho a una vivienda adecuada. Este escenario adquiere mayores desafíos al vislumbrar las implicaciones de la declaración del Ecuador como un Estado Plurinacional e Intercultural (Constitución de 2008), puesto que, teóricamente, tendrían que establecerse políticas públicas, a través del diálogo intercultural, que conlleven, entre otros aspectos, la adaptación y el cumplimiento de los derechos colectivos de las poblaciones indígenas rurales y urbanas del país. En el caso de la ciudad de Quito, la concreción de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas que habitan en la ciudad, bajo el esquema de la plurinacionalidad y la interculturalidad, involucraría, además de otros temas, el reconocimiento de la propiedad comunal dentro de las áreas urbanas (y que este tipo de propiedad no represente un problema para la dotación de servicios, por ejemplo), y que la aplicación de las normativas urbanas mantengan cierto margen de flexibilidad en las urbanizaciones que nacen con lógicas diferenciadas.

Instrumentos de alcance nacional, como el proyecto de Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada y el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, y local, como la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda del DMQ, han abordado, sistemáticamente, el carácter intercultural del derecho a la vivienda. No obstante, se debe reconocer que para la construcción de un Estado Plurinacional real, es necesario plasmar estas formulaciones en acciones concretas, que sobrepasen la homogeneidad y linealidad de los actuales proyectos habitacionales urbanos, y que se acoplen a las realidades culturales de sus beneficiarios.

Finalmente, cabe indicar que aunque el nivel de organización de las agrupaciones indígenas de Quito que buscan ejercer, entre otros, su derecho a una vivienda adecuada, está en proceso de fortalecimiento, debe reconocerse su potencial y su capacidad para concretar acciones enmarcadas a sus expectativas, a pesar de los obstáculos que han encontrado. Esto significa que a través de una labor comunitaria, ha sido posible la reproducción de las relaciones ancestrales de los pueblos y nacionalidades indígenas que habitan en la urbe, sin negar, evidentemente, la influencia que la ciudad, en tanto espacio de desarrollo y modernidad, ha ejercido sobre éstos.

Bibliografía

- Bernal, Angélica (2000) “De la exclusión étnica a derechos colectivos”. En *De la Exclusión a la Participación: Pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Carrión, Fernando (2003) “Fernando Carrión”. Diario Hoy, enero de 2003.
- Chiriboga, Manuel (1984) *Formas tradicionales de organización social y económica en el medio indígena*. Quito: Oficina de Asuntos Indígenas, MBS.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1993) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Folleto informativo N.º 16*. Naciones Unidas - Campaña Mundial Pro Derechos Humanos.
- CONAIE (2010a) *Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades. Evaluación de una década 1998 - 2008*. Quito: Imprenta Nuestra Amazonía.
- CONAIE (2010b) *Manual Básico sobre la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Quito: CONAIE.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.
- Gago, Pablo (2009) “Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: Una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad”. En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. Jaime Erazo (Coordinador). Quito: Crearimagen.

- Kingman, Eduardo (Comp.) (1992) “Ciudades de los Andes: Homogenización y Diversidad”. En *Ciudades de los Andes: Visión Histórica y Contemporánea*. Quito: CIUDAD.
- Kymlicka, Will (2009) “Derechos individuales y derechos colectivos”. En *Los Derechos Colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección*. María Paz Ávila y María Belén Corredores (Editoras). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI (2007) *Convenio interinstitucional entre el MIDUVI y la FENOCIN, para la construcción, mejoramiento de viviendas rurales y legalización de tierras para vivienda*. Quito.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI (2010) “Políticas y Normas Sectoriales de Vivienda y Gestión del Suelo”. Presentación en el marco del *Curso de Asentamientos Informales y Regularización*. Lincoln Institute. Guayaquil, Ecuador.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ (2010) *Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda*. Quito: MDMQ.
- Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- Naciones Unidas (2007) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.
- OIT (1989) *Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes - Convenio 169*.
- Ontiveros, Ricardo (2006) *Autonomías Indígenas: La experiencia en Colombia y las Propuestas en Bolivia*. Memoria (versión final). Santa Cruz.
- Ringelheim, Julie (2006) *Diversité Culturelle et Droits de l'Homme*. Bruselas: Etablissements Emile Bruylant, S.A.
- Sabatini, Francisco (2003) *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sánchez, Francisco (2007) “Ecuador: el indio como problema”. En *Pueblos indígenas y Política en América Latina*. Barcelona: Romanya Valls.
- Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - SPPC (2010) *Aportes en la Construcción del Estado Plurinacional e Intercultural. Compendio de Instrumentos y Acuerdos sobre derechos de pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador*. Quito: SPPC.
- Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana – SPPC (2009) *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural*. Quito: SPPC.

- Stavenhagen, Rodolfo (2006) *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Consejo Económico de Naciones Unidas.
- Unda, Mario (1996) “El Movimiento Barrial en Quito durante el último medio siglo”. En *Revista Ciudad Alternativa* N.º 12. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- UN-HABITAT (2008) *El derecho a vivienda, a la ciudad y al hábitat sostenibles*. Quito: Artes Gráficas Señal.
- UN HABITAT (2009) *Vivienda para Pueblos Indígenas en Ciudades. Guía de Políticas de Vivienda para Pueblos Indígenas en Ciudades*. Nairobi.
- UNICEF (2000) *Compromisos del Ecuador en las Conferencias Mundiales de Naciones Unidas*. Quito: Noción Imprenta.
- UNIFEM (2008) *¿Qué está pasando con los derechos de los pueblos indígenas?* Myrna Cunningham K., y otros autores. Quito. UNIFEM- UNICEF-OACNUDH.

Sitios Web

- CODENPE (2011) “CODENPE reclama atención a la Secretaría de Pueblos”. En *Ecuador Inmediato*. Visita febrero de 2011. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=144568&umt=Codenpe%20reclama%20atenci%F3n%20de%20Secretaria%20de%20Pueblos
- Contrato Social por la Vivienda - CSV (2006) “Vivienda adecuada para todos”. Visita febrero de 2011. http://plan.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=03505c25-88c1-4505-84b4-18dea157e59c&groupId=10136
- Ecuador Inmediato (2010) “Asamblea aprueba protocolo facultativo para pacto internacional por los Derechos Económicos Sociales y Culturales”. Visita en febrero de 2011. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=124015&umt=Asamblea%20aprob%F3%20Protocolo%20Facultativo%20del%20Pacto%20Internacional%20de%20Derechos%20Econ%F3micos
- Ecuador Inmediato (2011) “De diez millones de dólares, el presupuesto del CODENPE cayó a 0, dice Ángel Medina”. [<http://www.ecuado->

rinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view
&id=143045&umt=De%2010%20millones%20de%20d%C3%B3lares,%20el%20presupuesto%20del%20CODENPE%20cay%C3%B3%20a%200,%20reclama%20%C3%20ngel%20Medina]

International Alliance of Inhabitants (2008) “El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador”. [http://esp.habitants.org/noticias/habitantes_de_las_americas/el_derecho_a_una_vivienda_y_una_ciudad_dignas_en_ecuador]

Martínez, Luciano (1998) “Comunidades y tierras en el Ecuador”. [http://www.flasco.org.ec/docs/lm_comunidades.pdf]

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2011) [<http://www.minjusticia-ddhh.gob.ec/>]

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI (2011) [<http://www.miduvi.gob.ec/>]

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ (2011). Visita en febrero de 2011. <http://www.miduvi.gob.ec/>

S/A (2008) “El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador”. [http://esp.habitants.org/noticias/habitantes_de_las_americas/el_derecho_a_una_vivienda_y_una_ciudad_dignas_en_ecuador]

Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana - SPPC (2010a) [<http://www.secretariadepueblos.gob.ec/>]

Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana – SPPC (2010b) [<http://www.secretariadepueblos.gob.ec/sistema-nacionalidades>]

Normas y políticas en materia de vivienda en Bolivia y La Paz

Elisa Canqui

Tratados y convenios internacionales sobre derechos indígenas y vivienda adecuada acogidos y ratificados en Bolivia

En Bolivia, como en muchos países, cientos de personas viven en condiciones intolerables en barrios marginales, sin acceso a servicios básicos, agua potable, saneamiento, seguridad ciudadana, atención de salud o educación. En estos mismos países, el vivir en un espacio seguro, digno, que responda a las necesidades de hábitat de las familias, todavía se considera un lujo y un privilegio. Sin embargo, si se examinan más de cerca las leyes nacionales e internacionales relacionados con este tema, y la importancia de tener un lugar seguro donde vivir (por dignidad humana, salud física y mental y, en general, la calidad de vida), existen relaciones entre la vivienda y los derechos humanos. En todas partes se considera que la vivienda adecuada es una de las necesidades humanas fundamentales.

La vivienda como derecho humano se encuentra reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25, párrafo 1, adoptada el 10 de diciembre de 1948 en la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por cir-

constancias independientes de su voluntad (<http://157.150.195.10/es/documents/udhr/>)

No obstante, esta declaración no tenía carácter vinculante, por lo que se estableció el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre de 1966, que fue ratificado por Bolivia el 12 de agosto 1982.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 11: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>).

En adición a este marco general de reconocimiento de la vivienda como un derecho humano dentro de la Carta Universal de Derechos Humanos, el derecho de la vivienda se encuentra en otros instrumentos internacionales igualmente importantes y ratificados por Bolivia, como:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), artículo 5, ratificado el 14 de mayo de 1999.¹
- Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), artículo 14, párrafo 2, ratificado el 8 de junio de 1990.

“Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarro-

1 “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: [...] iii) El derecho a la vivienda”.

llo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a [...] h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.

- Convención sobre los Derechos del Niño (1989), artículo 27, párrafo 3, ratificado el 26 de junio de 1990.

“Los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.”

- Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Artículo 61 y 62, ratificado el 16 de octubre del 2000.

Artículo 61, Párrafo 1. “Los trabajadores vinculados a un proyecto, definidos en el inciso f) del párrafo 2 del artículo 2 de la presente Convención, y sus familiares gozarán de los derechos reconocidos en la parte IV, salvo los establecidos en los incisos b) y c) del párrafo 1 del artículo 43, en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 43 en lo referente a los planes sociales de vivienda, en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 45 y en los artículos 52 a 55.”

Artículo 62, Párrafo 1. “Los trabajadores con empleo concreto, definidos en el inciso g) del párrafo 2 del artículo 2 de la presente Convención, gozarán de los derechos reconocidos en la parte IV, con excepción de lo dispuesto en los incisos b) y c) del párrafo 1 del artículo 43, en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 43 en lo referente a los planes sociales de vivienda, en el artículo 52 y en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 54.” (<http://www.ohchr.org>)

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 21, ratificado el 9 de febrero de 1982.

“En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que

el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros” (<http://treaties.un.org/Pages/CTCs.aspx>).

- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, de 1989, artículo 20, ratificado por Ley 1257 del 11 julio de 1991², referida específicamente a la propiedad privada³. Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 21, ratificada el 19 julio 1979 y aceptada en Corte el 27 julio 1993.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, artículo ratificado por Ley N.º 3 760 de 7 de noviembre de 2007.

Artículo 21, párrafo 1: 1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social (<http://treaties.un.org/Pages/CTCs.aspx>).

Artículo 23: Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones (<http://www.un.org/esal/socdev/unpfii/es/drip.html>).

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006, artículo 28, ratificado el 16 noviembre de 2009.

2 Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a: ...(c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda (<http://treaties.un.org/Pages/CTCs.aspx>).

3 Párrafo. 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Párrafo. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

Artículo 28, párrafo 1: Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (<http://treaties.un.org/Pages/CTCs.aspx>).

En el derecho a la vivienda se refleja claramente la interdependencia e invisibilidad de todos los derechos humanos⁴. Esta relación puede allanar el camino a la búsqueda de soluciones a las flagrantes y masivas violaciones de este derecho en particular, pues aún persiste una disparidad entre los métodos de implementación internacional de, por un lado, los derechos civiles y políticos y, por otro, los derechos económicos, sociales y culturales. Tal como lo han reconocido varios órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el pleno disfrute de derechos tales como el derecho a la dignidad humana, el principio de la no discriminación por diferencias de sexo, raza, pueblo indígena, generacional y discapacidad; el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la libertad de elegir el lugar de residencia, el derecho a la libertad de asociación y expresión (por ejemplo de los inquilinos y las juntas vecinales), el derecho a la seguridad de la persona (en caso de desalojamientos forzados u otras formas de acoso, o en casos del crecimiento de la inseguridad ciudadana) y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el hogar, es indispensable para la aplicación del derecho a una vivienda adecuada en el tenor de los artículos que la reconocen como tal.

Al mismo tiempo, el acceso a una vivienda adecuada y segura refuerza, de manera considerable, la posibilidad de que las personas disfruten de otros derechos. La vivienda es la base a partir de la cual pueden lograrse otras ventajas. Por ejemplo, una planificación urbana que permita que los servicios de educación sean accesibles a los niños y niñas, dará seguridad en el transporte entre la escuela y la vivienda; en el área de salud, la vivienda es el factor ambiental que más influencia tiene sobre las condiciones de enfermedad y el aumento de las tasas de mortalidad y morbilidad (casos como el

4 António A. Cançado Trindade, 1997. La interdependencia de todos los derechos humanos. Obstáculos y desafíos en la implementación de los derechos humanos (<http://www.unesco.org/issj/rics158/trindadespa.html#at>).

mal de Chagas están altamente vinculados con la calidad de la vivienda).

Estos derechos también se aplican a los pueblos indígenas en particular. Es más, dos de los instrumentos internacionales ratificados por Bolivia, explícitamente señalan que estos pueblos tienen el derecho al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, lo que incluye a la vivienda. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no solo es una herramienta para defender los derechos humanos, forma de vida y aspiraciones de los pueblos indígenas, sino que establece el derecho a la autodeterminación y al mantenimiento y fortalecimiento de sus particulares instituciones políticas, legales, económicas, sociales y culturales, conservando, igualmente, su derecho a la total participación en la vida pública.

En el Convenio 169, los artículos 8, 14 y 15 están referidos directamente a la vivienda en el tema de prestación social y derechos de la tierra. Este Convenio reconoce los derechos a la tierra y territorio como una parte fundamental del vivir bien económico y social de los pueblos indígenas. El artículo 14 señala:

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión, y
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados (Organización Internacional del Trabajo, 1991).

Mientras que el artículo 15 dice:

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, admi-

nistración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (Organización Internacional del Trabajo, 1991).

Con respecto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los artículos 10, 26 y 27 nuevamente resaltan el derecho a la tierra, así como el derecho a la restitución. Estos tres artículos, señalan claramente el derecho que los Pueblos Indígenas a no ser desplazados de sus tierras y territorios, que tradicionalmente ha poseído, ocupado o utilizado y cualquier traslado estarán sujetas al consentimiento libre, previo e informado.

El Artículo 26, de esta declaración, además señala, específicamente que los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación, o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate. Por otro lado, el Artículo 27, indica que los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado... (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>).

Cabe mencionar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce también la especial relación que éstos mantienen con sus tierras, territorios y recursos, así como a sus formas tradicionales colectivas de propiedad y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras como condición necesaria para su supervivencia, organización social, desarrollo, espiritualidad, bienestar individual y colectivo (Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, capítulo sobre Derechos Sociales, Económicos y de Propiedad, artículos 24 y 25).

Si bien Bolivia es uno de los pocos países que ha firmado convenios y declaraciones relacionados con el tema vivienda y la de los pueblos indígenas, una mirada a la realidad de la situación dentro de las comunidades urbanas y rurales de los pueblos indígenas, demuestra que hay un camino todavía largo que recorrer para cumplir los compromisos de vivienda adecuada. Cada día es más visible la inseguridad jurídica del suelo y de la vivienda de los llamados *informales*, la inexistencia de servicios básicos, de espacios adecuados y la utilización de materiales socioculturalmente apropiados, además de la desinformación de los actores. Al contrario de lo esperado, se ha instaurado la precariedad en todos los aspectos del hábitat y de la vida urbana, lo que destruye la ciudadanía y el disfrute de la ciudad por causa de la ausencia de servicios, equipamientos apropiados, espacios públicos, elementos simbólicos de identidad cultural, lugares de encuentro, de ocio, de recreación y esparcimiento.

Marco legal y normativo en materia de vivienda y pueblos indígenas

Marco constitucional y vivienda en Bolivia

De las 19 constituciones que ha tenido Bolivia en su historia, cuatro –incluyendo la actual, adoptada en 2009– son conocidas como “constituciones fundadoras”. Tres se reconocen como constituciones reformadoras que trajeron temas importantes para el Estado. En las restantes nueve, solo se realizaron cambios de una frase, dos o tres artículos, y/o iban dirigidos a la ampliación de mandato presidencial, y/o número de representantes en el congreso camarál (Comisión de Constitución, 2003).

En el tema de vivienda, la Constitución Vitalicia o Bolivariana de 19 de noviembre de 1826, en el artículo 1, párrafo 5⁵, incluye el derecho de los esclavos⁶ de ser libres, aunque sin poder abandonar la casa de sus patrones, lo que les garantizaba una vivienda. Al mismo tiempo, en el artículo 152⁷, se trata sobre la seguridad y privacidad de una vivienda. Sin embargo, la república no trajo cambios significativos para los pueblos indígenas; la servidumbre y el trabajo forzado (esclavitud) siguieron practicándose, sin derecho al acceso a la tierra y a los servicios de salud, educación y vivienda propia.

La Constitución Política de 1938, aprobada por una Asamblea Constituyente, incorpora en su artículo 124 la obligación del Estado a dictar medidas protectoras de la salud y de la vida de los obreros, empleados y trabajadores campesinos; velar porque éstos tengan viviendas salubres y promover la edificación de casas baratas; velar, igualmente, por la educación técnica de los trabajadores manuales. Las autoridades controlarán, asimismo, las condiciones de seguridad y salubridad públicas dentro de las que deberán ejercerse las profesiones o los oficios, así como las labores en el campo y las minas (Constitución Política de 1938, artículo 124). Por otro lado, amplía las atribuciones de los alcaldes de atender y vigilar los servicios relativos al aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo (Constitución Política de 1938, artículo 152, párrafo 1). En esta constitución se trata, por primera vez, sobre urbanismo como tal, sin embargo, no se especifica el derecho particular de los pueblos indígenas. En este marco se promulga la reforma urbana en 1954, que detallaremos más adelante.

La Constitución de 1967 incorpora por primera vez la Vivienda de Interés Social (artículo 158)⁸ y menciona las limitaciones, en cuanto a

5 “Todos los que hasta el día han sido esclavos: y por lo mismo quedarán de derecho libres, en el acto de publicarse la Constitución; pero no podrán abandonar la casa de sus antiguos señores, sino en la forma que la ley especial lo determine”.

6 Al hacer la referencia a los esclavos en la época de la colonia, se hacía referencia a los pueblos indígenas.

7 “Toda casa de boliviano es un asilo inviolable: de noche no se podrá entrar en ella, sino por su consentimiento; y de día sólo se franqueará su entrada, en los casos, y de la manera que determine la ley”.

8 “Defensa del capital humano: El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población; asegurará la continuidad de sus medios de subsistencia y rehabilitación de las personas inutilizadas; propenderá asimismo al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar. Los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de

propiedad privada urbana se refiere, dentro del radio urbano y su expropiación para viviendas de interés social (artículo 206)⁹. En el artículo 169 reconoce los derechos de los pueblos indígenas (campesinos):

Indivisibilidad del solar campesino: El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tienen carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico-social, de acuerdo con los planes de desarrollo.

La Constitución de 1967, con las reformas de 1994, incorpora el carácter multiétnico y pluricultural en el artículo 1¹⁰, en correspondencia de los artículos 2 y 3 del Convenio 169, cuyo texto es como sigue: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos”, y que pugna por asegurar a los miembros de los pueblos indígenas a gozar en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población y promueva la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, así como sus instituciones (Artículo 1, Constitución del 1967). Por otro lado, se amplía de la siguiente forma:

1. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social”.

9 “Limitaciones a la propiedad privada urbana: dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo, no edificadas mayores que las fijadas por ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social”.

10 Artículo modificado por Ley N° 1585 del 12 de agosto de 1994. Párrafo modificado por Ley N° 2650 del 13 de abril, 2004 (<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/bolivia/consbo-liv2005.html>).

2. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.
3. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado (artículo 171)¹¹.

Esta modificación materializa los fines que persigue el Convenio 169 en sus artículos 6, 7 y 8, donde se posibilita a los pueblos indígenas que, por conducto de sus instituciones representativas, ejerzan sus derechos a participar en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole; que sean responsables de políticas y programas que les conciernen; que decidan sobre sus propias autoridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que dicho proceso afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan; y a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que sean compatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídica nacional y los derechos humanos internacionales ratificados.

Este reconocimiento a las particularidades sociales, económicas y culturales daría lugar a la implementación de acciones socioculturalmente apropiadas en varias áreas, pero no específicamente en el tema vivienda. No se incluyen modificaciones a los artículos 157 y 206 que tratan sobre la vivienda social, y tampoco se incluye el derecho a la vivienda como un derecho humano.

La Constitución de 2009 ya incorpora el derecho a la vivienda como un derecho humano, lo que se manifiesta en un párrafo del preámbulo que señala, que Bolivia es:

“Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, poli-

11 La versión del Constitución de 1967, señala “Organizaciones campesinas: El Estado reconoce y garantiza la existencia de las organizaciones sindicales campesinas” (<http://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-19670202.xhtml>).

tica y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos” (Nueva Constitución Política del Estado, 2009).

Por otro lado, este derecho, relacionado con los pueblos indígenas, implica la transferencia de competencias específicas sobre este tema a las autonomías indígenas.

Uno de los principales logros alcanzados al incorporar la Constitución Política del Estado (CPE) es la transversalización de los componentes del derecho humano a la vivienda en varios de sus artículos, y sus garantías vinculadas a la posterior implementación de políticas públicas de carácter intersectorial, concurrente y complementario en los niveles central, departamental, regional, municipal y de autonomías indígenas originarias (Honorable Congreso Nacional, 2010).

La incorporación transversal de la vivienda como derecho humano en la Constitución se traduce de la siguiente manera:

- (i) habitabilidad de la *vivienda* como requisito para una vida digna a partir del acceso de todos a una vivienda adecuada, segura y saludable (artículo 19)

“Artículo 19. I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.”

- (ii) *seguridad jurídica de la tenencia de la tierra* (artículo 393) en su modalidad individual, colectiva y comunitaria, en cuanto cumpla función social, garantizando la seguridad jurídica y el acceso al suelo para las mujeres (artículos 395 y 402).
- (iii) *accesibilidad económica a través de recursos económicos específicos para vivienda* (artículo 321), poniendo como requisito la obligatoriedad de la sociedad civil de participar en la planificación del uso de estos recursos; la regulación del mercado de tierras (artículo 396, párrafo I).

“El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado municipales e indígena originario campesino”.

- (iv) *accesibilidad al suelo*, obligando al Estado a dotar tierras fiscales a los ciudadanos necesitados del área rural (artículo 395), y a la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (artículo 302, párrafo. II). Establece la competencia del Estado en el fomento de planes de asentamientos humanos para la racional distribución demográfica del país (Artículo 402); localización apropiada a partir del reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (capítulo V) que obliga a lograr condiciones de acceso equitativo a oportunidades y calidad de vida para las personas.
- (v) *apropiación cultural*, delegando competencia exclusiva sobre vivienda y urbanismo a las autonomías indígenas originarias campesinas (Artículo 304). Así como la práctica de tecnología tradicional, que incluye también las tecnologías indígenas de construcción de viviendas (artículo 100, párrafo I).

Artículo 304 “(i) Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas, vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción. (ii) Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales” (Honorable Congreso Nacional, 2010).

Artículo 100, párrafo I “Es patrimonio de las naciones y pueblos indígena originario campesinos las cosmovisiones, los mitos, la historia oral, las danzas, las prácticas culturales, los conocimientos y las tecnologías tradicionales. Este patrimonio forma parte de la expresión e identidad del Estado” (Honorable Congreso Nacional, 2010).

- (vi) *derecho de todos a un medioambiente saludable protegido y equilibrado* (artículo 33); participación de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas de manera organizada (artículo 241).

(vii) *régimen social*, que cubre, entre otros, también la vivienda (artículo 45), son competencias privativas del nivel central del Estado, la elaboración de políticas generales de vivienda, en marco de acciones concurrentes entre central del Estado y las entidades territoriales autónomas: la vivienda y vivienda social.

Marco legal de políticas operativas

La Ley de Registro de Derechos Reales¹² de 1887, actualmente en vigencia, crea el registro de Derechos Reales, en la cual se desarrolla todo el sistema de registro de la propiedad así como las anotaciones y gravámenes judiciales que pesan sobre los inmuebles. Para tal efecto, instituyen oficinas de inscripción de Derechos Reales en cada capital de departamento, lo que en el balance, se convirtió en un factor de concentración de trámites con mínimos efectos sobre la inscripción de los inmuebles del área rural. Desde sus inicios, el registro de los Derechos Reales se lo ejecutaba bajo la técnica del Folio Personal “en la que se define que toda actividad registral debía estar centralizada por titulares o propietarios”.

El Decreto Reglamentario de la mencionada Ley de 1887, promulgado a su vez en 1888, fue actualizado recientemente el año 2004 mediante el Decreto Supremo 27957. Esta norma introduce variantes de la propiedad urbana como la propiedad horizontal y el condominio, así como mecanismos de transferencia de inmuebles actuales como la venta con pacto de rescate y el arrendamiento financiero. Por otra parte, incorpora la aplicación del Folio Real para el registro legal de las propiedades, que permite un seguimiento a las sucesivas transferencias que se operan en cada inmueble, independientemente de quién sea el eventual propietario y su competencia departamental y municipal.

El Decreto Ley 19390610-3, de 10 de junio de 1939, crea dos impuestos para la construcción de viviendas para trabajadores (artículo 1): uno a la producción de cerveza y el otro para el alcohol, aguardiente y vino de producción nacional, además de la estampilla de correo “pro-vivienda”, por Bs. 0,15. La Ley 19481230-93 de 30 de diciembre de

12 Sancionada el 15 de noviembre de 1887, y actualizada por Decreto Supremo 27957 de 15 de diciembre 2004 (Honorable Congreso Nacional, 2010).

1948, en su artículo único, autoriza al Comité Pro IV Centenario de la Fundación de la Ciudad de La Paz destinar Bs. 10 000 000 para la construcción de viviendas obreras en La Paz, mismas que pasan a ser administrados por la Caja de Seguro y Ahorro Obrero.

El Decreto Ley N.º 3464 de 2 de agosto 1952, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956 (Ley de Reforma Agraria) estuvo orientado a transformar la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia, con la consigna *la tierra es para quien la trabaja*. El blanco de la Reforma Agraria boliviana mantuvo un sistema de hacienda basado en la explotación de la mano de obra gratuita de peones en grandes extensiones de tierra improductiva, todo un símbolo de la realidad agraria hasta ese entonces. Para democratizar el acceso a la tierra, era necesario eliminar el latifundio y la servidumbre, de manera que cualquier ciudadano tenga derecho a la propiedad. En el tema de vivienda, esta ley especificó, por primera vez, que el solar campesino (el área que ocupaba principalmente su vivienda) sea la propiedad que cumpla función de residencia del propietario; es decir, no tenía un tamaño establecido por norma. Posteriormente, en el 1954, se aplicó para aquellas propiedades ubicadas en radio urbano (Honorable Congreso Nacional, 2010).

El Decreto Ley N.º 3819 de 27 de agosto de 1954, todavía vigente, trata sobre la reforma de la propiedad urbana. Está orientado, principalmente, a la expropiación de terrenos sin edificar, mayores a 10 000 m², situados dentro del radio urbano de las capitales de departamento, o que no cumplen la función social (artículos 2 y 3). Sin embargo, según consta en el mismo decreto, los campesinos (indígenas) solo tendrían derecho a 900 m², cantidad que difiere con la extensión que se les daba con anterioridad (artículo 7) (Honorable Congreso Nacional, 2010).

La Ley N.º 19561214-2 de 14 de diciembre de 1956 (2), o Código de Seguridad Social, determina que el régimen de cotizaciones y, en general, el régimen financiero, las reservas del seguro de riesgos profesionales y de los seguros de invalidez, vejez y muerte, verán un 10% de su totalidad invertido en préstamos individuales con garantía hipotecaria, para construcciones de viviendas de interés social. Así se abre, por vez primera, la posibilidad de acceder a créditos hipotecarios para vivienda (Honorable Congreso Nacional, 2010).

El decreto Ley 19580913 de 13 de septiembre de 1958, en su artículo 24, especifica que las Sociedades Cooperativas que reciban depósitos de ahorro, desarrollarán una política de inversiones que tienda a facilitar el

financiamiento de los programas de vivienda para clases trabajadoras, transformando el ahorro monetario en ahorro inmobiliario (Honorable Congreso Nacional, 2010).

La Ley N.º 5369 del Inquilinato, de 19 de enero de 1960, establece los contratos de inquilinato a plazo indeterminado, de manera que fenece, únicamente, por la entrega voluntaria del inmueble o por ocho causas taxativas y excepcionales que habilitan el desahucio. Igualmente, dicha normatividad establece que la renta de los inmuebles no podrá ser superior al 10% anual sobre el precio del proceso de catastro (Honorable Congreso Nacional, 2010).

La Ley N.º 96 de 28 de marzo de 1961 crea otro timbre único de Bs. 500 en pro de la vivienda del empleado público, independientemente de los timbres de transacción establecidos por Decreto Supremo N.º 4851 de 4 de febrero de 1958 (para todos los actos, contratos, trámites o documentos, sin excepción alguna). Crea, además, el Comité Pro Vivienda Propia del Empleado Público y asigna permanentemente Bs. 8 000 000 000 para encarar el programa de vivienda de interés social en la administración pública nacional, que incrementará los fondos creados por la presente ley.

La Ley N.º 1454 de Bancos y Entidades Financieras, de 15 de febrero de 1993, establece como atribución de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras el aprobar los reglamentos de control y supervisión sobre las actividades de las entidades de intermediación financiera. A los lineamientos actuales para el otorgamiento de créditos de vivienda los aprobó el Comité de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP), a través del Reglamento de Evaluación y Calificación de la Cartera de Créditos.

La Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, promulgada el 18 de octubre de 1996, sentó las bases del nuevo proceso agrario y puso fin a su intervención y moratoria. Así se establece el saneamiento como el proceso técnico jurídico transitorio, destinado a perfeccionar y regularizar el derecho de la propiedad agraria, y fija como sus objetivos¹³:

a) La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social definidas en el artículo 2 de esta ley, por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos

13 Artículo 66 de la Ley N.º 1751, del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Honorable Congreso Nacional, 2010).

legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso; b) El catastro legal de la propiedad agraria; c) La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agraria; d) La titulación de procesos agrarios en trámite; e) La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta; f) La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social; y g) La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

Por primera vez en la vida del Estado Plurinacional de Bolivia, una Ley reconoce, a través de la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política, y mantiene el derecho a la dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, en el entendido que estas tierras no pueden ser comerciadas (artículos 53 y 59), inmovilizando TCOs (artículo 2) a favor de los pueblos indígenas; también se implementa una modalidad de saneamiento para las TCOs (artículo 72)¹⁴.

El Decreto Supremo N.º 25100, de 15 de julio de 1998, crea el Sistema Nacional de Catastro como entidad descentralizada, del cual son parte integrante el Instituto Nacional de Catastro, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, el Gobierno Municipal y el Registro Público. El catastro permite perfeccionar el registro propietario de los bienes inmuebles, con la certeza de la ubicación física de la propiedad, así como sus colindancias, dimensiones y otras características geofísicas, económicas y fiscales del predio.

El primer proceso catastral de inmuebles en Bolivia se realizó en 1940. En esa oportunidad se registraron todas la parcelas de la república, con excepción de aquellas que se ubicaban en los departamentos de

14 I. El saneamiento en Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen. II. Se garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del Saneamiento (SAN-TCO). III. Las propiedades de terceros situadas al interior de las tierras comunitarias de origen que durante el saneamiento reviertan a dominio originario de la Nación, serán consolidadas por dotación a la respectiva tierra comunitaria de origen. IV. En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas, abarquen extensiones que disminuyan significativamente las tierras del pueblo o comunidad indígena u originaria, comprometiendo su desarrollo económico, social y cultural, el Instituto Nacional de Reforma Agraria procederá a dotar tierras en favor del pueblo o comunidad indígena u originaria, en superficie y calidad suficientes, en zonas donde existan tierras disponibles, en consulta con los beneficiarios, de acuerdo a las previsiones de esta ley (Honorable Congreso Nacional, 2010).

Beni y Pando. Durante los 28 años siguientes, esos datos fueron utilizados prácticamente sin ninguna actualización. En 1968 se crea la Dirección Nacional de Catastro Urbano dependiente del Ministerio de Hacienda.

La Ley N° 2066 de 11 de abril de 2000, modificatoria a la Ley N° 2029 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, regula la prestación y utilización de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y el marco institucional que los rige: el procedimiento para otorgar concesiones y licencias para la prestación de los servicios, los derechos y obligaciones de los prestadores y usuarios, el establecimiento de los principios para fijar los precios, tarifas, tasas y cuotas, así como la determinación de infracciones y sanciones. En los artículos 49 y 50, reconoce los usos y costumbres para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, que corresponden a las prácticas comunitarias y sociales de uso, aprovechamiento y gestión de recursos hídricos.

La Ley N° 2372 de Regularización de Derecho Propietario Urbano, de 22 de mayo de 2002, regulariza, en forma masiva, la situación jurídica de predios urbanos en condiciones clandestinas. Además establece un procedimiento para probar la posesión de buena fe de los predios y al mismo tiempo para tener derecho a la propiedad. La ley dispone la usucapión masiva a cargo del Ministerio de Vivienda, responsable ante el poder judicial de llevar adelante este trámite. Dispone también la introducción del folio real para el registro de la propiedad en Derechos Reales y establece un régimen de regularización de construcciones clandestinas y de promoción de inversiones en el sector de vivienda social. Esta ley fue modificada el 28 de marzo de 2004 (Ley N.º 2717)¹⁵ para establecer procedimientos excepcionales en la regularización masiva de titulación y registro en Derechos Reales de todos los inmuebles urbanos.

Este conjunto de leyes direcciona la política actual de vivienda y el hábitat en Bolivia, tanto en el área rural como urbana. Su aplicación se realiza a través de diferentes instancias, en muchos de los casos, descoordinadamente. En la mayoría de los casos esta normativa ha quedado en papeles (Honorable Congreso Nacional, 2010).

15 Ley N° 2717 De Modificaciones a la Ley 2372 de Regularización de Derecho Propietario De 28 de Mayo de 2004.

Marco legal de competencia Municipal

Las leyes arriba mencionadas asignan competencias a los Gobiernos Municipales Autónomos (en este caso al Municipio de La Paz) y a instancias de la gobernación que atiende el gobierno autonómico de La Paz, incluyendo la ciudad. Sin embargo, existe un marco legal que da exclusiva competencia a los Gobiernos Municipales: (i) Ley 1551 de Participación Popular, artículo 14, confiere competencias a los Municipios, referidas a la administración del sistema de catastro urbano y rural, de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general a ser emitidas por el poder ejecutivo, así como la construcción de infraestructura de saneamiento básico; (ii) Ley N.º 1669 de División Político Administrativa (1995), artículo 8, define la competencia municipal para determinar los planos de uso de suelo urbano y rural bajo directrices del poder ejecutivo, en cumplimiento a la Ley de Medio Ambiente; y (iii) Ley N.º 2028 de Municipalidades (1999), artículo 12, delimita zonas urbanas y zonas rurales para la administración del catastro urbano, conforme con las normas catastrales y técnico tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo.

Derechos de los pueblos indígenas, vivienda y las instituciones nacionales

Institucionalidad y gestión gubernamental a nivel nacional

La institucionalidad de la vivienda y derechos de los pueblos indígenas fue, hasta 1997, un reflejo de la continuidad de facto del régimen colonial, que se caracterizó por un nuevo discurso, con palabras alusivas a los pueblos indígenas, pero en un contexto de racismo y violencia, dirigido a la liquidación de lo indígena como una política de Estado; y por una política de campesinización modernizante, que buscó integrar a los indígenas en la vida nacional y en el mercado interno, en armonía con la políticas de indigenismo latinoamericano instituidas por la vía del Instituto Indigenista Interamericano, a partir de su reunión de Barbados¹⁶.

16 El año de 1971 se realizó la Primera Reunión de Barbados, en la Declaración los participantes sostuvieron: "... las misiones religiosas y los científicos sociales, principalmente los antropólogos,

Paralelamente, desde 1979, el movimiento indígena (primero a través de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesino de Bolivia, CSUTCB, y luego por la marcha por tierra y territorio liderada por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB, en 1990) ha incidido directamente en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y político-organizacionales de los pueblos indígenas. Este reconocimiento, al igual que lo que ocurrió con la vivienda, se ha traducido en la incorporación de los derechos particulares de los pueblos indígenas en el marco legal interno, y la ratificación de la normativa internacional referida a este tema. Institucionalmente, la competencia de esta temática evolucionó conforme los avances de este reconocimiento a lo largo de los años.

Con el advenimiento de la democracia en 1982 ocurre una ruptura y un cambio de rumbo sobre la temática indígena, por lo que se crea el Instituto Indigenista Boliviano, bajo la dependencia del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (1989-1993). Por primera vez se habla de un Plan Nacional para la Defensa Indígena, con cuatro ejes de acción: (i) reconocimiento y participación; (ii) territorio para los pueblos indígenas; (iii) desarrollo económico, salud y educación; y (iv) legislación indígena. Este es el primer intento en la historia de Bolivia por reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas. En esta misma línea, en 1991 se presenta el proyecto de Ley Indígena del Oriente, El Chaco, y la Amazonia, que nunca se concretó porque no recibió tratamiento en las instancias pertinentes.

Entre los años 1993 y 1997 funcionó la Subsecretaría de Asuntos Étnicos, dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, parte del Ministerio de Desarrollo Humano. Los avances en este periodo están articulados con la implementación de la Ley de Participación Popular en áreas indígenas (que supuso la identificación de distritos municipales indígenas, reconocimiento como sujetos de la Ley a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, planes distritales de desarrollo indígena, entre otros); con la titulación de tierras comunitarias de origen, en conformidad con la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria y con la inclusión de la temática en la legislación nacional.

deben asumir las responsabilidades ineludibles de acción inmediata para poner fin a esta agresión, contribuyendo de esta manera a propiciar la liberación del indígena”

En el periodo 1997-2003, con la creación de Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, el tratamiento a la temática es diferente a como fue en el pasado, pues el accionar no se limita a intervenciones puntuales, sino que se constituye en una política de Estado en el marco de la Política Nacional Indígena y Originaria Desarrollo con Identidad. Esta política plantea por primera vez se identifica como líneas de trabajo al urbanismo y vivienda con identidad, al agua y saneamiento básico y a la cogestión consorciada de servicios básicos. De igual manera se habla de lo urbano como un área de acción, sin concentrarse solo en lo rural, como sucedió tradicionalmente con el tratamiento de la temática indígena: “[...] en orden a la integración, extensión y calidad de las prestaciones estatales en desarrollo humano, incorporando a las mismas los recursos, tecnologías y prácticas de las culturas tradicionales, tanto en áreas rurales como urbanas del país”(Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, 1998).

Finalmente, en el periodo 2006-2011, no hay una institucionalidad con relación a este tema, pues es responsabilidad de todas las oficinas públicas, sin que ninguna tenga especialistas en la materia. Este vacío, en algunos casos, ha traído problemas porque no hay una institución a la que los pueblos indígenas puedan recurrir directamente. Como una respuesta a esta demanda, en el año 2010 se crea el Fondo de Desarrollo Indígena, que se presenta como una ventana de financiamiento de proyectos, con la particularidad que, antes de ser presentados en el Fondo de Desarrollo Indígena ante la instancia técnica del directorio¹⁷, deben nacer desde las comunidades y tener el visto bueno de la organización matriz a la que pertenecen. El financiamiento de este fondo proviene del 5% de la recaudación del Impuestos Directo a los Hidrocarburos (IDH). Hasta la conclusión de esta investigación no existía en la cartera de proyectos de dicho fondo, alguno referido específicamente al tema de vivienda.

17 El Directorio está conformado por representantes de la: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Sindical de Comunidades Interculturales, Consejo Nacional de Ayllus y Marcas (CONAMAQ), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, Asamblea del Pueblo Guaraní y Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), Ministerios de Desarrollo Rural y Tierras –que tiene tuición sobre el Fondo– de Desarrollo Productivo, Desarrollo y Planificación, de la Presidencia y de Economía y Finanzas Públicas. La función de este equipo técnico es cumplir el mandato de la Directiva y se reúne cada dos meses de manera ordinaria

La institucionalidad en el tema de la vivienda ha dependido de la organización del Estado Plurinacional de Bolivia: según prioridades de cada gobierno, ha pasado de una oficina en un Viceministerio a una Secretaría y a un Ministerio. Los objetivos han cambiado conforme a la demanda de la sociedad civil, así como a los compromisos de Estado ante el avance de la temática bajo un contexto de derecho humano en el ambiente internacional, y a la dinámica de reconocimiento de este derecho en el nivel nacional, pero sin ninguna incidencia directa a favor de los pueblos indígenas.

Si bien, indirectamente, las políticas de vivienda plasmadas en programas de urbanización beneficiaron a las personas indígenas que trabajaban como obreros, no hubo acciones específicas que solucionaran los problemas habitacionales de los miles de indígenas que, después de 1953, migraron a los centros urbanos en busca de oportunidades que remediaran sus problemas de pobreza, educación, salud y empleo.

Esta evolución institucional inicia en 1924¹⁸ y se extiende hasta 1956, cuando la cuestión de la vivienda se atiende directamente a través del Banco de la Nación. En el marco de la intervención se conforman instancias como la Junta Departamental Obrera, (1927), el Comité Consultivo de Vivienda Obrera (1939), las Cajas de Seguro y Ahorro Obrero, los Comités de Casas Baratas y los Barrios Obreros (1942), el Fondo Nacional de Vivienda Barata (1952). Sus financiamientos operan bajo varias modalidades como el ahorro obligatorio, la creación de impuestos específicos para la vivienda, venta de estampillas y otros mecanismos implementados para mantener un subsidio y un crédito hipotecario para la adquisición de una vivienda.

En 1956 se crea el Instituto Nacional de Vivienda (INV) mediante Decreto Supremo (D.S.) N.º 438, con el 2% de los salarios de los trabajadores. Esto beneficia a 836 adjudicatarios, una cifra aún insuficiente para consolidar la clase obrera con servicios y prestaciones, y para brindarle, al mismo tiempo, un entorno urbano no periférico. Aún puede considerarse que la ayuda para la vivienda tiene, en esta época, el sesgo de dirigirse al asalariado y no necesariamente a los sectores más marginados, como la población rural migrante y campesina originaria misma.

18 Ley Del Ahorro Obrero Obligatorio (25 enero 1924). Todo trabajador asalariado estaba obligado a ahorrar el 5% de sus remuneraciones, descontado, del salario, directamente por el patrón. Era controlado mediante las Libretas de Ahorro. El valor debía ser depositado en el Banco de La Nación (hoy: Banco Central de Bolivia).

En 1963 se conforma la Comisión Coordinadora Nacional de Vivienda. Para reemplazar al Instituto Nacional de Vivienda (INV), se autorizan las Mutuales de Ahorro y Préstamo y se crea la Caja Central de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Así se busca agrupar a todas las entidades del sistema para lograr una organización más lógica y robustecer su economía, y se dota de vivienda a 35 000 ahorristas en total.

En 1964, mediante el Decreto Supremo (D.S.) N.º 6916, nace el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) como máxima entidad destinada a solucionar el problema habitacional del país. Comprende el Servicio Técnico de Vivienda (STV) y el Servicio Financiero de la Vivienda (SFV) y construye 7 429 viviendas. Además se obtiene un crédito BID para 3 650 viviendas.

Hasta 1969 los asuntos de vivienda estaban incluidos en un ministerio llamado de Obras Públicas, aunque no se conocen políticas públicas definidas y estructuradas sobre el sector que hayan emanado de esa secretaría de Estado. En esa década, la iniciativa partía de las mutuales de ahorro y crédito, instituciones de fomento al ahorro para la vivienda en sectores bajos y populares, además de medios estratos.

En 1970 se crea el Ministerio de Asuntos Urbanos y Vivienda (MAUV), lo que deja al CONAVI bajo tuición del mismo.

En 1983 se crea el Ministerio de Urbanismo y Vivienda, y se entrega una propuesta de política de vivienda a través de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Urbanismo y Vivienda del Gobierno. Se trata un buen aporte, tanto por la lectura de la problemática, la concepción de la vivienda y, fundamentalmente, por entender que la resolución de la problemática de la vivienda requiere el impulsar acciones integrales y de corresponsabilidad e intersectorialidad en la gestión gubernamental, fomentando y reconociendo, como un activo fundamental, la participación popular en el proceso de planificar, diseñar y producir la vivienda. Propone lineamientos de política en los siguientes ámbitos: tierra, diseño, construcción, tecnología, financiamiento, investigación, rehabilitación y mejoramiento de la vivienda existente construida con esfuerzo propio.

En 1987 se promulgó el D.S. N.º 21660, como mecanismo normativo para encarar el problema del déficit habitacional, decretando la reorganización del Ministerio de Asuntos Urbanos y Vivienda, creando el Fondo Nacional de Vivienda (FONVI) como institución descentralizada, y la supervisión de la Superintendencia de Bancos. El D.S. 21660 indica-

ba que el Estado debía encarar, de manera sistemática y seria, el agudo problema del déficit habitacional, destinando a tal efecto el mayor volumen posible de recursos, a fin de iniciar un plan significativo de construcciones que, en un plazo inmediato, sería capaz de proporcionar un mayor número de viviendas a los sectores de menores ingresos y a las clases medias del país. Esto indicaba claramente que la atomización de acciones, la dispersión y la utilización inadecuada de los recursos del régimen de vivienda del sistema nacional de la Seguridad Social, hacía imprescindible el reordenamiento institucional, la centralización y el uso racional de dichos recursos. Se constituyó el Fondo Extraordinario de Reactivación Económica con un monto de cien millones de dólares, de los cuales se destinaron sesenta millones al financiamiento de capital de trabajo para la actividad productiva, y cuarenta millones como línea de crédito para el financiamiento de la construcción de viviendas de interés social y obras complementarias de infraestructura urbana.

En el periodo comprendido entre 1985 y 1990, el Ministerio de Asuntos Urbanos y el Fondo Social de Emergencia (FSE) ofrecieron soluciones habitacionales con un financiamiento total de 26 millones de dólares, lo que sirvió para construir 5 800 viviendas. Es notoria la disminución de la inversión en vivienda con respecto a los Consejos de Vivienda anulados que, entre 1975 y 1985, produjeron 30 000 unidades habitacionales. También hay que tomar en cuenta que la inversión bajó a aproximadamente 4 400 dólares por vivienda, tal vez por la profunda crisis económica que el país enfrentó a finales del gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP), y de la liberalización de la economía, lo que terminó encargando tácitamente al sector privado la provisión de vivienda.

Entre 1992 y 1996 la estrategia de vivienda no producía lo esperado. Por eso, buscando mejorar la misión del FONVI hacia el sector de vivienda para familias de bajos ingresos, se le cambió el nombre a FONVIS (Fondo Nacional de Vivienda Social). Su administración, haciendo uso de la figura de fideicomiso que estaba permitida en la ley, se ingenió un procedimiento para conceder créditos que traspasaba la administración de los recursos financieros al intermediario financiero, pero mantenía para sí el riesgo crediticio del beneficiario final. Esto lo convirtió en un prestamista primario en contra del espíritu de la ley. Además, al FONVIS se le encargó establecer cuentas individuales para los contribuyentes, lo que les proporcionaría transparencia y les permitiría mantenerse al tanto de sus

“inversiones” y créditos. A pesar de este cambio, los préstamos del FONVIS se mantuvieron fuera del alcance del sector de bajos ingresos, debido al alto valor de los préstamos mínimos y a la costumbre del FONVIS de conceder préstamos únicamente a empleados del sector formal (contribuyentes), excluyendo a los pueblos indígenas por encontrarse dentro de los empleados del sector informal.

Entre 1993 y 1997, el Ministerio es anulado y se convierte en la Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos, con dos subsecretarías, Subsecretaría de Urbanismo y la Subsecretaría de Vivienda Urbana, bajo la tución del Ministerio de Desarrollo Humano¹⁹.

En el periodo comprendido entre 1997 y 2003, el Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, dentro del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, a través del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), mediante D.S. 26772I, establece el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda, que sustituye al Fondo de Vivienda Social y está financiado con el 2% de aporte patronal, lo que beneficia a 1 000 adjudicatarios de vivienda de El Alto, Oruro, Potosí, Trinidad, Riberalta, Guayaramerín, Cobija y Sucre.

En este periodo, se instauró el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, se liquidó el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS), se elaboró los lineamientos para una Política Nacional de Vivienda (julio de 1997), así como una Política de Vivienda y Servicios Básicos en diciembre del mismo año. Por primera vez en la historia de la vivienda, este tema se maneja desde la visión de simples soluciones habitacionales, procurando articular con otras áreas que hacen el hábitat.

Entre 2003 y 2006 se crea el Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Bolivia, dentro del Ministerio de Desarrollo Económico, cuyo mayor logro es la creación del Programa de Financiamiento de Vivienda (PFV) mediante Decreto Supremo N.º 27333 de 31 de enero de 2004. Su objetivo es establecer y consolidar mecanismos que facilite a las familias de menores ingresos económicos el acceso a una vivienda, promoviendo la participación privada en su construcción y financiamiento.

19 Decreto Supremo 23660, del 12 de Octubre de 1993.

En 2006, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo²⁰, bajo el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda²¹, continúa con el objetivo anterior. Sin embargo, las buenas intenciones de alcanzar a las poblaciones tradicionalmente excluidas por las políticas y programas implementadas, tanto a nivel urbano como rural, todavía tiene varias observaciones y desafíos que cumplir. Como ha sucedido en gestiones pasadas, las buenas intenciones plasmadas en papeles y normas continúan esperando ser implementadas. Podríamos señalar que los pueblos indígenas reciben la atención y son sujetos de los programas de vivienda por primera vez en la historia del Estado Plurinacional de Bolivia. Ahora, es cierto que hay problemas, e inclusive observaciones acerca de la forma de intervención de los programas, y que después de cinco años de gestión gubernamental, aún no existe una política de vivienda²².

El tema tierra y su seguridad jurídica está bajo la tuición del Viceministerio de Tierras del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, así como del Instituto Nacional de Estadística. Las oficinas de catastro las maneja el Instituto Geográfico Militar a nivel municipal y

20 a) Proponer normas para la planificación y ordenamiento del catastro urbano, y saneamiento de la titulación de vivienda. b) Proponer normas y reglamentos para el equipamiento básico de la vivienda, su construcción y mejoramiento. c) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones en materia de concesiones de obras públicas de transporte. d) Proponer políticas de urbanismo y vivienda, en el marco de los planes de desarrollo nacional y planes estratégicos sectoriales. e) Proponer planes y programas integrales para el hábitat, priorizando la vivienda de interés social para sectores deprimidos y la población en general, en el desarrollo urbano y los planes de vivienda. f) Proponer y aplicar normas mínimas básicas de urbanismo y vivienda para la construcción de viviendas y edificaciones multifamiliares, que promuevan el empleo y el mejoramiento efectivo de la calidad de vida. g) Promover el ingreso de la población al programa de financiamiento de vivienda, en el marco de las políticas nacionales. h) Facilitar acciones para la construcción de viviendas con inversiones del sector privado y público, en un enfoque mixto y social que promueva el mejoramiento de la calidad de la vivienda y ampliación de la cobertura de los programas de vivienda. i) Promover políticas de reordenamiento espacial y territorial para los asentamientos humanos, en concordancia con el Plan de Desarrollo Nacional. j) Promover procesos de metropolización, conurbación y complementación de esfuerzos entre los diferentes ámbitos del Estado, en materia de urbanismo e integración de áreas urbanas y rurales. k) Desarrollar acciones intersectoriales para promover proyectos integrales de vivienda, electrificación y servicios básicos. l) Promover la solución de controversias entre propietarios e inquilinos de vivienda. m) Concertar con los subsectores de electricidad, telecomunicaciones y servicios básicos el mejoramiento de la vivienda social (Decreto Supremo 28631 de 8 de marzo de 2006).

21 "(d) Formular planes y programas de vivienda, priorizando los de interés social, el mejoramiento urbano y en general, las condiciones de vida de los sectores sociales más deprimidos". Ley N° 3351 de 21 de febrero del 2006- Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE).

22 A la finalización de esta investigación, la política nacional de vivienda aún está en elaboración (Febrero 2011).

nacional. Las funciones de esta entidad son normadas bajo el Decreto Supremo 28631 de 8 de marzo de 2006, y son:

- a) Diseñar y ejecutar políticas y programas de acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento de tierras y asentamientos humanos, integrados a planes productivos, de acuerdo con las políticas establecidas para el uso sostenible del recurso tierra.
- b) Formular propuestas reglamentarias a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y supervisar su aplicación.
- c) Velar por la seguridad jurídica en el derecho propietario de la tierra, combatiendo de manera firme, decidida y sostenida la mercantilización en la tenencia y propiedad de las tierras.
- d) Presentar proyectos de normas para el funcionamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el régimen de distribución, la regulación del uso de la tierra y el ejercicio de los derechos propietarios,
- e) Impulsar el saneamiento y titulación de la propiedad agraria mediante el desarrollo de planes, programas y proyectos.
- f) Fortalecer el sistema de catastro y registro público de la propiedad agraria.
- g) Crear mecanismos permanentes y complementarios a los existentes, para otorgar mayor grado participativo al proceso agrario.
- h) Articular políticas y programas con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y el órgano regulador correspondiente.
- i) Ejercer la suplencia de la Presidencia de la Comisión Agraria Nacional y supervisar las Comisiones Agrarias Nacionales y Departamentales.
- j) Implementar un sistema nacional de administración de tierras.
- k) Coordinar con las prefecturas y gobiernos municipales la adecuada ejecución de políticas y programas del régimen agrario.
- l) Fomentar el desarrollo económico social de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, en temas de su competencia.
- m) Fomentar y promover la autogestión indígena de sus Tierras Comunitarias de Origen (TCOs).
- n) Desarrollar y sistematizar las prácticas y normas para la protección y funcionamiento organizado de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, promoviendo su gestión integral.
- ñ) Promover el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios.

Institucionalidad a nivel local

A partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular de abril de 1994, los Gobiernos Municipales Autónomos son responsables de la planificación de su territorio, lo que implica la implementación de normas municipales de administración de suelo, aunque de manera dispersa y no integrada a un inexistente sistema nacional urbano. Si bien el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz ha asumido estas competencias dentro de sus capacidades institucionales, hasta la fecha no ha creado mecanismos municipales para la incorporación de nuevas tierras al uso urbano. Las normas existentes se dedican a prohibir la urbanización en zonas de riesgo y protección ambiental, sin reconocer que muchas de estas zonas ya están urbanizadas. El migrante que quiere acceder a un lote, no puede hacerlo por medio de un programa social público ni a través de un mercado formal de tierras que acate las normas de urbanización, sino únicamente a través del mercado informal.

Dentro del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz no existe una entidad responsable de vivienda como tal, los proyectos de vivienda en la ciudad de La Paz se han realizado desde una vinculación directa entre beneficiarios y la entidad competente a nivel nacional. Los temas relacionados al hábitat y pueblos indígenas dentro el Municipio están distribuidos en diferentes instancias como la Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo, de donde se desprenden tres direcciones relacionados con el saneamiento, catastro y urbanismo, respectivamente (Dirección de Ordenamiento Territorial, Dirección de Información Territorial y Dirección de Administración Territorial); en la Secretaría Ejecutiva del Municipio, donde funciona el Programa Drenaje Pluvial, bajo dependencia de la Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgos; en el Despacho del Alcalde, bajo la tuición de la oficina de Coordinación de Programas, donde se encuentran el Programa Revitalización Urbana y el Programa Barrios y Comunidades de Verdad; y, finalmente, en la Secretaría General del Gobierno Municipal, Dirección de Gobernabilidad, donde se cuenta, desde 2010, con un delegado municipal para el fomento de la interculturalidad, cuyo principal responsabilidad es transversalizar el concepto de interculturalidad en la gestión municipal y concretizarla en políticas públicas locales, como parte del cumplimiento de una de las líneas estratégicas de acción del Gobierno Autónomo Muni-

pal de La Paz. A la fecha de conclusión de esta investigación, esta delegación municipal aún no ha concretizado en ningún plan específico este mandato.

En el marco de la descentralización de competencias, las nueve Subalcaldías cuentan con una unidad de administración territorial que, sin embargo, no facilita los procesos, dado que los trámites bajo la competencia de esta unidad, como la regularización, catastro y otros, son concluidos o iniciados en la oficina principal. Esta descentralización solo ha complicado los trámites.

Organizaciones de la sociedad civil y los derechos de los pueblos indígenas y vivienda

Las movilizaciones sociales, protagonizadas por organizaciones de la sociedad civil que demandan atención a la problemática de la vivienda y, principalmente, al hábitat, no fueron visibles para la sociedad boliviana en su conjunto, antes de la “Guerra del Agua”. En abril de 2000 comenzó esta *guerra* como un rechazo al aumento del 35% en las tarifas del servicio de agua en el área urbana de la ciudad de Cochabamba, y luego derivó en una acción concertada de sectores rurales y urbanos –articulados en la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida²³– quienes consiguieron que el gobierno de ese entonces, luego de un frustrado estado de sitio, cancele un contrato de administración y distribución del servicio otorgado a un consorcio transnacional –Aguas del Tunari–. Se provocó, además, la derogación de la Ley N.º 2029 de Servicios Básicos, Agua Potable y Alcantarillado, que mercantilizaba el agua en áreas urbanas, expropiaba sistemas de distribución vecinales y afectaba los usos tradicionales de sis-

23 La Coordinadora del Agua se funda el 12 de noviembre de 1999 en una reunión convocada por la Federación de Regantes de Cochabamba (FEDECOR, los miembros de esta asociación son conocidos localmente como los regantes), realizada en la sede de la Federación de Fabriles de Cochabamba y a la cual acuden, también, diversos profesionales y técnicos de la región, miembros del Colegio de Abogados y del Colegio de Ingenieros, así como activistas de la defensa del medio ambiente. Los congregan dos cosas: el escandaloso contrato de concesión del servicio de distribución de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Cochabamba y zona periurbana a la empresa Aguas del Tunari, una filial local de la transnacional Bechtel; y la aprobación de la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado, que es el marco regulatorio del despojo de la gestión del agua de los niveles locales y municipales, para entregar su control a manos privadas y reglamentarlo verticalmente desde una estructura estatal conocida como la “Superintendencia de Agua”.

temas de riego en comunidades campesinas. La Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida trató de rebasar sus márgenes regionales de acción política, pero no pudo, aunque logró sintonizarse con otras organizaciones sociales, como la Federación de Juntas Vecinales de El Alto, y con diversas organizaciones de gestión de agua potable en Santa Cruz, y transmitir toda su experiencia en la defensa del agua, así como sus conocimientos sobre las normativas de la regulación gubernamental y los modos de eludirlos y confrontarlos.

Por otro lado, las movilizaciones indígenas que se iniciaron en Achacachi (La Paz), en el área del altiplano, terminan en un bloqueo nacional de caminos en octubre de 2000, visibilizando los problemas más sensibles de las zonas rurales, que se resumían en tres grandes áreas: el rechazo a los proyectos de ley (la privatización del agua, por ejemplo), la demanda de mayor presencia del Estado en las comunidades y la implementación de programas y proyectos que respondan a dichas demandas. El conjunto de estas movilizaciones finalmente obliga al gobierno a la firma de un convenio de cincuenta puntos con la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Con miras a garantizar su cumplimiento, se definen tiempos y se conforman mesas de trabajo que debieron trabajar por tiempo y materia. Si bien este tipo de movilizaciones no era nuevo, lo que pasó en 2003 fue una muestra de la fuerza comunitaria aimara, que modificó bruscamente los términos del discurso político público, donde la decisión de cada subcentral y central perteneciente a las CSUTCB fue la base de la movilización. Ésta no partió de una resolución, sino de la lectura interna de sus problemas y necesidades. Las movilizaciones continuarían, y la última la realizó la Confederación de Pueblos Indígenas en Bolivia, buscando que el gobierno respete el derecho a la consulta.

Estos dos escenarios, uno institucional y organizacional, que desde 1979 ya venía trabajando; y otro formado en el marco de una emergencia, sin institucionalidad, reflejaron un factor común, la pobreza. El incremento de una tarifa que incide directamente en los ingresos de las familias y que está vinculado directamente a las situaciones de ingresos de las mismas dentro de las áreas periurbanas, por un lado; y por otro, los indígenas, ante la ausencia del Estado en las comunidades y la falta de acciones concretas, obligaron indirectamente a sentar una presencia indígena que requiere atención inmediata ante las necesidades que incrementan las

condiciones de pobreza de sus pueblos. Ninguna de las dos movilizaciones estuvo articulada a la Central Obrera Boliviana²⁴, organización que tradicionalmente convocó a este tipo de eventos, y que siempre fue un referente de la sociedad civil en cuanto a la articulación de las demandas con el gobierno.

Si bien la vivienda no fue la principal demanda de estas movilizaciones, indirectamente estuvo relacionada, ya sea a través de un servicio tan importante como el agua, o por los derechos a la tierra y al territorio, que continúa siendo el núcleo de las demandas de los pueblos indígenas. Actualmente, en el tema de vivienda, existen diferentes actores dentro de la sociedad civil: los que están vinculados directamente con el quehacer de la vivienda y la ciudad, sobre todo en la planificación y atención al tema de vivienda y hábitat dentro las ciudades (Confederación Nacional de Juntas Vecinales, Comité Impulsor del Derecho a la Ciudad en Cochabamba, Federación Departamental de Inquilinos de Tarija, Red de Mujeres Líderes Barriales de Bolivia, etc.); otros (como las universidades, a través de sus facultades de arquitectura y otras áreas, Colegio de Arquitectos de Bolivia, Cámara de Construcción de Bolivia, Sociedad de Ingenieros de Bolivia, entre otros) que aportan, desde su especialidad, con investigación y monitoreo de la situación de la vivienda en Bolivia; y finalmente, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el tema de vivienda.

Las juntas de vecinos son organizaciones territoriales que aglutinan a los habitantes de un barrio para luchar por mejorar las condiciones de su hábitat. Históricamente han constituido y constituyen, un importante grupo de presión sobre los Gobiernos Municipales. Luego está la asociación comunitaria que agrupa a las juntas de una determinada zona y que constituye el nexo de articulación con la Federación de Juntas de Vecinos, que es la organización que reúne al conjunto de las organizaciones vecinales de cada Municipio, y que a su vez, se agrupa en la Federación Nacional de Juntas Vecinales.

24 La Central Obrera Boliviana es la organización matriz de los trabajadores bolivianos y aglutina en su seno a cuarenta organizaciones nacionales en las que están incluidas además de las organizaciones estrictamente obreras, las organizaciones de campesinos, de maestros, de estudiantes, de artesanos entre las más relevantes. La Central Obrera Boliviana trascendió el marco estrictamente clasista, la COB representaba a la sociedad civil. Sin embargo, las radicales transformaciones de la economía, han generado una drástica recomposición del movimiento obrero que ha contribuido al debilitamiento de la COB, que hoy se ha reducido a una identidad defensiva, limitando el carácter de sus luchas a los marcos estrictamente sindicales.

En la actualidad, la participación de las juntas vecinales en la planificación del desarrollo municipal y el control de la gestión del gobierno municipal –institucionalizada a partir de la Ley de Participación Popular (1994)– ha constituido a las juntas vecinales de los municipios urbanos en organizaciones territoriales de base con los siguientes derechos y deberes²⁵: (i) Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural; (ii) Promover acciones relacionadas con la gestión del medio ambiente; e (iii) Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.

Por otro lado, la emergencia de movimientos denominados *sin techo* es un fenómeno producido en los dos últimos años y cuyos dirigentes promueven asentamientos e invasiones, con fines habitacionales, en tierras urbanas que son de propiedad pública o privada. Al margen de la discusión sobre la ilegalidad de estos procesos, son una muestra de las limitaciones de la intervención estatal para generar las condiciones de acceso seguro a la tierra con fines habitacionales. Después de procesos legales y administrativos que asumen los propietarios para garantizar su derecho constitucional a la propiedad privada, estas invasiones suelen ser objeto de desalojos forzosos, en algunos casos con ingredientes de violencia por parte del orden público.

Las organizaciones indígenas en Bolivia y vivienda

La Coordinadora de Organizaciones Indígenas Campesinas y Comunidades Interculturales de Bolivia (COINCABOL) es una instancia de coordinación y concertación de acciones políticas, sociales, económicas y culturales, mediante una agenda conjunta en beneficio del desarrollo de los pueblos indígenas originarios, campesinos y de comunidades intercul-

turales de Bolivia. Cada organización a nivel nacional cuenta con una estructura de conformación que varía según su representatividad, conformada por organizaciones regionales, departamentales, hasta llegar al nivel de comunidad. En los últimos años, principalmente desde 1998, estas organizaciones vienen incidiendo de manera directa en el cambio normativo de reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en diferentes niveles.

La COINCABOL está conformada por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)²⁶, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCIOS “BS”), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ)²⁷.

Entre 2006 y 2007 cada organización elaboró una estrategia que incorpora la vivienda dentro la agenda indígena de manera visible, lo cual genera un lineamiento de trabajo en este tema e identifica acciones socioculturalmente apropiadas, como la seguridad jurídica de las tierras, respetando el derecho consuetudinario de tenencia; el acceso a planes de vivienda, adecuados a los ingresos estacionarios vinculados con el ciclo agrícola y pecuario, y a la informalidad de ingresos; la arquitectura que respete el uso de materiales tradicionalmente utilizados en la construcción de vivienda y los diseños propios; y la vivienda como parte del derecho al territorio.

Organizaciones no gubernamentales de vivienda y derechos de los pueblos indígenas

Existen organizaciones no gubernamentales que trabajan solo en vivienda, y aquellas que apoyan a los pueblos indígenas en el reconocimiento de sus derechos. Entre las primeras podemos citar a las más relevantes:

26 Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) se funda el 26 de junio de 1979 tras un congreso de “unidad campesina” convocado por la Central Obrera Boliviana (COB).

27 CONAMAQ, se constituyó en 1997, a convocatoria del Consejo Impulsor de Ayllus de Bolivia, aprobado el 15 de septiembre de 1993 en el Jatun Ayllu Yura.

Fundación Pro-Hábitat

Trabaja en capacitación y asistencia técnica en tecnologías adecuadas para la producción social del hábitat mediante la participación comunitaria. Además brinda promoción y apoyo en la formulación de políticas públicas y marcos normativos del derecho a la vivienda, el derecho al agua y el derecho a la ciudad.

Fundación PROCASHA

Trabaja en promoción de iniciativas vinculadas al modelo de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, en vivienda nueva y mejoramiento habitacional, en organización y capacitación de grupos cooperativos, ejecución y gestión de programas y proyectos de vivienda, y formación de equipos de asesoramiento técnico especializados en modelos autogestorios.

Hábitat para la Humanidad Bolivia (HPHB)

Trabaja 25 años en el país junto a familias que viven en condiciones de precariedad, facilitando el acceso a mejores condiciones socio habitacionales, a través de microcréditos, capacitación integral, movilización comunitaria y acciones de incidencia política.

Red-Hábitat

Apoya y asesora técnicamente a la Red Nacional de Mujeres Líderes Barriales para impulsar procesos de incidencia política, orientados al reconocimiento y realización de los derechos al hábitat, vivienda y el derecho a la ciudad. En su calidad de Secretaría Pro Tempore del Foro Permanente de la Vivienda (FOPEVI), ha impulsado la construcción de una Política Estatal de Vivienda, entregada oficialmente al gobierno en abril de 2009.

FUNDAPROVI

gestionarios de producción social de vivienda progresiva, a partir de una oferta de microcrédito asistido técnica y legalmente.

En el segundo grupo existen organizaciones que, tradicionalmente, han apoyado a los pueblos indígenas, y aquellas que por la coyuntura y los cambios actuales han reorientando su accionar a este grupo poblacional. Por ejemplo, el Centro de Estudios Jurídicos (CEJIS), ha apoyado casi desde sus inicios a la CIDOB y ha aportado a la definición y aplicación de una política integral de gestión de la tierra y de los recursos naturales, con una perspectiva de desarrollo económico, social, cultural y ambientalmente sostenible.

Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP) e IBIS son organizaciones que tienen en común el apoyo a los pueblos indígenas, para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos colectivos, acompañado y fortaleciendo sus capacidades y sus organizaciones en el proceso hacia el respeto de su auto-determinación. Asimismo, se preocupan por el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales que les permitan contribuir hacia la construcción de sociedades interculturales y Estados plurinacionales, así como el ejercicio de plena ciudadanía, en el marco de un Estado de derecho.

Finalmente están las organizaciones que han reorientado su accionar, visibilizando la temática dentro sus intervenciones. Por ejemplo están la Fundación Tierra y el Centro de Promoción y Apoyo al Campesinado (CIPCA). La primera se focalizó, tradicionalmente, en el tema tierra en la marco de la implementación de la Ley INRA. Los últimos años abrió, dentro de sus programas de intervención, el área pueblos indígenas. El CIPCA prestó apoyo a las comunidades indígenas orientadas en el área de producción y capacitación. En la misma línea de la anterior ONG, ha iniciado actividades de investigación en pueblos indígenas.

Articulación en las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y la entidad competente en vivienda

Se puede asegurar, sin temor a caer en el error, que en los últimos 15 años de lucha de los movimientos sociales, los pueblos indígenas y el trabajo silencioso de las organizaciones no gubernamentales fueron los principales

protagonistas en los pocos avances de vivienda y derechos de los pueblos indígenas en Bolivia. Si bien no existe una coordinación entre ellos, queda todavía un largo camino para aprender en conjunto. Sin embargo, existen esfuerzos para articular ambos procesos, y una muestra de ello es el Foro Permanente de la Vivienda (FOPEVI)²⁸, plataforma interinstitucional e interdisciplinaria que ha incorporado, dentro de este foro, a la Federación Nacional de Mujeres Campesinas “Bartolina Sisa” y al Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyo. Ambas son parte de las 24 instituciones (con delegados institucionales dentro el FOPEVI) que conforman la Asamblea General, responsable de la toma de decisiones, consensos y legitimación de las propuestas. Pese a la apertura de incorporar organizaciones indígenas que pueden tener incidencia en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas, las comisiones técnicas conformadas para el trabajo de este foro solo están compuestas por universidades, instituciones públicas como el Gobierno Autónomo de La Paz y el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, y organizaciones no gubernamentales.

Si bien el FOPEVI se constituye en una buena práctica para abrir espacios de participación a los actores relacionados con el tema de vivienda —y en este caso también el derecho específico de los pueblos indígenas en cuanto a Vivienda se refiere— mantiene la práctica operativa tradicional que, sistemáticamente, excluye a los pueblos indígenas: no los incluye en ninguna comisión técnica; y, de los 1 083 participantes listados en el proceso de elaboración de la propuesta de la política, solo seis representan a las organizaciones indígenas (4 de CONAMAQ y 2 de FNMCIQB “BS”). Por otro lado, también continúa la práctica de elaborar propuestas sin respaldo institucional de la entidad competente en el tema vivienda, y presentar una propuesta que hubiera llenado la ausencia de una política de vivienda en Bolivia. La propuesta de política de vivienda presentada por FOPEVI, es una lectura clara de la poca articulación seria y responsable que existe entre organizaciones no gubernamentales y entidades públicas. En este caso particular, FOPEVI pudiera haber coordinado el proyecto de elaboración de la propuesta con el Viceministerio, unir esfuerzos y financiamiento, elaborar una política de vivienda y no quedarse en una simple propuesta.

28 Esta instancia se inicia en el 2006, y está liderada por Red Hábitat, organización no gubernamental que impulsa y coordina las actividades de este Foro.

Por otro lado, la Red Nacional de Asentamientos Humanos (RENASEH) es otro buen ejemplo de articulación de entidades especializadas en este tema. A partir de una propuesta elaborada por la Coordinación Nacional, las instituciones afiliadas y miembros individuales, logró movilizar una serie de instituciones y organizaciones sociales a nivel nacional para la reivindicación del derecho a una vivienda adecuada, ubicó el tema en la agenda política en el marco de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente y participó en la aprobación del artículo 19 en la Constitución Política del Estado (CPE)²⁹. Si bien su trabajo nada se relaciona con el tema indígena, es importante el rol articulador entre las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el tema de vivienda, y que podrían ser una instancia que minimice la dispersión de esfuerzos y coordine, en buenos términos, con el Viceministerio de Vivienda y Urbanismos. La presente gestión viceministerial, RENASEH, se ha articulado con la entidad competente en vivienda. Sin embargo, pareciese que este esfuerzo es más personal que institucional. Por otro lado, la experiencia de RENASEH como red es una buena práctica, puesto que en el tema indígena no se encuentra algo similar, un espacio donde instituciones con objetivo común puedan socializar experiencias y retos, y de esta manera, encontrar propuestas conjuntas evitando acciones dispersas y duplicación de actividades. En esta misma vía, la reciente conformación de una mesa técnica con enfoque de género es un buen ejemplo de acciones coordinadas entre entidades.³⁰

29 (I) Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. (II). El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.

30 La mesa técnica sobre Vivienda con Enfoque de Género está conformada por representantes del Ministerio de Justicia, Carrera de Sociología Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Viceministerio de Vivienda y Urbanismo VMVU, Hábitat para la Humanidad-Bolivia, Colegio Nacional de Trabajadoras Sociales, Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Plurinacional, Católicas por el derecho a Decidir, Ciencias Sociales UMSA, Articulación de Mujeres por la Equidad e Igualdad (AMUPEI), Colegio de Arquitectos de La Paz, Asociación de Concejalas de Bolivia, Centro de promoción Gregoria Apaza, Instituto Nacional de Estadística, Universidad Pública de El Alto, Universidad Católica de Bolivia, Ex Asambleísta Constituyente, Unidad de equidad e igualdad del GMLP, Dirección de Género del Gobierno Municipal de El Alto, Vicepresidencia de Estado Plurinacional. Esta mesa se creó el 23 de Julio del 2010.

Hay que considerar que las ONGs y la entidad competente en el tema de vivienda, no ven todavía a las organizaciones indígenas como entidades operativas, como ejecutoras de proyectos; solamente las consideran como participantes pasivos, desconociendo e ignorando su capacidad operativa y propositiva. Por ejemplo, en el caso de la CIDOB, no solo ha aportado con propuestas en la política pública referida a pueblos indígenas en temas de tierra y gestión territorial indígena, su experiencia ejecutora ha permitido que comunidades puedan acceder a proyectos que respeten sus particularidades. Últimamente CONAMAQ, en convenio con algunas ONGs³¹, está fortaleciendo su capacidad operativa (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), 2008).

Estas últimas experiencias son muestras de que la coordinación interinstitucional fortalece las capacidades de las entidades. En este intercambio de especialidades, vivienda y derecho de los pueblos indígenas pueden ser el factor común de una alianza estratégica.

Políticas, planes, programas y proyectos nacionales y municipales en materia de vivienda

Política y programas de vivienda a nivel nacional, una aproximación

La ausencia de una política a largo plazo en el sector vivienda ha sido un determinante importante que ha incidido directamente en las acciones gubernamentales, y que ha provocado que estas sean de carácter inmedatista, coyuntural, politizadas y atomizadas. Cada cambio de gobierno o autoridad sectorial implica un nuevo inicio, situación que continúa repercutiendo directamente al problema socio habitacional en el cual vive un gran porcentaje de la población boliviana.

Las propuestas de políticas de vivienda en Bolivia han sido pobres. Dos iniciativas de políticas, promovidas por el Estado, se han encaminado a definir un enfoque de política nacional de vivienda: la Política de Vivienda de 1983, y los lineamientos para una Política Nacional de

31 CONAMAQ, en alianza con veterinarios sin Fronteras y con financiamiento de la AECID, está ejecutando el programa “Apoyo y promoción de la producción indígena originaria campesina familiar y comunitaria en Bolivia”, con el objetivo de promover la soberanía alimentaria con enfoque de género e interculturalidad.

Vivienda (1997). A febrero 2011, no se cuenta con una política de vivienda promovida por la entidad competente que responda a lo postulado en el Plan Nacional de Desarrollo (D.S. N.º 29272 de 12 de septiembre de 2007) que reconoce el acceso a la vivienda como un derecho humano. A su vez, marca algunos postulados vinculados a la gestión democrática del suelo, la creación de bancos de tierra, mecanismos solidarios de financiamiento y asistencia técnica para modelos autogestionarios de producción no mercantil de vivienda; y reconoce la necesaria intervención del Estado en la dotación de servicios básicos como servicios sociales y no como mercancía. Ante esta ausencia, el Foro Permanente de la Vivienda (FOPEVI)³² elaboró en 2009 una propuesta de Política para la Vivienda, construida desde la sociedad civil, pero sin lograr una incidencia directa dentro del trabajo de la entidad competente. La oficina de la entidad competente en vivienda ha señalado que la Política Nacional de Vivienda se encuentra en elaboración.

Bajo este marco, las acciones e intervenciones en materia de vivienda han sido definidas por programas y proyectos de financiamiento y construcción de viviendas de interés social, principalmente dirigidos a los sectores formales de la economía. Este proceso, bajo diferentes modalidades, ha desarrollado una implícita política de atención a la vivienda, que se inicia con la Ley de Ahorro Obligatorio en 1924 y continúa en 1927, cuando surgen las primeras disposiciones socio-legales de vivienda de interés social. En 1939 se crea el Fondo de Ahorro Obrero, en cumplimiento del Plan Financiero de Barrios Obreros en las principales ciudades, mismo que se elaboró en 1936. En 1942 se da inicio al financiamiento de la vivienda social con la promulgación de la Ley de Ahorro Obligatoria y la creación de las Cajas de Seguro y Ahorro Obrero, los Comités de Casas Baratas y los Barrios Obreros. Se financian 671 viviendas y se otorgan 1 384 créditos para terrenos y viviendas³³.

Después de 1952, el Estado boliviano, en procura del establecimiento de mejores condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo en la ciudad, inicia la construcción de viviendas para la población de bajos

32 FOPEVI es una plataforma interinstitucional e interdisciplinaria, socialmente incluyente que tiene la misión de construir, en forma participativa una propuesta de Política de Vivienda del Estado Boliviano y lograr su aprobación e implementación en los marcos normativos, institucionales y políticos que correspondan.

33 Arquitectura Contemporánea en Bolivia. 1997.

ingresos. Fue el mismo año en que se estableció el Fondo Nacional para la Construcción de Vivienda Popular Barata. A la postre, los esfuerzos fueron absorbidos por la demanda proveniente de los empleados públicos y profesionales libres. Este fondo funcionó bajo tuición de la Caja Nacional de Seguridad Social. En 1961, dentro de la Política de Alianza para el Progreso³⁴ se suscribió un contrato fiduciario de progreso social, que ascendía a Sus. 4 000 000 00; su objetivo era financiar programas para la construcción de viviendas dirigidas a familias de bajos ingresos, y la creación de un organismo nacional de la vivienda (CONAVI) (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).

Los años setenta empiezan con la implementación de un programa de vivienda concreta en Bolivia, con origen en el marco del Consejo Nacional de Vivienda, creado con el objeto de financiar proyectos para edificar viviendas para los fabriles, obreros y otros funcionarios del gobierno boliviano. Dicho proyecto tuvo éxito pues, en aquel momento, la ciudad de La Paz ya estaba siendo poblada masivamente, y todas las laderas pacañas estaban ocupadas y loteadas. Este programa BID-CONAVI³⁵ distribuyó las viviendas en casas por terminar, esfuerzo propio, ayuda mutua, cooperativas, comités de vivienda, y asociaciones de ahorro y préstamo. A pesar de los mejores propósitos que convergieron en la creación de CONAVI, no tuvo el éxito que se esperaba sin los mecanismos adecuados de control popular y participación activa de los usuarios en todas las instancias de los planes.

En 1974, la presencia del sector privado se traduce a través del Banco de la Vivienda (entidad de carácter mixto, con un 51% estatal y un 49% privado), que financió programas nacionales de vivienda, desarrollo urbano y saneamiento básico, y, a su vez, fomentó el desarrollo de la industria de la construcción. Este evento fue importante porque se valoraba el esfuerzo del ahorro, e implicaba un sistema de reciprocidad que permitía

34 Crédito del BID-CONAVI, Nro. 61-TF-BO de 4 millones de dólares, el financiamiento interno fue de 2, 6 millones.

35 Ley del 25 de octubre de 1967-BO-L=341. Artículo 1.- De conformidad al artículo 59, atribución 5° de la Constitución Política del Estado, autorizase al Poder Ejecutivo la contratación de un empréstito y la suscripción de los contratos de préstamo y garantía, por la suma de cinco millones quinientos dólares americanos (5.500.00.-) otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo de acuerdo a la Resolución de su Directorio Ejecutivo N.º 91/67, de 27 de julio de 1967, mediante la cual aprueba el préstamo N.º 151/SF-BO a favor del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), para la construcción de viviendas de interés social.

la sustentabilidad del proceso de reproducción de la vivienda, pero no se orientó a los sectores más carentes como los pueblos indígenas, sino a la clase media emergente.

En julio de 1987, se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONVI) como institución descentralizada de derecho público, con personalidad jurídica propia y autonomía de gestión, bajo la tuición del Ministerio de Asuntos Urbanos y Vigilancia de la Superintendencia de Bancos. Funcionó como tal desde su creación en 1987 hasta 1992. Con el FONVI se instaura el aporte laboral fijo del 1% sobre el total ganado en planillas. Sin embargo no es hasta 1992 cuando se implanta la modalidad de aportes individuales. Hasta 1991, el FONVI tuvo 6 200 beneficiarios, y su estrategia de intervención consistía en actuar como banco de segundo piso (una fuente de fondos al por mayor a disposición de prestamistas primarios para ofrecer préstamos a largo plazo para vivienda). La idea detrás de esta estrategia era concentrar el riesgo crediticio del FONVI en los intermediarios financieros evitando, de esta manera, el riesgo crediticio con el beneficiario final.

En 1992, el FONVI se convierte en el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS), financiado con las contribuciones obligatorias de trabajadores (1%) y empleadores (2%) para dar impulso a la construcción de viviendas sociales. La principal misión del FONVIS fue actuar como fuente de fondos al por mayor. A esta fuente podían acceder prestamistas primarios para ofrecer, a su vez, préstamos a largo plazo para la vivienda. A partir de 1994, el FONVIS adoptó dos estrategias para canalizar recursos a la construcción de viviendas: otorgar préstamos a mutuales financieramente sanas, a través del programa HABITAT, y destinar una gran masa de recursos al programa de fideicomiso, que consistía en contratar bancos como agentes para administrar proyectos de construcción de viviendas a gran escala, además de originar y brindar servicio a los préstamos hipotecarios correspondientes. Esta última operativa se convirtió en un excelente negocio para los intermediarios financieros, ya que las comisiones que cobraban cubrían en exceso sus gastos administrativos, y el riesgo permanecía en el FONVIS.

Los bancos, muchos de los cuales tenían una situación financiera precaria, participaban de la operación del FONVIS, no asumían riesgo de crédito alguno, percibían del 2,5% al 3% del monto del préstamo para administrar el proceso de construcción, y una cuota también del 2,5% al 3% sobre los pagos programados del préstamo por concepto de servicio.

El FONVIS fue considerado tan sólo la última manifestación de una política que favorecía a instituciones públicas dedicadas al financiamiento y construcción de vivienda. Los resultados fueron notoriamente insuficientes, no sólo como instrumento para atender la demanda de vivienda social, sino también en relación a la eficiencia en el uso de los considerables fondos puestos a su disposición y la cantidad de casas efectivamente construidas. La corrupción fue uno de los principales resultados de la gestión. Debido a las falencias descritas, como parte de su política de vivienda, el nuevo gobierno, en enero de 1998, decretó el cierre y liquidación del FONVIS.

En 1997 se pone en vigencia el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV)³⁶, operativo a través de cuatro programas: mejoramiento de barrios, subsidio directo a la demanda, atención de emergencias por desastres naturales, y el mejoramiento de la vivienda en zonas endémicas de Chagas u otros vectores. Los primeros tres programas fueron financiados a través del Programa de Apoyo a la Política de Vivienda en Bolivia (de 1998 a 2009), orientado a la implementación de la Política Nacional de Vivienda del Gobierno de Bolivia, con el propósito de mejorar la situación habitacional de las familias bolivianas, particularmente las de menores ingresos. En términos específicos, el programa tuvo por objeto: el establecimiento de las condiciones para que los mercados inmobiliario y financiero operen más eficientemente, permitiendo una mayor movilización de recursos hacia el sector, y la reducción de los costos de financiamiento, producción y transacción; la implantación de mecanismos que faciliten el acceso de los grupos de menores ingresos al crédito; y la instrumentación de una política de subsidio dirigida a beneficiar a los grupos menos favorecidos, que incluya la dotación de infraestructura básica y de títulos de propiedad a familias pertenecientes a poblaciones con índices elevados de necesidades básicas insatisfechas, vía proyectos integrales de mejoramiento de barrios y otros. Para apoyar la implementación de la Política de Vivienda, el programa contó con cuatro subprogramas³⁷:

36 DS. 24935 de Diciembre de 1997.

37 Inicialmente el proyecto se diseñó con tres subprogramas, a consecuencia del sismo del 22 de mayo de 1998, se incorporó un cuarto subprograma para atender las necesidades de reconstrucción de viviendas de las poblaciones afectadas, y en el 2004 el Subprograma B se cerró, mismo que no permitió la inserción de la banca privada para la provisión de créditos para vivienda popular y tampoco se pudo generar una entidad financiera de segundo piso para el sector.

Subprograma a): Implementación de la Reforma Legal e Institucional del Sector; Subprograma b): Desarrollo del Mercado Secundario de Crédito; Subprograma c): Mejoramiento de Barrios; y Subprograma d): Reconstrucción de Viviendas de Aiquile, Mizque y Torora.

Los resultados que sobresalen de esta iniciativa son: la aprobación de la Ley de Regularización de Derechos Propietarios Urbanos; el desarrollo de un proyecto piloto que regularizó 69 000 predios en ocho gobiernos municipales; la regularización de 71 352 predios; el diseño del proceso, flujogramas y manuales de saneamiento fiscal; el financiamiento de barrios en varias municipalidades, lo que contribuyó a elevar la calidad de vida de más de 25 000 familias y benefició, en forma directa, a más de 105 000 personas con bajos ingresos y a más de 27 000 lotes distribuidos en 26 municipios de los nueve departamentos de Bolivia; y, finalmente, 922 unidades de vivienda reconstruidas y 477 refaccionadas en Aiquile, Misque, Totorá y Guanay.

El programa Mejoramiento de la Vivienda en Zonas Endémicas de Chagas u otros vectores, a través del Subprograma de Mejoramiento de Viviendas en Zonas de Enfermedades Endémicas de Chagas (de 1998 a 2004) fue financiado de la siguiente manera: un 35% por aportes provenientes del 2% del aporte patronal privado canalizado por el PNSV; un 15 % promedio con aportes de la ONG; otro 15 % promedio, aporte del gobierno municipal; y el resto del financiamiento es aporte de la comunidad en mano de obra y materiales no locales. La intervención predominantemente rural alcanzó a un total de 39 250 viviendas mejoradas.

En 2004 se crea el Programa de Financiamiento de Vivienda (PFV)³⁸ para establecer y consolidar mecanismos que faciliten el acceso a una vivienda a las familias de menores ingresos económicos, promoviendo la participación privada en su construcción y financiamiento. Fue instaurado por el Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Bolivia. El objetivo fue la población de ingresos medios bajos que no posean otra vivienda y deseen adquirir una ya construida, con un valor máximo de UFV 120 000, que equivalía, aproximadamente, a 16 000 dólares.

Finalmente, el 2007, el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVSS) surge como oferta gubernamental para atender las necesidades habitacionales de los sectores de menores ingresos de la población. Su eje-

38 Programa de Financiamiento a la Vivienda Ds. 27333 de marzo 2004.

cución está bajo responsabilidad del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo (VMVU), a través de su unidad ejecutora. El programa define como propósito el establecimiento y consolidación de mecanismos para facilitar el acceso a una vivienda digna, priorizando a la población de menores ingresos e incluyendo a las mujeres como participantes y beneficiarias directas. Considera la capacitación de recursos humanos, la estimulación de la autoconstrucción y la gestión colectiva como propuestas importantes de alcance rural y urbano.

El PVSS es la única oferta gubernamental vigente para la atención a la vivienda, oferta de financiamiento subsidiado, cuya operativa está vinculada a mecanismos de mercado que privilegian la participación de entidades financieras y empresas constructoras con fines de lucro y altas expectativas de rentabilidad. Como consecuencia, tienen enormes limitaciones para garantizar, en forma efectiva y transparente, el acceso a la vivienda a sectores de población con mayor necesidad y alta vulnerabilidad económica. A diciembre de 2010, los resultados de este programa se resumen en una respuesta al déficit cuantitativo de 37.071 unidades habitacionales, con una inversión de 209 millones de dólares ejecutados y 216 millones de dólares comprometidos, con un ritmo de 7.400 viviendas al año. En la respuesta al déficit cualitativo, con 8.334 unidades habitacionales, con un ritmo de 1.480 soluciones por año, con un total de 6,8 millones de dólares ejecutados (Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, 2010).

El PVSS cuenta con un fondo rotatorio de 90,4 millones de dólares que vienen del aporte patronal del 2% acumulado por varios años. De este total, 60 mil están destinados a la construcción o compra de 14.000 viviendas, y 30.400 están destinados a la refacción y reconstrucción.

Pese a los problemas y observaciones, el PVSS cuenta con 28 800 proyectos de vivienda, de los cuales un 67% no tiene servicios básicos, lo que provoca la reproducción de condiciones deficitarias de habitabilidad desde el concepto de una vivienda adecuada, que no es solo techo y paredes. Sin embargo, en esta crítica no se toman en cuenta las particularidades de vivienda de los pueblos indígenas (el PVSS ha intervenido por primera vez en el área, dando vivienda a las comunidades). La mayoría de las viviendas no está ubicada en áreas “urbanizadas”, y no tiene servicios básicos. No es competencia de este ministerio la provisión de los mismos, eso depende del Gobierno Municipal, lo que implica la complementariedad de estos proyectos con iniciativas financiadas desde los Gobiernos

Municipales u ONGs del ramo, con agua potable, con piletas públicas, con baños, con pozos ciegos y demás.

Otros programas que se vienen implementando actualmente son: el Programa de Rehabilitación y Reconstrucción, que trabaja en la reconstrucción o reparación de la totalidad de las viviendas afectadas por fenómenos naturales o antrópicos en los diferentes municipios del país; el Programa Especial de Soluciones Habitacionales, que procura elevar la calidad de vivienda de las personas con discapacidad, mediante el mejoramiento, ampliación o reconstrucción de las viviendas, eliminando barreras físicas y arquitectónicas; y el Programa Tres por Mil, que realiza la devolución de aportes del tres por mil, en lotes de terreno a los cooperativistas mineros, locatarios, venteros y lameros.

El Fondo de Asentamientos Humanos, bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Decreto Supremo N.º 257, del 19 de agosto de 2009) tiene, entre sus finalidades, la de financiar la ejecución de Programas de Asentamientos Humanos en lo que se refiere a la identificación, organización y traslado de los beneficiarios; la provisión de infraestructura provisional para el establecimiento de las familias beneficiarias, la implementación de servicios básicos en los núcleos de asentamiento, y la provisión y producción de alimentos para el autoconsumo en los primeros meses del asentamiento.

Planes y programas a nivel de la ciudad capital (La Paz)

Plan de Desarrollo Municipal de La Paz (de 2007 a 2011)

Plantea la construcción y consolidación de La Paz, con un nuevo liderazgo en el proceso de cambio nacional, desde una visión metropolitana proyectada, social y económicamente potenciada, para ejercer su gravitación socio-política hacia una región mayor, generando condiciones de vida digna para los habitantes de los barrios, construyendo un modelo de desarrollo que tenga a la participación e inclusión social y económica como sus ejes transversales, y consolidando su identidad intercultural. Por otro lado, plantea alcanzar una La Paz líder metropolitana, partiendo de principios y premisas que guían el accionar del municipio, articulando las vocaciones y visiones, problemas y potencialidades del municipio.

Tres de los siete ejes de intervención de este plan están relacionados con vivienda y hábitat: (i) Barrios de Verdad, para continuar, consolidar, fortalecer y profundizar las intervenciones integrales en barrios de los distritos urbanos que se encuentran en situación de precariedad, lo que mejorará sus condiciones de habitabilidad; (ii) Revive el Centro Urbano con los programas Parque Urbano Central y Revitalización y Desarrollo Urbano de La Paz; y (iii) La Paz Metropolitana y Moderna, con el Programa Modernización y Grandes Proyectos de Infraestructura Vial, en el que se incluirán los grandes proyectos de infraestructura que garantizarán la respuesta adecuada de la ciudad ante las demandas de la funcionalidad del sistema urbano metropolitano, y a las exigencias de equipamiento e infraestructura de apoyo al desarrollo económico de la región.

Plan Maestro de Drenaje Pluvial para el área urbana de La Paz

Actualizado en 2007, está orientado a dar respuestas a los problemas existentes en el sistema de drenaje en las cuencas de la zona alta (que corresponde a Choqueyapu y Orkojahuirá) y en la zona baja, donde se presentan grandes problemas de sedimentos por insuficiencia de obras de control en la parte alta de la cuenca. Estas intervenciones se resumen en tres periodos: corto plazo, para resolver problemas actuales, intervenciones de rehabilitación –algunas de emergencia– y de mantenimiento; mediano plazo, continuación de la rehabilitación en un horizonte de diez años, y ampliación de conductos en el marco del crecimiento de la urbanización; y largo plazo, con obras relacionadas con las zonas de expansión de crecimiento urbano. El actual proyecto del embovedado del río Choqueyapu es parte de la implementación de este plan.

Plan Maestro de Recuperación, Renovación Urbana y Revalorización del Área de San Francisco

Delinea las acciones orientadas a promover una intervención que recuperará y revitalizará la calle Mercado, basada en acciones de preservación patrimonial, incluyendo el Nodo San Francisco. Las definiciones parten de la necesidad de conservar y rehabilitar, manteniendo la calle Honda con toda su vitalidad y los atributos que sostienen la identidad del sector, y afirmando su presencia histórica en el imaginario urbano. Bajo estas

determinaciones se desarrolla el Plan Maestro de Diseño Urbano del Conjunto y el Anteproyecto del Manzano de la Calle Mercado y Avenida Mariscal Santa Cruz, entre Yanacocha y Genaro Sanjines.

Proyecto de Apoyo al Desarrollo Urbano Municipal de noviembre de 1993

En 1968, la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional financió un proyecto de actualización catastral en la ciudad de La Paz, el cual constituyó uno de los pilares fundamentales del sistema catastral actual. El proyecto tuvo como principal objetivo establecer un sistema de valuación en masa y definir una base de apoyo para registros de la propiedad. Los buenos resultados alcanzados mostraron a los administradores la necesidad de efectuar trabajos similares en el resto de los centros urbanos del país. En julio del mismo año se crea la Dirección Nacional de Catastro Urbano (DNCU), como órgano dependiente del Ministerio de Hacienda. Durante casi una década (de 1968 a 1977) fueron realizadas actualizaciones en 12 ciudades importantes de Bolivia.

Programa Barrios y Comunidades de Verdad³⁹

Se crea, como muchos programas de este tipo, ante una emergencia: la de atender a 13 barrios⁴⁰ localizados en zonas de riesgo. El primer financiamiento proviene de recursos del Subprograma Mejoramiento de Barrios, fuente Banco Interamericano de Desarrollo, y es administrado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El programa, por su naturaleza, es una operación compleja que involucra la ejecución simultánea de dos componentes, el físico y el de desarrollo comunitario. En el primer componente está la articulación de cinco subcomponentes (sistemas viales, control de riesgos, sistemas medioambientales, equipamiento comunitario, servicios básicos y mobiliario urbano); y en el segundo, tres (fortalecimiento a la organización comunitaria, saneamiento legal y catastral, y libro amarillo, que es la historia de transformación del barrio publicado

39 Según Resolución Municipal N.º 2010, el Programa cambió de Programa de Barrios de Verdad al actual.

40 Alto Tacagua Sector 1, 23 de Marzo, Bartolina Sisa, La Lengüeta, Túpac Amaru, Rosasani, San Juan Tembladerani partes alta, baja y final, San Juan Cotahuma, Huacataqui, Faro Murillo y Kenani Pata.

en español y aymara). Esta integración entre el área social y de obras físicas con otros aspectos, característicos de este tipo de intervenciones, ha exigido al Gobierno Municipal y al programa mejorar su capacidad técnica gerencial, y sus recursos humanos y financieros commensurables con el tipo de complejidad que presenta el programa.

A febrero de 2011 se ha apoyado a 41 barrios, principalmente en las laderas de la ciudad de La Paz, particularidad que ha hecho que otros financiadores se sumen a esta iniciativa. A la fecha, el programa cuenta con apoyo financiero del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, 22 barrios, Gobierno de Venezuela y fondos propios de la Alcaldía. En este programa se resalta: la institucionalidad –un porcentaje es cubierto con fondos propios y el programa es parte del organigrama del Municipio–; los concursos vecinales que motivan a la participación vecinal y la definición de sus propias necesidades; la incorporación, en los proyectos, del concepto de estructura de barrio, que se preocupa de mejorar no solo la vivienda y el hábitat, sino también el trabajo con la gente, a través de su componente de desarrollo comunitario; los barrios con complementos que hablan y relatan parte de la historia de la migración campesina a la ciudad, la vida de los indígenas en las ciudades⁴¹; y el comprender el mejoramiento de la vivienda como contraparte vecinal, que incluye, principalmente, módulos sanitarios y revestimientos de pisos, paredes interiores y exteriores y techos.

Programa revitalización y Desarrollo Urbano de La Paz

Enfocado a recuperar la capacidad competitiva de la ciudad y viabilizarla como eje del desarrollo regional. Se estructura en tres componentes: recalificación del ambiente urbano, financiando proyectos urbanísticos estratégicos para el parque urbano central, como áreas verdes y plazas, estructura peatonal y vía, mercados y espacios para actividades comerciales y artesanales, obras de urgencia en drenaje y edificios patrimoniales; promoción de desarrollo social y económico, orientado a mejorar la calidad de vida de la

41 Programa Barrios de Verdad ha dotado a cada zona de murales que relatan su realidad, cadenas que reflejan el enclaustramiento de aquellos barrios que no tienen acceso vehicular, la lucha de los obreros, campesinos y mineros por lograr días mejores y las circunstancias que dieron el nombre a los nuevos Barrios de Verdad son algunas de las temáticas de los murales, pintados con oleos al aceite. La historia de indígenas y su lucha para conseguir vivir mejor.

población que reside, trabaja o utiliza servicios en el centro, a través de acciones sociales y económicas de apoyo a la productividad, el hábitat y el empleo informal en el centro; y fortalecimiento institucional, con el fin de desarrollar capacidades institucionales sostenibles del gobierno municipal de La Paz para formular y ejecutar políticas de combate a la pobreza y de reversión del deterioro urbano y socioeconómico de la ciudad.

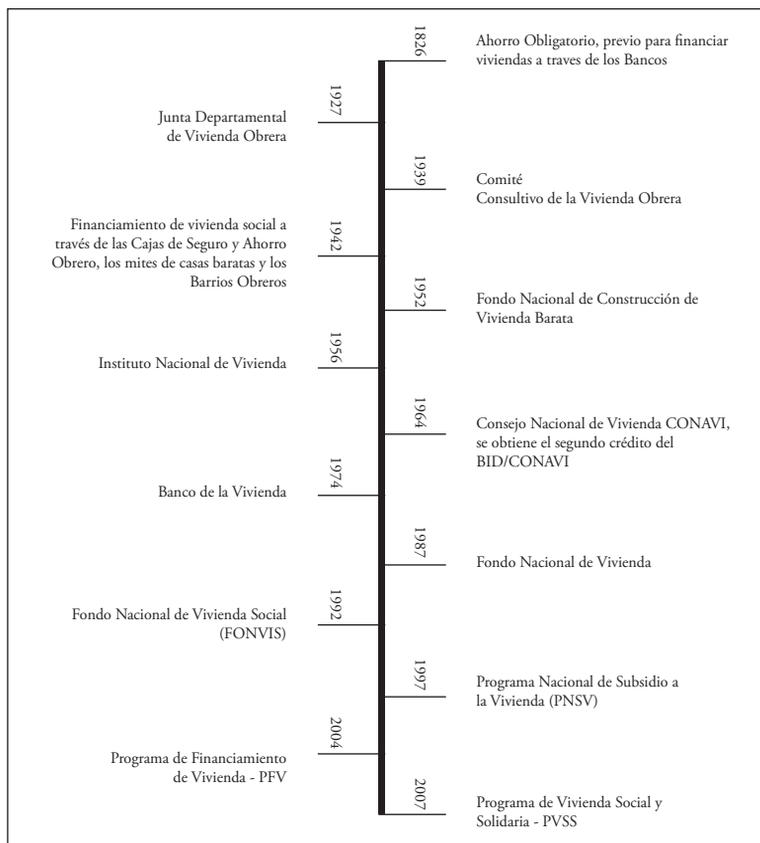
Anexo 1
 Línea de tiempo: marco legal en vivienda-Bolivia



Fuente: [Elaboración propia]

Anexo 2

Línea de tiempo: programas y proyectos en materia de vivienda-Bolivia



Fuente: [Elaboración propia]

Bibliografía

- Amonah Achi Chritle, Marcelo Delgado (2007) *A la Conquista de un Lote: estrategias populares de acceso a la tierra urbana*. DYCID y CESU-Universidad Mayor de San Simón, Fundación PIEB. La Paz, Bolivia.
- Análisis del Programas de Vivienda Social y Solidaria. 2007. Centro de estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. La Paz. Bolivia. Mimeo.
- Antônio A. Cançado Trindade (1997) *La interdependencia de todos los derechos humanos. Obstáculos y desafíos en la implementación de los derechos humanos*. <http://www.unesco.org/issj/rics158/trindadespa.html#at>.
- Arquitectura Contemporánea en Bolivia. La Paz: Comunicación del Libro de Oro; Colegio de Arquitectos de La Paz; Instituto Boliviano de Cultura Hispánica, 1997. (Editor: José de Mesa F. Coordinadora: Patricia Vargas. Colaboradores: Gastón Gallardo, Javier Bedoya y Gloria García. Fotos a color, blanco y negro. Edición de lujo).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010) *Informe de Terminación de Proyecto FONVI*. Mimeo.
- Carla Espósito, Walter Arteaga (2006) *Movimientos Sociales Urbano-Populares en Bolivia: Una Lucha contra la Exclusión Social, Económica y Política. Programa Desarrollo del Poder Local*. La Paz, Bolivia.
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (2011) *OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc. 334/08 rev. 6. Resultados de las Decimo Tercera Reunión de Negociación para la Búsqueda de Consensos celebradas por el Grupo de Trabajo*. Estados Unidos, Washington D.C. Del 18 al 20 de enero de 2011.
- Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) (2008) *Plan Estratégico Nacional 2008-2012. Proyecto Políticas Públicas Inclusivas e Interculturales*. La Paz, Bolivia.
- Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) (2008) *Plan Estratégico Nacional 2008-2012. Proyecto Políticas Públicas Inclusivas e Interculturales*. La Paz, Bolivia.
- Daniela Simioni, Raquel Szalachman (2007) *Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos*. CEPAL. Santiago. Chile.

- Diego Alfonso Erba (2005) Historia del Catastro Territorial en Latinoamérica: los países del Conosur. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Eloy Reverón (2002) El Instituto Indigenista Interamericano y las Políticas Indigenistas Venezolanas (1970 1999), para optar al título de Magister Scientiarum, en el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual” del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Caracas, Venezuela.
- Folleto Informativo N.º 21. El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada. http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs21_sp.htm
- Gaceta Nacional de Bolivia (1995) Ley N.º 1669 de 30 de octubre de 1995, de Municipalidades. La Paz, Bolivia.
- Gobierno Municipal de La Paz. Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano de La Paz. Documento de Proyecto. Mimeo. La Paz. Bolivia.
- Gobierno Municipal de La Paz (2010) Manual de Organización y Funciones del Gobierno Municipal de La Paz 2010. Ordenanza Municipal GMLP. N.º 220/2010.
- Gobierno Municipal de La Paz (1980) “Proyectos de Mejoramiento Urbano en zonas periféricas de La Paz.” Documento N.º 16, Mayo 1980, La Paz-Bolivia.
- Gobierno Municipal de La Paz (2007) Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. Revisión y Actualización del Plan Maestro de Drenaje para el Área Urbana de La Paz. Mimeo.
- Gloria Lizárraga de Sosa, Teresa Sanz de Belmonte Revista Acción Crítica, # 13. Julio 1983. Lima - Perú Publicación del Centro Latinoamericano de Trabajo Social y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social *Las políticas de vivienda en Bolivia* (http://scholar.google.com/scholar?start=30&q=fonvis+bolivia+vivienda&hl=es&as_sdt=0).
- Honorable Congreso Nacional (2010) Legislación Boliviana - Compendio de leyes de 1825-2010, CD elaborado por la biblioteca y el archivo histórico del Honorable Congreso Nacional. La Paz, Bolivia.
- José Brakarz, Margarita Greene y Eduardo Rojas (2002) Ciudades para Todos. Experiencia Reciente de Programas de Mejoramiento de Barrios Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA.
- Juan Carlos Requena (2002) Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Serie: Financiamiento del Desarrollo-CEPAL. Santiago, Chile.

- Juan Carlos Calizaya (2006) *La Reforma Agraria Boliviana, Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas*. In. *Consulta de Expertos en Reforma Agraria en América Latina*. Santiago de Chile
- Luis Alberto Salamanca M.* *de todos/as en la ciudad de La Paz? Las vulnerabilidades en las laderas de la ciudad de La Paz*.
- Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (1998) *Política Nacional Indígena y Originaria "Desarrollo con Identidad"*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (2010) *Informe de Gestión 2010*.
- Mercedes Acha Arauco (2001) *Diagnóstico de la demanda social de vivienda en municipios pequeños*. Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, Bolivia.
- Organización Internacional del Trabajo (1991) *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Fecha de adopción 27 de Junio de 1989 Sesión de la Conferencia:76. Sujeto: Pueblos indígenas y tribales. Ginebra, Suiza.
- Sébastien Hardy (2009) *Granizada e inundación del 19 de febrero de 2002. Un modelo de crisis para la aglomeración de La Paz*. Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, La Paz, Bolivia ([http://www.ife-anet.org/publicaciones/boletines/38\(3\)/501.pdf](http://www.ife-anet.org/publicaciones/boletines/38(3)/501.pdf)).
- Sepúlveda Ocampo, Rubén y Fernández Wagner, Raúl (2006) *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco.
- Sonia Elizabeth Jiménez. *El Derecho Humano a la Vivienda en el Sistema Jurídico Boliviano: Por el reconocimiento y justicia del Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia*. Revista INVI N° 62 .Vol. 23/ Mayo.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2005) *Indigenous peoples' right to adequate housing. A global overview*. Nairobi.
- United Nations Human Settlements Programme UN-Habitat (2005) *Compilation of Selected United Nations Documents on Housing Rights Report N.º 6*. Second edition. Nairobi.
- Villegas, S. (ed.) (2002) - *Memoria del «Martes Negro»*. *¡Emergencia por granizada en La Paz!*; La Paz: GMLP, Comisión episcopal de pastoral social Cáritas.

Autores



Felipe Andrés Amaya Puerto, colombiano, biólogo marino de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá, Colombia. Economista Ambiental. Magíster en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Universidad de Los Andes-Bogotá, Colombia. Universidad de Maryland-Maryland-USA. Ex becario del BID-CAF (Banco Interamericano de Desarrollo-Corporación Andina de Fomento). Se ha desempeñado como

docente en la Universidad Piloto de Colombia en el área de Administración y Gestión Ambiental y en la Universidad Sergio Arboleda de Colombia, en el área de microeconomía para las Escuelas de Economía e Ingeniería. Es docente del postgrado en Gerencia del Medio Ambiente y Prevención de Desastres de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá. Tiene experiencia como investigador y consultor internacional en las áreas de economía ambiental, economía regional y políticas públicas. Se desempeña como consultor en el sector ambiental con énfasis en la formulación y evaluación de proyectos y de estudios sectoriales dirigidos al sector bursátil. Es especialista en la realización de modelos bioeconómicos, estudios de mercado y creación de mecanismos de movilización financiera.



Lorena Brito, ecuatoriana, socióloga con Mención en Desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador - PUCE (2009). En el 2010 participó en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO y en el Curso de Desarrollo Profesional sobre Mercados de Suelo Informales y Regularización de Asentamientos en América Latina, promovido por el Instituto Lincoln. Actualmente realiza una maestría en Ciencias Humanas y Sociales, especialidad Políticas Urbanas, en la Universidad de Bordeaux II (Francia). Ha trabajado en temas relacionados a los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas y ha participado en la discusión en torno a la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural, en el seno de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana – SPPC.



Yadira Caballero Quintero, colombiana, bióloga marina de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Economista Ambiental. Magíster en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Universidad de Los Andes-Bogotá, Colombia. Universidad de Maryland-Maryland-USA. Ex becaria del Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento. Ph.D (c) en Economía del Swiss Management Center, Suiza. Investigadora y consultora internacional en el área de economía ambiental, economía regional y políticas públicas. Docente e investigadora de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia. Tiene experiencia investigativa en instituciones como el World Bank, WWF y BID-NOAA. Es docente de los postgrados Estudios Políticos y Gerencia del Medio Ambiente y Prevención de Desastres. Directora del módulo de investigación en política pública del Postgrado de Estudios Políticos. Asesora de proyectos en la Especialización de Gerencia Integral de la Calidad. Dentro de sus labores académicas se desempeña como Editora de la Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas, principal órgano de divulgación

científica de la Universidad Sergio Arboleda, la cual se encuentra indexada y posicionada en importantes índices nacionales e internacionales. Editora de la revista *Notas D Marketing* de la misma Universidad. Además se desempeña como la Subdirectora de Servicios de Investigación y Proyección Social Ambiental, es la Directora del Observatorio del Medio Ambiente y la Directora de la revista digital *Matices Verdes*, en el Instituto de Estudios y Servicios Ambientales de la Universidad Sergio Arboleda (IDEASA).



Elisa Canqui, boliviana, ingeniera agrónoma, con Máster en Desarrollo Económico y en Estudios de Políticas Aplicadas. Desde 1992 ha estado vinculada en trabajos desde la coordinación de proyectos hasta consultorías especializadas en Desarrollo Rural, Desarrollo Municipal y Pueblos Indígenas, en el sector público, organizaciones no gubernamentales y desde 2005 con la cooperación internacional y organizaciones indígenas. Es oficial de Programa Latinoamérica contra la Pobreza y la Desigualdad (LAPI) IBIS Dinamarca. En abril 2007 fue electa como uno de los Miembros de Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, formando parte de los 16 especialistas independientes a nivel mundial que pertenecen a esta instancia consultiva que asesora en asuntos indígenas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.



Alejandra Leal Guzmán, venezolana, antropóloga egresada de la Universidad Central de Venezuela (2008). Candidata a Doctora por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de esta casa de estudios. Desde el año 2005 ha participado en proyectos de investigación socio-histórica sobre los sismos históricos en Venezuela y las consecuencias sociales y urbanas de estos fenómenos. Como resultado de dichas investigaciones ha publicado diversos artículos que ver-

san sobre matices inéditos de la sismicidad venezolana como las respuestas religiosas y sociales ante eventos sísmicos y el discurso de prensa ante terremotos destructores, específicamente para los casos de los sismos de Cumaná del 17 de enero de 1929 y El Tocuyo del 3 de agosto de 1950. Actualmente desarrolla su tesis doctoral sobre el terremoto que sacudió el actual Área Metropolitana de Caracas el 29 de octubre de 1900.

Coordinadores

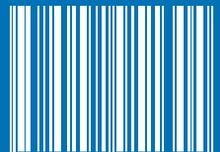


Laura Cedrés Pérez, española, politóloga. Máster en Gestión de la Ciudad y Urbanismo por la Universitat Oberta de Catalunya y en Cooperación Internacional al Desarrollo por l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux. Ha realizado cursos de desarrollo profesional del Lincoln Institute of Land Policy en los temas de Políticas de Suelo, Gestión de Mercados de Suelo, Asentamientos Informales, Gestión de Suelo en Grandes Proyectos Urbanos. Desde el año 2006 hasta la fecha se desempeña como Técnica del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en Ecuador, siendo responsable de la coordinación técnica de programas y proyectos de cooperación internacional vinculados al desarrollo urbano sostenible y la vivienda. Sobre estos temas ha sido conferencista en seminarios nacionales e internacionales.



Jaime Erazo Espinosa, ecuatoriano, arquitecto, Maestro en Desarrollo Local y Territorial, y Maestro en Desarrollo de las Ciudades por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso sede Ecuador), doctorando de Estudios Urbanos y Ambientales por el Colegio de México (Colmex). Dibujante abstracto y estudioso de Filosofía estética. Profesor universitario de pre y postgrado, en instituciones ecuatorianas y de la región, desde 1998 hasta hoy. Creador y gestor de más de cien proyectos académicos, editoriales y de investigación entre cursos y ciclos de cursos de desarrollo profesional, seminarios y congresos. Fue, junto a Teolinda Bolívar, el creador del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Investigador de políticas y mercados de suelo urbano y vivienda; de bellezas resultantes de asentamientos autoproducidos; y de las condiciones generales de la producción de ciudades y de aparatajes infraestructurales. Coordinó, entre otros procesos regionales, la investigación “Gobierno de las ciudades andinas” y, junto a Laura Cedrés, de ONU-Hábitat Ecuador, el proyecto “Vivienda para pueblos indígenas en cuatro ciudades andinas”. Enlazador de iniciativas, junto a Fernando Carrión, coordina los proyectos editoriales de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi). Autor de artículos científico sociales y de opinión, contribuciones a libros y revistas especializadas, prologuista y compilador de libros. Activista urbano político social, miembro de redes y movimientos sociales de autoproductores.

ISBN 978-9942-951-30-4



9 789942 951304