

IBU

INSTITUTO BOLIVIANO DE URBANISMO



Lo urbano

y la urbanización en Bolivia:
problemáticas y desafíos

Lo urbano y la urbanización en Bolivia: problemáticas y desafíos



IBU

INSTITUTO BOLIVIANO DE URBANISMO



Lo urbano y la urbanización en Bolivia: problemáticas y desafíos

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia

Dennis Funes, Representante Residente a.i.

Fernando Aramayo Carrasco, Coordinador de Programas y Gestión Institucional

Comité Editorial:

Carlos Bellott, Carolina Valderrama, Edelmira Nina, Edgar Benavides, Fernando García, Francesca Blanc, Gloria Torres, Haydeé Bascopé, Jancarla Loayza, Josip Bacotich, Juan Ramón Rivera, Luciana Mermet, Manolo Bellott, Vania Calle, Pamela Zambrano, Renzo Borja

Coordinación Editorial (PNUD)

Alberto García, Carlos Arce, Fernando Aramayo, Fernando García, Gabriela Aliaga, Nagera Vicente, Xavier Puig

Compilador y editor principal

Juan E. Cabrera (IBU)

Edición, diseño y diagramación

Liliana Ríos Vargas

Impresión: Editorial Abbase

Depósito Legal: 4-1-2039-2023

ISBN: 978-9917-616-18-4

Copyright © PNUD 2023

Todos los derechos reservados

Elaborado en Bolivia

Edif. Torre Calacoto, Calle 11 N° 503 esq. Av. Ballivián

Teléfono: (591) 50850100 / (591) 78805001 / (591-2) 2795544

Correo electrónico: registry.bo@undp.org

Página web: www.bo.undp.org

Síguenos en redes sociales: @PNUDBolivia

Casilla 9072, La Paz – Bolivia

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación académica bajo el principio de doble ciego. Las opiniones expresadas y los énfasis destacados de los textos de la presente publicación pertenecen exclusivamente a sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de las Naciones Unidas, del PNUD ni de sus Estados Miembros.

Esta publicación ha sido realizada en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de la gobernanza efectiva para el nuevo ciclo político en Bolivia” con el apoyo financiero de AIESEC, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo – ASDI.

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
LA CUESTIÓN URBANA	13
La cuestión urbana: de la invisibilidad al centro de la agenda pública Patricia Urquieta Crespo	15
LA INSTITUCIONALIDAD URBANA	45
La práctica urbanística en Bolivia: reflexiones alrededor de los instrumentos y experiencias 80 años después Juan E. Cabrera	47
La propiedad urbana y la función social del suelo en Bolivia M. Cecilia Chacón R.	75
Invitación a la irregularidad con la regularización Claudia Gicela Maldonado Godoy	95
EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y EL COVID-19	111
Rol de la plusvalía y la financiarización en la desenfrenada expansión urbana Fernando Prado	113
Viviendo exclusividades y ejerciendo exclusiones R. Martha Arévalo Bustamante	141
Ciudades de frontera. Casos de las tierras bajas bolivianas Bianca De Marchi Moyano	161
Multilocalidad urbano rural en el contexto de la pandemia COVID-19. El caso de la migración de Cochabamba hacia el norte de Potosí y Tapacarí Nelson Antequera Durán	185

Desigualdades socioterritoriales en las ciudades andinas durante la pandemia del COVID-19. Aproximación a la producción del espacio urbano en las ciudades de Iquitos y Lima Sharo Lopez Javier, Adrian Aiquipa y Daniela Perleche	207
EL NUEVO ESCENARIO Y EL CONFLICTO URBANO	227
Plataformización urbana: nuevo escenario de la ciudad Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda	229
Hacer ciudad y el inminente conflicto para la sustentabilidad Stephanie Weiss Müller	247
La situación de los servicios de agua para consumo humano en las ciudades bolivianas María del Carmen Ledo García	265
El transporte público urbano en Bolivia Freddy Koch	287
Abstracts	317
Siglas y acrónimos	323

Presentación

este libro es resultado de la sinergia entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia y el Instituto Boliviano de Urbanismo (IBU). Tiene como objeto aportar a la discusión sobre lo urbano y la urbanización en el país, buscando articular a actores individuales y colectivos para promover el análisis, debate y socialización de conocimientos relativos a la gestión democrática, inclusiva, integral e intercultural de las ciudades del Estado Plurinacional de Bolivia.

Se inspira en la creciente importancia del tema en la agenda de los países de la región y de las agencias internacionales de apoyo al desarrollo. Coincide con los compromisos establecidos por los Estados con la Nueva Agenda Urbana mundial del año 2016, pero sobre todo con el reconocimiento del carácter predominantemente urbano de Bolivia, que supone la emergencia de nuevos problemas y, por tanto, la necesidad de formular renovadas respuestas a una situación que, fruto de la reconfiguración continua de las ciudades, su entorno territorial y el COVID-19, ha cambiado y muta constantemente.

Lo urbano y la urbanización en Bolivia: problemáticas y desafíos congrega un conjunto de aportes de destacados investigadores sociales y expertos en la temática. Problematiza el estado de situación de la reconfiguración urbana, los conflictos ambientales de acceso a los servicios básicos, de agua, vivienda y transporte que ponen en crisis la sostenibilidad de las ciudades. Revisa y analiza las prácticas de gobierno, planificación y de la gestión de las políticas públicas, buscando reflexionar en torno a las patologías e irregularidades en las que se encuentran. Considera el contexto de la pandemia del COVID-19 para mirar la situación de exclusión y/o exclusividad en la gestión de las ciudades por condición social y género, entre otros asuntos. Sobresale la inclusión de temas poco trabajados con anterioridad, como la financiarización, la irregularidad en los procesos edificatorios, el urbanismo táctico, la multilocalidad, el derecho urbanístico y la propiedad del suelo, entre otros.

En ese sentido, esta publicación propone mirar el escenario de lo urbano y la urbanización desde una perspectiva nueva e integral. Los desafíos son de orden

estructural y de atención a las circunstancias globales de transformación de las condiciones de vida: el cambio climático y la revolución tecnológica y del conocimiento.

Con este cometido, la entrega de este libro es un ejercicio de construcción de una red de vinculación entre actores (analistas, expertos y ciudadanía), para revisar la situación de las ciudades y, a través de la gestión de información, sensibilizar y orientar a los tomadores de decisiones para una mejor gestión estratégica de nuestras ciudades.

Sabemos que el esfuerzo es colectivo y supone un mayor trabajo de incidencia para generar mayores espacios de encuentro y diálogo en torno a esta problemática. En esta oportunidad, corresponde al PNUD y el IBU agradecer de manera muy particular a todas y todos los que, mediante la entrega de sus trabajos y conocimientos, han contribuido en la confección, armado y concreción de esta iniciativa, que estamos seguros impactará en el enriquecimiento del debate público.

Dennis Funes
Representante Residente a.i.
del PNUD en Bolivia

Manolo Bellott
Presidente del IBU

Introducción

Bolivia, en la década de 1980, cruzó el umbral urbano, modificó las características de la población y reconfiguró los territorios haciendo protagonistas a las ciudades. Según el censo de población y vivienda del año 2012, la población urbana alcanzó casi el 70 % y se espera que para el próximo censo se encuentre alrededor del 80 %. Aunque existe un bono demográfico importante, el crecimiento físico de las ciudades superó ampliamente los crecimientos intercensales y se puede hablar de urbes que han multiplicado sus huellas urbanas a través de la ocupación informal, de baja densidad, monofuncional, gestionada por un dinámico mercado de suelo especulativo poco conocido, cuyo patrón representaría casi el 83 % (Espinoza y Fort, 2020) de las ciudades bolivianas, coincidente con el 83 % también de empleo informal al 2021 (OIT, 2022).

Estos hechos configuran un escenario urbano con altos niveles de diferencia socioespacial, baja productividad y elevados índices de necesidades básicas insatisfechas, así como efectos negativos ambientales y claros impactos del cambio climático. Aunque los gobiernos municipales son los principales responsables de la gestión de las ciudades, la institucionalidad alrededor de la planificación y gestión urbana sostenible es muy reducida, como reducidas son las capacidades de estas instancias para generar recursos económicos, administrar sus territorios, así como para aprovechar sus condiciones de aglomeración, situación y flujo comercial para mejorar sus condiciones desde la perspectiva del interés colectivo sobre el individual, más aún, en una situación de pandemia y una necesaria actualización de los modelos de gobernanza decisional.

Por el contrario, la respuesta estatal más importante alrededor de lo urbano y la urbanización se centra todavía en medidas no estructurales, como la regularización o legalización de asentamientos humanos y edificaciones irregulares sobre áreas en riesgo, ampliación de perímetros urbanos, y también, la erección de “obras estrella” poco integradas a esquemas de planificación urbana, las cuales en muchos casos son, desde sus enfoques, metodologías e instrumentos, obsoletas. No obstante, la comprensión de los fenómenos urbanos bolivianos, el tratamiento de estos, así como la generación de respuestas efectivas

alrededor no han sido suficientes y, más bien, la problemática parece haberse profundizado y demandar la incorporación de dimensiones en algún sentido innovadoras.

Es por esta razón que el PNUD y el IBU han decidido sumarse al debate alrededor de la reconfiguración de las ciudades, esto es, de lo urbano y la urbanización desde diversas aristas. El interés fundamental de esta alianza es entregar insumos analíticos al abordaje de la temática con la idea de abrir la deliberación pública en torno a los desafíos de la gobernanza de las ciudades en el nuevo contexto que Bolivia y la región latinoamericana enfrentan. Por tanto, este libro denominado *Lo urbano y la urbanización en Bolivia: problemáticas y desafíos* reflexiona y debate sobre las diversas dimensiones de lo urbano, buscando profundizar temas que atañen y dejan ver los principales problemas y desafíos de las ciudades del país.

Esta publicación contiene trece trabajos cuyos temas han sido elegidos tomando en cuenta su actual vigencia y la necesidad de poner en discusión problemas o fenómenos poco revisados por los estudios urbanos. Se divide en cuatro partes, de las cuales, la primera hace referencia a la “cuestión urbana” en Bolivia y el nuevo protagonismo que ha adquirido la ciudad al momento de pensar y buscar soluciones a los asuntos urbanos. El “estado de arte” que se presenta busca ofrecer una síntesis de los avances y desafíos que, desde distintas aristas, han desarrollado la temática. La segunda mira la situación institucional de la gestión de lo urbano, esto es, el sistema de gobierno, la planificación y la movilización de recursos financieros, para abordar, en la tercera parte, las condiciones actuales del proceso de urbanización y el impacto que tuvo el estallido del COVID-19 en ello. Finalmente, en la cuarta parte, se reflexiona acerca de los conflictos ambientales y de urbanización de un escenario ampliamente informal, al cual el Estado aún no ha prestado suficiente atención. Adicionalmente, se incorporaron dos trabajos de países de la región, cuya situación es similar a la boliviana, puesto que, en el desarrollo del análisis comparado, se pretende orientar y fortalecer la reflexión a partir de las lecciones de estas perspectivas y experiencias.

En la revisión del estado del debate temático, en la primera parte, interesó remarcar la actual efervescencia a raíz de la renovada atención prestada por el Gobierno central y los organismos internacionales en torno a las desigualdades, la inclusión y las preocupaciones medioambientales en la configuración de las ciudades. Asimismo, se realiza la identificación de los espacios de producción de conocimiento, la participación de las distintas instancias del Gobierno y, sobre todo, la agenda de investigación hacia adelante. Respecto al abordaje de la institucionalidad urbana, se revisan asuntos como el balance de la planificación

urbana y su evolución, el estado de situación de la institucionalidad, abordando diversas problemáticas como la propiedad de la tierra, la irregularidad en la gestión de esta, las respuestas a través de las “amnistías” urbanas que caracterizan nuestras ciudades, etc.

La segunda parte inicia con la revisión y análisis de las prácticas de la planificación urbanística y su institucionalidad en el país, estudiando los principales instrumentos de planificación y su aplicación desde 1940, a través de un recorrido que culmina en la actualidad y mediante el paso por cinco etapas. Cada etapa incluye los instrumentos y prácticas que la han caracterizado, observando críticamente los resultados. El texto afirma que, pese a la existencia de diferentes herramientas para la planificación de las ciudades y los territorios, es finalmente el mercado libre y desregulado el principal ordenador y configurador de ciudades predominantemente informales.

Sobre la propiedad, y desde la perspectiva del derecho urbanístico, el libro revisa la institucionalidad del dominio del suelo urbano y la función social que la condiciona. Reflexiona acerca de la contemporaneidad de estos principios y, a través de ejemplos concretos, concluye que otro de los grandes problemas que caracterizan al país es la débil institucionalidad alrededor de lo urbano y, particularmente, la propiedad del suelo, recurso de permanente disputa.

En el mismo camino, otro de los temas críticos en la gestión de las ciudades que aborda es la irregularidad urbana. A través de una revisión crítica y técnica de los procesos de regularización de edificaciones fuera de norma para el caso de Cochabamba, pone en el tapete el mecanismo de gestión urbana más usado por ese gobierno municipal, pero también el resto del país, como una suerte de reconocimiento al fracaso de la planificación, gestión y control urbano. Afirma que la irregularidad alcanzó un grado de normalidad tal que la regularización ya no representa una solución excepcional al problema, sino que se ha convertido en uno de los principales dispositivos de promoción de irregularidad urbana y mecanismo de generación de recursos económicos para los gobiernos municipales.

La tercera parte propone dos subtemas, el proceso de urbanización y el COVID-19. En el primer subtema, se ofrece información y reflexiones sobre el rol de la plusvalía y la expansión de las ciudades -quizás el principal fenómeno urbano en el país-, así como de la vivienda y la diferenciación socioespacial y de género que caracterizarían a las ciudades; seguido del rol de las ciudades de frontera y sus dinámicas, conectadas más con otros territorios. Inmediatamente después, al interior del segundo subtema, los capítulos centran su mirada en el fenómeno

de la multilocalidad y su expresión en la ciudad como una estrategia para “librarse” del COVID-19; seguido de un texto que, aunque muestra la situación de centros urbanos peruanos y la producción de ciudad en situaciones de alta desigualdad socioterritorial y el COVID-19, indirectamente muestra también la situación de nuestras ciudades.

En ese camino, “El rol de la plusvalía y la financiarización de la desenfrenada expansión urbana” describe quizás el fenómeno urbano más importante de la actualidad boliviana: la extensión de las huellas urbanas impulsadas por la financiarización de los procesos de producción de suelo urbano y determinadas políticas públicas. El objeto de esta expansión, según el autor, no sería más habilitar suelo para vivienda, sino apostar a la generación segura de plusvalías a partir de la inversión en el sector inmobiliario. El texto dilucida el núcleo del fenómeno urbano boliviano actual, el mercado de suelo libre y sin función social, quizás el principal dispositivo de generación de riqueza.

Sobre las condiciones de diferenciación socioespacial y exclusión de género, propone un debate respecto a la relación entre los procesos de urbanización que confluyen en la estructuración de la ciudad para la exclusividad y la construcción de ciudadanías polarizadas, dilucida el proceso de fragmentación del espacio urbano y la ruptura de lazos territoriales de encuentro social y de afianzamiento de una cultura identitaria relacional en el proceso de construcción de nuestras ciudades.

El título “Ciudades de frontera: casos de las tierras bajas bolivianas” expone las características generales y diferentes particularidades de las conurbaciones o sistemas urbanos binacionales, regiones y complejos urbanos transfronterizos de siete ciudades de tierras bajas. Su importancia radica en la particularidad del tema, raramente abordado por los estudios urbanos bolivianos, y el análisis de las dimensiones socioespaciales, económicas, simbólicas y geopolíticas compartidas y diferenciadas de determinadas ciudades en el contacto con otros países.

El ensayo denominado “Multilocalidad urbano-rural en el contexto de la pandemia COVID-19 (...)” revisa uno de los fenómenos urbano-rurales quizás más bolivianos, la multilocalidad. Esclarece la relación entre el éxodo urbano-rural durante la pandemia y los dispositivos culturales y sociales que posibilitan los procesos migratorios y de ocupación de las zonas andinas bolivianas a través de la multilocalidad. La importancia del tema radica en que este concepto permite entender las lógicas que han hecho posible la migración del campo a las áreas urbanas las últimas décadas, así como los dispositivos culturales y sociales que posibilitan una rápida migración de retorno y hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. El ensayo pone en cuestión el carácter predominantemente urbano de Bolivia.

El artículo que mira la situación de Perú, en un intento de relación comparada con Bolivia, reflexiona desde dos casos de estudio las desigualdades socioterritoriales en la producción del espacio urbano y su relación con la pandemia del COVID-19. El texto deja ver las particularidades de procesos de urbanización y sus efectos en el acceso a servicios básicos y las respuestas ineficientes de la planificación y la institucionalidad alrededor.

La cuarta parte, dirigida a mirar el nuevo escenario y los conflictos urbanos, propone pensar primero en la tesis de las plataformas informáticas como nuevo escenario de relación en las ciudades; luego, las condiciones ambientales de las urbes junto con la situación del acceso a servicios básicos, resultado de importantes niveles de autogestión, y al transporte público urbano muestran el nuevo escenario y el conflicto y crisis de nuestras ciudades.

De forma precisa, el nuevo escenario urbano latinoamericano desde la perspectiva de la reconfiguración de los ámbitos sociales, económicos y culturales, pero, sobre todo, tecnológicos, propone el reemplazo del espacio público y las relaciones sociales por las plataformas virtuales e internet. Se trata de una visión contemporánea en la que la tecnología crece exponencialmente y revoluciona la vida urbana y la cotidianeidad mediante la virtualidad, situación que hasta antes de esta pandemia en Bolivia y en varios países de la región había sido todavía una alternativa más centrada en el esparcimiento.

El texto que aborda la crítica problemática ambiental reconoce que el conflicto para la sustentabilidad está vigente en el hacer ciudad, como también en las áreas rurales, por los rápidos y preocupantes impactos provocados por el cambio de uso de suelos, quemas, incendios forestales, exploración y extracción de hidrocarburos, actividad minera, entre otras causas. Afirma que, en el acelerado proceso de urbanización, la principal fuente de emisiones de Gases de Efecto Invernadero es el cambio de uso de suelos para fines urbanos.

Sobre la situación de los servicios de agua para consumo humano en las ciudades bolivianas, el artículo, a través del caso de dos ciudades metropolitanas, reflexiona cómo la respuesta autogestionaria de los hogares que no tienen acceso al servicio de la red pública de agua potable permite a los hogares satisfacer las necesidades básicas de la vivienda y lograr lazos de comunidad importantes. El texto revisa la problemática del agua y del desarrollo en las ciudades del país, acentuando en la autoproducción de los servicios de agua y otros, en una suerte de ejemplo de la mayoría de las ciudades bolivianas, cuyos servicios e infraestructuras son productos de la autogestión y ayuda mutua.

El último artículo revisa la problemática del transporte urbano público y su institucionalidad desde una perspectiva contextual y técnica. Pone atención al

incremento descontrolado, pasivo y constante del parque vehicular y el alto nivel de motorización de las ciudades; la congestión vehicular cada día mayor, así como al impacto en la contaminación atmosférica, los accidentes de tránsito y la reducción de espacio público. Observa también la relevante, pero poco efectiva respuesta del Estado, mediante distintos planes y proyectos desarrollados principalmente para ciudades capitales.

A través de estos trece capítulos, el PNUD y el IBU quieren ofrecer una perspectiva amplia y plural de la situación urbana expuesta en cada uno de estos trabajos. La meta es contribuir al desarrollo del conocimiento y al debate democrático alrededor de las ciudades, sus problemas, desafíos y opciones de cambio.

Referencias

Espinoza, A. y Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima: GRADE, ADI.

OIT (2022). *Caracterización de mujeres cuentapropistas informales en Bolivia*. Estudio comprensivo. Oficina de la OIT para los Países Andinos.

La cuestión urbana

La cuestión urbana: de la invisibilidad al centro de la agenda pública

Patricia Urquieta Crespo¹

en el presente artículo² se plantea que la producción de conocimiento científico sobre lo urbano en nuestro país estuvo caracterizada por la dispersión y fragmentación hasta la última década, en la que se ha dado una efervescencia de la temática urbana en un contexto marcado principalmente por tres elementos importantes: la construcción y socialización de una Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades (PNDIC) emanada desde el Gobierno central, por la agenda de organismos internacionales que priorizan la cuestión urbana con énfasis en las desigualdades, la inclusión y las preocupaciones medioambientales, y por la creación en 2020 de un ente aglutinador, como es el Instituto Boliviano de Urbanismo, que se propone abarcar la cuestión urbana en sus múltiples dimensiones y aportar a la consolidación de una comunidad académica nacional especializada en estudios urbanos.

Así, el artículo se divide en cuatro acápite. La primera parte reflexiona respecto de la investigación urbana en el país y las problemáticas de investigación desde los años 70 hasta la actualidad. El segundo acápite se refiere a los espacios de producción de conocimiento sobre lo urbano: universitarios, de organizaciones

-
1. Especialista en temas urbanos, docente investigadora del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA), coordinadora de la Maestría en Estudios Sociales Urbanos y Desarrollo de esta institución.
 2. Gran parte del presente artículo fue publicado como el capítulo correspondiente a Bolivia en el libro *La cuestión urbana en la región andina. Miradas sobre la investigación y la formación* (IRD/IFEA/CNRS/PUCE), que incluye además contribuciones de Ecuador, Colombia y Perú y que fue presentado en Hábitat III en octubre de 2016 en Quito, Ecuador.
<http://www.ifea.org.pe/libreria/hors-collection/pdf/cuestion-urbana-region-andina.pdf>.

no gubernamentales y colectivos activistas y de promoción cultural. En un tercer acápite se describe la participación de las distintas instancias de gobierno y, por último, se perfilan los principales temas de la agenda de investigación urbana hacia adelante.

I. La investigación sobre la cuestión urbana en el país

Problemáticas de investigación de 1970 a 2000

La primera referencia clave sobre la investigación urbana en Bolivia se encuentra en el capítulo que Godofredo Sandoval escribió para el libro *Investigación urbana en el área andina* (Carrión, 1988). Allí se muestra que la producción más constante hasta entonces provenía de la arquitectura y que la variedad temática sobre lo urbano estaba ya presente. Las tendencias de la investigación urbana en el ámbito de las ciencias sociales estaban marcadas por la acelerada urbanización vivida en los años 80 y sus consecuentes procesos de poblamiento desproporcionado en ciertas regiones. Sandoval encontró que entre 1952 y 1970 la producción estuvo relacionada con la diversificación económica y el crecimiento urbano; entre 1971 y 1980, con los movimientos migratorios y el modelo modernizador; entre 1981 y 1985, con la crisis económica, su impacto en la democracia y la consecuente crisis urbana, y entre 1986 y 1991, con la estabilización económica, la democracia y la persistente crisis urbana. Si bien en esta última etapa está ya presente el análisis del impacto causado por las medidas de ajuste económico decretadas en 1985 para frenar la hiperinflación, los efectos de la llamada urbanización neoliberal aparecerán en las investigaciones recién a partir de 1990 (Sandoval, en Urquieta, 2016).

La presencia de Manuel Castells en Bolivia en 1985, que dio lugar a la publicación *Crisis urbana, Estado y participación popular* (coordinada por Solares, 1988), junto a publicaciones del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) –Schoop, 1981; Calderón, 1984; Albó, Greaves y Sandoval, 1981, 1982, 1983 y 1987– y un estudio iniciático sobre la ciudad de El Alto (Sandoval y Sostres, 1989) constituyen las referencias más importantes de los años 80. Sin embargo, la urgencia de formular o reformular los marcos conceptuales para el medio urbano a la que se refería Carrión (1988), en el caso de Bolivia, no fue respondida; las limitaciones teóricas de la investigación no permitieron que los estudios urbanos realizados en esta década se convirtieran en un eje de la sociología boliviana (Poupeau, 2009).

En los años 1990, se publicaron monografías descriptivas sobre comunidades rurales y pequeñas municipalidades, así como estudios sobre regiones y ciudades fuera del eje central (Sandoval, 2003, en Gallardo y Tenorio, 2008). Destacaron

abordajes desde las ciencias sociales como *Espacio urbano y dinámica étnica. La Paz en el siglo XIX* (Barragán, 1990) y *El Gran Poder, fiesta del aymara urbano* (Albó y Preiswerk, 1991) que abrieron el campo hacia nuevas temáticas que incluían las prácticas culturales. Con el apoyo de la cooperación holandesa, se publicó *Ciudad y territorio, construcción del espacio nacional* de Cuadros (1994) y en 1996 el crecimiento de las ciudades intermedias y su articulación con las comunidades campesinas fue tema de estudio del sociólogo indigenista Félix Patzi. El Programa de Apoyo al Desarrollo Urbano Municipal (Padum) –creado en 1989 y financiado por el BID– tuvo una fuerte presencia durante los años 1990, apoyó investigaciones sobre la competitividad del área metropolitana de La Paz, la metropolización, la economía urbana y las tendencias demográficas (Urquidí, 1994, en Gallardo y Tenorio, 2008), lo mismo que la elaboración de la *Estrategia habitacional para la ciudad de La Paz*, realizada por Sánchez en 1995, quien junto a Cajías y Uzín en el mismo año publicó *Desarrollo urbano. Programa de habilitación de tierras para vivienda popular* (en Gallardo y Tenorio, 2008). En 1999, la *Revista Temas en la Crisis* N° 56 dio lugar al primer debate sobre “La metropolización en Bolivia” (Seoane y Urquizu, 1999), tema que será materia de varias publicaciones en adelante³.

La obra *Memoria de las ciudades, bibliografía urbana de Bolivia de los años 1952-1991* de Sandoval y Ayllón, publicada en 1992, es la primera sistematización de la producción bibliográfica sobre la temática urbana con enfoque en ciencias sociales, que es actualizada a 2002 en la ponencia presentada por Sandoval en el III Congreso Nacional de Sociología con el título “Tendencias de la investigación sociológica urbana en Bolivia: 1952-2002” (Sandoval, 2002). Otra fuente para conocer las tendencias que siguió la indagación sobre las dinámicas urbanas en perspectiva social es el estado del arte de la investigación con enfoque en la construcción del espacio regional paceño elaborado por Gallardo y Tenorio en 2008 y que se engloba en siete ejes temáticos con distintos grados de desarrollo: dinámica demográfica, territorio y región, metropolización, vulnerabilidad y riesgos, servicios básicos, equipamiento e infraestructura y vivienda y hábitat. Sin embargo, como los prologuistas resumen: “Un apunte central del trabajo es que, mientras conceptualmente el espacio es concebido como una construcción social, las investigaciones se realizan casi exclusivamente desde la perspectiva de la planificación y gestión urbanas” (p. 16).

En Cochabamba, entre 1990 y 2000, destacan las publicaciones del Instituto de Estudios Socio Económicos (IESE); del Centro de Planificación y Gestión (Ceplag) (Ledo, 2005) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), con investigaciones

3. Principalmente Blanco (2010, 2011, 2016); Solares (2011), Barrientos (2012), Urquieta (2017) y el Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia del año 2015, del Programa de Naciones Unidas: *El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización* (PNUD, 2015).

sobre migración y estudios sobre las zonas periurbanas; de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UMSS, con investigaciones sobre las representaciones sociales de ser joven en la zona sur de la ciudad: *Aquí somos de todas partes: narrativas juveniles desde el sud. Territorios e identidades* (Quintanilla y Delgadillo, 2009).

Con base en fuentes hemerográficas, el Centro de Documentación e Información Bolivia (Cedib), desde 2010 realiza un monitoreo de los conflictos relacionados con el suelo. Entre sus investigaciones más relevantes, se encuentran temas relacionados a la situación de los indígenas en la ciudad: *Ser indígena en la ciudad, Cuadernos de estudios sociales urbanos Villa Libre N° 3*, 2008; *Indígenas urbanos. Tres ensayos sobre su presencia y derechos en Bolivia* (Miranda, Roca y Vigabriel, 2015).

Tendencias de la investigación urbana a partir del año 2000

En 2000, *La política en las calles: política, urbanización y desarrollo*, de F. Calderón y A. Szmukler, aborda la cuestión urbana desde consideraciones históricas, vinculándolas con la reestructuración económico social, la modernización y tecnocracia, la estructura urbana y la relación de la democracia con lo urbano para desarrollar la noción de la política en las calles como expresión social del conflicto, o el conflicto como expresión de la política llevada a las calles.

El Programa para la Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), que marcó la agenda de investigación en el país, con casi un centenar de publicaciones sobre la problemática urbana aportó desde cuatro grandes líneas de investigación: i) características de la apropiación espacial, ii) dinámica social, económica y política, iii) procesos de construcción simbólica e identitaria, y iv) política pública en y para contextos urbanos. En el número 38 de la *Revista Tinkazos*, Antequera (2015) da cuenta de la contribución que significa este conjunto de investigaciones para el análisis del país y su contexto urbano desde la perspectiva de los diversos grupos sociales y sus formas de apropiación del territorio.

En su propósito de cualificar la investigación en el campo de las ciencias sociales, el PIEB además promovió trabajos de carácter metodológico, entre ellos, *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social* de Mazurek (2006 y reeditado en 2012), que se convierte en un texto clave porque brinda las herramientas teórico-metodológicas que permiten enmarcar, desde la comprensión y aplicación de las nociones de espacio y territorio, el estudio de las problemáticas urbanas. Su enfoque multidimensional deja establecido también que lo urbano, por su complejidad, requiere ser abordado de manera multidisciplinar.

En relación con la dinámica social, económica y política, Sandoval et al. (2003) en *Santa Cruz: economía y poder, 1952-1993* y Peña y Jordán (2006) en *Ser cruceño*

en octubre. Una aproximación al proceso de construcción de la identidad cruceña a partir de la crisis de octubre de 2003 analizaron “los procesos de crecimiento urbano [que] van acompañados por la constitución de élites locales que a lo largo de décadas han ido acumulando recursos económicos que les han permitido detentar el poder político local o regional” (Antequera, 2015: 155).

Por su parte, algunas publicaciones sobre la problemática de suelo y vivienda, A *la conquista de un lote. Estrategias populares de acceso a la tierra urbana*, de Achi y Delgado (2007), y *Casa aunque en la punta del cerro. Vivienda y desarrollo de la ciudad de El Alto*, de Durán, Arias y Rodríguez (2007), explican las dificultades que enfrentan las familias luego de “conquistar un lote” para lograr una vivienda propia.

En Cochabamba, Rodríguez *et al.* (2009) en *Vivir divididos. Fragmentación urbana y segmentación social en Cochabamba* analizaron las transformaciones del espacio público en esta ciudad a partir de las percepciones, visiones y prácticas de la juventud de clase media-alta de la zona norte. En *Nudos SURurbanos. Integración y exclusión sociocultural en la Zona Sur de Cochabamba*, Mejía *et al.* (2009) reflexionaron sobre la fragmentación social y espacial de la ciudad y sobre el “desarrollo” de las ciudades.

Analizando las tendencias en la investigación urbana en el país, Poupeau (2009) planteó que a partir del año 2000 esta experimentó un renacimiento debido a la confluencia de tres factores:

(...) [la] influencia de la antropología de lengua inglesa, de disciplinas como la Historia y la Geografía que han permitido una aprehensión más distanciada y a la vez más rigurosa de las temáticas urbanas, pero también de la actualidad política de los movimientos sociales en las ciudades de La Paz, El Alto y Cochabamba, que han puesto a los “jóvenes” y a los barrios “periurbanos” en el centro de la “cuestión social”. (pp. 366-367)

Por su elevadísima tasa de crecimiento anual (9 %), la ciudad de El Alto cobró una creciente visibilidad demográfica y espacial, pero también política, al convertirse en el punto neurálgico de las reivindicaciones indigenistas y de la protesta. La proliferación de estudios y publicaciones sobre El Alto después de la Guerra del Gas ocurrida en 2003 mostró que la visibilización de esta ciudad como agente directo de la acción política innovó la investigación urbana del país.

La influencia de la antropología anglosajona (Gill, 2000; Lazar, 2008 y otros) en publicaciones que aparecen a partir del año 2000 mostró un interés por entender la complejidad de los procesos sociales, políticos y económicos que se viven en la ciudad del El Alto. Sobre esta ciudad, J. M. Arbona aporta varios trabajos que analizan la dinámica social y política vinculada a la cuestión urbana, algunos títulos son: *Ver y hacer política en El Alto: capacidades políticas y actividades económicas* (2003), *Apuntes sobre la historia de un “espacio vacío”: El Alto en la región*

metropolitana de La Paz (2009), “Eso es ser pobre e indio en este país”. *Repercusiones urbanas e implicaciones sociales de la discriminación y la exclusión: lecciones de El Alto, Bolivia* (2008), *Ciudadanía política callejera: articulación de múltiples espacios y tiempos políticos en La Ceja de El Alto* (2011).

Por otro lado, fruto de la expansión urbana y la transformación física de las ciudades causada por el boom económico que vivió el país a partir de 2006 debido al precio de las materias primas, el mercado inmobiliario se convirtió en un tema de investigación y debate (Rivera y Jaúregui, 2013). En 2010, en Cochabamba, hubo una reorientación en los estudios dirigidos por ONG como Ciudadanía y Amibe (Asociación de Migrantes Bolivia España), que trabajaron temas de género, migración e inseguridad ciudadana, así como de metropolización, un ejemplo es *La larga marcha de los cochabambinos. De la Villa de Oropesa a la metropolización* (Solares, 2011).

Entre 2014 y 2018, el Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la UMSS llevó a cabo sendas investigaciones sobre inseguridad ciudadana en la región metropolitana, abordando la temática de la violencia y las estrategias y percepciones del miedo: *Violencia e inseguridad ciudadana en la región metropolitana de Cochabamba* (Ramírez y Camacho, comp., 2016) y *Desnudando realidades. Juventud, género, violencia y vida cotidiana* (Saavedra, comp., 2018).

Una sistematización exhaustiva sobre la investigación y la formación en temas urbanos en Bolivia se publicó en 2016 (Urquieta, 2016) como parte de una reflexión regional preparada para su discusión en el contexto de la reunión Hábitat III celebrada en Quito, Ecuador. Allí se cita una parte importante de la producción nacional sobre la temática urbana, se analizan las principales tendencias y temas de indagación, y el grado de constitución del campo temático urbano y de su comunidad científica.

También en 2016, Carlos Blanco, sociólogo estudioso del tema metropolitano, en *Detrás de las metrópolis, contexto de las metrópolis bolivianas*, además de realizar un estado de situación de estos conglomerados urbanos, reflexiona sobre la necesidad y los desafíos de la institucionalización metropolitana. Poco después, se publica *Dilemas de la metropolización. Procesos urbanos en Europa y Bolivia* (Urquieta, coord., 2017), una compilación de aportes de académicos bolivianos e italianos que intenta poner en diálogo diferentes reflexiones sobre la realidad metropolitana desde diversos contextos y territorios, para alimentar la discusión intermitente sobre la metropolización, carente de voluntad política y, por eso mismo, pendiente de normativa en el país. Un poco antes, en 2015, aparece la temática de los niños y niñas en la ciudad, M. Serrano publica *Habitar y transitar la ciudad: percepciones y experiencias de los niños y niñas sobre la ciudad de La Paz*, hasta hoy una de las pocas referencias al respecto.

Emergencia urbana. Urbanización y libre mercado en Bolivia (Torrice, 2017) analiza el proceso de urbanización del país, en paralelo al desarrollo capitalista, desde la segunda mitad del siglo XX. Se trata de un texto clave que describe los rasgos particulares del proceso de urbanización boliviano y se refiere a una “urbanización neoliberal” producto del fenómeno de desruralización ocurrido a fines de los años 80 y los 90, cuando la institucionalidad y las políticas públicas se pusieron al servicio del libre mercado.

Entre las últimas aportaciones, y en el contexto de la Maestría Científica en Investigación en Ciencias Sociales, diseñada por el Programa Universitario de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Simón (PUICS-UMSS), se publica en 2020 *Cotidianidades urbanas. Vida cotidiana, hábitat social y derecho a la ciudad: prácticas y narrativas de barrios beneficiados con viviendas sociales en el área urbana de Cochabamba*, tesis de Gualberto Rodríguez. La temática abordada no marca una nueva tendencia, sino más bien profundiza el análisis de la problemática urbana habitacional desde un enfoque de desigualdad social, a la luz de las políticas recientes de mejoramiento de vivienda, y ratifica la necesidad de comprender cómo operan las lógicas y estrategias de organización y participación de los actores sociales para mejorar sus condiciones de vida. También operando desde el análisis de las desigualdades, en este caso socioecológicas, el libro *¿Somos nosotros mismos? Desigualdades socioecológicas y urbanización en la cuenca del río Katari* de Carlos Revilla, publicado en 2021, refleja la incorporación franca de aspectos ambientales en la investigación de la cuestión urbana.

II. Espacios de producción de investigación sobre lo urbano: academia, organizaciones y colectivos

La producción de conocimiento sobre lo urbano en nuestro país se desarrolla desde tres ámbitos principalmente: la academia, las organizaciones no gubernamentales y los colectivos activistas.

Investigación urbana en el ámbito académico

Es posible ubicar las investigaciones pioneras sobre la cuestión urbana en el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres), fundado en Cochabamba por el sociólogo Fernando Calderón en 1978. Con énfasis y enfoque socioeconómico, incluyó en su agenda la reflexión alrededor de temáticas económicas y sociológicas desde la ciudad, abordando estudios sobre urbanización y desarrollo (1981), urbanización y etnicidad (1984), “La Cancha”, feria campesina (Calderón y Rivera, 1984), ciudades pequeñas e intermedias (1986), gobiernos locales en ciudades intermedias (1990), transporte urbano y municipio:

agua y basura (1991), problemas urbanos en Cochabamba (1993), vivienda en Cochabamba (1995), soluciones habitacionales (1997-1998), políticas urbanas (1999), mercado de suelo urbano en Cochabamba (2012) y mercado inmobiliario en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (2013), y estudios metropolitanos sobre Cochabamba (2014).

Otro espacio de investigación académica en Cochabamba es el Instituto de Investigaciones de Arquitectura y Ciencias del Hábitat (IIACH), cuyo trabajo se realiza alrededor de cinco líneas de investigación: cultura, identidad y patrimonio; asentamientos humanos, medioambiente y cambio climático; gobernanza y desarrollo; energía y vivienda, y tecnología y desarrollo. Por su parte, el Ceplag, un centro especializado en demografía y desarrollo local, realiza su trabajo alrededor de planificación del desarrollo, migración, derecho al agua y otros; luego de un proceso de consulta realizado en 1999 a investigadores, líderes de opinión y directivos de instituciones con afinidad temática, sus cuatro líneas de investigación son: gestión pública descentralizada, producción y empleo, desarrollo humano y equidad social, y gestión del medioambiente. El Centro de Estudios de Población (CEP) de la UMSS es otro espacio académico que realiza investigación desde una perspectiva cuantitativa, con un equipo estable cuyos miembros más prolíficos son: J. Veizaga, K. Quillaguamán y S. Jiménez. Importantes aportes al conocimiento de la realidad urbana de Cochabamba giran alrededor de temas como segregación socioespacial (2001), dinámicas de los mercados inmobiliarios (2015), mercado inmobiliario habitacional y exclusión residencial en el área metropolitana de Cochabamba (2016), reflexiones de los resultados del Censo de Población y Vivienda (2017), movilidad y seguridad (2017), con aportes de J. Cabrera y F. Koch, entre otros.

La Sociedad de Estudios Urbano Regionales (SEUR) y la Red de Estudios Territoriales (Red-T) publicaron en 2013 *Apre(he)nder territorios: revista de reflexión y estudios territoriales*. En 2014, SEUR y el Colegio de Arquitectos de Cochabamba (CAC) produjeron *Instrumentos de gestión del suelo: propuestas para la gestión urbana metropolitana, a partir del nuevo marco legal de metropolización*.

Por su parte, el Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo (CIAU) de la Universidad Privada de Bolivia, sede Cochabamba, aunque existe desde 2010, cobró gran dinamismo desde 2017 con la incorporación de Juan Cabrera, quien aportó sendas investigaciones, individualmente y en coautoría, sobre planificación del territorio, vialidad, transporte y movilidad; lo mismo que estudios sobre el uso de la bicicleta y movilidad inclusiva en Cochabamba. Otra línea de trabajo es la metropolización, la experiencia de Kanata y el mercado inmobiliario en el área metropolitana de Cochabamba. En 2018, se suma la temática del agua: *Fragmentación urbana por medio de redes de agua: el caso de Cochabamba* (Cabrera, 2018a), y se conoce el primer aporte desde el derecho urbanístico: *Lo*

urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia (Cabrera, 2018b). Una de las pocas publicaciones que incluye mediciones del impacto de la pandemia por COVID-19 es el trabajo de Weiss y Molina (2020): *Reflexiones sobre los efectos de la cuarentena sobre la calidad del aire en las áreas urbanas de Bolivia*. El artículo de Cabrera y Escobar (2021), “El devenir del sistema de ciudades en Bolivia: de 1900 a 2012”, constituye el más reciente aporte de este centro de investigaciones.

En La Paz, el Instituto de Investigaciones y Posgrado (IIP) dependiente de la Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño Urbano (Faadu) de la UMSA, creado en 1984, trabaja en líneas de investigación referidas a ordenamiento territorial, patrimonio urbano, arquitectura en tierra y arte precolombino y colonial. Además de elaborar proyectos de investigación, ofrece servicios relacionados con las necesidades urbanísticas y de equipamiento de la ciudad de La Paz y realiza diagnósticos relacionados con el patrimonio edificado.

El PIEB, como ya se mencionó, representa uno de los espacios más importantes del país, dedicado a la producción de investigaciones sobre la problemática urbana. En 16 años, desde 1998 hasta 2014, contribuyó con 90 estudios al conocimiento de los espacios urbanos del país desde “distintos problemas y preocupaciones relacionados con el desarrollo urbano, las condiciones de vida de los habitantes de diferentes espacios territoriales, las condiciones de habitabilidad y la convivencia en contextos dinámicos y cambiantes” (Antequera, 2015: 152).

Más recientemente, desde 2007, el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) desarrolla una agenda de formación, investigación e interacción social alrededor de la cuestión urbana. En 2008, producto de un intercambio entre investigadores nacionales e internacionales se construyó un “estado del arte” sobre la investigación urbana, publicado como *Estudios Urbanos: en la encrucijada de la interdisciplinariedad* (Wanderley, 2008), en el que se enfatiza la pertinencia del enfoque interdisciplinario para la construcción del conocimiento sobre las realidades urbanas; se interroga sobre los factores de crecimiento urbano, los patrones de urbanización y los retos de la planificación en las ciudades bolivianas. Más tarde, en la publicación *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía* (Urquieta, 2011), resultado de un debate internacional sobre la cuestión urbana, se analizan problemas comunes a las distintas ciudades latinoamericanas que derivan de la urbanización de la pobreza, la informalización de la economía, la exclusión social, la segregación socioespacial, la desigualdad en el acceso a bienes y servicios, entre otros.

Entre 2011 y 2016, la agenda de trabajo sobre la temática urbana en CIDES-UMSA se centró en las problemáticas vinculadas a la vivienda social y el hábitat,

la gestión del riesgo desde el enfoque de la vulnerabilidad y la planificación urbana. Ampliando este campo temático desde las tesis de maestría, se abordaron también temas relacionados con la protesta en el espacio público; los imaginarios urbanos sobre la ocupación y apropiación del espacio público; las cartografías urbanas de lo cotidiano; las dinámicas poblacionales en áreas de borde y los conflictos limítrofes entre municipios; la metropolización La Paz-El Alto a través de la provisión de servicios públicos estratégicos y el nuevo modelo de transporte masivo en la región metropolitana, entre otros. Entre 2018 y 2020, mediante un proyecto de investigación auspiciado por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), se incorporó la línea de investigación sobre agua y se publicó *Agua y desigualdades urbanas* (Urquieta y Botton, 2020), que contiene los resultados del proyecto desarrollado en las ciudades de La Paz y El Alto sobre desigualdades en el servicio urbano de agua, además de otras contribuciones de especialistas, nacionales e internacionales, en la materia.

Desde el ámbito académico, pero sin amparo institucional, un grupo de investigación denominado Esencias Urbanas fue fundado en 2009 a la cabeza del arquitecto David Antonio Vila, con el objetivo de investigar, analizar y reflexionar respecto de las fenomenologías urbanas, bajo la influencia de los trabajos de Armando Silva sobre imaginarios urbanos. Otro espacio de difusión de investigaciones académicas sobre temática urbana es la *Revista Temas Sociales* producida por el Instituto de Investigaciones Sociológicas “Mauricio Lefebvre”, de la carrera de Sociología de la UMSA. Se encuentran allí los aportes de G. Sandoval sobre las tendencias de la investigación sociológica urbana; el censo de población como materia de análisis: en 2003, el artículo de R. Pereira, “Urbanización y pobreza en Bolivia: una lectura del reciente Censo Nacional de 2001” y, en su último número de 2021, la propuesta de V. H. Perales *et al.*, “Censo en Bolivia: apuntes para la construcción de un indicador de multilocalidad”. La problemática del comercio en espacio público aparece en sendos artículos: en 2008, “Conflicto social, comercial en procesos de urbanización contemporánea de la ciudad de El Alto, sector de La Ceja”, de Héctor Luna A., y “Uso del espacio público en la ciudad de La Paz”, de René Pereira; en 2015, el artículo de Juliane Müller, “Etnografía del área comercial Eloy Salmón. Transformaciones territoriales, estrategias económicas y prácticas culturales”, y “Comercio popular en vía pública: Una mirada a la Max Paredes desde sus identidades y territorios”, de René Pereira M. y Daniel López F. Desde 2011, Antonio Moreno V. trata el tema de la violencia e inseguridad ciudadana, y Pedro Nichols M. en 2015 escribe “Inseguridad y victimización en el transporte público urbano”. Otros temas son la inserción de la población periurbana a la dinámica ciudadana (G. Flores), la metropolización (C. Blanco), la crisis del agua (V. H. Perales), movilidad humana e itinerarios rural-urbanos (H. Villegas). Por último, destacamos las aportaciones más recientes: “Bolivia en busca de su política urbana”, artículo de Hubert Mazurek en el

número 47/2020; “Más vale lo legítimo que lo legal: conventillos de La Paz”, de Isabel Sanjines R. en el número 48/2021, y “Transformaciones urbano-rurales: Hampaturi y Retamani”, de Carla Becerra C. en el número 49/2021.

Investigación y producción de conocimiento sobre temas urbanos desde instituciones no académicas

Las ONG desempeñan un papel importante en la generación de conocimiento sobre lo urbano, produciendo conocimiento útil mediante el desarrollo de investigaciones prácticas y participativas. Su cercanía con problemáticas situadas y la necesidad de contar con datos para la toma de decisiones da lugar a investigaciones que muchas veces llenan el vacío de información que la indagación académica encuentra en las instituciones públicas. El municipio de La Paz no es el caso, como se verá más adelante, porque ha logrado constituir un espacio de recojo, sistematización y publicación que pone al alcance en sendos Anuarios Estadísticos y en otros formatos. Sin embargo, este trabajo de investigación realizado por las instituciones que se encuentran cerca de las poblaciones, territorios y sus demandas no son suficientes, ya que reclaman a la academia la ausencia de lineamientos, enfoques metodológicos y marcos teóricos alrededor de los cuales reflexionar sobre sus hallazgos.

Un actor clave de la investigación urbana es la cooperación internacional. Aunque en términos de inversión, en el pasado, apoyó principalmente programas y proyectos en el área rural, desde la década de 1980 la cuestión urbana tiene una creciente importancia en su agenda de investigación vinculada, por un lado, a problemas estructurales y de largo plazo como pobreza, desigualdades, violencia, acceso a servicios, etc. y, por otro, a agendas temáticas globalmente apremiantes como medioambiente/cambio climático, igualdad de género, ejercicio de derechos, entre las más importantes.

En Cochabamba, el Cedib ha llevado a cabo mucha investigación sobre lo urbano desde 1999. Inició su trabajo con un proyecto sobre participación política y organizaciones vecinales y fue desarrollando luego estudios sobre el papel de las políticas estatales en la profundización de la segregación urbana, ya que se decía que la descentralización podía acabar con la pobreza y hacer más eficiente el papel del Estado, aunque la práctica mostraba lo contrario. Al inicio, sus líneas de investigación estaban relacionadas con la planificación, la participación, la inversión pública, los servicios y otros temas. Más adelante, se incorporó una línea de trabajo en torno al análisis de lo periurbano, las formas de organización barrial y el problema del origen de los habitantes de los barrios periurbanos: *Territorios urbanos: diversidad cultural, dinámica socioeconómica y procesos de crecimiento urbano en la zona sur de Cochabamba*, de N. Antequera (2007) y en 2013, *Villas*

rebeldes: apuntes sobre las organizaciones vecinales de la periferia urbana en Bolivia, de E. Torrico et al.

Entre las ONG que realizan investigación urbana, se encuentra la Red Hábitat (Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano y Rural) que trabaja en la ciudad de El Alto desde 1993 y en La Paz desde 2003, en alianza con organizaciones sociales, agrupaciones de mujeres y de jóvenes, y constituye un referente local y nacional sobre temas de vivienda y hábitat. En 1993 elaboró el Proyecto de Mejoramiento de la Vivienda (PMV); en 1996, el Programa de Planificación Urbana Participativa; en 1997, el Programa de Gestión Ambiental Urbana; en 2001, el Programa de Gestión de Riesgos y el Programa de Vivienda. Sus contribuciones más recientes en términos de intervención e investigación incluyen además los temas de agua y vivienda resiliente en el contexto del cambio climático, y mujeres constructoras, sus derechos y emprendimientos en la ciudad.

Por otra parte, la Red Nacional de Asentamientos Humanos (Renaseh), articulación de varias instituciones vinculadas al tema de la vivienda, cumple una importante tarea de evaluación de la situación del derecho humano a la vivienda en Bolivia. Sus informes incluyen el análisis de los avances y el cumplimiento de las políticas de vivienda estatales, la problemática de los “sin techo” y los desalojos forzados que se suscitan permanentemente. La Constitución Política del Estado de 2009 recogió los textos propuestos por Renaseh para el reconocimiento del derecho humano a la vivienda.

El Consejo de Población (Codepo) ha aportado importantes investigaciones con enfoque demográfico, entre ellas: *El proceso de urbanización en Bolivia, 1992-2001* (Pereira y Montaña, 2002), *El Alto desde una perspectiva poblacional* (Codepo, 2005), *Atlas del municipio de La Paz. Una lectura sociodemográfica desde las organizaciones de base* (Codepo, 2006). El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla) también desarrolla investigaciones vinculadas a la cuestión urbana, destacan los trabajos sobre el sector informal urbano, empleo juvenil, pobreza y desigualdades, y entre sus temas más recientes de investigación se puede mencionar la renta del suelo y la segregación espacial (Prado, 2019) y los procesos de urbanización y su relación con la degradación ambiental y la producción de desigualdades socioecológicas (Revilla, 2021).

Santa Cruz, por su parte, tiene una producción con mirada y alcance regionales. El Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano (Cedure), institución especializada en planificación urbana desde 1996, creó un observatorio urbano y ha tenido una importante participación en la elaboración de los planes de desarrollo de esta ciudad; promueve el debate sobre temas no abordados por la agenda pública como cultura ciudadana para la convivencia, medio ambiente, tráfico y transporte

público. *Producción social de la vivienda en Santa Cruz de la Sierra*, de F. Prado et al. (2011), es fruto de una investigación sobre la ciudad construida que mostró los altos costos humanos y sociales que implica la consecución de vivienda para las familias. Las investigaciones y planes elaborados por Cedure, al igual que el Foro Urbano, desde 1999, son un referente del debate y la producción sobre lo urbano en esta ciudad. Entre las publicaciones recientes destaca *Renta del suelo, acumulación y segregación espacial. Desigualdades en la región metropolitana cruceña* (Prado, 2019), propiciada por el Cedla.

Desde otro ámbito institucional, en Santa Cruz también se desarrollaron investigaciones sobre la presencia indígena en la ciudad, como el caso de Ros et al., que publicaron en 2003 *Los indígenas olvidados: los guaraní-chiriguano urbanos y periurbanos en Santa Cruz de la Sierra*, y de trabajos sobre grupos étnicos, como el de Irene Roca sobre los ayoreode.

Mencionamos por último al Programa Urbano de la red Unitas (Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social), que desde 2010 trabaja en el fortalecimiento de las organizaciones urbanas populares del país para la exigibilidad de sus derechos económicos, sociales y culturales. Esta red asume el derecho a la ciudad como paraguas conceptual y la educación popular y el litigio estratégico como ejes orientadores de su intervención; entre sus acciones de incidencia y debate público, en 2018, liderizó la organización de la conferencia nacional “Diálogos Urbanos”, en coordinación con entidades académicas, con el fin de reflexionar sobre la reestructuración socioeconómica y territorial, la gobernabilidad y gobernanza, y las representaciones sociales de las ciudades. También, en 2018, publicó *Análisis de situación de las políticas sobre hábitat urbano y vivienda en Bolivia*, a cargo de R. Pereira y D. López.

Organizaciones de promoción cultural y colectivos de activistas que producen conocimiento sobre lo urbano

Otro ámbito importante de reflexión sobre lo urbano está constituido por las organizaciones de promoción cultural y los colectivos activistas. Existe una diversidad de organizaciones culturales y de colectivos de activistas urbanos en todo el país que promueven el derecho a la ciudad, disputando el espacio público, exigiendo la preservación de las áreas verdes, resistiendo las malas intervenciones urbanas, y a través de estas acciones directa e indirectamente se convierten en importantes dinamizadores del debate público sobre cuestiones urbanas.

La Red de la Diversidad - Fundación Wayna Tambo trabaja desde 1995 con jóvenes de la ciudad de El Alto para aportar a la recreación y consolidación de

la identidad juvenil alteña (Rodríguez, 2002). A través de la radio, que lleva el mismo nombre, aborda la problemática de lo juvenil, la continuidad campocidad y la negociación cultural para intervenir en la institucionalidad política del país (Rodríguez, 2004); promueve la reflexión sobre el espacio público, mercados, venta de alimentos en las ferias locales; cuestiona el cierre de las plazas, entre otros temas. Sin negar ni idealizar las matrices culturales, sino comprendiendo los elementos en disputa, el colectivo Wayna Tambo busca reinterpretar la ciudad; plantea la resolución de los problemas de seguridad, contaminación por basura y otros desde una mirada cultural y con un enfoque en la corresponsabilidad de los vecinos para gestionar mecanismos de seguridad no represivos, sino de convivencia, basados en la educación ciudadana, en la expresión artística y en una noción de vivir bien en el contexto urbano apostando a desacelerar el típico consumo que se produce en las ciudades (Pablo Beque en conversatorio). *Cuaderno de conversaciones: Vivir bien desde contextos urbanos* (2013) recoge los resultados de procesos investigativos, debates y talleres de la comunidad de saberes y aprendizajes colectivos que propugnan resignificar, reconfigurar y rehabilitar las ciudades.

Otro ejemplo de colectivos que aportan a los estudios urbanos reflexiones generadas desde actividades de promoción cultural es el proyecto mARTadero en Cochabamba, que trabaja ejes vinculados con el empoderamiento vecinal, el fortalecimiento del patrimonio histórico, el arte urbano, el territorio y el sentimiento de pertenencia desde diversas estrategias de intervención como el Conart, la Bienal de Arte Urbano (BAU), programas de intercambio, creación de residencias artísticas, organización de ciclos de cine y otros que han logrado generar cambios en el espacio público.

Otro ejemplo relevante es la Masa Crítica, movimiento ciudadano que busca introducir el uso de la bicicleta como un medio alternativo de transporte. Inspirados en la primera experiencia de ciclistas organizados para reclamar su espacio en las ciudades llenas de automóviles, sucedida en California en 1992 y que se propagó luego a muchas ciudades del mundo, en Bolivia el primer colectivo de Masa Crítica surgió en Cochabamba (2011), luego en Santa Cruz (2012), La Paz (2014), Tarija (2015), Sucre (2016) y Oruro (2018). Buscan concientizar sobre los beneficios del uso de la bicicleta como medio de transporte urbano para el conjunto de la sociedad, principalmente: reducción de la contaminación, mejora del tráfico, maximización de recursos, mejora de la salud debido al ejercicio físico, y como ámbito de socialización y cultura. Como se lee en la memoria del Primer Biciforum Bolivia, realizado en el marco del proyecto “Ciudadanía ambiental y cambio climático. Iniciativas para la gobernanza ambiental en la región Kanata”, organizado por la Masa Crítica Cochabamba y Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, dicho encuentro fue:

(...) un espacio útil para compartir experiencias, conocer aciertos y errores, definir desafíos y proponer acciones; incorporando en el debate a nuevos actores dispuestos a sumarse a iniciativas que propicien y fomenten la participación del ciudadano como ente dinamizador del cambio, que interpela, cuestiona y vindica el derecho del ciudadano al espacio público. Construyendo ciudades que valoran a las personas y respetan sus elecciones, entre ellas su medio de transporte. (Ciudadanía, 2019: ii)

III. Entidades estatales y la cuestión urbana

La Dirección de Investigación e Información Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

Una primera experiencia de investigación urbana desde el ámbito municipal se desarrolló a fines de los años 1990 por iniciativa de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), que contaba con un Sistema de Información y Apoyo a la Gestión Municipal (SIAM). En 2004, desde su Unidad de Estadísticas Municipales, el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) esbozó un nuevo modelo de gestión y de planificación sustentado en el análisis, reflexión y debate de la información producida institucionalmente para la generación de políticas públicas, y se dedicó también a la producción de investigaciones, dos de ellas son: *Para escuchar las voces de la calle: el comercio en vía pública en La Paz* (Pereira, 2009), *La migración internacional: una opción frente a la pobreza* (Arroyo et al., 2009), estudio del papel de las remesas en la reducción de la pobreza en la ciudad de La Paz.

En 2010, se creó la Dirección de Investigación e Información Municipal dependiente de la Secretaría Municipal de Planificación, con un Fondo de Investigaciones Municipales y un Programa de Análisis e Investigación Estratégica Municipal (Paiem), que inicialmente realizó un estudio de medición de la pobreza; un diagnóstico, estructura e indicadores de empleo, y una medición de la calidad de los servicios de salud en el municipio. A fines de 2013, en convenio con el PIEB, convocó al “Concurso para el desarrollo de investigaciones paceñas” alrededor de los ejes prioritarios para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal: comercio popular (Pereira, 2015), pandillas juveniles (Mollericona, 2015) y violencia y derechos humanos de las mujeres (Villegas, 2015). Así, esta instancia municipal, entre 2007 y 2015, había publicado 16 títulos abordando diversas temáticas como pobreza, empleo, educación, salud, deportes, comercio en vía pública y migración. En los últimos años, destacan publicaciones más estadísticas referidas a mercados, centros de abasto, centros educativos y otros relevamientos de información municipal que se espera sirvan como información territorial para la investigación académica.

El Servicio Departamental de Autonomías de La Paz

En 2017, el gobierno departamental creó el Servicio Departamental de Autonomías de La Paz (Sedalp) con el objetivo de impulsar el desarrollo regional desconcentrado y el fortalecimiento institucional de las autonomías en el departamento de La Paz. La principal tarea encargada a esta instancia fue la elaboración y amplia socialización de la Estrategia de Desarrollo Integral (EDI) para la región metropolitana de La Paz, junto a la construcción de una Agenda Metropolitana de Desarrollo Económico. Con el objetivo de generar acuerdos para la implementación de esta agenda, se llevaron a cabo el I Foro de Desarrollo de la Región Metropolitana (2015) y el II Foro de Desarrollo de la Región Metropolitana (2018). Así, el Sedalp, entidad pública perteneciente al poder de gobierno intermedio, en los últimos años ha liderado y articulado el debate sobre el área metropolitana de La Paz.

La Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades

Superando la desequilibrada atención que lo rural tuvo en el país en desmedro de lo urbano y a continuación de una etapa de “fuerte ruralización de la política” (Stefanoni, en Mazurek, 2020), desde mediados de 2017 el gobierno nacional encargó al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo la elaboración de una política nacional de ciudades, con el objetivo político de *ganar terreno urbano* para las entonces futuras elecciones de 2019 y respondiendo además al compromiso adquirido en la reunión Habitat III (Quito, 2016) de cumplir la Nueva Agenda Urbana emanada de este foro. El resultado fue un participativo y debatido proceso, con la inclusión de académicas/os y otros expertos y expertas en la temática, a la cabeza de ONU Hábitat, entidad que hasta entonces no había tenido presencia en el país.

Después de una larga elaboración, que concluyó con un documento acortado de difusión, la entonces denominada Política de Ciudades fue presentada en octubre de 2020, y se definió como:

(...) un instrumento estratégico de orientación del desarrollo urbano, que identifica y propone políticas públicas para atender los grandes desafíos y aprovechar las grandes oportunidades que plantea el proceso de urbanización con la aspiración de contribuir a la diversificación del modelo económico, profundizar la reducción de desigualdades y asegurar la sustentabilidad ambiental. (Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, ONU Habitat y Cooperación Sueca, 2020: 4)

IV. Agenda para la investigación urbana

Continuidad urbano-rural, multilocalidad y periurbe

Aunque para muchas y muchos autores el país sigue siendo predominantemente indígena, no se puede sostener que sea principalmente rural, razón por la cual la preponderancia del estudio de lo rural en Bolivia debe equilibrarse con una mirada más acuciosa sobre la dinámica urbana y su influencia en la vida de la mayoría de la población. Si bien la continuidad urbano-rural atraviesa la investigación sobre la cuestión urbana y en las últimas décadas ha sido utilizada como categoría analítica en los estudios sobre ruralidad, economía popular y solidaria y otros, requiere un tratamiento más sistemático por parte de los estudios urbanos, que son los llamados a producir su conceptualización.

Un importante tema de debate alrededor de lo urbano es la multilocalidad, rasgo fundamental de las zonas urbanas que se encuentran en el margen o periferia, debido al enlace que mantienen los residentes con familias y comunidades de otros lugares. La multilocalidad puede ser entendida como un modo de mantener cierto “capital” en ámbitos en los cuales la posición de las personas puede ser insegura. El estudio de las dinámicas migratorias actuales muestra que la migración en el país no es un movimiento lineal de desplazamiento de un lugar a otro de forma definitiva, sino un itinerario que permite que las familias no renuncien definitivamente al control sobre las tierras de origen o sobre otras zonas de producción, y los sectores periurbanos constituyen una estación de esta trashumancia en busca de mejores condiciones de vida (Antequera, 2011). Lo periurbano es comprendido como una categoría social: la periurbe en Bolivia es la continuación de la ruralidad y, a la vez, su negación (*Ibid.*), y de ella se desprenden problemáticas relacionadas con la marginalidad social (estigmatización, exclusión, inseguridad) así como con la informalidad y precariedad de las viviendas y del hábitat (riesgo ante desastres naturales, empobrecimiento por pérdida), aquello que Poupeau llamó “la gestión de las penurias” en su trabajo sobre los distritos populares de El Alto en 2007.

Es tarea de la investigación urbana comprender el papel que desempeñan los espacios periurbanos en el funcionamiento de la ciudad, resolver la contradicción entre el carácter “marginal” que se le asigna y su función ambiental y como espacio preponderante de movilización, clave en la construcción de lo político en Bolivia. El reto de los gobiernos municipales sigue siendo el desarrollo urbano a pesar de la complejidad que presentan las ciudades como aglomeraciones sociales con componentes ciudadanos, rurales y con extensas zonas periurbanas que requieren nuevas categorizaciones.

Según Carrión (1988), el hecho de que los temas iniciales de investigación en la región tuvieran similitud —el urbanismo moderno se preocupaba por la organización de la expansión y la respuesta de la planificación urbana, las ciencias sociales abordaban temas relacionados principalmente con migración, vivienda y marginalidad— significaba un “primer nivel de evidencia respecto de la existencia de una urbanización andina con características propias” (p. 20). La continuidad urbano-rural cada vez mejor conceptualizada y más presente como variable de análisis podría llevar a caracterizar o descartar un “patrón de urbanización andino” o un “modelo andino de expansión o de ocupación espacial” en función de pautas socioculturales vinculadas al comercio y a la interacción mercantil local y global, más allá de la mirada esencialista cultural.

Las investigaciones que utilizan la categoría de lo urbano-rural⁴ muestran una apertura intercultural que se expresa en el reconocimiento de la necesidad de combinar lógicas productivas, lo que pone en duda la típica dicotomía entre lógica de mercado y lógica de reciprocidad, exigiendo la superación de una práctica y visión de desarrollo monocultural —o lo uno o lo otro— todavía muy arraigada. En palabras de Amonah Achi (2011), la frontera urbano-rural es donde crece la ciudad, donde se forjan nuevos ciudadanos y ciudadanas, donde por fin se produce la nueva sociedad boliviana.

Desarrollo desigual, vivienda y hábitat con enfoque de género

Si bien mediciones como el índice Gini indican que la brecha de la desigualdad en Bolivia disminuyó, al igual que algunos estudios sobre la calidad de la vivienda y el hábitat que hacen referencia al paso “del techo de paja a la era de la calamina” (*Página Siete*, 14/03/2016: 14-15) para significar que ha mejorado la vivienda en el país, determinar la tendencia del desarrollo urbano en Bolivia sigue siendo una tarea pendiente si se observa que las desigualdades de acceso a los servicios básicos como agua y alcantarillado se mantienen y que tienen un sesgo de género igualmente persistente (Urquieta y Botton, 2020), y si la cuestión de la vivienda se mira más allá de la calidad de los materiales de construcción. Una vivienda adecuada sigue siendo la preocupación y la tarea de muchas ONG que han internalizado el enfoque de derechos y nociones como la de vivienda

4. Un aporte muy importante en este sentido significó la convocatoria de investigación “Reconfiguración económica y social en la articulación urbano-rural de Bolivia: 1998-2010” que el PIEB realizó en 2011. Esta convocatoria puso énfasis en la vinculación campo-ciudad bajo el supuesto de que en las fronteras entre lo urbano y rural se desarrollaron complejas redes sociales que, de uno u otro modo, reconfiguraron la economía y la sociedad misma; se buscaba precisamente comprender la emergencia de élites, el potenciamiento de nuevas actividades económicas y nuevas formas de organización, entre otros fenómenos visibles, especialmente en la primera década del siglo XXI.

productiva, la importancia de la localización y la necesidad del mejoramiento de la vivienda y el hábitat, a contrapelo del enfoque de las instituciones públicas del sector cuya principal respuesta continúa siendo la oferta de vivienda nueva a pesar de que el déficit en el caso boliviano es principalmente cualitativo.

En efecto, un análisis del censo de población y vivienda de 2011 realizado por Renaseh, a cargo de Blanco *et al.* (2017), del Centro de Estudios de Población (CEP) del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat en Cochabamba, sostiene que “el crecimiento urbano, registrado hasta el año 2012, ha estado acompañado de un leve mejoramiento en las condiciones de vida de la población” (p. 34) y que el análisis de la calidad de la construcción de las viviendas “refleja una situación favorable en cuanto a condiciones de habitabilidad” (*Ibid.*), pero que es necesaria una evaluación integral de la problemática. Si bien el censo puede brindar información relevante sobre el proceso de urbanización y las características de la vivienda, más allá de la calidad de los materiales en paredes, piso y techos, para la medición del déficit cualitativo se requiere investigaciones que indaguen sobre:

(...) otros factores que determinan la calidad de vida, tales como la tenencia de la vivienda (régimen jurídico de propiedad), la infraestructura que la sirve (servicios básicos, las características de las calles y el entorno), el número y uso de las habitaciones disponibles (dormitorios, baño, cocina y otros ambientes), e inclusive se debería considerar aspectos de tipo social y psicológico que tienen que ver con su calidez y las relaciones entre los miembros del hogar. (p. 13)

Actores sociales, dimensión política y conflicto

Los movimientos sociales urbanos, considerados hace ya varios años una línea de investigación en las ciencias sociales en América Latina, en Bolivia, están vinculados a conflictos emblemáticos como la Guerra del Agua (2000) y la Guerra del Gas (2003), y como actores privilegiados de la vida política de los últimos tiempos siguen siendo materia de investigación dentro de nuevos contextos de análisis como la economía urbano-social-solidaria, la utilización y apropiación del espacio público o sus estamentos internos en función de prácticas de liderazgo, democracia y papel político, entre otros.

Además de los estudios enfocados en los movimientos sociales urbanos, en los últimos años surgieron trabajos sobre otras expresiones del conflicto social, el patrimonio y los centros históricos, la planificación territorial, la problemática de los “indígenas urbanos” y de los discapacitados son algunos de estos temas emergentes. Sin embargo, su continuidad y vinculación como variable permanente en las reflexiones sobre inclusión residencial, empleo y oportunidad laboral, exclusión y racismo, etc. sigue siendo una tarea pendiente.

Consultado sobre las fuentes de conflicto urbano, Filmer Mamani⁵, cientista político y dirigente vecinal de Cochabamba, sostiene que la investigación debe abordar cinco aspectos principales: i) la construcción de clases (sociales) en los procesos de loteamiento en zonas de expansión periurbana (se estudia lo periurbano muy desvinculado de lo étnico, como si fueran zonas populares); ii) la segregación, el proceso de configuración urbana en la relación entre sociedad civil y Estado, es decir, la segregación espacial a partir del presupuesto público; iii) la historia del clientelismo: cómo se da la conformación de una estructura clientelar a partir de la relación entre el municipio y las juntas vecinales; iv) los procesos de movilización y reconfiguración política o de prácticas políticas en zonas vecinales, y v) la articulación entre lo rural y lo urbano a partir del cotidiano vivir.

Metropolización y transporte: la agenda institucional

Las tres áreas metropolitanas en las que habita cerca de la mitad de la población son también, por lo tanto, los espacios donde se encuentra la mayor parte de los desafíos para el país en términos económicos y de institucionalidad. Sin embargo, el marco normativo no contempla esta figura de manera adecuada: si bien la Constitución Política del Estado de 2009 y la Ley Marco de Autonomías definen la conformación de regiones metropolitanas, según expertos municipalistas, el enfoque continúa errado, porque se aborda el tema de la metropolización como un problema y no como una oportunidad de desarrollo.

La metropolización de facto, impuesta por quienes habitan y construyen el territorio en función de sus necesidades e intereses, sin regulación ni institucionalidad, continuará causando un gran impacto medioambiental, construyendo vulnerabilidad frente a los desastres naturales y reproduciendo desigualdades. Así, las necesidades de investigación para la gestión pública en este contexto están vinculadas no solo con la gobernanza y la planificación del territorio frente a la expansión urbana, incluyendo los problemas de límites intermunicipales, el manejo de residuos, la seguridad ciudadana y muy especialmente la gestión ambiental, y también con el pacto fiscal, la asignación de recursos y otros asuntos nacionales clave⁶.

La temática del transporte, movilidad y vialidad, asuntos poco explorados en la investigación, se aborda cada vez más y con perspectiva de género. Por su importancia, debido al impacto directo en la calidad de vida, la investigación

5. En conversatorio realizado en 2015.

6. Marcelo Arroyo, entrevistado en 2015, como director de la Dirección de Investigación e Información Municipal.

sobre estos temas debe continuar a diferentes escalas y articulada a otros grandes temas: articulación urbano-rural y multiactividad (Tassi y Canedo, 2019); los medios de transporte público como espacios de acoso y violencias contra la mujer; vialidad, tiempo de desplazamiento, derechos del peatón y de personas con movilidad reducida, entre otros. El país cuenta con novísimos sistemas de transporte que operan en los últimos años a través de empresas estatales creadas exclusivamente para ello y que han requerido inversiones muy grandes (Sainz y Calle, 2015). La medición del impacto del nuevo sistema de transporte urbano es una tarea pendiente de difusión, por ahora la información sobre la relación entre la inversión y la resolución del problema, su incidencia en el presupuesto familiar, los efectos ambientales de su funcionamiento, la accesibilidad al servicio, entre otros aspectos, permanece como parte de los estudios técnicos de las empresas estatales de transporte y en tesis de grado y posgrado.

Reflexiones finales

Lo urbano en el contexto boliviano es un campo amplio en el que convergen estudios antropológicos, históricos, sociológicos, geográficos, etnográficos y otros; su constitución como campo estructurado y específico de investigación se encuentra en pleno desarrollo. En los años más recientes, la necesidad e importancia de estudiar, medir y gestionar la dinámica urbana se ha hecho muy evidente, dejando atrás la falta de reconocimiento de las ciudades como objeto de estudio que se percibía en décadas pasadas. El reclamado debate sostenido sobre la problemática urbana y la preocupación por la constitución de una comunidad académica articulada en torno a este campo se mueven en un nuevo contexto. Hoy, lo urbano se encuentra en plena efervescencia.

Uno de los desafíos es la articulación de la extensa y multitemática producción de conocimiento sobre lo urbano, la vinculación urbano-rural, los territorios periféricos y no solo las ciudades, y la construcción de un marco interpretativo coherente con su especificidad. El conocimiento existente acumulado articulado permitirá la construcción de conceptos y marcos teóricos necesarios. Como sostuvimos antes, “sin normar la producción de conocimiento, la constitución del campo científico de los estudios urbanos debe resolver la ‘atomización temática extrema’, articularse y recoger enfoques, metodologías y marcos teóricos para ponerlos a disposición de la investigación” (Urquieta, 2016: 60).

Representa también un desafío la construcción de agendas de investigación que canalicen los recursos y energías disponibles. Con la comunidad articulada, alrededor de la presencia y actividades propuestas por el Instituto Boliviano de Urbanismo u otras instituciones o colectivos consolidados y/o emergentes, es posible aspirar a una identificación y priorización participativa e incluyente de

los temas que deben ser estudiados para construir las condiciones para una adecuada gestión de las ciudades. Hasta hace poco tiempo, la agenda de debate sobre lo urbano estuvo definida en primer lugar por el Estado (central y local) y, en segundo término, por la cooperación internacional, que funcionó como el factor principal de la tematización de la investigación a través de su carácter financiador. Un desafío mayor es construir una institucionalidad de apoyo a la investigación urbana sustentada en fondos estatales.

En los últimos años, se ha dado una gran ampliación temática en la producción intelectual relacionada con lo urbano, que es cada vez más científica. Existen aportes novedosos sobre economía urbana y popular, apropiación del espacio y comercio en la vía pública, arquitecturas emergentes, entre otros, todo ello elaborado y publicado principalmente en las ciudades del eje. Las preocupaciones iniciales sobre planificación, vivienda y servicios básicos persisten, pero a la vez existen muchos nuevos estudios relacionados con procesos de urbanización, hábitat, contaminación ambiental, temáticas de género, jóvenes e indígenas urbanos, movilidad, intervenciones artísticas, expresiones culturales, agricultura urbana, para nombrar algunas de las dinámicas territoriales que son materia de estudio. Sin embargo, todavía hace falta conocer más, por ejemplo, sobre la situación de las niñas y niños, de las personas de la tercera edad, lo mismo que de las personas con movilidad reducida y de los colectivos con opciones sexuales diversas en función de su derecho a la ciudad.

A partir de la constatación de que la academia ha estado rezagada en la dotación de herramientas teórico-metodológicas para el estudio y análisis del proceso de urbanización y sus implicaciones, hace falta también asegurar las vinculaciones entre teoría y política, entre universidad y sector público. Muchos estudios, investigaciones y publicaciones, producidos sobre todo a partir del año 2000, dan cuenta de la presencia y acompañamiento científico a las demandas de la realidad de las ciudades bolivianas. Una expresión de esto representan los programas de formación de posgrado en estudios urbanos a nivel de maestría (CIDES-UMSA) y en planificación urbana y región metropolitana a nivel de doctorado (FAADU-UMSA). El desafío es que esta oferta especializada se convierta en una opción de formación para quienes se desarrollan ya en la gestión pública o planean hacerlo.

En una etapa en que el país cuenta con una política nacional urbana y el campo especializado en lo urbano-territorial (académico y de activismo) articulado alrededor de un Instituto Boliviano de Urbanismo, se trata de reconocer tales avances y trabajar en función de los desafíos de su convergencia. La formación de alianzas con actores sociales continúa siendo un factor clave. Los marcos

conceptuales de la planificación siempre han estado distanciados de la manera en que la gente vive la cotidianidad y muchas veces las demandas barriales van por un camino distinto. Es necesario encarar el problema urbano y de vivienda desde los actores locales. Hoy, se encuentra en etapa de socialización una nueva Política de Vivienda, que logrará ser apropiada por la población como instrumento útil solo si esta se identifica con sus planteamientos.

Por otro lado, la innovación metodológica debe darse paralelamente a una reflexión sobre la necesidad de corregir ciertas prácticas que analizan temas como la vivienda, la seguridad y otros, como si tuvieran lugar en un vacío social, político e histórico y a menudo con categorías analíticas que son forzadas —porque explican otros momentos y espacios— y utilizadas de manera mecánica. El desafío es pensar las ciudades y las problemáticas desde su propia historia, desde los anhelos y lógicas de los actores, lo que no necesariamente implica descartar o rechazar marcos analíticos foráneos, sino confrontarlos a partir del “presente etnográfico” boliviano.

La comprensión del país “urbano” no requiere la negación o la “superación” de las raíces indígenas de la sociedad y de sus expresiones muy presentes (transformadas o persistentes), como tampoco la adhesión al paradigma hegemónico de modernidad. Es preciso transitar hacia una ciudadanía a la que se le reconoce el derecho de decidir la ciudad que quiere (Urquieta, 2016). Los tiempos en que los ciudadanos ilustrados definían lo que debería ser y para quién debería ser la ciudad han sido erosionados por una visión más popular en la que las ciudadanas y los ciudadanos construyen espacios de pertenencia, negocian con prácticas capitalistas globales en sus propios términos y, mediante diversas formas de ocupación territorial, plantean la revisión de los códigos vigentes de organización política urbana.

Referencias

Achichritèle, Amonah; Delgado, Marcelo (2007). *A la conquista de un lote. Estrategias populares de acceso a la tierra urbana*. La Paz: PIEB, CESU, DICYT-UMSS.

Albó, Xavier; Preiswerk, Matías (1991). “El Gran Poder, fiesta del aymara urbano”. *América Indígena* 51 (2-3), (pp. 293-352).

Albó, Xavier; Greaves, Tomas; Sandoval, Godofredo (1987). “Chukiyawu. La cara aymara de La Paz”. *Cuaderno de investigación IV. Nuevos lazos con el campo*. La Paz: Cipcá 29.

____ (1983). “Chukiyawu. La cara aymara de La Paz. Cabalgando entre dos mundos”, *Cuaderno de investigación III*. La Paz: Cipcá 28.

_____ (1982). "Chukiyawu. La cara aymara de La Paz. Una odisea 'buscar pega'". *Cuaderno de investigación II. Nuevos lazos con el campo*. La Paz: Cípcá 27.

_____ (1981). "Chukiyawu. La cara aymara de La Paz - El paso a la ciudad". *Cuaderno de investigación I. Nuevos lazos con el campo*. La Paz: Cípcá 26.

Antequera, Nelson (2015). "La contribución del PIEB al conocimiento sobre espacios urbanos en Bolivia". *Revista Tinkazos*, Vol. 18 N° 38, diciembre. La Paz.

_____ (2007). *Territorios urbanos. Diversidad cultural, dinámica socio-económica y procesos de crecimiento urbano en la zona sur de Cochabamba*. Cochabamba: Cedib, Plural Editores, Delegación de la Comisión Europea en Bolivia.

Antequera, Nelson; Cielo, Cristina (edit.) (2011). *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia*. La Paz: RITU Bolivia, GAMLP, CIDES-UMSA, PIEB, Oxfam GB y Universidad de Berkeley.

Arbona, Juan Manuel (2011). "Ciudadanía política callejera: articulación de múltiples espacios y tiempos políticos en La Ceja de El Alto". En: Cielo y Antequera (ed.), *Ciudad sin fronteras: Multilocalidad urbano rural en Bolivia*. La Paz: CIDES-UMSA, GAMLP, PIEB, Oxfam.

_____ (2009). "Apuntes sobre la historia de un 'espacio vacío': El Alto en la región metropolitana de La Paz". *Khana. Revista de la Ciudad de La Paz* N° 51 (pp. 101-109).

_____ (2008). "'Eso es ser pobre e indio en este país'. Repercusiones urbanas e implicaciones sociales de la discriminación y la exclusión: lecciones de El Alto, Bolivia". En: Zabala, Ma. del Carmen (comp.), *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso.

_____ (2003). *Ver y hacer política en El Alto: capacidades políticas y actividades económicas*. Documentos de Trabajo. La Paz: PNUD.

Arroyo et al. (2009). *La migración internacional: una opción frente a la pobreza. Impacto socioeconómico de las remesas en el área metropolitana de La Paz*. Gobierno Municipal de La Paz. La Paz: Fundación PIEB.

Barragán, Rossana (1990). *Espacio urbano y dinámica étnica. La Paz en el siglo XIX*. La Paz: Hisbol.

Barrientos, David (2012). "La región metropolitana boliviana de La Paz - El Alto". *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, Vol. 13, N° 13 (pp. 193-216). Universidad Nacional del Nordeste.

Blanco, V. H.; Camacho, M.; Jiménez, S.; Quillaguamán, K.; Veizaga, J. (2017). *Cuaderno de Trabajo N° 1: Análisis y reflexiones de los resultados del Censo de Población y Vivienda en las regiones metropolitanas en Bolivia*. Cochabamba: Centro de Estudios de Población del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat (UMSS) y Red Nacional de Asentamientos Humanos.

Ciudadanía. Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública (2019). "Sistematización del 1er Biciforum Bolivia", Dennis García (coord.). Cochabamba: Kipus.

Cabrera, Juan; Escóbar, Andrés (2021). "El devenir del sistema de ciudades en Bolivia: de 1900 a 2012". En: Maturana y Montoya (eds.), *Sistemas urbanos en América Latina, el Caribe y Estados Unidos. Un balance en los albores del siglo XXI* (pp. 139-158). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Cabrera, Juan (2018a). "Fragmentación urbana por medio de redes de agua: el caso de Cochabamba, Bolivia". *Revista Territorios* 39 (pp. 203-224). Bogotá.

_____ (2018b). "Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia". *Investigación & Desarrollo*, Vol. 18, N° 2 (pp. 131-158). Cochabamba.

Calderón, Fernando (1984). *Urbanización y etnicidad: El caso de La Paz*. Cochabamba: Ceres.

Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2000). *La política en las calles. Política, urbanización y desarrollo*. La Paz: Ceres, Plural, UASB.

Carrión, Fernando (1988). "Investigación urbana en el área andina". *Colección Travaux de l'IFEA*, Tomo 43. Quito: IFEA, Ciudad.

Centro de Documentación e Información Bolivia (Cedib) (2008). "Ser indígena en la ciudad". *Cuadernos de estudios sociales urbanos Villa Libre* N° 3. Cochabamba: Cedib.

Consejo de Población (Codepo) (2005). *El Alto desde una perspectiva poblacional*. La Paz: IRD, Gobierno Municipal de El Alto y Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Coordinadora de Historia (ed.) (2015). *Bolivia, su historia. Tomo II. La experiencia colonial en Charcas, siglos XVI-XVII*. La Paz: Coordinadora de Historia, Plural editores, La Razón.

Correa V., Loreto (2013). "Del poder a los tratados: Desarrollo y ferrocarriles en Bolivia, 1870-1904". *Historia*, Vol. II, N° 46 (pp. 315-341).

Cuadros, Álvaro (1994). *Ciudad y territorio. La construcción del espacio nacional*. La Paz: Cooperación Holandesa en Bolivia.

Durán, Jaime; Arias, Karen y Rodríguez, Marcelo (2007). *Casa aunque en la punta del cerro. Vivienda y desarrollo de la ciudad de El Alto*. La Paz: PIEB, UPEA, Cebiae, Centro de Promoción Gregoria Apaza, Red Hábitat, Wayna Tambo, Cistem.

Gallardo, Gastón y Tenorio, Gabriela (2008). "Estado de la investigación de la construcción del espacio regional paceño". En: *Estados de la investigación: La Paz*. Volumen II (pp. 19-108). La Paz: Cides, DIPGIS, PIEB.

Gill, Lesley (2000). *Teetering on the Rim. Global Restructuring, Daily Life, and the Armed Retreat of the Bolivian State*. Nueva York: Columbia University Press.

Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) (2006). *Atlas del Municipio de La Paz: una lectura sociodemográfica desde Organizaciones Territoriales de Base*. La Paz: GMLP, Codepo, IRD, Unfpa.

Lazar, Sian (2008). *El Alto, ciudad rebelde*. La Paz: Plural.

Ledo, Carmen (2005). *Agua potable a nivel de hogares con una dimensión de género: derecho de las mujeres al agua en las ciudades de El Alto, La Paz y Cochabamba*. Cochabamba: Ceplag, UMSS.

Mazurek, Hubert (noviembre de 2020). "Bolivia en busca de su política urbana". *Temas Sociales* 47 (pp. 132-162).

_____ (2006). *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*. Segunda edición. La Paz: PIEB.

Mejía, G.; Sánchez, M. y Quispe, A. (2009). *NUDOS SURurbanos. Integración y exclusión sociocultural en la Zona Sur de Cochabamba*. La Paz: Fundación PIEB, FAM Bolivia, Gobierno Municipal de Cochabamba.

Miranda, Miguel; Roca, Irene y Vigabriel, Luís (2015). *Indígenas urbanos. Tres ensayos sobre su presencia y derechos en Bolivia*. Cochabamba: Cedib.

Mollericona, Juan Y. (2015). *Pandillas juveniles en La Paz. Características y dinámicas en el Macrodistrato Max Paredes*. La Paz: GAMLP, PIEB.

Página Siete (14 de marzo de 2016). "Reportaje sobre vivienda. Retrato de la vivienda en Bolivia: del techo de paja a la era de la calamina" (pp.14-15).

Pereira, René y López, Daniel (2018). *Análisis de situación de las políticas sobre hábitat urbano y vivienda en Bolivia*. La Paz: Unitas.

Pereira, René (2015). *Comercio popular en vía pública. Estudio en el Macrodistrato Max Paredes de La Paz*. La Paz: GAMLP, Fundación PIEB.

Pereira, René et al. (2009). *Para escuchar las voces de la calle: el comercio en vía pública en La Paz*. La Paz: Fundación PIEB, GMLP, FAM-Bolivia.

Poupeau, Franck (2009). "Las ciudades del Altiplano: tendencias de la investigación urbana en Bolivia durante los años 2000". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 38 (2) (pp. 365-377).

Prado, Fernando (2019). *Renta del suelo, acumulación y segregación espacial. Desigualdades en la región metropolitana cruceña*. La Paz: Cedla.

Prado, F.; Pellegrini, B. y Rojas, A. (2011). *Producción social de la vivienda en Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz: Cedure y Cordeid.

Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) (diciembre, 2015). *T'inkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 18 (38). La Paz: PIEB.

_____ (noviembre, 2008). *T'inkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 11 (25). La Paz: PIEB.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización*. La Paz: PNUD.

Quintanilla, R. y Delgadillo, C. (2009). *Aquí somos de todas partes: narrativas juveniles desde el sud. Territorios e identidades*. Cochabamba: Centro Vicente Cañas, Instituto de Investigaciones de Humanidades, Universidad Mayor de San Simón.

Ramírez, Alejandray Camacho, Miriam (comp.) (2016). *Violencia e inseguridad ciudadana en la región metropolitana de Cochabamba*. Cochabamba: CESU, CEP, IIHCE, IIACH Universidad Mayor de San Simón.

Red de la diversidad - Fundación Wayna Tambo (2013). *Cuaderno de conversaciones: Vivir bien desde contextos urbanos*. El Alto: Red de la diversidad - Fundación Wayna Tambo.

Revilla, Carlos (2021). *¿Somos nosotros mismos? Desigualdades socioecológicas y urbanización en la cuenca del río Katari*. La Paz: Cedla.

Rivera, Alberto y Jáuregui, Susana (2013). *El mercado inmobiliario en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Serie Documentos de Trabajo*. Cochabamba: Ceres.

Rodríguez, Gustavo et al. (2009). *Vivir divididos: fragmentación urbana y segmentación social en Cochabamba*. La Paz: Fundación PIEB, FAM-Bolivia, Gobierno Municipal de Cochabamba.

Rodríguez, Mario (2004). *Para seguir viviendo. Reconfiguraciones en las relaciones entre juventud, sociedad y educación*. El Alto: Wayna Tambo.

_____ (2002). *Jóvenes y cultura. Una mirada desde la experiencia de Wayna Tambo*. El Alto: Wayna Tambo.

Rodríguez, Gualberto (2020). *Cotidianidades urbanas. Vida cotidiana, hábitat social y derecho a la ciudad: prácticas y narrativas de barrios beneficiados con viviendas sociales en el área urbana de Cochabamba*. Tesis de maestría. Cochabamba: PUICS-UMSS.

Ros I., José y Combès, Isabelle et al. (2003). *Los indígenas olvidados: los guaraní-chiriguano urbanos y periurbanos en Santa Cruz de la Sierra*. La Paz: UAGRM, Cedure, PIEB.

Saavedra, Lourdes (comp.) (2018). *Desnudando realidades. Juventud, género, violencia y vida cotidiana*. Cochabamba: CEP, CESU, Universidad Mayor de San Simón.

Sainz, Jorge y Calle, Vania (coords.) (2015). Primer Foro Debate Internacional sobre el Sistema Vial y de transportes en la región metropolitana de La Paz. La Paz: Maestría en Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana (MOTPU) - FAADU-UMSA.

Sandoval, Godofredo (2003). "Tendencias de la investigación sociológica urbana en Bolivia: 1952-2002". *Temas Sociales. Revista de Sociología* N° 24. La Paz: IDIS-UMSA.

Sandoval, Godofredo y Sostres, Fernanda (1989). *La ciudad prometida: pobladores y organizaciones sociales en El Alto*. La Paz: Ildis.

Sandoval, Godofredo y Aillón, Virginia (1992). *La memoria de las ciudades. Bibliografía urbana de Bolivia 1952-1991*. La Paz: Ildis.

Schoop, Wolfgang (1981). *Ciudades bolivianas*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Seoane, Javier y Urquiza, Carlos (1999). "La metropolización en Bolivia". *Temas en la Crisis* N° 56. La Paz: Hisbol.

Serrano, Mariana (2015). "Habitar y transitar la ciudad: percepciones y experiencias de los niños y niñas sobre la ciudad de La Paz", Clacso Red de Postgrados - Documentos de trabajo N° 51. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso.

Solares, Humberto (2011). *La larga marcha de los cochabambinos. De la Villa de Oropesa a la metropolización*. Cochabamba: Grafisol.

Solares, Humberto (comp.) (1988). Seminario "Crisis urbana, Estado y participación popular", dictado por Manuel Castells en agosto de 1985. Cochabamba: Colegio de Arquitectos de Cochabamba.

Tassi, Nico y Canedo, María Elena (2019). *“Una pata en la chacra y una en el mercado”: Multiactividad y reconfiguración rural en La Paz*. La Paz: CIDES-UMSA, Hegoa País Vasco.

Torrico, Escarley (2017). *Emergencia urbana. Urbanización y libre mercado en Bolivia*. La Paz: Cedib.

Torrico, Escarley et al. (2013). *Villas rebeldes: apuntes sobre las organizaciones vecinales de la periferia urbana en Bolivia*. Cochabamba: Cedib.

Urquieta, Patricia y Botton, Sarah (coords.) (2020). *Agua y desigualdades urbanas*. CIDES-UMSA, Agencia Francesa de Desarrollo. La Paz: Plural editores.

Urquieta, Patricia (coord.) (2017). *Los dilemas de la metropolización. Procesos urbanos en Europa y Bolivia*. CIDES-UMSA, Universidad de Padua. La Paz: Plural editores.

_____ (2011). *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: CIDES-UMSA, EPFL, NNCR-NS, GAMLP, Oxfam.

Urquieta, Patricia (2016). “Avances y desafíos de la investigación y la formación en temas urbanos en Bolivia”. En: Metzger et al. (coord.), *La cuestión urbana en la región andina. Miradas sobre la investigación y la formación*. Quito: IRD, IFEA, CNRS, PUCE.

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, ONU Habitat y Cooperación Sueca (octubre de 2020). *Política de Ciudades* (p. 4). Recuperado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/cities_policy_onu-habitat_bolivia_10082020.pdf.

Wanderley, Fernanda (coord.) (2009). *Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad*. CIDES-UMSA, Colección 25 años. La Paz: Plural Editores.

Weiss, Stephanie y Molina, Fernando (2020). *Reflexiones sobre los efectos de la cuarentena sobre la calidad del aire en las áreas urbanas de Bolivia*. Recuperado el 20 de noviembre de 2021 de: <https://fpaa.site/2020/04/28/reflexiones-sobre-los-efectos-de-la-cuarentena-sobre-la-calidad-del-aire-en-las-areas-urbanas-de-bolivia/>.

La institucionalidad urbana

La práctica urbanística en Bolivia: reflexiones alrededor de los instrumentos y experiencias 80 años después

Juan E. Cabrera¹



Introducción

Desde la década de 1940 se está desarrollando en Bolivia una serie de prácticas e instrumentos de planificación, gestión urbana y urbanización acerca de los cuales poco o nada se ha escrito, y menos reflexionado. Las características de estas prácticas, principalmente de aquellos planes desarrollados antes de la década de 1990, son poco conocidas, así como son desconocidos los paradigmas en los que estas se han asentado.

A partir del período indicado, se han elaborado planes reguladores, planes directores, planes maestros, planes de desarrollo urbano, planes sociourbanos, planes de ordenamiento territorial, planes territoriales de desarrollo integral y otros de diversas denominaciones. Junto con estas prácticas, se desarrollaron también experiencias puntuales o fragmentarias, como las regularizaciones de derechos de propiedad o edificaciones, además de prácticas de urbanismo alternativo, como se explicará más adelante.

1. Estudió Arquitectura y Sociología en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Bolivia. Se especializó en planificación urbana en Japón y Colombia gracias a JICA y al Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Concluyó su doctorado en Urbanismo en la Universidad de Liege en 2015 y su estancia posdoctoral en 2019 en la Universidad Libre de Bruselas en 2019, ambos en Bélgica. Fue funcionario público y consultor nacional e internacional. Hoy es profesor de urbanismo e investigador en la Universidad Privada Boliviana y la UMSS. Es fundador del Instituto Boliviano de Urbanismo y miembro del grupo de investigación latinoamericano UrbesLab. Correos: juan.cabrera@linuxmail.org – juancabrera@upb.edu

Acerca de los tipos de planes y prácticas desarrollados, varios siguen en vigencia y muchos han sido influenciados por el urbanismo de la década de 1940. En la mayoría de los casos, los primeros planes han probado su falibilidad, debido a su poca compatibilidad con las características de las ciudades bolivianas, mientras que los instrumentos de la actualidad se han convertido en una mera obligación institucional que los gobiernos locales deben cumplir para acceder a recursos económicos de transferencia, particularmente aquellos de corte territorial. En contraposición, la gestión urbana real se desarrolla en el espacio urbano, el sitio y la calle, resultado de iniciativas formales e informales caracterizadas por la autoproducción y gestión autónoma del espacio público principalmente.

En ese marco, este texto intentará describir y explicar las prácticas urbanísticas en Bolivia, refiriéndose a tipos de planes y prácticas relevantes. Su exposición se enmarcará al interior de cinco paradigmas, descritos según su evolución y sus características.

Los paradigmas y la práctica urbanística en Bolivia

En la evolución de los paradigmas urbanísticos entre 1940 y 2000, resaltan cuatro etapas importantes (Reese, 2006): 1) el urbanismo funcionalista, correspondiente con la primera mitad del siglo XX hasta la década de 1960 aproximadamente; 2) el urbanismo sociologista, desarrollado alrededor de las décadas de 1960 y 1970; 3) el urbanismo de proyectos, influyente alrededor de los cambios de modelos económicos en la década de 1980, y 4) el urbanismo de estrategia, gestión y proyectos o urbanismo neoliberal (Rolnik y Dapena, 2014), cuya consolidación se da a finales del siglo XX. En la segunda década del siglo XXI, sobresale una etapa que denominamos urbanismo alternativo, caracterizada por la ausencia de planes urbanísticos efectivos y el predominio de prácticas autogestionarias de pequeña escala. La Tabla 1 deja ver las características de los paradigmas urbanos en la región, comparados desde las dimensiones: aspectos a planificar, responsables de la planificación, herramientas de planificación y procedimientos.

Tabla 1
Paradigmas urbanos en América Latina

	Urbanismo funcionalista	Urbanismo sociologista	Urbanismo de proyectos	Urbanismo de estrategia, gestión y proyectos	Urbanismos alternativos
Qué planificar	Solo lo físico espacial - la ciudad como un todo	Solo lo socioeconómico - la ciudad como un todo	Solo lo físico espacial - Solo el fragmento	Articula lo físico ambiental y lo socioeconómico. Relación entre ciudad y fragmento	Solo lo físico - el punto, el hecho físico. Sin relación con el todo
Quiénes planifican	Solo el Estado	Solo el Estado	Predomina lo privado	El Estado, lo privado y la población	El ciudadano, lo privado, la comunidad local
Con qué planificar	Solo el plan	Solo el plan	Solo el proyecto	El plan, proyecto y sistema de gestión	Solo el proyecto
Cómo planificar	El deber ser sin gestión. El imperio de la norma	Articula plan y gestión. Política - Estado	Solo gestión, sin plan	Articula plan y gestión integral	Solo el proyecto con participación colectiva y puntual
Temporalidad aproximada	Entre 1940 y 1960	Entre 1960 y 1980	Entre 1980 y 1990	Entre 2000 y la actualidad	Más allá del 2010

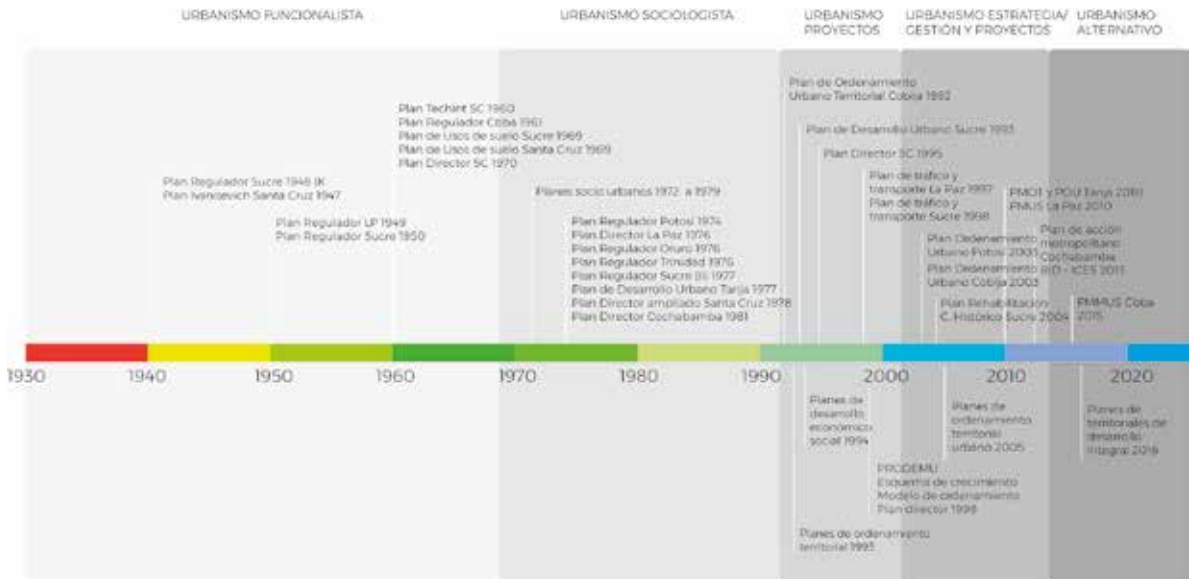
Fuente: Elaboración propia con base en Reese (2006)

El texto a continuación se desarrollará siguiendo los cinco paradigmas indicados a través de la descripción del contexto general, teorías y el contexto nacional.

La planificación de las ciudades bolivianas comenzó a inicios del siglo XX, resultado de los cambios tecnológicos, la aparición del automóvil, las migraciones extranjeras y la institucionalización de los gobiernos municipales. Este último aspecto se traduce en el intento de control territorial a través de la definición de radios urbanos, el deslinde de jurisdicciones, la obligación de pagar impuestos por la posesión de la tierra, así como el cumplimiento de una serie de requisitos para alcanzar el estatus de ciudad (ver Ley de denominación de ciudades de 1910). Los instrumentos en esta etapa inicial fueron principalmente planos y esquemas topográficos que pretendían orientar la ocupación de tierras o apertura de vías con el fin de proyectar de forma general la expansión de las ciudades con diferentes énfasis y grados de especificidad. Según Limpías (2010: 25), uno de los primeros planos con estas características habría sido elaborado para la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en el año 1888 por Koning y Lazzano, mientras que el primer plano topográfico catastral y de nivelación para Cochabamba fue elaborado en el año 1898 (Urquidí, 1967: 28), a cargo del ingeniero municipal Constantino Morales.

La Figura 1 expone la evolución de los planes urbanísticos y territoriales en Bolivia, desde la década de 1940 hasta la actualidad.

Figura 1
Evolución de planes urbanísticos en Bolivia



Fuente: Elaboración propia

La elaboración de planes, ya no planos, inició una vez finalizada la Guerra del Chaco (1932-1936), cuando las ciudades adquirían más importancia y se prestaban a crecer, resultado de los cambios geopolíticos, migraciones y urbanización relacionadas con el conflicto bélico y diferentes hechos económicos. Los planes son resultado, entre varios, del pensamiento modernizador y nacionalista de la época adoptado por varios movimientos, entre ellos el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el cual luego de 1950 implementó técnicas y procedimientos modernos para intentar controlar el desarrollo, el crecimiento económico y el desarrollo urbano. Esto se dio a través de una planificación centrada principalmente en la acción del Estado como responsable de lograr el desarrollo a través de la industrialización y la exportación de materias primas.

Una de estas técnicas modernas que guiaron la planificación fue precisamente el urbanismo funcionalista o racionalista promovido por el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) desde la década de 1930 en Europa y pujante en América Latina después de 1940. Este tipo de urbanismo promovía la transformación radical de la forma de la ciudad y la vida urbana por motivos políticos e inspirados en los avances tecnológicos de la época. Este incentivaba,

además, la simplificación de las actividades urbanas en cuatro tipos separados en el espacio (circulación, residencia, ocio y trabajo) a través de la definición de acciones y reglas simples, imperativas y estables dirigidas a organizar el espacio urbano mediante la zonificación, funciones específicas, grandes densidades, mayores alturas, etc. El imperio de la norma era el mecanismo principal mediante el cual se pretendía lograr los objetivos.

La implementación de este paradigma en el país derivó en un primer plano regulador para la ciudad de Sucre el año 1940 y fue desde 1950 el modelo dominante en la región y el país. Así, desde 1949 se desarrolló una serie de planes reguladores que aplicaron los principios del urbanismo funcionalista para las ciudades capitales del país. En 1949, se elaboraron los planes reguladores de La Paz y Cochabamba; en 1950, se desarrolló el plan regulador de Sucre; en 1960, el plan Techint de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra; en 1969, el plan regulador de usos de suelo para Sucre; en 1974, el plan regulador de la ciudad de Potosí; en 1976, el plan regulador de la ciudad de Oruro; en 1977, el plan regulador de Tarija y, finalmente, en 1980, el plan regulador de Trinidad. Las características de los planes mencionados correspondientes con el urbanismo funcionalista se describen a continuación:

Los planes reguladores

En Bolivia, no existe ni existió un marco legal y/o técnico que describiera las particularidades de este instrumento, mientras que existen decenas de leyes desde 1950 que lo mencionan, aprueban y/o autorizan. Su puesta en escena y práctica fue resultado de la influencia académica internacional de mitad del siglo XX.

Los primeros planes reguladores en ciudades de América Latina, conocidos también como “planes de urbanismo”, fueron desarrollados para ordenar espacialmente el desarrollo urbano y evitar disfunciones e impactos ambientales (Fernández Güell, 2006: 14). No obstante, cualquier tipo de intervención o intento de reglamentación del uso y ocupación del espacio urbano llevaba por referencia “regulación urbana”. De acuerdo con Edwards (1994: 4), los planes reguladores constituían respuestas a las externalidades, a través de los cuales las autoridades formulaban alternativas que permitirían internalizar efectos externos de la mejor forma posible. Esto devino de la necesidad de generar instrumentos que facilitaran un control más directo, basado fundamentalmente en la regulación por medio de normas y disposiciones rígidas.

Ramos (1981) afirmaba que los planes reguladores eran resultado de enfoques preferentemente físicos, aunque eso no significaba que no

poseían importantes incidencias en aspectos económicos y sociales de la ciudad, implícitos o subyacentes en el conjunto de propuestas de distribución socioespacial y ecológica de la población.

Las disposiciones de estos planes se concretaban principalmente en reglamentación urbanística estática y restrictiva. Lo estático se manifestaba mediante la puesta en vigencia de normas que no contenían mecanismos de asimilación de situaciones cambiantes y que se podían producir a corto plazo. Lo restrictivo se materializaba en la definición de parámetros urbanos (índices de edificación, coeficientes de ocupación, etc.) que favorecían al usufructo de la tierra urbana y la segregación espacial de la población según sus niveles de ingreso. Estos planes se caracterizaron también por desconocer aspectos como la programación económica y financiera de sus propuestas, limitándose a la orientación y la regulación física.

Los planes reguladores (*ibid.*) habrían intentado ser documentos acabados en sí mismos, desconociendo que uno de los atributos principales con que debería contar la planificación eran precisamente los mecanismos de gestión sistemática y permanente. En el contexto nacional, el plan regulador se definía como un instrumento que debía dar forma y guiar el crecimiento físico de las ciudades en armonía con las necesidades sociales y económicas (Urquidí, 1967: 23), en función de reglamentar predominantemente el uso del suelo, tanto aquel que se encontrase bajo el régimen de propiedad privada como aquel de propiedad común o pública. Así, esas regulaciones identificarían, autorizarían o prohibirían determinados usos para el suelo, proyectarían la red viaria y de circulación general, estableciendo límites de altura, de proporción y distancias mínimas desde líneas divisorias, además de varios criterios constructivos.

A nivel técnico, los contenidos operativos de los planes reguladores se centraban en la regulación de aspectos físicos, partiendo de una etapa conocida como "Expedientes Urbanos" caracterizada por el subdimensionamiento de las tareas de diagnóstico y una suerte de inventario de dimensiones principalmente físicas de la urbe. Esta etapa devenía en propuestas de zonificación rígida y segregativa de usos y funciones, gestionadas a través de los reglamentos de urbanización, fraccionamiento, edificación y otros. De este modo, se llegaba a una desagregación (casi utópica) de planes de detalle para diferentes zonas y unidades vecinales.

Estos planes se complementaban con otros instrumentos, como aquellos destinados a la definición de radios urbanos, zonificación de usos y

disposiciones sobre construcción y urbanización, fragmentación para fines administrativos y funcionales (distritos, subdistritos, unidades vecinales), además del uso y aplicación de subplanes de carácter especial o sectorial para resolver problemas concretos. Aguilar y Lavayén (1987: 15) proponían que el Plan Regulador era poco flexible (en la medida en que siendo detallado definía casi todo y no habiendo márgenes de discusión) y debía cumplirse aplicando planos y normas, sin dar cabida a otras alternativas.

Finalmente, es importante mencionar que los planes de regulación que orientaron la configuración de las estructuras urbanas de varias de las ciudades bolivianas, entre las décadas de 1950 y 1980 aproximadamente, por su forma de gestión a través de normas rígidas y poco flexibles a los cambios se encontraron en la mayoría de casos con contextos reticentes y poco disponibles a la imposición. Tal cual, la mayoría de los planes fueron instrumentos relativamente débiles en su aplicación y, en algunos casos, poco posibles de gestionar, más ahora cuando las características políticas y sociales han cambiado profundamente.

Hacia 1960, luego del reducido éxito de los planes reguladores, nuevas corrientes de pensamiento principalmente geográfico influyeron en la constitución de otros instrumentos. Alrededor de 1960 sobresalió el urbanismo sociologista con una gran influencia del marxismo y una crítica radical a los efectos del tipo de urbanismo anterior.

Este **urbanismo sociologista**, cuya vigencia fue más clara desde finales de la década de 1960 hasta los primeros años de la década de 1990, devino de una crítica fuerte al modelo funcionalista que habría generado escenarios de dislocación social y fragmentación de las distintas partes de la ciudad, principalmente en EE. UU. Este tipo de urbanismo estuvo muy influenciado por el neomarxismo, la contracultura, la geografía crítica y la sociología francesa, entre otros. El intento de organizar ciudades sobre los principios expuestos en la Carta de Atenas, acordes al modelo industrial, habría traído una vida urbana segregada y atomizada. Harvey (2013) denunciaba que estos modelos eran una solución transitoria del capitalismo del siglo XX para resolver temporalmente contradicciones y mitigar la lucha de clases, incrementar la producción, el consumo y la acumulación capitalista. Anarquistas como Jacobs (1967) y Mumford (1961) criticaron los principios del urbanismo funcionalista, porque su implementación había generado no solo la segregación denunciada, sino que había impedido la participación de la población sobre su ciudad, promoviéndose principalmente la intervención de grandes emprendimientos inmobiliarios -varias urbes norteamericanas, latinoamericanas y asiáticas crearon espacios urbanos desconectados y con una vida social fragmentada-.

Aunque estos fenómenos no fueron muy visibles en Bolivia, varias ciudades latinoamericanas comprobaron las tesis. No obstante, la segregación socioespacial norte-sur, que caracteriza la ciudad de Cochabamba, es entre varios, resultado tangible del plan regulador de 1949.

Esta crítica sobre el urbanismo funcionalista y el modelo económico industrial alrededor supuso el camino hacia planes con un enfoque un poco más social y con mayores niveles de participación, aunque todavía influenciados por el modelo CIAM. Los planes directores, pero principalmente los planes sociourbanos en el caso boliviano, son muestra importante del cambio de enfoque de los instrumentos de planificación. Los instrumentos mencionados más los planes de desarrollo urbano, caracterizados por la inclusión de dimensiones no solo físicas y con unos niveles de participación mayores, son descritos a continuación:

El Plan Director

El Plan Director (plan maestro en el mundo anglosajón) guardaba relación con los esquemas directores de la planificación regional europea. Se caracterizaba por ser un instrumento de escala intercomunal que orientaba, a mediano y largo plazo, los tipos de uso de suelo, la naturaleza y escala de grandes equipamientos e infraestructuras, los espacios destinados a la urbanización, junto con las áreas destinadas a la preservación. Esas actividades eran desarrolladas a través de otros subinstrumentos de diferente índole y de menor escala. Incluían la definición de fases de implementación que permitían fijar intenciones concretas a mediano plazo y en la perspectiva de orientaciones a largo plazo (Merlin y Choay, 1996).

En un contexto más cercano, los planes directores sudamericanos tuvieron más influencia de los esquemas directores franceses (Ramos, 1981). No pretendían ser instrumentos de regulación urbanística acabados en sí mismos y más bien asumían una posición contrapuesta, en cuanto al sentido dinámico que deberían poseer, al igual que las posibilidades de reforma, revisión, actualización permanente y ajuste en el tiempo.

De igual forma, los planes directores se hallaban todavía muy influenciados por los modelos de ciudad jardín, vivienda racionalista, regularidad de formas, zonificación de usos de suelo, además de la marcada incidencia en la creación de grandes sistemas viales sobre los cuales se desarrollaban áreas residenciales, pero sí eran menos rígidos, modificables en el tiempo, más abiertos a la participación, entre otros.

En comparación a los planes reguladores, los planes directores habrían intentado llegar a la definición de los elementos estructurantes del

desarrollo urbano sin buscar la especificidad, inclusive previendo propuestas alternativas y la elaboración paulatina de diferentes proyectos. De acuerdo a Aguilar y Lavayén (1987: 14), el plan director no podía ser cambiado en su estructura, ya que esta representaba la base para la discusión de alternativas y la formulación de proyectos específicos. Esta característica fue guardada por la mayoría de planes directores en el país. Los planes constituían instrumentos orientadores, contrarios a los planes reguladores, aunque subsidiarios de estos. Aguilar (1981: 4) mencionaba que “El Plan no es un dibujo en Colores, sino un conjunto de ideas y estrategias examinables en el tiempo y limitada a la planificación físico espacial sin llegar a la planificación económica ni social”. Su objeto era orientar el ordenamiento del espacio a través de una estrategia general de organización de las actividades.

Considerando lo indicado, los planes directores bolivianos tuvieron un carácter flexible y fueron acompañados, en la mayoría de casos, de otros subinstrumentos conocidos como: planes especiales, planes parciales, planes sectoriales y otros, responsables de desarrollar aspectos específicos o de tratamiento especial que, por su escala, el plan director no trataba a detalle.

El Plan Sociourbano

Los planes sociourbanos eran parte de la política social, urbanística y de vivienda de la época. Su objeto era resolver los problemas de los asentamientos humanos no regulados que se producían en los márgenes de los principales centros urbanos del país, como consecuencia de los procesos de marginalización socioeconómica de sectores de la población boliviana, así como, la continua migración interna de la población y el acelerado crecimiento demográfico que saturó las áreas urbanas y ocasionó problemas de expansión desordenada de las ciudades. Sobre estos planes no se ha encontrado parangón en los países de la región, sin significar eso que no hayan existido experiencias similares. Estos fueron instalados en la institucionalidad boliviana el año 1972, a través de leyes específicas, a diferencia de los anteriores tipos de planes que no gozaron de ninguna institucionalidad oficial.

Fueron impulsados por la Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia. Su fin fue salvar la falta de disponibilidad de tierras urbanas y el agudo déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo de la época, a través de la solución de este déficit y dirigidos a lograr programas de vivienda destinados a grupos de población de bajos ingresos y no atendidos por otros programas de vivienda de interés social. Se operaban a través

de proyectos urbanísticos de atención a la demanda de asociaciones pro vivienda y grupos sociales con bajos ingresos. Se componía de medidas urbanísticas regulares y sistemáticas, además de propuestas de programas de vivienda para salvar las necesidades de la población migrante de áreas rurales rural y la población ubicada en los márgenes urbanos.

Entre 1972 y 1979, se formularon planes sociourbanos para todas las capitales departamentales del país y se instalaron oficinas técnicas dependientes administrativa y técnicamente de las alcaldías municipales, en coordinación con el Ministerio de Urbanismo y Vivienda de la época. Otros brazos de apoyo a la implementación de este instrumento fueron los consejos de los planes sociourbanos, compuestos por representantes del alcalde municipal, directores regionales del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, delegados de las prefecturas, delegados de los consejos municipales de urbanismo (existentes en la época), delegados de las corporaciones regionales de desarrollo, delegados de las federaciones de juntas vecinales departamentales y delegados de los colegios de arquitectos departamentales.

Estos planes estuvieron vigentes hasta mitad de la década de 1980, cuando la renovada institucionalidad alrededor del nuevo modelo económico los eliminó completamente.

El Plan de Desarrollo Urbano

De acuerdo con Ramos (1988: 356), esta denominación de plan tuvo su apogeo durante los años 60; sin embargo, en nuestro contexto fue aplicada a fines de 1980 e inicios de la década de 1990. El Plan de Desarrollo Urbano de Sucre (Plandus) de 1992 es el primer ejemplo. El instrumento se caracterizaba por considerar que el ordenamiento y el desarrollo (visto desde la perspectiva socioeconómica) no podían estar separados y debía lograrse un enfoque integral, resultado de un análisis de tipo multivariado que considerara aspectos físicos, sociales, económicos, ecológicos, demográficos, etc. (Ramos, 1981). Otra de sus características era la consideración de la relación ciudad-región, pensando esta como un sistema integral que requeriría de un análisis conjunto que considerara los aspectos sociales, económicos y físicos de la región.

Su metodología daba mucha importancia a los procesos de investigación que devenían en diagnósticos integrales, resultados de la aplicación de instrumentos con rigor científico y técnico; la generación de bases de datos que permitían su permanente revisión y ajuste; las propuestas de ordenamiento y desarrollo que habitualmente implicaban posibilidad

de generación de otras alternativas prospectivas, etc. Era de especial importancia la participación social, en cuanto a la definición de metas y objetivos de desarrollo urbano.

Considerando las características de ese plan, se puede sostener que el cambio paradigmático en la institucionalidad de la planificación, desde el año 1994 en Bolivia, no supuso mayor problema para quienes habían empezado a formular planes de desarrollo urbano. En el escenario que se explica a continuación, estos planes pasaron a convertirse en los Planes de Desarrollo Municipal al interior del paradigma urbano llamado urbanismo de proyectos.

El denominado **urbanismo de proyectos** se instaló en la región entre las décadas de 1990 y 2000. Es parte y resultado de los cambios de modelos económicos que dominaron la región en esa etapa, caracterizados por el abandono del modelo de estados benefactores en América Latina y la insurgencia del mercado como principal regulador de las relaciones económicas y sociales, junto con la eliminación de la institucionalidad alrededor de la administración estatal de los recursos estratégicos y servicios básicos.

En Bolivia, el nuevo modelo llamado comúnmente neoliberal, implementado desde 1986 a través del Decreto Supremo 21060, se profundizó a partir de 1993 con las leyes de participación popular, descentralización, capitalización y otras. La primera etapa de implementación de este modelo fue conocida como reformas estructurales de primera generación y supuso el cierre de varias empresas estratégicas a cargo del Estado, las primeras medidas de neoliberalización de la economía y el traspaso de responsabilidades a actores privados, con los consiguientes efectos demográfico-territoriales, por ejemplo, la migración minera-campesina y la expansión de las áreas urbanas. Las reformas de segunda generación consistieron en la profundización de las lógicas de mercado en la economía y la organización social, lo mismo que la implementación de los procesos de descentralización y participación popular. La descentralización administrativa implicó la instalación de una diferente institucionalidad alrededor de la gestión del territorio y la planificación, a través de un sistema de planificación nuevo, con diferentes procedimientos, otras competencias municipales en lo territorial y administrativo, etc.

Resultado de esta nueva institucionalidad, lo urbano, como el espacio de la planificación y gestión, fue reducido casi en su totalidad. En otras palabras, el Gobierno central empezó a dejar sus competencias sobre la planificación urbana y transfirió las mismas a gobiernos municipales y los obligó a desarrollar planes socioeconómicos y territoriales que implicaron aspectos urbanos, pero desde la

perspectiva socioeconómica. Se inauguró el ordenamiento territorial a fines de la década de 1990 y para cerrar el ciclo de interés por lo urbano, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos de la época promovió en 1998 el Proyecto de Apoyo a la Aplicación de Políticas en Asentamientos Humanos, el cual propuso una serie de instrumentos de planificación urbana y regional, que más allá de su relevancia técnica, quedó en la palestra sin ninguna institucionalidad que respaldara su utilización.

Sin embargo, un hecho importante a fines de la década indicada fue también la aparición de planes sectoriales, como los planes de transporte en La Paz y Sucre y, más adelante, planes con enfoque patrimonial y otros (ver Figura 1); corroborando el proceso de fragmentación no solo del territorio, sino de los planes, cuyos promotores preferían tratar componentes específicos del problema urbano y no la integralidad.

La urbanización real pasó a depender de la iniciativa privada formal e informal con la formulación y promoción de proyectos urbanos predominantemente de corto plazo, sin relación con planes mayores y desarrollados en la lógica del fragmento. Desde lo formal, las empresas urbanizadoras y/o constructoras se multiplicaron, inauguraron el modelo de los barrios cerrados, desarrollaron una serie de nuevas urbanizaciones en periferias, y construyeron decenas de *malls* en centros y periferia de las principales ciudades del país. Los grandes y medianos emprendimientos urbanizadores conformaron las ahora áreas metropolitanas. Desde lo informal, se multiplicaron los loteamientos combinados con avasallamientos, tomas de tierras públicas, venta de tierras de borde y el consiguiente cambio de usos de suelo agrícola o protección a lo urbano, sin control del Estado y, peor aún, sin instrumentos urbanos que controlaran o restringieran legal y técnicamente estos fenómenos. El resultado de este tipo de urbanismo ha convertido a la mayoría de las ciudades bolivianas en una suerte de archipiélagos altamente difusos, con bajas densidades y extendidos por la financiarización del suelo.

Aunque no pueden mencionarse tipos de planes urbanísticos específicos relacionados con el urbanismo de proyectos, los planes de desarrollo municipal, junto con los tipos de instrumentos propuestos por el Viceministerio de Vivienda y Servicios Básicos desarrollados en el período relacionado con este nuevo enfoque de urbanismo se describen a continuación:

Los Planes de Desarrollo Económico y Social

Alrededor de 1994, durante los ajustes estructurales de segunda generación, y gracias a la Ley de Participación Popular, se institucionalizaron los paradigmas participativos en planificación y gestión del desarrollo. Los planes de desarrollo económico y social constituyeron las principales

herramientas prospectivas e integrales de aplicación a las jurisdicciones municipales y departamentales.

El Sistema de Planificación Nacional (Sisplan) de ese momento determinó tres niveles de planificación y gestión clasificados como Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (PGDES) a nivel nacional, Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDDES) a nivel departamental y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) a escala municipal. Subsidiarios de este último, algunas municipalidades formularon instrumentos a escalas menores como los planes distritales, planes comunales y otros.

La principal característica de estos instrumentos no urbanísticos fue la integralidad, debido a la inclusión de variables económicas, sociales, ambientales y espaciales, entre otras, traducidas en análisis, diagnósticos y propuestas respecto a los instrumentos de planificación anteriores. Sin embargo, su formulación estuvo condicionada a la capacidad institucional de los gobiernos, razón por la cual entre 1994 y 2016 algunos municipios contaron con varias versiones o con actualizaciones continuas, aunque otras municipalidades, principalmente rurales, no alcanzaron su primera versión.

Estos planes se fundamentaban originalmente en el concepto de desarrollo local como proceso que articularía las esferas del crecimiento económico y equidad social, que buscaba mejorar las condiciones de vida de la población. Esa visión integral daba paso a políticas que articulaban la planificación indicativa nacional y departamental con la planificación participativa desarrollada en el nivel municipal: “El carácter participativo implicó la interacción de abajo hacia arriba a través del involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino y desarrollo” (Ministerio de Desarrollo Humano, 1997: 25).

Técnicamente, los PDM en la escala local se gestionaban a través de programas, proyectos y presupuestos anuales que definían las inversiones públicas. La formulación de estos planes implicaba, según sus guías, acciones consecutivas y progresivas, participación de actores involucrados en el desarrollo económico social y el seguimiento de las siguientes seis etapas: fase de formulación, preparación y organización; diagnóstico; formulación de la estrategia de desarrollo; fase de ejecución, programación de operaciones anuales; ejecución y administración del plan; seguimiento, evaluación y ajuste.

Finalmente, la experiencia dejó ver que más allá del carácter socioeconómico de los planes, la mayoría de los recursos municipales inscritos en estos

instrumentos fueron iniciativas de orden físico espacial, como obras públicas, proyectos de infraestructura civil y proyectos arquitectónicos de iniciativa local o de las autoridades; los cuales, al no existir planes urbanos que guiaran la configuración físico espacial, las obras de los gobiernos municipales y las obras de las juntas vecinales a través de la participación popular, fueron implementados de forma fragmentaria, sin articulación, ni relación con el desarrollo integral instalado en el discurso. Este modelo fragmentado de proyectos de inversión pública territorializada se mantiene hasta la actualidad.

El Proyecto de Apoyo a la Aplicación de Políticas en Asentamientos Humanos

El año 1998, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos a través del Programa de Desarrollo Municipal (Prodemu) lanzó el proyecto Apoyo a la aplicación de políticas en asentamientos humanos para el desarrollo urbano territorial municipal. Esta iniciativa apoyada por el Banco Mundial formuló once guías técnicas que orientaban la caracterización y el ordenamiento de las áreas urbanas, así mismo, propuso tres tipos de instrumentos de planificación distinguidos en función al número de habitantes por asentamiento humano. El objeto de ambos fue la articulación y consenso entre la planificación urbana y el naciente ordenamiento territorial.

Las guías técnicas diseñadas en forma de manuales fueron las siguientes: 1) *Caracterización de los asentamientos humanos*, 2) *Redes departamentales de equipamiento comunitario*, 3) *Sistemas de asentamientos humanos en los municipios*, 4) *Tratamiento de los procesos de metropolización*, 5) *Planificación urbana participativa*, 6) *Manual técnico para elaborar el expediente de los asentamientos humanos*, 7) *Ordenamiento espacial de los asentamientos humanos*, 8) *Cálculo de equipamiento comunitario*, 9) *Aspectos ambientales en el diseño urbano*, 10) *Gestión en obras y servicios municipales*, y (11) *Revitalización de áreas centrales urbanas*. Todas con una propuesta de articulación relevante.

El manual denominado *Ordenamiento espacial de los asentamientos humanos* (Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, 1998) formuló tres instrumentos técnicos de planificación urbana discriminados en función a la cantidad de población y la jerarquía de los asentamientos, según las siguientes seis categorías:

- Comunidades Nucleadas < a 400 habitantes
- Pueblos 401 a 2.000 habitantes
- Centros Urbanos Menores 2.001 a 5.000 habitantes

- Ciudades Menores 5.001 a 20.000 habitantes
- Ciudades Intermedias 20.001 a 50.000 habitantes
- Ciudades Mayores > a 50.001 habitantes

Estos rangos eran la base para la estructuración de los sistemas departamentales y municipales de asentamientos humanos y estaban dirigidos a lograr la distribución equilibrada de equipamientos e infraestructura, además de la generación de sistemas de comunicación vial, aérea, fluvial, férrea y de telecomunicaciones. Esta jerarquización no adquirió ninguna obligación técnico legal y, al final, los rangos terminaron como meras referencias orientativas.

Alrededor de estos rangos, el Prodemu propuso los siguientes tres instrumentos de planificación urbana:

- *Esquema de crecimiento.* Constituía el primer instrumento de ordenamiento espacial, el cual debía describir las pautas básicas y generales que, en forma somera pero clara, definirían la estructura espacial del asentamiento humano, sus opciones de crecimiento y la ubicación de su equipamiento e infraestructura. Este instrumento, según la jerarquización planteada, sería aplicable a asentamientos humanos con una población de hasta 5.000 habitantes.
- *Modelo de ordenamiento.* El modelo de ordenamiento espacial determinaba un patrón más definido de ocupación de suelo, en el que los indicadores espaciales se expresarían en forma más minuciosa y detallada. Al mismo tiempo, se incorporarían variables demográficas, económicas y de zonificación espacial. Técnicamente, este plan o modelo era más estructurado y preciso que el Esquema y contenía los lineamientos orientadores principales para el ordenamiento espacial. Una característica específica era que su elaboración implicaba necesariamente la definición de normas, reglamentos de edificación y urbanización, así como una tabla de compatibilidad de usos y destinos. Este instrumento, según la jerarquización planteada, sería aplicable en asentamientos desde 5.001 hasta 20.000 habitantes.
- *Plan director.* Esta versión de plan director no tenía relación con los planes directores de la etapa anterior. Este incluía componentes espaciales geográficos y su objetivo era proporcionar una estructura espacial de actividades (usos del suelo), orientada al ordenamiento a corto, mediano y largo plazo de un asentamiento humano. Comprendía un conjunto de reglamentos y normas técnicas o

disposiciones para ordenar los destinos, usos y reservas de suelo del asentamiento humano y mejorar el funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados. Uno de sus fines primordiales fue definir y regular racionalmente el uso del suelo, por lo que debía ser complementado con disposiciones normativas y legales. Era aplicable para asentamientos comprendidos en la categoría de ciudades intermedias, es decir, con población entre 20.001 y 50.000 habitantes. Las urbes con población mayor a los 50.000 habitantes debían ser consideradas en los planes de ordenamiento territorial, tomando en cuenta los criterios dispuestos en los manuales y otras disposiciones técnicas.

Estos tipos de planes urbanísticos de base demográfica fueron aplicados en muy pocos municipios, en los cuales los responsables del Prodemu lograron un nivel de influencia. Una vez concluido el programa indicado y desvinculados sus promotores de responsabilidades de difusión, estos instrumentos quedaron al olvido. Solo los PDM fueron formulados según las características antes mencionadas. Es importante indicar que entre la institucionalidad de planificación urbana revisada para este trabajo, los instrumentos propuestos por el Prodemu son los más coherentes e integrales técnicamente formulados hasta la fecha.

El **urbanismo de estrategia, gestión y proyectos** vigente desde principios de la década de 2000 hasta la actualidad supone una profundización de las lógicas de mercado en la configuración de las ciudades, la desvinculación mayor entre el Estado y sus responsabilidades con el ordenamiento urbano, así como la implementación de las lógicas del mercado principal dispositivo de organización de la estructura urbana y sus componentes, por lo cual, corresponde también con el denominativo de **urbanismo neoliberal**. Se caracteriza, asimismo, por el empleo de metodologías de planificación estratégica heredadas por la empresa para lograr fines específicos y es relevante su vínculo con la Agenda de Río de Janeiro, respecto a la consideración del medioambiente y el paradigma del desarrollo sostenible en la institucionalidad de la planificación, por ejemplo, el ordenamiento territorial para diferentes niveles.

En el caso boliviano, esta etapa se caracteriza por el cambio del rol planificador del Estado, la eliminación casi total de la institucionalidad alrededor de la urbanística y la promoción de diversos instrumentos de planificación territorial, instrumentos sectoriales relacionados con partes del hecho urbano, sin consideración de la integralidad urbana y sus dinámicas, más bien la institucionalización de la regularización o formalización de los derechos de propiedad de suelo ocupado informalmente, de una desconocida cantidad de asentamientos irregulares y de

edificaciones fuera de norma. Estas estrategias hipotéticamente excepcionales resultaron, sin embargo, la práctica más frecuente desarrollada por los gobiernos nacional y municipales, sin ningún tipo de vínculo con la planificación, sino solo como resultado de iniciativas coyunturales de autoridades y vecinos organizados. La gestión del territorio a través de la regularización representa la única práctica real en reemplazo de la planificación.

Es relevante, de todos modos, que aunque el discurso ambiental se instaló en la institucionalidad e instrumentos de esta etapa, la estrategia de regularización precisamente legalizó (y legaliza) todas las prácticas opuestas a la sostenibilidad ambiental, por ejemplo, la expansión desenfrenada de áreas urbanas, ocupación de zonas de fragilidad ecológica y otras prácticas opuestas al desarrollo sostenible con anuencia de los gobiernos y pequeños o medianos loteadores, principales responsables de la gestión irregular de las ciudades.

A continuación, describiremos los instrumentos de ordenamiento territorial y de regularización de derecho propietario con relación a la gestión del desarrollo urbano.

Los Planes de Ordenamiento Territorial

El ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2001: 03) definía al ordenamiento territorial (OT) como el proceso de organización del uso y la ocupación del territorio en función de características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales del territorio, desarrollado a través de un proceso que permitía identificar las potencialidades y limitaciones del suelo en las jurisdicciones nacional, departamental y municipal, con base en sus características ambientales, socioeconómicas, culturales y político institucionales.

Su objeto era lograr un adecuado uso del suelo (no urbano), asignando usos convenientes a la tierra (forestal, agropecuario, agrosilvopastoril, protección, etc.) de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones; así como, una adecuada ocupación del territorio, optimizando la distribución de los asentamientos humanos, el acceso poblacional a servicios de salud, educación y servicios básicos, la localización de las infraestructuras viales y de apoyo a la producción.

Esos fines se lograrían bajo los principios de: integralidad, concurrencia, subsidiariedad, participación, precautoriedad y a través del plan de OT como instrumento de carácter normativo y orientador, técnico político y administrativo.

En ese contexto, los componentes del plan de OT eran:

- El plan de uso del suelo, entendido como el instrumento técnico normativo que definía categorías y subcategorías de uso de la tierra rural, reglas de intervención, reglas de uso y recomendaciones de manejo con el fin de lograr el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- El plan de ocupación del territorio era entendido como el instrumento orientador que promovía la estructuración del territorio mediante su vertebración, la optimización funcional de los centros, organización de las redes, flujos de las actividades productivas y distribución de servicios. Se basaba en la jerarquización de asentamientos humanos con el propósito de generar la regionalización.

De acuerdo al Sisplan, los planes de ordenamiento territorial debían articularse a los planes de desarrollo socioeconómico, como el componente espacial del desarrollo mediante tres niveles: el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT).

Aunque en 1996 se formuló el Marco General de Ordenamiento Territorial (Margot), instituyendo el OT en el país, recién desde el año 2001 se formulan lineamientos técnicos de ordenamiento territorial. Es así que ese año se lanza la guía metodológica para la formulación de planes departamentales y luego municipales para áreas rurales, y en 2005, una guía metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial en municipios predominantemente urbanos entra en vigencia.

Si bien la guía de OT urbano puede suponer un reconocimiento a la dinámica de las ciudades, en realidad este enfoque eliminó virtualmente los planes urbanos propiamente dichos y, gracias a estos nuevos lineamientos, toda acción interventora del espacio urbano pasó a llamarse erradamente ordenamiento territorial. El problema principal fue que los planes de ordenamiento territorial urbano carecían de profundidad y sus lineamientos apenas orientaban a considerar aspectos relacionados con el uso y ocupación del suelo de forma muy general, sin consideración de las dinámicas sociales, económicas y otras. La guía no orientaba a tomar en cuenta, por ejemplo, la problemática relacionada con los asentamientos informales, la irregularidad urbana, los mercados inmobiliarios libres y dinámicos, los reales patrones de ocupación, los ascendentes niveles de motorización y otros que en ese momento y ahora caracterizan a las ciudades bolivianas.

El OT fue implementado en Bolivia como una política de corte ambiental y con características diseñadas en función de esa visión, sin embargo, la operativización de este aspecto en la guía urbana fue muy limitada, resultando que lo ambiental fue una dimensión transversal, pero poco apreciable o tangible en las propuestas de ordenamiento territorial.

Esta generalidad de los planes de OT urbano, la ausencia de regulación alrededor de los usos de suelo y su ocupación pueden ser corroboradas a través de la revisión de los códigos o normas urbanas y de edificación de la mayoría de municipios capitales, los cuales, con muy pocas excepciones, han mantenido con algunas reformas la regulación urbana correspondiente con sus planes urbanísticos del siglo pasado.

Esta laxitud respecto a lo urbano determinó que fueran el sector privado y la población los responsables de definir, a través de la toma estratégica de decisiones, las condiciones del escenario urbano. La gestión de la ciudad se dio a través de proyectos puntuales desarticulados de planes y centrados en la gestión directa, a través de diferentes mecanismos enfocados en la gestión del fragmento urbano. En varios países de la región, se intentó durante esta etapa la formulación de planes o iniciativas que articularan la ciudad con el fragmento, sin embargo, en Bolivia esta noción no fue aplicada y la dislocación entre los proyectos puntuales y la ciudad son todavía el común denominador.

El año 2016, varios años después de la asunción al gobierno de Evo Morales, un nuevo sistema de planificación llamado Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) pretendió la integración de las dimensiones socioeconómicas y territoriales en un solo instrumento integral llamado Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI), renovando el enfoque de desarrollo sostenible por el de “respeto a la Madre Tierra”, como eje fundamental de la política pública. La iniciativa fue descolante, sin embargo, una vez más la dimensión urbana no fue considerada en el nuevo tipo de plan inventado para este fin y las prácticas de informalidad urbana se multiplicaron, así como se multiplicaron las medidas de regularización en reemplazo de la planificación urbana. El PTDI y las características de la regularización como medida urbanística son explicadas en adelante:

Los Planes Territoriales de Desarrollo Integral

Según los lineamientos metodológicos desarrollados el año 2016 para la formulación de PTDI, estos instrumentos tienen como propósito orientar el proceso de planificación territorial del desarrollo integral en el marco del paradigma denominado Vivir Bien y en armonía con la Madre Tierra (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2016). Este instrumento es subsidiario del SPIE y del Plan de Desarrollo Económico Social, es de

mediano plazo, tiene carácter orientador y pretende el alineamiento de todas las Entidades Territoriales Administrativas y sus gobiernos a lograr un mismo horizonte de planificación.

Los PTDI como instrumentos de mediano plazo son parte de un sistema de planes sectoriales, de gestión territorial comunitaria, estratégicos institucionales, de empresas públicas y otros incluidos en el SPIE. Según sus promotores, los PTDI articulan la planificación del desarrollo integral con la planificación territorial como alternativa ante el histórico divorcio que habría generado un proceso fragmentado de la planificación, dispersión de esfuerzos y promoción de procesos paralelos y desconectados. Este único plan articularía, además, elementos del desarrollo humano e integral, economía plural y la gestión de sistemas de vida, gestión de riesgos y cambio climático, dirigidos a alcanzar la armonización de sistemas de vida, fortalecimiento de capacidades de resiliencia frente a la crisis climática y a los desastres naturales.

Los PTDI tienen tres escalas: el nivel departamental, regional y municipal. Están relacionados con la Estrategia de Desarrollo Integral Metropolitano (EDIM) en los casos que corresponden.

Los lineamientos técnicos de PTDI proponen una estructura de cinco partes: el enfoque político, el diagnóstico, las políticas y lineamientos estratégicos, la propuesta de planificación y el presupuesto quinquenal. De estos, el diagnóstico está orientado a evaluar las diversas características del territorio a través de un resumen comparativo sobre los avances logrados en la entidad territorial autónoma en los últimos años. Su contenido se centra en evaluar la ocupación del territorio, las zonas de vida, las unidades socioculturales, la zonificación de suelos según zonas de vida, las características generales poblacionales de centros poblados, el radio o área urbana, flujos y redes, etc., para llegar a un escenario de planificación territorial. El plan se acompaña también de propuestas alrededor de las dimensiones desarrollo humano integral, economía plural, sistemas de vida, gestión del riesgo y cambio climático, administración territorial y otros, seguido de la etapa de presupuestos, que incluye la programación de operaciones para la gestión del plan integral.

En términos urbanísticos, los PTDI, al igual que los planes de ordenamiento territorial, suponen un retroceso respecto al componente urbano porque la guía oficial no incluye dimensiones urbanas y solo un anexo posterior no aprobado orienta un nivel de consideración. Para los lineamientos oficiales, lo urbano no supone una dinámica particular, tampoco implica el tratamiento de esta, reduciendo una vez más su tratamiento a la iniciativa

de los gobiernos municipales, los cuales al no tener la obligatoriedad de elaborar un instrumento urbano, formulan solo PTDI, dado su condicionamiento para acceder a recursos económicos y otros.

El anexo al que nos referimos (Anexo A) fue publicado el año 2016, algunos meses después de los lineamientos oficiales a través de la Resolución Ministerial N° 192. Este propone una serie de acciones de planificación, la delimitación de áreas urbanas, de zonificación (zonas intensiva, extensiva, de protección y agropecuaria urbana), de gestión del uso de suelo, de inversiones para el desarrollo urbano integral, de implementación de sistemas integrales de catastro urbano, así como de implementación de instrumentos para la captura de plusvalías, sin olvidar los aspectos relacionados con la mitigación ambiental, la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.

Aunque sus disposiciones podrían representar un avance, su desconexión con un diagnóstico, pero principalmente con marcos institucionales que soporten las propuestas, por ejemplo, la captura de plusvalías, dejan este anexo en una mera referencia poco conocida. Para este trabajo se han revisado más de 200 PTDI y no se ha registrado un solo municipio que haya desarrollado el Anexo A en su formulación, cumpliendo solo la generalidad de los lineamientos principales.

Los PTDI o el anexo A, sea cualquiera su consistencia técnica e institucionalidad, carecen de importancia, ante la gran campaña que en paralelo obligó a los gobiernos municipales a la indispensable delimitación de perímetros urbanos como marco para los procesos de regularización de derecho propietario iniciados en 2012 y vigentes hasta la fecha.

La regularización del derecho propietario y la planificación urbana y territorial

La implementación de la regularización de los derechos de propiedad, entendida como el proceso de saneamiento de observaciones técnico legales que permiten la obtención del derecho propietario sobre un bien inmueble urbano, con el respectivo registro, inició el año 2002 y se desarrolló en dos etapas y tres gobiernos.

La primera etapa correspondió al gobierno del expresidente Jorge Quiroga, quien en 2002 promulgó la Ley de regularización de derechos de propiedad y la creación del programa Acuerdo de Responsabilidad Compartida (ARCO), que alcanzó a desarrollar cuatro casos piloto de regularización en barrios de diferentes ciudades del país. El año 2004, durante el gobierno

de Gonzalo Sánchez de Lozada, otra ley modificó las condiciones de regularización y se previó el saneamiento de 62 asentamientos, pero solo 13 fueron regularizados. El programa ARCO concluyó el año 2006 y los gobiernos inmediatamente posteriores no aplicaron más la medida hasta el año 2012, cuando el gobierno de Evo Morales, durante el segundo mandato, convirtió esta práctica en la punta de lanza de la política urbana de facto a través de la Ley N° 247. Esta ley promovió la regularización del derecho de propiedad en todas las urbes y en principio tenía una duración limitada, sin embargo, su plazo fue ampliado el año 2016 mediante la Ley N° 803, posteriormente se amplió una vez más el año 2017 a través de la Ley N° 915 y, finalmente, sucedió otra ampliación mediante la Ley N° 1227 del año 2019. En la actualidad, se estaría discutiendo otra ley que vuelva a ampliar los plazos de regularización de la propiedad con sus consiguientes subprocedimientos.

El problema más importante del diseño y la aplicación de este mecanismo fue su tipo dominial desvinculado de cualquier medida de dotación de servicios e infraestructuras básicas y planificación urbana, aunque el principal argumento de la ley fue el derecho a la vivienda digna. En otras palabras, la medida tuvo por objeto regularizar el derecho de propiedad de inmuebles destinados a vivienda solo mediante la otorgación de títulos de propiedad, ubicados solo dentro del perímetro urbano municipal, para lo cual las leyes dispusieron la obligatoriedad de los gobiernos municipales de delimitar los perímetros urbanos para incluir dentro del área delimitada aquellas parcelas en trámite de saneamiento.

Lo relevante es que la delimitación de perímetros urbanos fue lanzada por el Ministerio de la Presidencia y su Viceministerio de Autonomías, como un sinónimo de planificación urbana. La guía técnica para la delimitación y homologación de áreas urbanas procura una serie de etapas y procedimientos para justificar la delimitación, que en la práctica resultó siempre en ampliación, incluso en aquellas jurisdicciones urbanas con crecimiento de población negativo. Aunque su análisis orienta la consideración de aspectos demográficos, físico espaciales, servicios básicos, equipamientos, superficie de suelo urbanizado, tendencias de crecimiento, problemática de la vivienda, entre otros, la propuesta se limita a la ampliación de los perímetros y la zonificación del área urbana según categorías relacionadas con el proceso de ocupación física y poblacional aunque este no se justifique.

Un dato a tomar en cuenta es que al mes de julio de 2020 y luego de ocho años de implementación de la regularización se habían logrado apenas 8.530 sentencias ejecutoriadas equivalentes a una cantidad similar de

parcelas en todo el país, mientras que se habían ampliado las superficies urbanas de más de 280 jurisdicciones urbanas con más de 2.000 habitantes y miles de hectáreas calificadas legalmente como urbanas, sin ningún tipo de servicios o infraestructuras listas para su fraccionamiento y puesta en el mercado.

Cabe indicar que esta medida de delimitación de perímetros urbanos, que había sido practicada a inicio del siglo XX quedó en desuso por su probada incapacidad de limitar los crecimientos y definir legalmente la diferencia socioespacial, es revitalizada y se convirtió en el dispositivo urbanístico más importante de los gobiernos municipales en los últimos diez años. El hecho más cuestionable es que algunos gobiernos municipales ampliaron muchas veces sus manchas urbanas para hipotéticamente cobijar a aquellas parcelas a regularizar. Algunos de los casos relevantes fueron los nuevos perímetros urbanos de Trinidad, Potosí, Oruro, Sacaba, El Alto, etc., cuyas nuevas superficies urbanas son hasta seis veces mayores.

El resultado de la delimitación como parte de la estrategia de la regularización es crítico en términos ambientales, económicos y sociales. Ha permitido la ocupación y consiguiente deforestación de grandes superficies de suelos de borde; en términos económicos, encareció mucho más el suelo en las áreas urbanas por la ampliación desmedida y, en términos sociales, obligó a la población de menos recursos económicos a ubicarse cada día más lejos de los centros y en zonas menos servidas, dada la elevación de los precios de la tierra.

El reducido éxito y, en algunas latitudes, fracaso de los diversos instrumentos y prácticas de planificación urbana y territorial respecto a la mejora de las condiciones de vida en varios países, y, más bien, el deterioro de condiciones ambientales, contaminación, especulación de la tierra, eliminación de espacio público, altísimos niveles de motorización y otros problemas sobre los cuales la planificación urbana aportó poco en su mejora supusieron una importante crítica no solo desde la academia, sino desde la población. Esta última, organizada en grupos, colectivos y otros, desde principios del siglo XXI, desarrolló prácticas alternativas de urbanismo dirigido a la intervención, recuperación y gestión de las ciudades, principalmente, para la recuperación del espacio público.

El **urbanismo alternativo** se refiere a prácticas inspiradas en los discursos de Henry Lefebvre o David Harvey (Talen, 2015) y la experiencia de Jaime Lerner de Brasil, Marco Casagrande de Finlandia, Manuel De Solá-Morales en España y otros en diferentes latitudes del planeta, respecto a las nuevas formas de intervención urbanística puntual y, a corto plazo, sobre el espacio público principalmente. Estas prácticas no son nuevas en el sentido de que siempre se han hecho intervenciones

bajo responsabilidades civiles o de grupos, sino que su relevancia es importante porque representan contemporáneamente la opción a la planificación y gestión urbana tradicional, a la cual critican. No tienen una denominación única y aquí nos referimos a ellas como urbanismos alternativos, por ser precisamente la alternativa a la tradición. En estas se incluyen aquellas experiencias conocidas como acupuntura urbana, urbanismo táctico, arquitectura directa, urbanismo hecho a mano (*Hand made urbanism*), urbanismo hecho por uno mismo (*Do it yourself urbanism*), urbanismo ciudadano, *placemaking*, *pop-up urbanism*, urbanismo de guerrilla y otros, los cuales están vigentes desde inicio del siglo XXI aproximadamente en Europa y Estados Unidos. Estas prácticas suponen también una crítica al Estado como principal responsable de la gestión, además de la planificación. El fin de estas es la intervención directa sin articulación a algún plan como parte del ejercicio del derecho a la ciudad.

Estos urbanismos alternativos, aunque sus características no son totalmente generalizables, coinciden en la intervención física, principalmente, a través del proyecto puntual y único, de pequeña escala y sin relación con el todo; el principal promotor es la comunidad local y el ciudadano/a que ejerce espacialmente sus derechos y deberes con la colectividad, además del actor privado. Es relevante la participación de instancias internacionales y ONG en la promoción y financiación de estas prácticas, como una estrategia de empoderamiento ciudadano, aspecto que ha sido tomado en cuenta también por algunos gobiernos locales que hoy adaptan y adoptan estas prácticas a sus fines.

En el caso boliviano, estas prácticas pueden ser rastreadas desde el año 2011 aproximadamente y todavía no existe un estudio y sistematización suficiente de su desarrollo e impacto. Escobar (2020) registró hasta el año 2019 casi 40 intervenciones en todas las ciudades capitales del país, excepto Potosí, Oruro y Cobija. Estas se tratan principalmente de pintado de pasajes peatonales, mejoramiento de parques, pintura de espacios públicos, intervenciones de plazas, entre otros. Los responsables de la intervenciones son varios y sobresalen, entre todos, el colectivo Amigos de la ciudad en Tarija con actividades desde 2014; las iniciativas Nómada Urbana, Revolución Jigote y Arterias Urbanas en Santa Cruz con actividades desde 2016; el colectivo Sucre Urbanismo Táctico de Sucre con actividades desde 2018; los vecinos del barrio Chualluma, el colectivo Radical, Boa Mistura, la Alianza Francesa y la Alcaldía de La Paz en La Paz con actividades desde 2015; el colectivo Pendiente 45, Xioz y Basurama desde 2011 en El Alto; el Taller de Acupuntura Urbana desde 2014 en Cochabamba y, el año 2017, las y los estudiantes de la UPB Cochabamba y Univalle en Trinidad.

A diferencia de las prácticas tradicionales, las experiencias de urbanismos alternativos dejan ver un crecimiento rápido de sus iniciativas, así como la multiplicación de sus promotores e interesados. De acuerdo con Escobar (*ibid.*),

la mayoría de estas prácticas son prácticas de grupos relacionados con iniciativas ciudadanas, vecinos, la academia, activistas arquitectos, aunque sobresalen instancias internacionales como la Alianza Francesa y la cooperación de ese país en La Paz y Cochabamba, así como la Alcaldía de La Paz. Es relevante también su sostenibilidad de práctica.

Conclusiones

Hasta aquí hemos hecho un recorrido general y sistemático de los diferentes instrumentos y prácticas relacionadas con la planificación y gestión urbana, poniendo acento en la descripción y contextualización de los ejemplos desarrollados en el país. De esta revisión sobresalen tres etapas.

La etapa más importante de producción de planes urbanísticos se desarrolló entre las décadas de 1940 y 1980, cuando todas las ciudades capitales formularon una o más veces planes reguladores o directores y sin legislación especial que obligara a los gobiernos locales al desarrollo de estos. La configuración de las ciudades capitales y otras tuvieron, por tanto, un importante nivel de influencia de estos instrumentos, pese a su criticada rigidez y sus enfoques coincidentes con paradigmas desacreditados. Desde 1990 hacia adelante, el cambio de modelo económico, la descentralización y la participación popular, además del cambio en la institucionalidad de la planificación, entre otros, no supuso una mejora en la gestión eficiente de las ciudades y los territorios, sino que convirtió a la planificación del desarrollo, a la planificación del ordenamiento territorial y otros en meras obligaciones administrativas condicionantes del acceso a recursos económicos por transferencia del Gobierno central, disminuyendo los exiguos niveles de autonomía alcanzados. En la práctica, fue esta etapa cuando el deterioro del medioambiente, la diferencia socioespacial, la motorización, la contaminación ambiental, las desigualdades urbanas y otros fenómenos se vieron profundizados, alrededor de los cuales, la única respuesta urbana oficial fue y es la regularización de la propiedad en grandes superficies ocupadas de manera irregular, o la regularización de miles de edificaciones también informales, pero totalmente funcionales al mercado inmobiliario formal e informal boyante desde el siglo XXI y determinante del llamado urbanismo neoliberal, gracias al impulso de gobiernos que anecdóticamente tienen discursos opuestos al fenómeno y cuyo eje de política pública urbana y territorial giraría en torno a la protección de los derechos de la madre tierra y contra el capitalismo.

Ante este escenario de fracaso urbanístico, el urbanismo de la ciudadanía descolla desde 2010 como una de las prácticas más importantes y de mayor apoyo ciudadano y unión de voluntades, a través de la intervención puntual e intento de solución de problemas de pequeña escala. Lamentablemente, su

impacto no es alto y en algunos casos perpetúa el ciclo vicioso de la precariedad, dado que los cambios no son estructurales y no se vincula a estrategias mayores de gestión integral.

En fin, la práctica urbanística en Bolivia 80 años después del inicio no ha logrado disminuir las desigualdades, tampoco mantener calidades de vida, sino que hoy ha convertido a la ciudad en el principal escenario de disputas económicas y crisis ambiental, donde la planificación tiene un rol disminuido y aquellas experiencias respaldadas por el Estado van contra las reales necesidades del 70 % de la población boliviana.

Referencias

Aguilar, R. (1981). *Memoria descriptiva del plan director de la región urbana de Cochabamba*. Cochabamba: Cordeco.

Aguilar, R. y Lavayén, C. (1987). Estudio de la ampliación de la Calle Ayacucho. Informe técnico sobre a la Comisión de Administración Municipal de Asuntos Urbanos y Cultura del Concejo Municipal de Cochabamba. Cochabamba.

Edwards, G. (1994). *Externalidades e instrumentos de regulación urbana*. Santiago: Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile.

Escobar, A. (2020). *La duración del espacio: una epistemología de las prácticas colectivas de intervención en el espacio público boliviano*. Tesis de licenciatura no publicada. Cochabamba: Universidad Privada Boliviana

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Jacobs, J. (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Ediciones Península.

Limpas, V. (2010). *Plan Techint: medio siglo de urbanismo moderno en Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País.

Mumford, L. (1961). *The City in History: its origins, its transformations and its prospect*. New York: Harcourt Brace & World.

Merlin, P. y Choay, F. (1996). *Dictionnaire de L'Urbanisme et de l'Aménagement*. Paris: Presses Universitaires de France.

Ministerio de Desarrollo Humano - Secretaría Nacional de Participación Popular (1997). *Lineamientos para la Planificación Participativa Municipal*. La Paz: GTZ.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2001). *El ordenamiento territorial en Bolivia*. La Paz: Unidad de Administración Territorial.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2016). *Lineamientos metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral Para Vivir Bien*. La Paz: MPD.

Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (1998). *Ordenamiento espacial de los asentamientos humanos*. La Paz: Editorial Muela del Diablo.

Ramos, J. (1981). *Planificación urbana y regional*. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.

Reese, E. (2006). "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina". *Revista Medio Ambiente y Desarrollo*, Volumen 65, N° 1 (pp. 3-21) (19).

Rolnik, R. y Dapena, L. (2014). "Neoliberalismo reciente: la financiarización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24(1) (pp. 95-104).

Talen, E. (2015). "Do-it-Yourself Urbanism: A History". *Journal of Planning History*, 14(2) (pp. 135-148). Recuperado el 11 septiembre de 2021 de: <https://doi.org/10.1177/1538513214549325>.

Urquidí, J. (1967). *La Urbanización de la ciudad de Cochabamba*. Cochabamba: Editorial Universitaria.

La propiedad urbana y la función social del suelo en Bolivia

M. Cecilia Chacón R.¹

“La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general”.

(Constitución de Weimar, art. 153)



Introducción

¿Es la propiedad privada un derecho ilimitado? ¿Tiene la definición de la función social de la propiedad efectos en el desarrollo urbano? ¿Cuál es el origen de la propiedad, qué corrientes existen y cómo se reflejan en nuestra legislación urbana y rural? Respondiendo y analizando estas preguntas se busca contribuir a una ampliación del alcance y restricciones de este concepto en aras de una mejor y más eficiente administración territorial, garantizando la justa distribución de derechos y obligaciones entre la población.

La conceptualización de la propiedad privada que tienen los técnicos y autoridades influye en las políticas, leyes y acciones que ejecuta la administración pública, es decir, la planificación, el uso del suelo, la regulación de la edificabilidad y otros aspectos fundamentales del desarrollo urbano y de la vida de la población en las ciudades dependen de este simple concepto; por lo que la primera parte se dedica a su desarrollo, mientras que la segunda parte enfoca la importancia y urgencia del abordaje de lo urbano, acentuando el rol de la función social como eje que explica, desde su ausencia o limitada aplicación, numerosas problemáticas urbanas e institucionales, ejemplificadas con algunas experiencias

1. Abogada, profesora de derecho autonómico y derecho ambiental en la Universidad Franz Tamayo. Investigadora asociada al Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Privada Boliviana y miembro de Instituto Boliviano de Urbanismo. Sus temas de trabajo son el Derecho urbano, agua y saneamiento, derechos humanos, género y medioambiente. Correo: mariachacon@upb.edu

del municipio de La Paz; también expone el potencial de desarrollo de esta función como respuesta a esos y otros desafíos de las ciudades bolivianas.

El presente artículo se basa en la recopilación, sistematización y análisis de los instrumentos legales relativos a la gestión de la tierra y el suelo, acompañada de una revisión bibliográfica de doctrina jurídica respecto a la propiedad privada, articulando su análisis con experiencias de gestión pública municipal.

La propiedad

Desde la antigüedad, las personas tuvieron posesiones personales, como utensilios, herramientas, vestimenta, de las cuales podían disponer discrecionalmente, en relación con otros “bienes” de uso o aprovechamiento colectivo y concertado como el bosque, la tierra, el agua, etc. De manera simple, podemos decir que la propiedad es el reconocimiento del poder de gozar y disponer de una cosa o bien sobre el que se tiene la titularidad en el marco de las leyes; sin embargo, la propiedad es una institución compleja que ha ido modificándose en el tiempo a medida que transcurrían las diversas culturas y civilizaciones. Por ejemplo, para los romanos, que plantearon las bases del derecho civil que llegó hasta nuestros días, la propiedad estaba constituida por tres facultades, conocidas como el *ius utendi*, *ius fruendi* e *ius abutendi*: derecho de uso, disfrute y disposición, que incluía la posibilidad de destrucción o abuso del bien. Estas potestades se ejercían como derecho absoluto, exclusivo y perpetuo del titular.

Durante el feudalismo, el señor feudal detentaba la propiedad de las tierras que otorgaba en usufructo a favor de los siervos de la gleba² a cambio de ciertas contraprestaciones, tales como: entregar un porcentaje de las cosechas y otros productos de su trabajo o prestar servicios al terrateniente y su familia, definiendo relaciones comunales, tradiciones, obligaciones políticas y económicas (lealtades, tributos, etc.). De ahí que la vía más eficaz para salir de la servidumbre feudal tuvo que ver con la liberación de la tierra para que esta circule como una nueva mercancía que encajaba en las reglas del comercio y de la sociedad, basada en el “*laissez faire, laissez passer*” (dejar hacer, dejar pasar), que iba a sustituir al régimen feudal (Maldonado, 2016).

La Revolución francesa se asentaba en la limitación del poder del Estado frente a los derechos del ciudadano: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Respecto a la segunda, establecía que: “Por ser la propiedad un

2. Hace referencia a la tierra agrícola y estaban ligados a la tierra, eran transferidos de forma accesoria a la tierra.

derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de que haya una justa y previa indemnización” (Declaración Universal de Derechos del Hombre y el Ciudadano, 1789).

El código civil napoleónico, que sirvió de modelo para el código civil boliviano de 1831, recogía el carácter inviolable y sagrado de la propiedad, pero con limitaciones al derecho individual que deriva del interés público. Entonces, no puede entenderse que la propiedad era absoluta en sentido de ilimitada, sino solamente en que estaba desligada de otro dominio preeminente y libre de los gravámenes feudales (Ochoa, 2006).

Con el paso del tiempo, esto dio lugar a que no fuera necesario estar en posesión del bien, ni trabajarlo o aprovecharlo de cualquier forma, incluso podía estar abandonado, pero esto ya no sería causal de pérdida del derecho propietario, como en el derecho romano.

Esta situación condujo a pensadores como León Duguit a replantearse el problema de la propiedad, no como derecho, sino como función: una función social (FS). Duguit sugiere que la propiedad es una función pública que implica un deber, “*la propiedad obliga*”, que para ser reconocido debe satisfacer necesidades colectivas y no solamente individuales, es decir, es un derecho objetivo. Apelando a la solidaridad social explica esta interdependencia individuo-sociedad que da origen al derecho y sostiene el funcionamiento de la propiedad como institución, pues sin ella sería ilegítima e insostenible frente a los otros. El titular del derecho debe ejercitarlo no solo para satisfacer sus necesidades personales, sino en provecho general (Guzmán, 2005).

La mayoría de las legislaciones en el mundo descansan sobre la propuesta de Duguit, que refuerza la facultad del Estado de regular los intereses de los individuos e imponerles cargas y limitaciones para garantizar el bienestar común.

La propiedad y otras instituciones sobre la tierra en Bolivia

De manera parecida a la dinámica occidental, la tierra en el imperio incaico fue considerada propiedad comunal y era trabajada mediante la mita³ y la minga⁴, una parte para el inca y el ejército, otra para el sol (clero) y otra para la comunidad. De esa manera, se combina la propiedad individual de bienes: casa,

3. Trabajo en templos y otras obras del imperio que realizaban hombres entre 18 y 50 años.

4. Trabajo para la comunidad: caminos, viudas, enfermos, etc.

muebles y herramientas con una especie de colectivismo agrario que permite que el aprovechamiento del suelo y sus frutos beneficien a todos y no solo a los individuos.

Durante la colonia, si bien se introdujeron importantes cambios, como el uso de la moneda, el salario y la propiedad privada, se mantuvo el sistema de producción y España se encargó de cobrar los tributos⁵, que incluían pagos en moneda y no solo en productos o trabajo. Bajo este régimen, el indígena se transformó en usufructuario de la tierra del rey y, aunque se respetaron los *ayllus* territorialmente y como forma de organización, se les impuso la satisfacción imperativa y prioritaria de las necesidades de los españoles, además del pago de los tributos correspondientes. También se introdujo la hacienda, en coexistencia con el régimen comunal. El monarca concedía a los conquistadores tierra, incluyendo a los pobladores que pasaron a conocerse como colonos. Estos y sus familias pagaban tributos y, además, trabajaban las tierras y prestaban servicios al hacendado a cambio de una parcela para su uso.

Con la República, la situación no cambió sustancialmente y desde los primeros años se cobijó un proyecto latifundista que se consumó hasta mediados del siglo XX. Las tierras de hacienda de los españoles y las tierras de los caciques que tenían títulos fueron respetadas y aquellas que eran poseídas “precariamente” –es decir, sin título– pasaron a favor al Estado y fueron subastadas o redistribuidas.

Respecto a las propiedades, las fincas rústicas debían pagar el 3 % y el 4 % sobre la renta⁶ y las urbanas el 3 % si estaban alquiladas y 2 % si eran ocupadas por el propietario. Se podría entender que el impuesto era menor cuando el inmueble era habitado o aprovechado directamente por el dueño y mayor si estaba destinado al lucro.

Simón Bolívar sustituyó el tributo español a la renta de la tierra por un impuesto a la propiedad, sin embargo, Sucre repuso el antiguo tributo indígenal sobre la renta. Por el decreto de Trujillo⁷ se reconocía a los comunarios usufructuarios como propietarios absolutos de las tierras, con la única restricción de no enajenarlas hasta 1850; asimismo, el libertador dictaminó que ningún indio se quedara sin su respectivo terreno, distribuyendo las tierras que quedaron en

5. Diezmo, el quinto real, el estanco, la alcabala, el almojarifazgo y otros.

6. La renta (de la tierra) es aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo. Se confunde a menudo con el interés y la utilidad del capital y, en lenguaje popular, dicho término se aplica a cualquier suma anualmente pagada por el agricultor a su terrateniente (Ricardo, 1959: 51).

7. Este decreto aprobado en Cuzco en 1824 fue aplicado por el Congreso de 1825.

manos del Estado (algunos entienden esta medida como el inicio del proceso de exvinculación).

Con el respaldo gubernamental, el proyecto latifundista resultó exitoso, gracias a sucesivas normas (ver Tabla 1) y para mediados del siglo pasado el 70 % de la tierra agrícola de Bolivia terminó en manos de terratenientes (4,5 %) hasta la reforma agraria de 1953.

Tabla 1
Principales leyes agrarias antes de 1953

Año	Norma
1825	Decreto de Trujillo (Cuzco, julio de 1825)
1844	Consolidación del dominio directo de fincas enfitéuticas del Estado a través del pago de su valor Leyes del 17 de octubre y 4 de noviembre
1874	Ley de exvinculación *antecedente Ley 1868 (Melgarejo)
1905	Ley de tierras baldías del Estado del 26 de octubre

Fuente: Elaboración propia

La función social de la propiedad en la legislación de Bolivia

Dos conceptos sobre la propiedad pueden ayudar en la comprensión de la connotación jurídica de estas teorías contrapuestas sobre la propiedad. Por ejemplo, el jurista francés Moulon (1811-1866) sostenía que:

(...) la propiedad es la **facultad acordada** a una persona con exclusión de otra, de **sacar toda la utilidad posible** y hacer con ella todos **los actos que la ley no prohíbe**. (Negritas propias)

Por su parte, su colega Demolombe (1804-1887) extendía la idea de que:

(...) la propiedad es el **poder supremo y absoluto** que pertenece a una persona **sobre un bien** cualquiera, corporal o incorporal, que lo hace suyo. (Negritas propias)

Ambas propuestas están enfrentadas. La primera resalta el carácter interdependiente de la propiedad individual en relación al colectivo, al tratarse de una “facultad acordada” que se asienta en su aprovechamiento para “sacar

toda la utilidad posible”, destinada a satisfacer necesidades y que además está subordinada a la ley; mientras que la segunda definición, totalmente liberal, exalta la propiedad como un “poder supremo y absoluto” del individuo sobre un bien, sin plantear el origen o los fines que justifican su razón de ser ni su sometimiento a un ordenamiento jurídico del que es propio, *ergo*, no existen obligaciones, tan solo derechos para el propietario.

El Código Civil de Santa Cruz (1831), de inspiración francesa, reconocía que:

(...) la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, siempre que no se hagan uso prohibido por las leyes y reglamentos. (Art. 286)

Posteriormente, en el Código Civil de 1972, se estableció en los siguientes términos:

(...) la propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico. (Art. 105, parág. I)

El artículo en cuestión define la propiedad como un “poder jurídico” derivado por norma del poder de dominio originario de la nación –art. 210– y condiciona su ejercicio a obligaciones (tributos, por ej.) vinculadas a la titularidad y otros límites que pueda imponer el interés común (servidumbres, restricciones administrativas, alturas, etc.).

Es clara la postura jurídica adoptada en la legislación boliviana respecto a la propiedad y el mismo código, en los artículos siguientes, reafirma esto de manera expresa: “la propiedad debe cumplir una función social” (art. 106) y “el propietario no puede realizar actos con el único propósito de perjudicar o de ocasionar molestias, y, en general, no le está permitido ejercer su derecho en forma **contraria al fin económico o social en vista al cual se le ha conferido el derecho**” (art. 107, negritas propias).

La Constitución Política de 1938, en sintonía con Duguit y las corrientes sociales de las constituciones mexicana (1917) y alemana (1919), incorporó la función social en su texto como condición para la existencia e inviolabilidad de la propiedad. Dicho criterio, con ligeras variaciones, se mantiene hasta nuestros días (ver Tabla 2).

Tabla 2
La función social en las constituciones de Bolivia

CPE 1938	CPE 1947	CPE 1967	CPE 2004 - Ley N° 2650	NCPE 2009
La propiedad es inviolable, siempre que llene una FS; la expropiación podrá imponerse por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización justa. (Art. 17)	Se garantiza la propiedad privada, siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando no llene una FS, calificada conforme a ley y previa indemnización justa. (Art. 17)	(derechos) (...) A la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una FS. (Art. 7, inc. i)	A la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una FS. (Inc. i) artículo 7 Derechos y deberes fundamentales de la persona)	I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una FS. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. III. Se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria. (Art. 56)

Fuente: Cabrera y Chacón (2021)

La Constitución de 1967 es la que consolida la preeminencia del interés colectivo como base para el reconocimiento de la propiedad privada mediante dos figuras: primero, añadiendo el incumplimiento de la función social “calificada conforme a norma” a las causales de expropiación y, segundo, imponiendo limitaciones a la acumulación de propiedad privada dentro del radio urbano, a través de la determinación –mediante ley⁸– de extensiones máximas de superficies no edificadas que se pueden poseer y señalando que los excedentes podrán ser expropiados y destinados a la construcción de viviendas de interés social (art. 206).

En un giro histórico lamentable, como se puede ver en la Tabla 3, los constituyentes en 2009 no solo suprimieron el artículo referido a las limitaciones a la propiedad

8. En 1953, se aprueba el D.L. N° 3464 que dispone que todas las propiedades no edificadas comprendidas en los radios urbanos de las capitales de departamento, mayores de 10.000 m² sean expropiadas a favor de los municipios, previo pago de una indemnización, a fin de transferirlos en venta a “obreros y elementos de la clase media que no posean bienes inmuebles urbanos, considerados individualmente o agrupados en federaciones, sindicatos, asociaciones o meras dependencias públicas, en forma de lotes de extensión suficiente para la construcción de sus viviendas” y de manera preferente a excombatientes del Chaco, de acuerdo al art. 5 del decreto.

urbana, sino que además, introdujeron una prohibición expresa de reversión⁹, favoreciendo el acaparamiento de suelo urbano ocioso.

Tabla 3
Función social, utilidad pública y limitaciones a la propiedad urbana

CPE 1938	CPE 1947	CPE 1967	CPE 2004 - Ley N° 2650	NCPE 2009
		Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley previa indemnización justa. (Art. 22)	Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una FS, calificada conforme a Ley y previa indemnización justa. (Art. 22)	La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. La propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión. (Art. 57)
		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. (Art. 206)	Dentro del radio urbano, los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por la Ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social. (Art. 206)	

Fuente: Cabrera y Chacón (2021)

9. Esta figura implica el regreso de la propiedad privada al dominio originario del Estado sin mediar indemnización alguna y se aplica por incumplimiento de función social.

La separación de la legislación rural y urbana

En 1846, Bolivia tenía dos millones de habitantes, que en un 90 % ocupaban zonas rurales dedicándose principalmente a la producción agrícola, explotación de minerales y otras materias primas (Cabrera, 2018); pero en 1985, más de siglo y medio después de su fundación, las cifras se invierten y Bolivia empieza a tener un rostro preeminentemente urbano, esta característica determinó el peso que la política agraria tendría para la República, lo que se reflejó en una predominante legislación rural desde la cual lo urbano emergió de forma subordinada y se construyó marginalmente; pese a partir de los mismos principios jurídicos, la legislación sobre la propiedad rural se fue distanciando de la urbana¹⁰.

Cuatro aspectos pueden caracterizar la legislación agraria: se funda en el principio de que “la tierra es de quien la trabaja”, reconoce la propiedad individual y colectiva, define el cumplimiento de la función social y la función económica social (FES) como condiciones para conservar la propiedad, y crea mecanismos para la verificación de su cumplimiento, tal es el caso del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) creado para regular el latifundio y combatir el acaparamiento inútil de tierras (Ley N° 1715)¹¹, a través de la verificación del cumplimiento de la función social, saneamiento y dotación de tierras.¹²

Una de las más grandes conquistas en esa materia ha sido el reconocimiento de la **propiedad colectiva o comunitaria**, promovida por los pueblos indígenas para recuperar sus territorios ancestrales evitando una fragmentación que hoy, más que antes, es una amenaza sobre las comunidades. El ingreso de colonos a Tierras Comunitarias de Origen (TCO) pone además en riesgo la conservación de los bosques y la biodiversidad de estos territorios.

Respecto a **la FS y la FES**, han sido claramente determinadas en el texto constitucional (art. 397), con lo que debiera verificarse su cumplimiento, aunque los intereses económicos han bloqueado su aplicación, negociando una pausa “excepcional” en el proceso de control y reversión de las propiedades (Ley N° 740)¹³.

10. No existe una definición de suelo y tierra en la legislación boliviana, salvo en la práctica, que ha reservado la denominación de tierra para la materia agraria y el uso de suelo para la codificación civil y normativa relativa a lo urbano.

11. Reconoce, a través de la figura de Tierra Comunitaria de Origen, 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.

12. El papel del INRA actualmente está en entredicho por la dotación de tierras en territorios indígenas a favor de colonos afines al partido de gobierno.

13. Ley N° 740 Ley de ampliación del plazo de verificación de la Función Económica Social, del 30 de septiembre de 2015.

Otro avance constitucional está relacionado con la comprensión de la función económica social, como el **empleo sustentable** de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme su **capacidad de uso mayor**, principio que, aunque no se está acatando al permitir la expansión de la frontera agrícola sobre los bosques, es imprescindible también en el ámbito urbano donde se han estado realizando injustificables Cambios de Uso de Suelo (CUS) de áreas forestales, aires de río y otras no edificables a edificables¹⁴, sin respetar la vocación del suelo.

Tabla 4
La legislación sobre propiedad agraria desde 1953

Año	Norma
1953	Decreto Ley N° 3464 de Reforma Agraria Elevado a rango de ley en 1956
1996	Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria
2006	Ley N° 3545 Ley de reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, modif. la Ley N° 1715
2009	Nueva Constitución Política del Estado

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, en materia civil y urbana, se puede rescatar tres antecedentes jurídicos que se enmarcan en la lógica de la función social que debe cumplir la propiedad: la recuperación de plusvalías de 1936, el reconocimiento de la usucapión y el enriquecimiento ilícito en el código civil.

Como se puede apreciar a continuación, en 1936 se aprobó el decreto ley que crea el impuesto municipal del 20 % sobre la plusvalía, justificando dicho cobro en que la valorización del suelo urbano no se produce por acciones o el trabajo del propietario, sino que es resultado de la inversión pública (en servicios, vías y otra infraestructura), por tanto, el incremento del valor es fruto del esfuerzo colectivo y no corresponde su apropiación por particulares.

14. Por ejemplo, el Cambio de Uso de Suelo aplicado en la Curva de Holguín:
https://drive.google.com/file/d/1mR_-hcEdDCVFitSXjAjeW4gbvOplmF_1/view.

Tabla 5
Normas relativas a propiedad urbana anteriores y posteriores a la CPE

Año	Norma
1936	D.L. Expropiación e impuesto 20 % plusvalía de propiedades
30/12/49	Ley de propiedad horizontal
27/08/54	D.L. N° 3819 Reforma urbana, elevado a rango de ley en 1956
1967	Constitución Política del Estado
22/05/02	Ley N° 2372 Regularización de derecho propietario
28/05/04	Ley N° 2717 modificaciones a la Ley N° 2372
07/02/09	Constitución Política del Estado
05/06/12	Ley N° 247 Regularización de derecho propietario
02/08/12	Decreto Supremo N° 1314 Regularización del derecho propietario para vivienda
30/12/13	Ley N° 477 Contra avasallamiento y tráfico de tierras
09/05/16	Ley N° 803 modificaciones a Ley N° 247
11/08/16	Resolución Ministerial N° 192 Lineamientos para el ordenamiento y planificación urbana
26/10/16	Decreto Supremo N° 2960 Homologación de áreas urbanas
18/09/19	Ley N° 1227 modificaciones a la Ley N° 247

Fuente: Elaboración propia

El Código Civil de 1972 incluye, por primera vez, la figura de enriquecimiento ilegítimo (aplicable a la recuperación de plusvalías) en los siguientes términos:

(...) quien, sin justo motivo, se enriquece en detrimento de otro está obligado, en proporción a su enriquecimiento, a indemnizar a este por la correspondiente disminución patrimonial. (Art. 961)

Con el mismo ánimo, incluyó la usucapión (posesión pacífica y de buena fe de un inmueble por diez años) como forma de adquirir la propiedad (art.110), reconociendo que si aquella no es utilizada por el propietario y está siendo ocupada por un tercero, es justo que este pueda reivindicar la propiedad.

Para los primeros años del 2000, los esfuerzos de intervención de la propiedad quedarían atrás y se abriría una etapa de abandono de las políticas de planificación que fueron sustituidas por las "regularizaciones". El año 2002, Bolivia

inicia de forma “extraordinaria” la regularización de derecho propietario bajo el supuesto, impulsado por el peruano Hernando de Soto y el Banco Mundial, de que la titulación activaría capitales dormidos mejorando la calidad de vida de la población que ocupa asentamientos informales. De este modo, se emitieron las leyes N° 2372 y 2717, que tenían como objetivo el saneamiento colectivo de la ocupación irregular de suelos y el saneamiento individual (la Ley N° 247 y sus modificaciones), para lograr el perfeccionamiento del derecho propietario a favor de ocupantes, principalmente, de propiedad municipal.

La aplicación de estas leyes de Regularización del Derecho Propietario Urbano en el municipio de La Paz permitió la aprobación de 42 planimetrías mediante Ordenanzas Municipales, que también determinaron la autorización de venta extraordinaria de 1.343 predios de propiedad pública a favor de terceros y significó un ingreso de aproximadamente 56 millones de bolivianos¹⁵ entre 2012 y 2018.

Sin embargo, esto solo representa una parte del procedimiento de regularización del derecho propietario, puesto que las siguientes etapas no se cumplieron en el 90 % de los casos; es decir, que existen procesos inconclusos de los cuales se debe analizar la situación e identificar las dificultades para culminar con la adquisición de la propiedad municipal y, finalmente, con la inscripción de su derecho propietario en la Oficina de Derechos Reales (DDRR). Según Maldonado (2017), en una sistematización de normas municipales de urbanismo y propiedad urbana en Cochabamba, se solicitan requisitos que el interesado “no puede cumplir”, además, los procedimientos suelen ser largos y costosos.

Tabla 6
Detalle de predios sujetos a venta extraordinaria

Cantidad de planimetrías que contemplan venta extraordinaria	Cantidad de planimetrías aprobadas con ordenanza municipal	Cantidad de predios incluidos	Cantidad de predios con solicitud a la Asamblea Plurinacional	Cantidad de predios con autorización de la Asamblea Plurinacional	Cantidad de predios con minuta de transferencia firmada	Cantidad de predios inscritos en DDRR a nombre de sus ocupantes
42	42	1.343	863	447	300	107

Fuente: Elaboración propia

15. De acuerdo a reporte del sistema Génesis.

Sin embargo, los procesos inconclusos no son el único resultado; tampoco se puede ignorar que en Bolivia se ha visto un incremento de procesos judiciales por avasallamiento de propiedad pública y privada entre los años 2000 y 2019, significando casi el 40 % de todos los conflictos, según Bernabé y Cabrera (2021).

La importancia de lo urbano

De acuerdo con el censo de 2012, casi siete de cada diez bolivianas/os habitan centros urbanos y, el resto, áreas rurales (INE, 2012). Las urbes crecen aceleradamente, a impulso de los intereses del transporte privado y de los desarrolladores inmobiliarios que promueven la expansión horizontal de la mancha urbana en lugar de un modelo más compacto y eficiente de ciudad. Mayor demanda de servicios básicos, presión sobre el suelo, sobre los ecosistemas y los recursos naturales, mayores costos en infraestructura urbana, degradación y contaminación ambiental, exclusión y marginalidad son algunos efectos del modelo de crecimiento urbano actual.

En ese escenario, la planificación es esencial para el bienestar de la población, ya que permite identificar las mejores áreas para habitar, producir y conservar ecosistemas organizando la vida sobre el territorio con base en la vocación del suelo, conservando las áreas forestales, aires de río y montañas que dan calidad de vida a la población. El no hacerlo aumenta la degradación ambiental, la contaminación afecta la calidad de vida e incrementa el riesgo de desastres.

Tabla 7
Competencias relativas a la planificación y la propiedad urbana y rural

Exclusivas Nivel Central, art. 298. I	Compartidas entre el Nivel Central y las ETA, art. 299. I	Concurrentes entre el Nivel Central y las ETA, art. 299 II	Exclusivas de los GAM, art. 302. I
16. Censos oficiales.	3. Electrificación urbana.	4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.	1. Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y la Ley.
17. Política general sobre tierras y territorio, y su titulación. II. (...)	7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.	9. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos.	2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
18. Sistema de Derechos Reales en obligatoria coordinación con el registro técnico municipal (...)		15. Vivienda y vivienda social.	6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos , en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas.
26. Expropiación de inmuebles.			10. Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales.
29. Asentamientos humanos rurales.			

Exclusivas Nivel Central, art. 298. I	Compartidas entre el Nivel Central y las ETA, art. 299. I	Concurrentes entre el Nivel Central y las ETA, art. 299 II	Exclusivas de los GAM, art. 302. I
30. Políticas de servicios básicos.			18. Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano.
33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial.			19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
36. Políticas generales de vivienda.			22. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal , conforme al procedimiento establecido por ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.
38. Régimen de la tierra.			

Fuente: Elaboración propia con base en la CPE

La Tabla anterior expresa que el nivel central detenta el control de la propiedad y el régimen agrario en el país. Mientras tanto, la propiedad urbana está regulada, en una parte (adquisición, características, servidumbres, etc.), por las disposiciones del Código Civil y, por otra, se sujeta a las reglas de ocupación del territorio que emanan de la planificación y el ordenamiento territorial (zonificaciones y usos de suelo asignados, por ejemplo), que son competencias exclusivas de las autoridades municipales.

La conservación de suelos, recursos forestales y bosques es una competencia concurrente entre el Gobierno nacional que legisla y los gobiernos autónomos que reglamentan y ejecutan. También es importante saber que cualquier nivel de gobierno puede imponer expropiaciones y los gobiernos municipales y departamentales pueden “establecer limitaciones administrativas y de servidumbre” (CPE, arts. 300, parág. I, núm. 25 y 302, parág. I, núm. 22), por razones de interés público, de orden técnico y jurídico.

Respecto a la titularidad de la propiedad, hay una gran deficiencia; puesto que existen tres instituciones que deben coordinar para el perfeccionamiento del derecho propietario urbano: las notarías de fe pública y Derechos Reales, dependientes del nivel nacional (art. 298, parág. I, núm. 18), y el sistema de catastro urbano que es municipal (art. 302, parág. I, núm.10).

Las notarías registran transferencias, sucesiones y otras, mientras que la ubicación física y el registro técnico (Catastro) se encuentran a cargo las

alcaldías. Actualmente, existe gran incertidumbre sobre la propiedad, debido a la poca coordinación y la corrupción, que ocasionan la emisión de instrumentos contradictorios o sin sustento jurídico; por ejemplo, se han emitido hasta tres folios reales de un mismo predio y no existe certificado catastral¹⁶ de ninguno, debido a que este sistema es relativamente nuevo y de pequeño alcance; a pesar de la millonaria inversión destinada por organismos de cooperación internacional, apenas los municipios de La Paz y Cochabamba han logrado implementar parcialmente, y no exentos de problemas, sistemas de catastro (Rivera, 2020).

La importancia de la Función Social

El vacío generado por la falta de desarrollo y aplicación de la función social fomenta que no se respeten los usos del suelo, se incumpla con la cesión de espacios para uso público, como vías, parques, áreas verdes, y multiplica la construcción de viviendas (con alto riesgo de sufrir deslizamientos) en áreas de uso forestal, cuya mitigación de riesgo o atención, en caso de suscitarse una emergencia, implica millonarios gastos para la administración, al margen del costo ambiental ocasionado por la pérdida de funciones de los bosques (reducción de la contaminación atmosférica y acústica, retención de suelo y agua, hábitat de otras especies, etc.)

Entonces, si no hay regulación de la función social no hay planificación o a la inversa, no se puede planificar sin aplicar restricciones en base a la función social. Ante la ausencia del Estado, la ocupación y uso del suelo se definirán por la fuerza provocando desigualdades socioespaciales, degradación ambiental y exclusión de los más vulnerables. El rol del derecho es intervenir sobre las condiciones de desigualdad redistribuyendo cargas y beneficios entre los propietarios para transformar las ciudades en espacios inclusivos, seguros y sustentables accesibles para todos.

La FS puede determinarse por cualidades ambientales con las que cumple el suelo o por su utilidad económica, cuando no perjudica al colectivo y su empleo favorece a la comunidad. Ambientalmente, se cumple la FS cuando se plantan y conservan árboles en beneficio del medioambiente y de los habitantes de la ciudad; considerando que las plantas, independientemente de su ubicación (calles o dentro de las casas), brindan múltiples beneficios ambientales: captura de micropartículas de polvo, disminución de la contaminación acústica, retención del suelo, contribución al ciclo hidrológico, etc.

16. Un certificado catastral es un documento que individualiza un predio e identifica su ubicación en la superficie terrestre, es el equivalente a la cédula de identidad de una persona.

Con base en estos criterios se declaró en La Paz “patrimonio natural de utilidad pública”¹⁷ a todos los árboles del municipio y se emitieron normas de protección, como la restricción a podas o talas bajo sanción, incluyendo el arbolado en predios privados, que requirieren justificación y autorización expresa. Más recientemente, en 2019, se aprobó la Ley N° 350 que prevé el respeto e incorporación de los árboles preexistentes en un terreno, en el diseño de obras y proyectos de construcción, además de establecer medidas para el cuidado durante el proceso constructivo.

Es posible conciliar los intereses públicos y particulares para aprovechar el suelo de acuerdo a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; por ejemplo, ocupar un área de preservación de paisaje con actividades recreativas que coadyuven a su conservación, o destinar al manejo y producción forestal sostenible áreas con esa vocación. No obstante, en La Paz, el 23 % de las áreas protegidas (AP) municipales han sido invadidas por la mancha urbana, según una investigación al 2013 del Instituto de Ecología de la Carrera de Biología de la Universidad Mayor de San Andrés, citada por el periódico *Página Siete* (2018). Actualmente, no se cuenta con información, pero seguramente este porcentaje es mucho mayor.

Lo más preocupante es que las autoridades, cediendo a presión social y otros intereses, siguen aprobando planimetrías y Cambios de Uso de Suelo al interior de estas áreas, e incluso a principios de este año había un proyecto para redimensionar el gran jardín de la revolución.

Los cambios de uso de suelo, en primer lugar, afectan el equilibrio ambiental porque no se respeta la vocación de uso (mayor) de suelo y su conversión de áreas forestales o aires de río en áreas edificables para vivienda o equipamientos tendrá como consecuencia el deterioro de sus funciones ambientales, además de la afectación a la flora y fauna, repercutiendo en la pérdida de calidad de vida de la población.

En un esfuerzo por frenar los Cambios de Uso de Suelo, de Áreas de Preservación No Edificables a Edificables, se aprobó el año 2019 en La Paz la Ley de Compensación por Cambio de Uso Oneroso de Suelo, que pretende recuperar la plusvalía del suelo en estos cambios¹⁸ para destinarla a mitigación del impacto

17. Ordenanza Municipal 124/1997.

18. Por ejemplo (este es un caso real), en La Paz, un terreno de 1.000 m² con uso Aires de Río tiene un valor catastral de \$us 300 m², porque el suelo no es edificable, pero luego del procedimiento de cambio de uso de suelo (que además es gratuito), terminó con un valor superior a \$us 2.000 m², es decir, un valor comercial de aproximadamente 2.000.000 de dólares, tan solo por un acto administrativo. La ciudad pierde función ambiental y además genera plusvalía en beneficio de un particular.

ambiental y a cubrir los riesgos y otras externalidades causadas por la pérdida de funciones ambientales, y que de otro modo serían cargadas al presupuesto público.

Los lotes de engorde en los centros urbanos tampoco estarían cumpliendo con la FS, pues se benefician de las acciones de urbanización estatales, y este mal ejercicio de la propiedad genera el empobrecimiento de otros: las personas que se ven forzadas a habitar en zonas marginales sin urbanizar, que pagan más por transporte y otros servicios; también genera sobrecostos al municipio para urbanizar los nuevos suelos.

Por ello, en Brasil, el Estatuto de la ciudad reconoce el derecho a la ciudad como un derecho colectivo, creando espacios de gestión participativa y estableciendo instrumentos legales, urbanísticos y financieros destinados a equilibrar las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Entre esos instrumentos están: el cobro de una sobretasa a la propiedad vacante o subutilizada como factor de desincentivo del acaparamiento de tierras con fines de especulación, la creación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), destinadas a la construcción de vivienda social para reducir la marginalidad, la Concesión de Uso Especial con Fines de Morada (CUEM) o las cotas de solidaridad en nuevas construcciones (Smolka y Furtado, 2014).

Las edificaciones de alturas mayores a la permitida en base a “lo que el suelo aguante” e incluso más, también ocasionan un daño a los otros, reducen el asoleamiento en los predios colindantes, afectan la estabilidad de los terrenos en áreas de riesgo e incrementan la presión sobre la infraestructura vial y las redes de servicios afectando su vida útil, y trasladando, injustamente, los costos de la mitigación, ampliaciones y mantenimiento a la colectividad.

En La Paz, se aprobó el 2017 la Ley Autonómica N° 233¹⁹ de Fiscalización Técnica Territorial que regula al cumplimiento de la planificación, el ordenamiento territorial, los usos y ocupación del suelo, patrones de asentamiento y de edificación, entre otros; sin embargo, cayó en contradicción con las políticas de regularización de construcciones fuera de norma, las condonaciones de multas y sanciones que desnaturalizaron totalmente su aplicación.

19. Esta ley contempla el principio de función social de la propiedad inmueble como: la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona para adquirir, poseer, usar, gozar y disponer de un bien inmueble, se encuentra en limitada razonable y legítimamente mediante la normativa técnica legal puesta en vigencia por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, promoviendo las condiciones necesarias para hacer efectivo el uso, goce y aprovechamiento de sus bienes sin perjudicar el interés colectivo.

Como una manera de redistribución de costos y beneficios, en Colombia, se cobra la Contribución de valorización o mejoras, y Brasil cuenta con dos figuras muy interesantes basadas en el control de la edificabilidad vertical: la Concesión Onerosa del derecho de construir y los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac).

Conclusiones

La propiedad privada no es un derecho ilimitado y desde su origen está condicionada al cumplimiento de obligaciones en relación a la sociedad; por lo tanto, la función social no se refiere a la utilidad que cualquier uso reporte al titular, sino que la propiedad privada debe satisfacer también necesidades colectivas. De tal condición, surge la potestad reguladora del Estado y su facultad de imponer cargas y limitaciones a la posesión y uso de esta.

A medida que el suelo urbano se transforma en un recurso escaso se genera una rivalidad por el acceso a los terrenos mejor emplazados y cada vez más el comportamiento del propietario se orienta a maximizar su ganancia sin considerar la conservación del recurso o el bien común (tragedia de los comunes), por lo que la única manera de evitar la sobreexplotación y agotamiento o extinción del bien será a través de la regulación; bajo este razonamiento, también se concluye que la propiedad no puede ser ilimitada y debe subordinarse al derecho de otros.

Como se ha expuesto, en nuestro país, se adoptó constitucionalmente el reconocimiento de la propiedad privada sujeta a restricciones y limitaciones en función del interés social. En esta premisa, se asientan instituciones como: la usucapión, la expropiación y otras; razón por la cual la prohibición de reversión de la propiedad urbana por incumplimiento de la FS deberá reconsiderarse en algún momento, por ser incompatible con la integridad del sistema jurídico y la justicia social.

El hecho de que la legislación urbana siga un curso distinto al de la agraria puede ser expresión del carácter predominantemente rural del territorio hasta 1985; pero también de la debilidad institucional del Estado, incapaz de hacer contrapeso, velando por el interés público, a los fuertes intereses económicos individuales que se juegan en la especulación del suelo urbano.

Por ello, el suelo en las ciudades debiera seguir las reglas de la función social conquistadas el siglo pasado para la tierra y claramente expuestas en las normas y otras instituciones agrarias. También sería interesante trasladar figuras como la titulación colectiva al espacio urbano como estrategia disuasiva frente al loteamiento y ocupaciones ilegales que han crecido incentivados por los procedimientos de regularización aplicados.

La imposición de cargas a los desarrolladores de proyectos inmobiliarios como cesión de determinados porcentajes para áreas verdes, la construcción de vivienda social e instrumentos similares descansan en el principio del cumplimiento de la función social de la propiedad, por eso tan importante es su revitalización, sobre todo, para los municipios como primeros responsables de la planificación y ordenamiento de sus territorios.

El marco competencial municipal es suficiente para el desarrollo de instrumentos de regulación de la propiedad privada a fin de imponer las cargas, restricciones y redistribuir beneficios velando por el interés general y aportando a la construcción de ciudades más inclusivas y sustentables.

Referencias

Bernabé, S. y Cabrera, J. (2021). *Los conflictos de propiedad de la tierra urbana en Bolivia*. Documento no publicado.

Cabrera, J. (2019). "Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia: una lectura desde el derecho urbanístico". *Investigación & Desarrollo*, 18(2) (pp. 131-158). Recuperado el 19 de septiembre de 2021 de: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2518-44312018000200009&lng=es&tlng=es.

Cabrera, J. y Chacón, M. (2021). *Lo urbano y la propiedad en la nueva constitución boliviana*. Documento no publicado.

Página Siete (13 diciembre de 2018). "El 23% de áreas protegidas son invadidas por la mancha urbana". Recuperado el 20 de septiembre de 2021 de: <https://www.paginasiete.bo/especial01/2018/12/13/el-23-de-areas-protegidas-son-invadidas-por-la-mancha-urbana-202961.html>.

Goytia, C. (2019). *Evaluación de programas de regularización de asentamientos informales: sus impactos en la ciudad y en los mercados de suelo y vivienda*. Curso sobre informalidad. San José, Costa Rica.

Guzmán, A. (Ed.) (2005). "La influencia del código civil francés en las codificaciones americanas". En: *Colección Derecho Privado (Cuadernos de Análisis Jurídico ed., Vol. 2, pp. 27-60)*. Universidad Diego Portales.

Guzmán, J. (2005). *Derecho Civil. Tomo I De las personas, de los bienes, de la propiedad y los derechos reales*. (Edición actualizada ed.). Cochabamba, Bolivia: Fundación Académica Cultural.

Fernandes, E. (2011). *Regulación de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of land policy.

Instituto Nacional de Estadística (2012). "67,3% de la población del país habita en áreas urbanas y 32,7% en áreas rurales". Recuperado el 4 de septiembre de 2021 de: http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/sites/default/files/archivos_adjuntos/N%204%20Area%20Urbanas%20y%20rurales_1.pdf.

Instituto Nacional de Reforma Agraria (2008). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia: De la titulación colonial a la reconducción comunitaria de la reforma agraria: certezas y proyecciones*. [Libro electrónico]. Recuperado el 2 de septiembre de 2021 de: <https://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/Brevehistoria2008.pdf;jsessionid=39C0CF0870CE90487CBD9DD726CBD80D>.

Maldonado, C. (2017). *Sistematización de normas municipales de urbanismo y propiedad urbana* [Presentación de un trabajo]. Cochabamba, Bolivia.

Maldonado, M. (2016). "Derecho de propiedad y reglamentación de los usos del suelo: notas en borrador sobre el derecho de propiedad en el medio urbano". Curso de Recuperación de Plusvalías.

Medrano, J. (2015). *La Constitución Política del Estado y la seguridad jurídica del derecho propietario*. La Paz, Bolivia: Plural.

Ochoa, R. (2006). "Bienes". *Temis* (p. 195). Bogotá, Colombia.

Ricardo, D. (1959). "Principios de economía política y tributación". En: Ricardo, David, *Obras y Correspondencia* (Vol. 1). Fondo de Cultura Económica.

Smolka, M. y Furtado, F. (Ed.) (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy.

Invitación a la irregularidad con la regularización

Claudia Gicela Maldonado Godoy¹



Introducción

De manera general, podemos afirmar que un gran número de la población en Bolivia resuelve sus necesidades habitacionales al margen de la normativa urbana vigente, ya sea infringiendo los criterios técnicos y/o procedimientos administrativos² definidos, dando origen a los asentamientos informales y a los asentamientos formales con construcciones informales o sin cumplir la normativa.

Logramos identificar dos clases de informalidad, la primera, concerniente con el derecho propietario (no cuenta con ningún documento que acredite su derecho propietario, ni planos del lote) y, la segunda, relacionada con las construcciones fuera de norma (construcciones que no respetan la rasante municipal, el número de pisos es mayor al permitido, no cumplen con los retiros frontales y laterales establecidos, presentan servidumbres de vista y agua, no tienen planos aprobados de la construcción). Ambas informalidades derivan en el desarrollo de una ciudad desordenada en la que prevalece el bienestar particular antes que el

-
1. Arquitecta con Posgrado en Planificación Urbana y Regional en la Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Diplomado en Catastro Multifinanciero y Diplomado en Docencia Universitaria. Actualmente, es funcionaria del Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba y docente de la Universidad Franz Tamayo (Unifranz). Correo: gismaldonado@gmail.com
 2. Por elementos técnicos se entiende, por ejemplo, la superficie permitida para construir, número de plantas, el acato de la rasante municipal, entre otros, y por procedimientos administrativos, la aprobación de planos arquitectónicos, actualización de información en el catastro para el pago de impuestos, etc.

bienestar común, donde la institución pública, especialmente a nivel municipal, debe duplicar esfuerzos para intentar cubrir y mejorar las necesidades básicas de la ciudadanía que incumple la norma, con los recursos económicos disponibles.

El incumplimiento a la normativa urbana es un fenómeno permanente en las ciudades bolivianas, que ocurre bajo la mirada silenciosa de la sociedad y la institución pública, llegando a adquirir un grado de normalidad en el hacer ciudad. La construcción de edificaciones que no se ajustan a la normativa, sino más a necesidades de los habitantes, impacta en el territorio de una manera irreversible³ y obliga a los Gobiernos Municipales a promulgar políticas públicas de regularización, que permitan reconocer y aprobar lo que está fuera de la normativa urbana (por ejemplo, la regularización técnica de edificaciones⁴) y, de esta manera, incrementar los ingresos económicos del municipio a través del pago de impuestos.

Bajo esta lógica, varios gobiernos municipales de Bolivia han implementado leyes de regularización técnica de edificaciones, por ejemplo, el municipio de Santa Cruz de la Sierra promulgó la Ley Autonómica Municipal N° 1380 “Ley excepcional y transitoria de simplificación de trámites de regularización de barrios y registro catastral”, el municipio de La Paz promulgó la Ley Municipal Autónoma N° 233 “Ley de fiscalización técnica territorial”.

El municipio de Cochabamba no ha sido la excepción en la implementación de programas de regularización de edificaciones, teniendo una trayectoria amplia que se está convirtiendo en una tradición en la gestión del territorio, impactando en el comportamiento en la ciudadanía con relación a las directrices de hacer ciudad. El último programa de regularización se encuentra vigente desde el año 2017. Durante los años de su desarrollo ha sufrido varios ajustes y modificaciones resultado de peticiones de la sociedad y diagnósticos técnicos internos en el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba (GAMC), tornándose en un proceso complejo que ha dejado y está generando varios impactos de tipo social, económico, político y ambiental.

El presente artículo analiza la “Ley municipal de regularización técnica de lotes y edificaciones”, denominada en un primer momento como programa “Mi

-
3. Cuando se ha realizado la construcción de un edificio fuera de norma, ya sea fuera de rasante municipal o más pisos de los permitidos, difícilmente se procede a la demolición por los altos costos que implica desarrollar esta tarea y, si el mismo ya está siendo habitado, los procedimientos legales de desalojo y posterior demolición son más complejos, existiendo la tendencia de dejar la edificación como está.
 4. Reconoce y aprueba las edificaciones construidas sin autorización del GAMC y que no cuentan con planos aprobados.

plano” y, posteriormente, programa “Mi casa segura”; para ello, se revisó toda la normativa pertinente, sin embargo, fue fundamental la experiencia adquirida como responsable logística y administrativa⁵ de la mencionada ley, desde los inicios de su implementación hasta el año 2020. Los comentarios, análisis y conclusiones son en su totalidad una visión personal de quien ha participado del proceso de regularización como funcionaria pública y posteriormente como profesional externa.

El análisis se centra en cuatro puntos de la regularización técnica⁶: primero, las modificaciones a la normativa urbana; segundo, las y los beneficiarios del programa de regularización; tercero, las restricciones definidas para la regularización y, por último, los procedimientos administrativos y resultados preliminares del proceso.

Normativa urbana: “Hecha la ley, hecha la trampa”

Las bases de la normativa urbana en el municipio de Cochabamba están dadas en la Ordenanza Municipal 1061/91 (O.M. 1061/91) de fecha 20 de diciembre de 1991, que aprueba la “Normativa general del área urbana – urbanizable de Cochabamba”. Este documento contiene cinco reglamentos⁷ que tienen la finalidad de orientar el crecimiento físico del municipio.

El constante crecimiento de la ciudad, acompañado de nuevas dinámicas y demandas de la ciudadanía, ha impulsado la necesidad de sensibilizar e implementar nueva normativa urbana. En este escenario, las autoridades a la cabeza del GAMC hasta el año 2018⁸ han realizado un total de 20 reformas a varios artículos de la O.M. 1061/91 (doce complementaciones, seis modificaciones, una abrogación y una derogación a varios de sus artículos); además, han sido elaborados dos reglamentos especiales que complementan la matriz de la normativa urbana del municipio de Cochabamba. Para garantizar la aplicación y

5. Para una mejor implementación del programa “Mi Plano”, el organigrama contemplaba una máxima autoridad, dos responsables técnicos, un responsable logístico y administrativo y una comisión conformada por varias unidades del GAMC.

6. La Ley Municipal N° 204/2017 plantea la regularización técnica y un perdonazo impositivo, generando procedimientos y documentación para cada caso.

7. Reglamento de urbanización y constitución del Centro Histórico, Reglamento de edificaciones, Reglamento de urbanizaciones y subdivisiones, Reglamento general de cementerios y Reglamento de publicidad.

8. Información obtenida de investigación realizada por la Dirección de Urbanismo del GAMC en la gestión 2018.

cumplimiento de toda la normativa, el GAMC aprueba y aplica tres instrumentos legales que detallan procedimientos, requisitos, plazos, flujos, sanciones, etc.⁹

A pesar de todo el cuerpo normativo e instrumentos administrativos vigentes, se observa con frecuencia la omisión e incumplimiento de los mismos, reflejados en una ciudad con construcciones fuera de norma, imagen tan habitual que la infracción deja de ser la excepción. El incumplimiento de la citada normativa puede tener dos orígenes: la desinformación y/o quizás simplemente prima la cultura del desacato, “Hecha la ley, hecha la trampa”, de quienes siempre intentan sacar ventaja del sistema.

Un sondeo realizado por la Dirección de Urbanismo del GAMC el año 2017 muestra cómo la ciudadanía asume conocimiento del incumplimiento de la normativa urbana y considera que la principal causa es el no seguimiento por las autoridades de la institución pública y la falta de difusión. El desacato de la normativa urbana percibido por la ciudadanía y fácilmente apreciado en un recorrido por diferentes áreas de la ciudad se ha convertido en la directriz principal de la configuración espacial de la ciudad, no solamente impactando en la morfología de la misma, sino también, en la gestión del GAMC, que debe enfrentar mayores inversiones con menos recursos económicos. En este escenario, las autoridades del municipio han optado por la implementación de diferentes programas de regularización técnica de edificaciones, bajo el lema “frenar la irregularidad”, como una medida paliativa con resultados a corto plazo, principalmente recaudatorios.

El último intento de poner fin a la irregularidad con la regularización

En la gestión 2017, nace como propuesta técnica y política en la gestión de gobierno del Dr. José María Leyes el Programa de regularización técnica de lotes y edificaciones (PRTLE), denominado Programa “Mi plano”¹⁰. En la gestión actual, encabezada por el Cap. Manfred Reyes Villa Bacigalupi, a partir del 11 de noviembre de 2021, con la promulgación de la Ley Municipal N° 1041/21 se hace un relanzamiento del programa “Mi plano”, con el nombre de Programa “Mi casa segura”, que tiene como finalidad concluir los trámites pendientes del anterior programa e iniciar un nuevo proceso de regularización, realizando varios ajustes a la normativa.

9. Primero: “Guía de trámites de 1999”, aprobada con Resolución Ejecutiva 364/2003; segundo: “Simplificación de trámites municipales para otorgar el permiso de construcción”, aprobada con Ordenanza Municipal N° 445/2012; tercero: “Guía de trámites de Subalcaldías – 2015”, aprobada con Decreto Edil 21/2015, Ordenanza Municipal N° 2262 de sanciones y contravenciones a la normativa.

10. Promulgada mediante Ley Municipal 204/17, en fecha 9/06/2017.

Figura 1
Centro de Regularización Kanata, Programa Mi plano, gestión 2017



Fuente: Fotografía, Claudia Maldonado (2017)

Figura 2
Centro de Regularización Kanata, Programa Mi casa segura, gestión 2021



Fuente: Fotografía, Claudia Maldonado (2021)

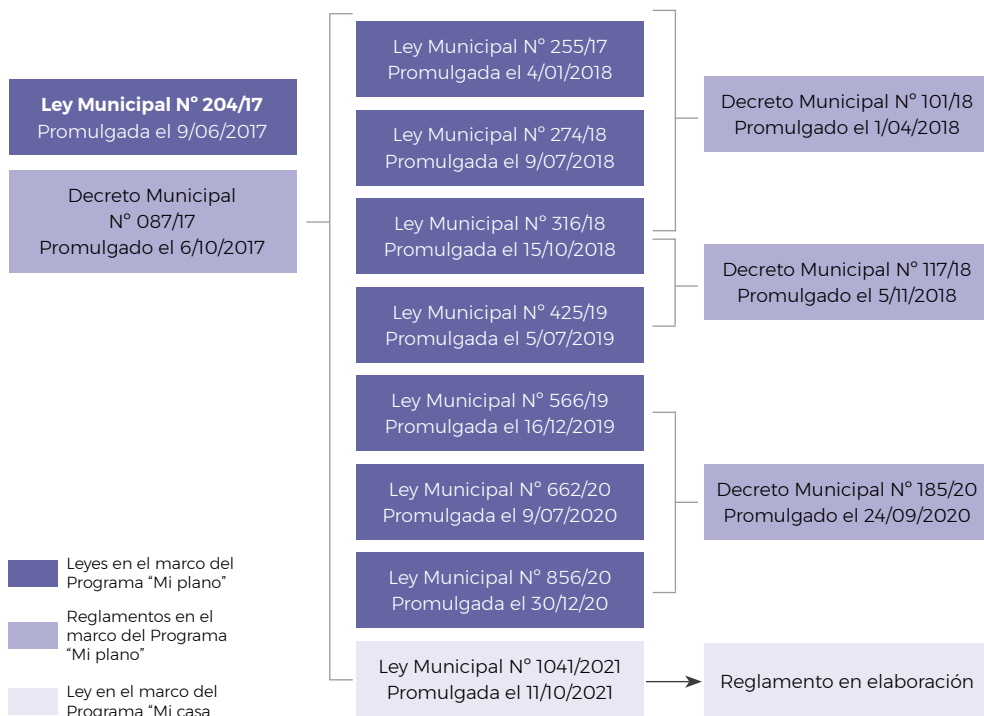
El programa “Mi plano” nace con tres objetivos centrales: primero, generar mayores ingresos económicos a corto plazo; segundo, actualizar la información catastral del GAMC y, por último, intentar poner fin a la irregularidad; objetivos que son mantenidos por el programa “Mi casa segura”.

Desde el año 2017 al 2021, en el programa de regularización ha sido decretado un total de ocho leyes y tres reglamentos (ver Figura 3), que han modificado, abrogado y/o complementado varios artículos de la Ley Municipal N° 204/2017, ya sea en plazos de vigencia, requisitos, redefiniciones de conceptos, aumento

de tipos de trámites y el alcance técnico del proceso de regularización técnica, entre otros aspectos.

En la siguiente Figura, se detalla todo el marco normativo promulgado en torno al proceso de regularización técnica de lotes y edificaciones, observándose hasta tres leyes promulgadas en un año.

Figura 3
Marco legal del Programa de Regularización Técnica



Fuente: Elaboración propia

Estos programas de regularización están dirigidos tanto a propietarios/os como a poseedores de lotes y edificaciones, definiéndose para efectos de la ley al poseedor "como la persona natural que declara mediante Declaración Jurada estar en posesión de un bien inmueble urbano" (Decreto Municipal N° 117/2017, art. 8).

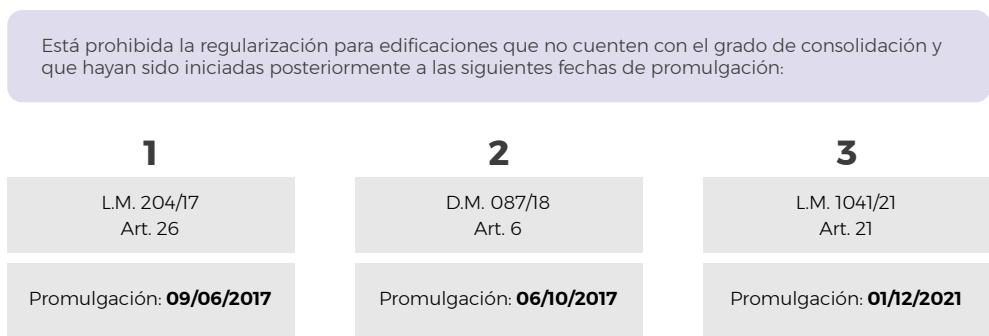
La presentación de información y documentación bajo la figura de "Declaración Jurada" es un pilar del proceso de regularización que busca delegar una mayor responsabilidad al ciudadano/a con relación a la información y documentación

presentada y, de existir falsedad de información, poder iniciar procesos administrativos y legales que dejen nulo el trámite de regularización. Esta figura es utilizada tanto para propietarias/os como poseedores, quienes deben presentar dos y tres Declaraciones Juradas respectivamente¹¹. Sin embargo, la normativa vigente no establece el procedimiento para verificar el cumplimiento de los citados compromisos, ni cuál será la situación de las superficies fuera de norma que no serán regularizadas, impulsando a que el ciudadano o la ciudadana declare en falso de manera anticipada.

Los requisitos técnicos y legales a ser presentados se diferencian según la condición del ciudadano/a con relación a la posesión del edificio o lote. Por ejemplo, los poseedores deben presentar un comprobante de pago de luz o agua de la empresa proveedora, con la finalidad de demostrar la posesión de su lote, reflexionando que si hay algún servicio básico, el lote está siendo ocupado y utilizado.

La regularización busca reconocer lo que se encuentra fuera de norma, para lo cual establece dos prohibiciones: la primera, relacionada con el grado de “consolidación del lote” y, la segunda, con la “fecha de las construcciones iniciadas”, ambas determinadas con una fecha de corte. Los plazos para demostrar el grado de consolidación y la fecha de inicio de construcción han sido ampliados tres veces, como se observa en la siguiente Figura:

Figura 4
Modificaciones fecha de corte



Fuente: Elaboración propia

11. Las Declaraciones Juradas presentadas: 1) validez y autenticidad de la información y documentación presentada; 2) con relación a su posesión del lote a ser regularizado; 3) Declaración jurada para la condonación tributaria.

La ampliación de la fecha definida para demostrar el grado de consolidación de los lotes y/o edificaciones a ser regularizadas ha tenido varios impactos:

- Inicio y consolidación de construcciones fuera de norma, por la certeza de ingresar al PRTLE.
- Expansión y consolidación de asentamientos informales, bajo la expectativa de la regularización.
- Mercado interno de compra y venta de lotes, adicionando el costo de la regularización.
- Incremento en la oferta de vivienda y/o departamentos bajo la figura de preventa¹².
- Aumento de construcciones en altura, principalmente en áreas alejadas, donde no existe normativa urbana definida, regularizándose lo que existe.

Figura 5

Distrito 15, vivienda de más de una planta, 2021



Fuente: Fotografía, Claudia Maldonado (2021)

Figura 6

Distrito 9, predominio viviendas de más de una planta, 2021



Fuente: Fotografía, Claudia Maldonado (2021)

12. La preventa de inmuebles es una figura de dinámica inmobiliaria que se da cuando la construcción no ha iniciado o está con un porcentaje de construcción mínimo, y los papeles de aprobación del proyecto están en curso, pudiéndose presentar modificaciones al proyecto.

Figura 7
Distrito 15, conformación de nuevos asentamientos
dentro del radio urbano, 2021



Fuente: Fotografías, Claudia Maldonado (2021)

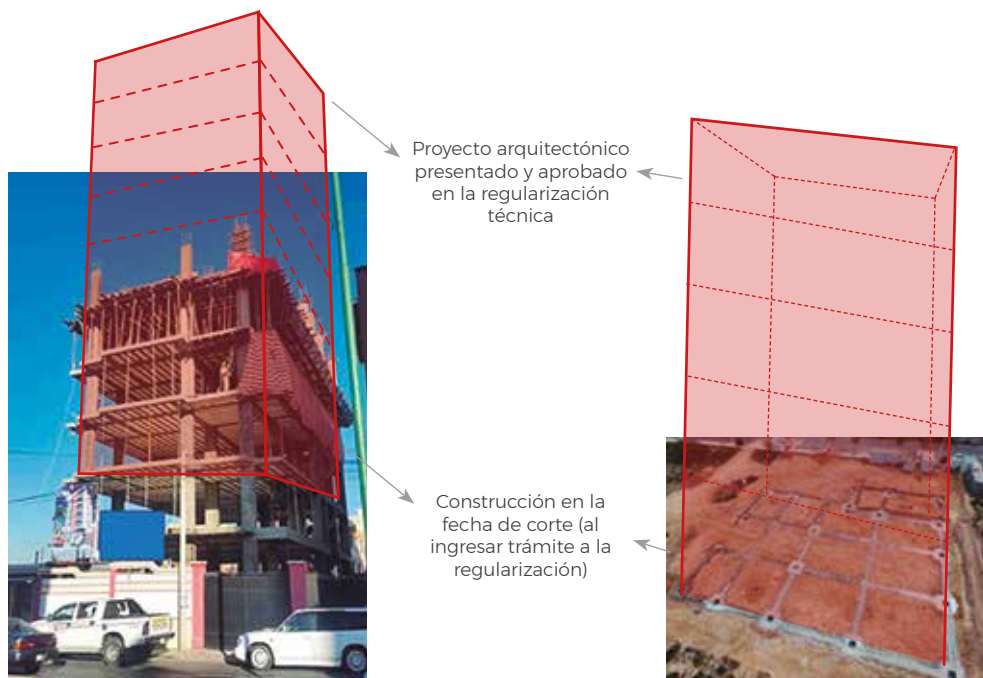
En el marco de la normativa vigente de regularización de lotes, solamente los poseedores deben demostrar la consolidación del mismo, cumpliendo alguno de los parámetros señalados en la normativa:

Se considera como lote consolidado aquel en el que exista una edificación (muro de cerramiento total o parcial y/o construcción) o sean parte de planimetrías aprobadas. (Decreto Municipal N° 185/20, art. 16)

Para la regularización de edificaciones, la normativa establece como restricción que no podrán acceder al proceso de regularización todas las construcciones iniciadas posteriormente a las fechas señaladas en la misma, definiéndose una fecha de corte (ver Figura 8). Entiéndase como iniciadas en la ley de regularización a: “Inicio del proceso constructivo con la ejecución de obras constructivas preliminares como ser: ejecución de fundaciones, excavaciones entre otras” (Decreto Municipal 185/2020, art. 8).

Como resultado de esta definición se abre la posibilidad de regularizar edificaciones que no están habitadas ni concluidas hasta la fecha de consolidación. Los planos arquitectónicos ingresados presentan un proyecto concluido, pero no reflejan al hecho físico, por ejemplo, si la construcción a la fecha de corte de consolidación cuenta con tres plantas y el proyecto presentado cuenta con diez plantas, se aprueba el último. Misma situación sucede si la construcción tiene trabajos de cimientos, sobrecimientos, los mismos se consideran como construcción parcial, realizándose la regularización de la edificación como proyecto concluido.

Figura 8
Interpretación gráfica de la definición “construcciones iniciadas”



Fuente: Elaboración propia

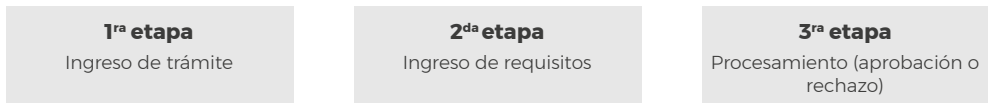
En tanto dure el proceso de regularización o una vez concluido, la o el propietario del edificio puede seguir construyendo en correspondencia con lo presentado y aprobado en la regularización, obstaculizando la posible emisión de sanciones por incumplimiento a la normativa urbana, generando un conflicto dentro de la institución pública en el cumplimiento de procedimientos administrativos.

La definición de Lote Consolidado y el alcance técnico del mismo han sido claramente manipulados por intereses particulares y políticos, derivando en un incentivo permanente al incumplimiento de la normativa urbana y un doble discurso, ya que se abre legalmente la posibilidad de “proyectar y construir la irregularidad, para autorizarla en la regularización”.

La cara del proceso administrativo de la regularización

La normativa de regularización en el municipio de Cochabamba establece tres etapas hasta la conclusión del trámite:

Figura 9
Etapas de la regularización técnica de lotes y edificaciones



Fuente: Elaboración propia

La primera etapa consiste en el ingreso del trámite a la regularización técnica de lotes y edificaciones a través de un registro único y el pago de Bs 747, considerado como “el valor de oportunidad”, monto que no garantiza la regularización y que en cualquier situación no será devuelto, ya que el GAMC lo considera como una sanción que se impone a la ciudadanía por haber incumplido la normativa y procedimientos establecidos, constituyéndose en un ingreso económico directo para el GAMC. La segunda etapa corresponde a la entrega de requisitos según el tipo de trámite, existiendo diferencias entre poseedores, propietarios/os, lotes, edificios y planimetrías. La tercera etapa es el procesamiento de toda la documentación presentada, y es en este punto donde se define el monto a ser cancelado para concluir el proceso de regularización, diferenciándose un valor económico para la regularización de lotes, otro para las superficies construidas dentro de norma y un valor para las superficies construidas fuera de norma. Asimismo, en esta etapa se define el monto a ser cancelado por adeudos de impuestos del inmueble y el impuesto a la transferencia. Cabe señalar que los

montos a ser cancelados también han sido modificados a lo largo de la vigencia de la ley, en relación con el aumento de tipos de trámites.

Hacia una regularización permanente

El programa de regularización inicialmente contempló un período de nueve meses de implementación, sin embargo, por la alta demanda de ciudadanas/os que querían acogerse a la regularización de lotes y edificaciones, las autoridades del GAMC ampliaron los plazos en varias oportunidades, dando los siguientes resultados¹³:

Modificaciones en la primera etapa - Ingreso de trámite

- El plazo ha sido ampliado en seis oportunidades, permitiendo el incremento del número de trámites ingresados en la regularización de hasta 1.000 % (de 3.342 a 41.437 trámites ingresados), considerando el período desde julio de 2018 a diciembre de 2019, llegando a constituirse hasta el 5 % de la población del municipio de Cochabamba que cuenta con un lote o edificación fuera de norma.
- Ha contribuido a que surja un mercado de venta de boletas de pago, que eran comercializadas hasta en Bs 1.500, llegando a duplicar el valor original.
- El valor del suelo se ve incrementado en los terrenos que cuentan con papeles ingresados para la regularización, dando un valor de expectativa al lote, ya que en ningún momento se oferta la conclusión del trámite de regularización; sin embargo, el costo final del lote se ve incrementado en su valor por costos directos (Bs 747) y costos indirectos (pasajes, filas, almuerzos, etc. del dirigente o quien realizó el trámite de ingreso); el monto de incremento hasta el año 2020 era aproximadamente de Bs 5.000.

Figura 10
Costos de venta lote en el marco de la regularización



Fuente: Elaboración propia

13. Toda la información relacionada con la cantidad de trámites y montos económicos ha sido obtenida de: Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, Dirección de Urbanismo (26 de marzo de 2021), Informe Respuesta a Memorándum N° 350/2021.

La L.M. 1041/2021¹⁴ abre nuevamente la primera etapa, en el marco del Programa “Mi casa segura”, sin especificar un plazo de cierre de ingreso de trámites, dando a entender que inicia una etapa de regularización permanente, poniendo en interrogantes si la regularización sigue siendo tratada como un proceso excepcional de gestión del territorio.

Artículo 16 (Trámites Nuevos). El ingreso de trámites nuevos será a partir del primero de diciembre de la gestión 2021.

Modificaciones segunda etapa – Ingreso de requisitos

- La segunda etapa de ingreso de requisitos ha sido ampliada en seis oportunidades, llegándose a tener hasta el mes de marzo del año 2021 un registro de 24.832 ingresos, que representa el 60 % de los trámites ingresados en la primera etapa. La L.M. 1041/2021 no establece en ningún artículo si se dará un tratamiento a ese 40 % que se acogió a la regularización y que no presentó sus requisitos en la segunda etapa, dejando un vacío procedimental que puede derivar en una nueva modificación a la normativa.

Modificaciones tercera etapa – Procesamiento de trámites

- Se ha modificado el plazo cinco veces, estableciéndose en la Ley Municipal N° 662/20 la ampliación de plazo hasta concluir de procesar el último trámite ingresado en la segunda etapa.
- En esta etapa, es fundamental el rendimiento del personal técnico en el procesamiento, que varía según el tipo de trámite y complejidad del mismo. Cada trámite contempla un informe legal, un informe técnico (Área de Urbanismo) y el análisis técnico (Área de Catastro).
- Se identifica hasta el 25 de marzo de 2021 un total de 5.311 trámites concluidos, representando el 13 % del total de trámites ingresados en la primera etapa y el 17 % del total de trámites ingresados en la segunda etapa.
- El GAMC, hasta el 25 de marzo de 2021, tuvo una recaudación aproximada de **Bs 40.301.688,60**, de los cuales **Bs 20.679.655,00** son por concepto de inscripción y el restante **Bs 19.622.033,62**, por concepto de regularización técnica. En estas cifras no se contempla la recaudación por concepto de regularización tributaria.

14. Ley Municipal Excepcional de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones.

Conclusiones

El proceso de regularización implementado en el municipio de Cochabamba desde el año 2017, que sigue vigente hasta la fecha, es complejo y de largo aliento, invitándonos a la reflexión sobre varios aspectos.

- La cantidad de ciudadanos y ciudadanas que se han acogido al proceso de regularización técnica de lotes y edificaciones muestra con claridad el grado de incumplimiento de la normativa urbana y la voluntad de la ciudadanía de poner en orden esta situación.
- Cuando se establece un pago fijo por ingreso de trámite, el proceso de regularización se convierte en una fuente de ingresos económicos directos y rápidos para el GAMC.
- No se ha medido con precisión la capacidad técnica y legal del GAMC al momento de definir los alcances y objetivos de la ley de regularización, ya que se busca solucionar la irregularidad técnica e impositiva de lotes, edificaciones, de propietarias/os y de poseedores, apareciendo un sinnúmero de tipos de trámites y problemas que deben ser solucionados, dando paso a escenarios de coacción social y política.
- La presión social y los compromisos políticos son elementos determinantes al momento de implementar el proceso de regularización, centrando las modificaciones de la normativa a favor de intereses particulares y no así de la mayoría de la ciudadanía, motivando la conformación de cadenas productivas informales en torno a este proceso.
- La aplicación del concepto de consolidación ha resultado en una distorsión de lo que es un proceso de regularización técnica, dejando de ser una medida excepcional, resultando más en un incentivo que aprueba y premia las construcciones fuera de norma, invitando a ver el desacato a la norma como un proceso normal de construcción de la ciudad.
- Las varias ampliaciones y modificaciones al proceso de regularización han impactado en el mercado de suelo de manera directa, adicionándose un valor de expectativa al lote y edificaciones informales.
- Al ser un proceso largo, permisible y con muchas modificaciones, ha influido de manera directa en la creación y consolidación de la irregularidad, extendiendo una invitación al desacato de la normativa urbana.
- En el proceso de regularización, intervienen varios actores, los cuales se han beneficiado, y siguen haciéndolo, de forma particular de este proceso y de

alguna manera impulsan la irregularidad, generándose cadenas productivas relacionadas con la presentación de documentos, seguimiento de trámites, surgimiento de emprendimientos inmobiliarios informales, entre otros.

El programa de regularización vigente en el municipio de Cochabamba presenta características particulares, que salen de los parámetros de otros programas de regularización implementados, no dejando en claro quién o quiénes se están beneficiando más de este proceso y cómo se pretende gestionar el impacto espacial desde el GAMC una vez concluida la regularización, o quizás, es el origen de un municipio que gestionará su territorio en base al incumplimiento de la normativa urbana. Al final, parece que el desacato a la normativa urbana es parte de nuestra cultura “hecha la ley, hecha la trampa”.

Referencias

Maldonado Godoy, Claudia (2016). *Sistematización de normas municipales de urbanismo y propiedad urbana*. Consultoría para la Fundación Pro Hábitat.

Decreto Municipal N° 087 de 2017, Reglamento de Regularización de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 6 de octubre de 2017. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Decreto Municipal N° 101 de 2018, Reglamento de Regularización de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 1 de abril de 2018. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Decreto Municipal N° 117 de 2018, Reglamento de Regularización de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 5 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Decreto Municipal N° 185 de 2020, Reglamento de Regularización de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 24 de septiembre del 2020. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, Dirección de Urbanismo (26 de marzo de 2021). Informe Respuesta a Memorándum N° 350/2021.

Ley Municipal N° 204 de 2017, Ley Municipal de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 9 de junio de 2017. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Ley Municipal N° 255 de 2017, Ley Municipal de ampliación de plazo para el reglamento de la Ley Municipal N° 204/2017 de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 7 de septiembre de 2017. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Ley Municipal N° 274 de 2018, Ley Municipal Modificatoria de la Ley Municipal 0204/2017 de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 5 de julio de 2018. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Ley Municipal N° 316 de 2018, Ley Municipal de Modificación de la Ley Municipal N° 0274/2018 modificatoria de la Ley Municipal N° 204/2017 de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 4 de octubre de 2018. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Ley Municipal N° 425 de 2019, Ley Municipal que otorga nuevos plazos a la Ley Municipal N° 316/2018 de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 1 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Ley Municipal N° 566 de 2019, Ley Municipal de Modificación de la Ley Municipal N° 0425/2019 que otorga nuevos plazos a la Ley Municipal N° 316/2018 de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 10 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Ley Municipal N° 662 de 2020, Ley Municipal que otorga nuevos plazos para la Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones y modifica la Ley N° 204/2017 de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 2 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

Ley Municipal N° 1041 de 2021, Ley Municipal Excepcional de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones – Mi Casa Segura. *Gaceta Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba*, 5 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.cochabamba.bo/gaceta-municipal>.

El proceso de urbanización y el COVID-19

Rol de la plusvalía y la financiarización en la desenfrenada expansión urbana

Fernando Prado¹

*e*ste artículo parte de la observación empírica de que, sobre todo, desde los años 90 del siglo pasado, las ciudades bolivianas están perdiendo su carácter compacto, típico de los centros de creación colonial, y se expanden desenfrenadamente provocando una serie de problemas llamados “urbanísticos”, pero que en realidad son multisectoriales: económicos, sociales, administrativos, políticos, de desarrollo humano, de vulneración de derechos, etc. Todos ellos referidos al territorio.

El objeto de nuestro estudio es la expansión descontrolada de nuestras ciudades, identificando las fuerzas, los actores y, principalmente, los factores causales explicativos de este proceso. La hipótesis central es que esa expansión responde básicamente a la financiarización de los procesos de producción de suelo urbano, como posibilidad de generar mayor plusvalía a partir de la inversión en el sector inmobiliario.

Nuestro objetivo es estudiar la relación que existe entre expansión urbana, financiarización y plusvalía, que serían entonces los tres componentes inseparables que permiten explicar este cambio en los patrones de expansión urbana. Obviamente, sabemos que este proceso no es específico de Bolivia, es global: está siendo definido, denunciado y defendido como una tendencia global del sistema económico mundial, en el cual el capital financiero ha desplazado al capital industrial, con los efectos que veremos.

1. Director del Centro de estudios urbano-regionales (Cedure).

Dice sobre el tema Ramón Fernández (2008: 5):

Hay una enorme cantidad de dinero en el mundo que se ha orientado hacia el sector inmobiliario. Es hacia ese sector que está fluyendo ese chorro “sin fin” de dinero mundial, que ve cómo se multiplica su valor como si hubiera encontrado, de repente, la piedra filosofal. Se está gestando el mayor proceso especulativo de la historia del capitalismo. Los fondos de pensiones e inversión se orientan cada vez más hacia el sector inmobiliario. Se crean nuevos fondos inmobiliarios en los países centrales, a los que se les dan todo tipo de ventajas fiscales. Se está creando, como decimos, un nuevo tipo de capitalismo a escala global que es cada vez más “ciudad-céntrico”.

Más adelante, el mismo autor (2008) sostiene que el llamado “frenesí constructor” se ha visto apoyado por la desregulación urbanística, que ha favorecido a mucha gente, así como ha perjudicado a tantos otros.

¿Por qué nos interesan estos procesos y su relación? La respuesta es muy sencilla: i) porque las ciudades expandidas son cada vez menos funcionales y/o eficientes por las grandes distancias que obligan a recorrer a las y los ciudadanos, ii) porque el costo del suelo urbano con servicios se ha descontrolado y no guarda ya relación con los ingresos de gran parte de la población, iii) porque generan un peligroso proceso de segregación socioespacial que asume distintas formas según las etapas, y iv) por la segmentación o fragmentación urbana que genera, con lo cual la ciudad pierde conectividad, continuidad, estructura y coherencia.

Todos estos son motivos más que suficientes para que nos ocupemos del tema, pues estos desequilibrios tienen sus efectos, así como sus responsables, y es a ese conocimiento que este trabajo se propone contribuir.

Los cuatro temas –distancias alejadas, suelo sin servicios, precios altos del suelo y fragmentación urbana– tienen directa relación con el fenómeno de la plusvalía que se logra generar. La posibilidad de obtener plusvalía es lo que cambia completamente las reglas del juego en el tema del suelo urbano. Para que esa plusvalía, que siempre existió, no se salga de la medida y adquiera un carácter tan deformador del mercado del suelo y de la forma de crecer de la ciudad tiene que haberse dado un fenómeno, en este caso exógeno a los actores tradicionales, y ese factor nuevo se llama financiarización del mercado inmobiliario, es decir, el suelo convertido en un activo, en una mercancía ya totalmente en manos del capital financiero que a su vez genera al capital inmobiliario.

Este proceso no es conceptualmente nuevo. Estuvo mejor explicado por pensadores del pasado, que llamaron a este proceso de transformación del suelo urbano como el paso de un bien de uso a un bien de cambio, tema que veremos más adelante al hablar de la evolución del mercado del suelo en nuestras ciudades.

Entonces, nuestra hipótesis de trabajo es que hay estrecha relación causal y explicativa entre expansión urbana, especulación y financiarización del suelo urbano. Son tres cosas distintas, pero que forman un subsistema en el que sus partes están firmemente relacionadas. Ante esta situación, cabe preguntarnos:

- ¿por qué las ciudades se expanden de esa manera?
- ¿por qué los precios del suelo suben fuera de proporción respecto al crecimiento demográfico y los ingresos?
- ¿quiénes son los que en última instancia se benefician de este proceso y quiénes se perjudican?
- ¿cuál es el mecanismo básico que ha cambiado para que esto suceda?
- ¿qué es la financiarización o el valor de cambio?

Evolución de la mancha urbana y del mercado del suelo en nuestras ciudades

a) La expansión tradicional

No siempre las ciudades crecieron como lo están haciendo hoy. La expansión tradicional de las ciudades bolivianas era lenta, por las posibles siguientes razones:

- a) Poco crecimiento demográfico, por tanto, había una estabilidad demográfica que creaba poca demanda de nuevo suelo urbano.
- b) Estabilidad de sus clases altas y medias, que habitaban el casco central de las ciudades creando muy baja demanda de nuevo suelo. En caso de requerirse, lo obtenían de sus propiedades suburbanas muy cercanas a la ciudad.
- c) Escasez de capital destinado al sector inmobiliario, que hacía que los recursos fueran preferentemente a inversiones y actividades de rápida maduración y/o de satisfacción de necesidades de corto plazo, porque, además, los intereses eran relativamente altos.
- d) El poco capital existente se utilizaba en: i) la actividad productiva urbana, pues surgían ya las primeras industrias, sobre todo de alimentos y tejidos; ii) el comercio, siendo el comercio *import-export* muy rentable en una sociedad que importaba todos sus bienes de consumo, sobre todo los suntuarios; iii) las haciendas, y iv) mantener un costoso estilo de vida en la calidad de viviendas, vestuario y vida social. No había recursos como para que surgiera el mercado del suelo.
- e) Poca visión de futuro, por los motivos ya planteados, lo cual hacía impensable poder ganar mucho dinero comprando anticipadamente tierras. Es un

factor subjetivo, pero increíblemente eficaz y determinante para orientar el mercado.

- f) Las inversiones públicas destinadas a generar desarrollo urbano y nuevas zonas valorizadas eran escasas, no suficientes como para generar una “corrida” hacia la compra de suelo urbano, por tanto, había escasa valorización de suelo.

Todos estos factores hacen que la producción de suelo y vivienda haya tenido características artesanales o, en el mejor de los casos, mercantilistas, pero no era una actividad liberal capitalista, pues no se producía para el mercado sino para quien hace específicamente el pedido. Se satisfacía el mercado de suelo y vivienda con poca visión de futuro.

Se daba un claro predominio del valor de cambio y producción mercantil o artesanal del suelo urbano, solo para cubrir modestas necesidades. El interesado contactaba un arquitecto amigo o pariente, que hacía el proyecto específicamente para el cliente. Luego, se organizaba el equipo para la construcción, por lo que evidentemente no tenemos ni mercado ni producción en serie ni utilidades al capital, solo pago de servicios.

En síntesis, hasta mediados de los 50, las ciudades bolivianas crecen muy poco. Efectivamente, Bolivia hasta esa época estaba entre los países de menor urbanización del continente. A este escaso crecimiento corresponde una producción artesanal, mercantil, no liberal de suelo y vivienda. El suelo y la vivienda tienen un valor de uso, no un valor de cambio, o sea, valen en cuanto hay quien demande su uso inmediato, como en los predios destinados a la agricultura, pero no son vistos como una mercancía con valor a futuro, es decir, no entran en la visión financiera. A este funcionamiento responde un crecimiento urbano que no cuestiona la centralidad ni el carácter compacto de la mancha urbana.

b) La primera expansión derivada de los efectos de la revolución de 1952

La revolución del 52 genera una impresionante presión demográfica sobre las ciudades y, por el contexto político en el que se produce, tiene que romper el cerco de las ciudades, que estaba conformado por las quintas de las familias tradicionales, muy cercanas a la ciudad. Es así que aparecen los “loteamientos”, es decir, la toma violenta de tierras periurbanas, que trata de reglamentarse con la Ley de reforma urbana de 1956, la cual es apenas un pretexto o una forma para legalizar los efectos de las ocupaciones, importantes en Santa Cruz, sobre todo con el accionar del sector disidente del MNR de Luis Sandoval Morón.

De todas maneras, como esas áreas ocupadas eran apegadas a la ciudad, su habilitación no rompe el esquema compacto y centralizado. Los ocupantes eran

los que realmente iban a utilizar el terreno; es en una segunda etapa que invadir lotes se convierte también en un negocio, vale decir, el acumular lotes para luego venderlos: el lote como negocio, sin papeles, creando un primer dinámico mercado informal del suelo.

c) La etapa intermedia de los años 70

En este período, surgen las primeras acciones colectivas de construcción de suelo y vivienda, principalmente a cargo de cooperativas, mutuales e instituciones estatales tipo Conavi (Consejo Nacional de Vivienda). En Santa Cruz, algunas empresas privadas que comienzan a manejar capital por las utilidades que les dejan las actividades petroleras inician novedosos proyectos de urbanización dirigidos a la clase media, con servicios completos, como es el caso de Equipetrol, la primera urbanización privada. El caso de Los Pinos en La Paz es también interesante. Son iniciativas dirigidas a la clase media que ya comienza a conformarse como un mercado, o iniciativas de agrupaciones colectivas organizadas de manera colectiva, como mutuales, sindicatos u otras.

Aparecen las empresas constructoras y/o urbanizadoras, aunque en pequeña escala; los financiamientos y las compras están todavía dirigidos específicamente para su consumo inmediato, es decir, para cubrir la demanda de suelo y vivienda del momento. El efecto sobre las ciudades es una expansión relativamente manejable, con un crecimiento de relleno o de ejes, tipo “mancha de aceite”, sin discutir todavía la centralidad de la ciudad, aunque ya se perciben los primeros síntomas, con algunos barrios en el norte de Cochabamba, Equipetrol en Santa Cruz y Calacoto en el sur de La Paz, con San Miguel y otras intervenciones en Irapavi. Solo en Los Pinos se incursiona en vivienda multifamiliar, con bloques de departamentos que tienen éxito.

Surgen también en los centros de las ciudades, además de La Paz, que ya contaba con edificaciones en altura, edificios de oficinas y/o departamentos (como el edificio Santa Cruz), un proyecto de una mutual en Tarija y varios edificios sobre la nueva avenida Heroínas en Cochabamba, todos en pleno centro histórico.

En esta etapa no se cuestiona la centralidad y las ventas, aunque ya en esquemas semiliberales, son para su utilización casi inmediata, es decir, para responder a una demanda.

d) El surgimiento de la financiarización del suelo urbano y la vivienda en los años 90

Todos los estudiosos coinciden en que con el liberalismo de los años 90 en el país se desencadena un proceso que continuará, curiosamente, con el gobierno

del MAS, es decir, son 25 años de liberalismo urbanístico, período en el que el Estado abandona el tema urbano y desaparecen los Planes Reguladores que controlaban y daban sentido a la expansión. Es así que el bien inmueble, motor del desarrollo urbano o de la producción de suelo urbano de bien de uso, pasa a ser un bien de cambio o de necesidad básica considerada accesible, se convierte en mercancía, sujeta a leyes de un mercado cada vez más oligopólico. Su compra es básicamente un negocio.

Este es el período en el cual el país entra, aunque de manera periférica, a la globalización y comienzan a ser factores exógenos los que inciden en el mercado del suelo, como en tantas otras actividades mediante el crecimiento y predominio del capital financiero por encima del capital industrial. La expansión acelerada es característica de los fenómenos de metropolización por globalización, o sea, debido a factores exógenos.

Cabe decir que este fenómeno no es homogéneo en todas las ciudades: en La Paz, juega mucho su rol de capital política para atraer capitales y los edificios públicos consolidan la centralidad político-administrativa del centro tradicional. En Cochabamba, las remesas y el narcotráfico son la base principal que conforman el mercado inmobiliario atrayendo también capital externo y, en Santa Cruz, el negocio agroexportador, las altas tasas de crecimiento demográfico del área metropolitana y el traslado al departamento de empresas nacionales son las que gatillan la conformación de un verdadero capital inmobiliario, dependiente del capital financiero. Luego, entraremos en el detalle de esta etapa, que es el verdadero tema de estudio.

e) La situación en las principales áreas urbanas del país

La comparación de las manchas urbanas de nuestras regiones metropolitanas con grandes metrópolis de América Latina, como Bogotá o Lima, evidencia claramente la gravedad de las bajas densidades con las que tenemos que trabajar, y ese drama es justamente resultado de la ausencia de políticas de suelo urbano que hubiesen podido paliar los devastadores efectos del capital inmobiliario sin control.

¿Qué es la financiarización del mercado inmobiliario?

Llamamos financiarización del suelo urbano al proceso mediante el cual los bienes que permiten a la población satisfacer su derecho a la vivienda (suelo y vivienda), por acción del capital financiero, dejan de ser bienes de uso, es decir, bienes que satisfacen necesidades para convertirse en bienes de cambio; esto significa que pasan a ser mercancía no orientada a su inmediato consumo sino a su posterior posible transferencia, con el esperado beneficio económico. Se denomina así porque quien lo conduce, lo promueve y lo transforma no es ya

el capital inmobiliario tradicional, ni siquiera el capital industrial, sino que es el capital financiero el que controla el suelo y la vivienda con su propia lógica, como *commodities*. Todo el ciclo inmobiliario se desarrolla mediante los instrumentos del capital financiero y sus derivados, el capital inmobiliario de desarrolladores y constructoras.

Veamos algunas definiciones que se están manejando hoy entre los estudiosos del tema.

Según Ciccolella (2017: 51):

Vivimos el dominio cada vez más amplio de la valorización de activos financieros sobre la producción de bienes y servicios, y este fenómeno es vulgarmente denominado como proceso de financiarización de la economía, se trata de una economía que es altamente especulativa y en la cual el sector inmobiliario, en este proceso especulativo y de ampliación de la esfera de acción del capital financiero, va tomando cada vez mayor relevancia y corporeidad. Asistimos a la pérdida de liderazgo en el sistema capitalista del sistema industrial y la cesión de ese liderazgo al sector financiero.

Lo ratifica en términos parecidos Petro (2017), quien sostiene que la especulación financiera y el capital financiero son sinónimos, pues ambos especulan a partir de los cambios de uso del suelo.

El último informe de la relatora especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada, presentado en la 34° sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (27 de febrero a 24 de marzo de 2019) se centra en el fenómeno de la financiarización de la vivienda, urgiendo a las administraciones públicas a redefinir su relación con el sector privado y reformar la gobernanza de los mercados financieros, reafirmando con ello la vivienda como un bien social y un derecho humano. Es un enfoque de la vivienda desde el ámbito de los derechos humanos y contra la financiarización. Dice el informe:

En los últimos años la creciente función y la posición dominante sin precedentes de los mercados financieros y de las empresas privadas en el sector de la vivienda, denominada generalmente como “financiarización de la vivienda”, está teniendo profundas consecuencias para aquellos que más necesidad tienen de este derecho. En efecto, la vivienda es considerada como una mercancía, una forma de acumulación de riqueza, lo que la está desconectando paulatinamente de su función social.

Las cuestiones sistémicas más amplias de la financiarización de la vivienda siguen en gran medida sin atenderse, además que instituciones internacionales de primer orden, como el Banco Mundial, siguen promoviéndolas. En este sentido, la Relatora Especial sugiere que el camino a seguir requiere un cambio para lograr que los gobiernos velen por que todas las inversiones en vivienda tengan en cuenta su función social. Ello exige una transformación de las relaciones entre lo público y el sector financiero, en las que el respeto de los derechos humanos sea el objetivo primordial, y no una obligación subsidiaria o desatendida. (NNUU, informe 34° sesión Consejo de Derechos Humanos, 2019: 1)

Fernández (2008), ya citado, indica además que se está creando un nuevo tipo de capitalismo a escala global, que él llama “capitalismo ciudad-céntrico”, que se desacopla de sus respectivas economías nacionales.

Por su parte, Viale (2008: 8) identifica el proceso de financiarización del mercado inmobiliario con los procesos extractivistas de escala regional, de la siguiente manera:

El extractivismo urbano también tiene como característica el impulso de la mercantilización de la vivienda hasta el paroxismo: es decir, convierte a los inmuebles en verdaderos commodities. En el caso agrícola, el commodity es la soja y en nuestro caso son los inmuebles las corporaciones inmobiliarias actúan con la habilitación del poder político, que les facilita un marco legal permisivo para construir en zonas que no estaban habilitadas.

Martínez (2005) define este proceso como el empoderamiento del sector financiero y del sector de la construcción en la producción del espacio urbano. Por último, sobre el tema, Fernando Prado (2019: 229) incorpora otro elemento al análisis: la segregación socioespacial como parte del proceso de captación de plusvalía. El capital obtiene plusvalía con la segregación:

La segregación socioespacial es uno de los efectos más característicos de la expansión urbana cuando esta se abandona totalmente a las fuerzas del mercado, en este caso al mercado inmobiliario. El capital busca generar plusvalía y un mecanismo para ello es segregar los mercados según niveles económicos, pues cada sector produce plusvalía pero mediante estrategias distintas.

Factores que determinaron la financiarización del suelo urbano en Bolivia

En Bolivia, el proceso de financiarización corresponde al período liberal que hemos delineado, iniciado a mediados de los años 90 del siglo pasado, que logra atraer capital privado a la economía, incluyendo capitales frescos para el sector inmobiliario. Quizá el mejor análisis sobre este período de nuestra historia urbana es el que plantea Escarley Torrico (2017) en su importante trabajo sobre urbanización y libre mercado en nuestras ciudades. En el capítulo denominado “Características demográficas y cambios territoriales de la urbanización liberal” plantea, entre otras, las siguientes conclusiones:

- a) El neoliberalismo aceleró el proceso de urbanización en Bolivia. La población rural abandona sus actividades tradicionales debido a los “ajustes estructurales”.
- b) La vivienda es concebida como “dinamizador de la economía”, es decir de bancos y empresas constructoras más que como respuesta a las necesidades de la población desde siempre marginada de ese bien.
- c) Liberalización y desregulación total tanto del mercado formal como informal del suelo.
- d) Se ha generado una estructura urbana segregada y dispersa. (p. 36)

El primer signo de cambio de los tiempos es la aparición de empresas urbanizadoras o desarrolladoras, vinculadas a empresas constructoras e inmobiliarias, que responden a las condiciones que se dan para la expansión metropolitana. En 1994, nace en Santa Cruz la primera "urbanización cerrada", que es la expresión más acabada del nuevo modelo urbano. Le siguen Cochabamba y Santa Cruz, con la aparición de torres de departamentos y oficinas que comienzan a cambiar el perfil de esas ciudades. La Paz había ya vivido ese proceso por la escasez de suelo, que es su principal limitante.

Ahora bien, es claro cuando nace el proceso, pero ¿cuáles fueron los factores que determinaron que el mercado del suelo se agigante en el país y pase a ser controlado por el capital financiero?, ¿cuáles son los factores que lo generan y alimentan?

Ensayemos un conjunto de factores, algunos más válidos para una ciudad que para otra, pero que en conjunto inciden en el proceso:

- a) *La desregulación urbanística.* En una primera etapa, el generador del proceso de financiarización es la asunción del urbanismo desregulado, es decir, el abandono por parte del Estado de poder definir el crecimiento planificado de las ciudades y dejar su desarrollo "a las fuerzas del mercado". Esta es una decisión estratégica que es asumida por los gobiernos liberales de los años 90, pero aplicada con la misma rigurosidad en los siguientes 15 años de gobierno autoproclamado de izquierda.

Se crea un nuevo sistema de planificación que por distintos motivos desea debilitar el gobierno de las ciudades: el Gobierno Liberal, para dejar el espacio al mercado, con la Ley 1551 sustituye la planificación urbana por una "planificación municipal" con sesgo rural. El gobierno del MAS, para privilegiar sus acciones en las áreas rurales y/o de municipios marcadamente rurales, abandona la planificación urbana de las grandes ciudades, que además eran controladas por la oposición. La Ley de regularización es solo una muestra de querer recuperar o intervenir en los efectos y no en las causas.

Así, derecha e izquierda, si los términos valen, están de acuerdo durante más de 20 años en abandonar a las ciudades al mercado del suelo, un mercado imperfecto, además atravesado por intervenciones político-sindicales en un contexto que, como veremos, es variado y complejo. En todo caso, la planificación urbana como la entendemos prácticamente desaparece y el mercado inmobiliario se puede desarrollar con urbanizaciones en ubicaciones y dimensiones que una planificación urbana no hubiera permitido jamás, por ser claramente innecesarias y demasiado alejadas de la posibilidad de conectarse y contar con servicios.

Esta desregulación urbana es aprovechada por distintos actores: el capital inmobiliario formal, que nace del capital financiero y que se comienza a interesar en el tema, ve las posibilidades de plusvalía y el capital inmobiliario popular, que identifica una demanda popular de suelo urbano de bajo costo y buenas condiciones de crédito, claramente representado en el caso cruceño por la familia Novillo La fuente, de origen vallegrandino. Esta temprana incursión capitalista que crea un mercado inmobiliario popular frena mucho la actividad de loteadores, sindicatos agrarios y otras formas colectivas de toma de terrenos en Santa Cruz, que fueron más bien muy activas en la década de los 70 y parte de los 80, ocupaciones que, en cambio, son importantes en La Paz y Cochabamba, donde no surge aún de manera importante este capitalismo popular, destinado a cubrir en términos liberales la demanda popular, pero formal, de suelo urbano.

Dice a propósito Julio Novillo, el creador de ese capitalismo popular en Santa Cruz:

Comencé cuando la cooperativa Fátima me prestó 25.000 U\$ para mi primer proyecto. En tres meses la urbanización estaba vendida y gané 250.000 U\$. En pocos años llegué a tener 130 millones de U\$. (Prado, 2019: 129)

El surgimiento de los “loteadores” puede ser de muy distinto origen: desde propietarios que parcelan ilegalmente sus propias tierras hasta grupos delincuenciales con apoyo de topógrafos, abogados y, sobre todo, contactos políticos, pasando además por sindicatos agrarios y gobiernos municipales rurales colindantes con las metrópolis, los que interpretando las leyes a su manera quieren ser partícipes del festín, en el cual, como dijimos, por definición está ausente el Estado.

La teoría de que el mercado acomodaba todo se encontró con una realidad que era mucho más compleja, con implicancias políticas y administrativas de difícil solución. Los conflictos sin resolver de límites municipales, sobre todo en las regiones metropolitanas entre metrópolis y municipios rurales, hasta hoy lo dicen todo.

- b) *La creciente urbanización del país*, es decir, el seguro incremento demográfico de las ciudades, sobre todo, las del eje central, son la garantía de que poseer tierra es y será un “buen negocio”, pues la demanda irá en aumento. Por lo tanto, la “visión de futuro” de técnicos, pero también de la población en general, alimenta la seguridad de la inversión inmobiliaria y de las importantes utilidades. Sin este factor de futuro positivo no puede haber un mercado inmobiliario fuerte.

Las razones para el crecimiento y fortalecimiento de cada una de las ciudades son varias: por ser fronteras, por ser sede de gobierno, por

ubicación geográfica, por ser ya un mercado importante, por desarrollo industrial y otros tantos motivos. El hecho es que sobre la base de la plusvalía inmobiliaria y la financiarización del proceso está el futuro seguro crecimiento de una ciudad. De lo contrario, se convierte en un mercado estancado o en contracción, con precios en descenso.

- c) *Las políticas económicas y financieras nacionales* aplicadas llevan inexorablemente a la financiarización del mercado del suelo, como se ha demostrado en el trabajo sobre renta del suelo (Prado, 2020).

El canalizar ingentes recursos para que los bancos presten para la compra de bienes inmuebles, estableciendo incluso que un porcentaje de la cartera de créditos debe ir a este sector, así como la fijación de bajas tasas de interés para estos préstamos son políticas que claramente se proponen financiar, es decir, agrandar mediante el financiamiento el mercado inmobiliario, proceso que se sale de control; es el que genera las burbujas inmobiliarias tan conocidas, sobre todo por un desequilibrio entre la oferta y la demanda que puede aparecer cuando uno de los factores del *boom* viene a faltar, como por ej., el crecimiento poblacional descendente, la crisis económica global, el exceso de oferta, etc.

Podemos con seguridad decir que, en el caso boliviano, un factor decisivo en la financiarización del suelo, o su conversión de valor de uso a valor de cambio, han sido esas políticas financieras de crédito que han inflado la demanda de bienes inmuebles, más allá de una demanda razonable, creando miles y miles de pequeños “especuladores”.

- d) *La ausencia de otras posibilidades de inversión igualmente rentables* ha jugado sin duda un rol preponderante, ¿qué otra inversión puede ofrecer esos altísimos márgenes de utilidad? Un terreno comprado en zona periurbana puede valorizarse hasta en un 100 % en un par de años. Frente a eso, iniciar una actividad productiva es iniciar un largo calvario de trámites, papeleos, coimas, impuestos, registros y un sinfín de requisitos, sin contar con los posteriores problemas laborales, de materia prima y comercialización, que acobardan sobre todo al pequeño ahorrista que deseó ser productor. Más fácil resulta comprar un lote en Santa Cruz, Cochabamba, El Alto, Montero o Tarija, solo para mencionar algunos, y olvidarse de los problemas, solo se debe esperar algunos años a que “engorde”, porque de lotes de engorde se trata.
- e) *La ausencia de políticas impositivas sobre el suelo inutilizado*, mecanismo complejo pero eficaz que se ha utilizado y se utiliza en muchos países. La idea es que el Estado participe de la plusvalía mediante un impuesto que

castiga a quien posee un suelo sin uso por demasiado tiempo. Generalmente, esos impuestos golpean a predios destinados a ser habilitados a corto plazo por la planificación, pero que los dueños no ponen en el mercado esperando mejores precios. Esa operación de sacar los terrenos del mercado se denomina especulación, y esta debe tener un costo; ese es el significado de este impuesto que normalmente es fuerte y progresivo, con el mismo se pretende obligar al dueño a vender o, por lo menos, a que considere esa posibilidad como ventajosa.

- f) *La estructura oligopólica de la tenencia del suelo* en varias de nuestras ciudades permite y favorece que esos semimonopolios conduzcan el mercado del suelo y eleven injustificadamente los costos, convirtiendo esos suelos en mercancía a ser vendida en el momento que ellos consideren oportuno, mediante la orientación del crédito.
- g) *La presencia de capitales externos e internos de dudoso origen* que generan una cuantiosa liquidez en búsqueda de rápidas utilidades y pocos peligros de control que los proyectos inmobiliarios les pueden asegurar. Es sabido que estos fondos se anidan con preferencia en los sectores inmobiliarios de varios países del mundo.

Curiosamente, la estructura oligopólica mencionada en el punto anterior no es contradictoria, sino complementaria con la presencia de capitales externos, los cuales se asocian y aportan los recursos que los oligopolios locales no poseen.

- h) *La no participación de los municipios como actores importantes del mercado del suelo*, motivo por el cual no solo no hacen compras anticipadas, como hace cualquier actor del mercado inmobiliario, sino que ni siquiera hacen las compras anticipadas para recuperar por lo menos en parte la plusvalía que sus mismas inversiones generan. Esta es otra herencia de la visión extremadamente liberal del tema. El gobierno municipal es y debe ser un actor más en el mercado capitalista del suelo y jugar con sus reglas. Imponer precios por decreto, es decir, no jugar con las reglas del mercado, ya que no funciona y no permite a los gobiernos municipales paliar los efectos negativos de los “lotes de engorde”

Pensamos que todo lo dicho hasta ahora explica fácilmente cómo hemos pasado de un equilibrio tradicional entre la oferta y la demanda de suelo urbano, que guarda relación con el crecimiento demográfico y la realidad económica local, a la transformación de ese suelo en una mercancía, en un valor de cambio sujeto al mundo de las finanzas, la especulación y los vaivenes del mercado, ajeno al equilibrio entre negocio y necesidades reales de suelo.

Los efectos sobre el territorio: el archipiélago urbano

La ciudad compacta con el suelo básicamente como valor de uso. Cuando en una ciudad existe un crecimiento demográfico discreto y cierto equilibrio entre las tasas de crecimiento demográfico y sus áreas de expansión urbana, decimos que el suelo “no es todavía el gran negocio” y, por tanto, la relación entre incremento de población e incremento de la mancha urbana es razonable. A nadie se le ocurre comprar tierras para simplemente guardarlas, pues por la escasez de dinero hay otras prioridades.

En este primer caso, la ciudad mantiene su centralidad y su carácter compacto, mientras que las áreas de expansión tienden a ser adyacentes a la mancha existente y no alejadas de ella. A nadie se le ocurre “comprar lejos”.

La ciudad en expansión y nacimiento del mercado del suelo. En este segundo caso, cuando la ciudad está en un proceso de crecimiento importante, como fueron los casos de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Tarija en los años 70, es cuando comienza a nacer el mercado del suelo. Aparecen las primeras inmobiliarias, las primeras empresas urbanizadoras o “desarrolladoras”, las primeras ventas de lotes y/o viviendas ya construidas en serie para el mercado. Esta es la ciudad que crece en el llamado esquema de la mancha de aceite, es decir, la mancha urbana crece rápidamente en una proporción mayor a la población y lo hace no solo adyacente a la mancha existente, sino que comienza a prolongarse sobre todo a lo largo de los ejes de contacto con el resto del territorio. En estos casos, y observando estas planimetrías, si bien existe ya un mercado del suelo, plusvalía y hasta algo de especulación, el proceso de ampliación tiene una fuerte referencia con la ciudad existente: mantiene su centralidad y se desarrolla principalmente a lo largo de sus ejes troncales.

La ciudad archipiélago, típica del predominio de la financiarización del suelo. Llegamos un momento en el que comprar suelo barato y venderlo caro se convierte en tan buen negocio que es algo a lo que se dedican incluso profesionales y agentes que provenían de otros sectores económicos. Todos los que poseen capital, o mediante créditos, están comprando tierras, urbanizando o construyendo departamentos o viviendas, y lo increíble es que todo se vende y a precios cada vez más altos. El capital financiero se beneficia porque se mueve, el capital inmobiliario gana y se crea una miríada de miniespeculadores que compran, no para construir sino para especular o “para dejarle un lotecito a su hijo”.

El término archipiélago define muy bien en lo que se convierten estas ciudades: un conjunto de islas, sin relación entre sí, conformadas por las urbanizaciones cerradas, los clubs, las universidades, los *malls*, los hoteles, los polígonos industriales y los centros empresariales, entre otros. En muchos casos, el tejido de

fondo es el popular, tradicional, pero es atravesado rápidamente por autopistas, pues son consideradas zonas peligrosas en las que no tiene nada que hacer ese nuevo ciudadano "globalizado".

El suelo mercancía tiene como característica el salir de control, haciendo que se pierda la relación entre demanda real del bien para su uso y oferta de este. Cuando esa proporción es como en Santa Cruz, una oferta de suelo urbano que es el doble de la actualmente ocupada y corresponde a la superficie que se demandará para el año 2035, estamos ante un desequilibrio generado no por temas físico-espaciales de la planificación, sino por la falta de regulación del mercado del suelo. En síntesis, es necesaria una regulación que mantenga una proporción aceptable en la relación oferta-demanda, como veremos más adelante.

Para ilustrar lo que se entiende por ciudad archipiélago, presentamos una figura con la mancha urbana de la región metropolitana cruceña, que está en torno a las de 100.000 ha, albergando una población de algo más de dos millones de habitantes, es decir, una densidad de poco más de 20 hab./ha, densidad bajísima, muy por debajo de las recomendaciones de ONU-Hábitat, que estima que esa densidad debe ser de por lo menos 150 hab./ha.

Canedo (2018) estima que, por estudios que se han proseguido, esta mancha urbana de 100.000 habitantes hoy está ya en torno a los 120.000.

Figura 1
Mancha urbana en “archipiélago” de la Región Metropolitana cruceña



Fuente: Universidad Privada de Santa Cruz (UPSA) (2017)

¿Cuál es el costo de este esquema en términos de forma urbana, de usos del suelo y de integración social? Es enorme.

Para empezar, las densidades globales tienden a bajar hasta valores imposibles de ser manejados para proporcionar servicios públicos, por lo que los barrios de origen popular que no alcanzan las densidades adecuadas se quedan sin servicios. Las urbanizaciones caras de baja densidad, pero con servicios privados, son otro tema.

El otro aspecto fundamental es la segregación socioespacial que se produce, la cual en una primera etapa da lugar a grandes zonas segregadas. Luego vendrá la tendencia a la segregación por sectores, en los que pueden coexistir pobres y ricos relativamente cercanos, pero con barreras físicas y psicológicas muy fuertes, tal como sucede con las islas, cercanas unas de otras, pero separadas por el mar.

Entonces, está claro que la financiarización de la vivienda tiene consecuencias dramáticas en el crecimiento de las desigualdades socioespaciales y genera procesos de exclusión muy marcados. Quienes poseen bienes en zonas urbanas privilegiadas se han vuelto más ricos, mientras que los hogares de ingresos bajos que hacen frente al aumento de los costos de la vivienda se vuelven más pobres.

El tipo de ciudad producto de la financiarización o la globalización, para decirlo en términos más generales, es policéntrico, segmentado y segregado, como sostiene Martínez (2018: 2) en su trabajo sobre Cali:

Los estudiosos de la urbanización en América Latina coinciden en postular la emergencia de un modelo urbano con una estructura policéntrica, segregada socialmente y fragmentada espacialmente. Este se expresa especialmente a partir de artefactos comerciales y residenciales, producto de una oferta inmobiliaria hecha de retazos discontinuos, y que genera un hábitat privatizado en su producción y en su acceso a todo tipo de servicios.

Un último elemento importante: la segregación socioespacial encuentra un límite en las distancias y escasez de suelo urbanizable, en cuyo caso se ponen en marcha procesos de microagregación, como formula Martínez (2018: 4):

Las modificaciones pueden ser interpretadas como formas del nuevo principio de estructuración espacial que se denomina fragmentación, una nueva forma de zonificación, que ya no es en grandes zonas (ciudad rica separada de la ciudad pobre o zona habitacional separada de la zona industrial). Actividades productivas, y barrios residenciales se dispersan y mezclan en sectores próximos: urbanizaciones de lujo se localizan frente a barrios muy pobres, mientras que los centros de comercio se emplazan en toda la ciudad. Este desarrollo se hace posible solamente a través de muros y cercos, barreras con que se separan y aseguran contra la pobreza las islas de riqueza y exclusividad.

Junto al concepto de archipiélago, estos últimos años ha aparecido un fenómeno nuevo por su magnitud: la “urbanización del campo”, que es la proliferación de nuevas intervenciones urbanas en tejidos agrícolas alejados de las metrópolis.

La metrópolis neoliberal ha sido descrita por sus artefactos por Ciccolella (2017: 52):

En síntesis, producción de un nuevo tipo de suburbio en base a urbanizaciones archipiélago privadas, servicios privados de alto costo, complejos comerciales recreativos, autopistas, complejos de oficinas premium, parques industriales, van componiendo las distintas piezas que formarían el rompecabezas de lo que llamamos el nuevo suburbio. Por primera vez en la historia del desarrollo urbano, el crecimiento de la ciudad se independiza del crecimiento demográfico. Es decir, las ciudades pueden no crecer en población y crecer rápidamente en términos de ocupación de suelo periurbano, compitiendo con usos productivos desplazándolos para el uso de segunda residencia o recreativos de la población urbano-metropolitana.

Ese es justamente el tema que trataremos a continuación en el caso boliviano.

La eficiencia de la expansión urbana: el índice de prosperidad

El tema de la relación entre población y superficie urbana ocupada ha sido oportunamente tratado por ONU-Habitat Bolivia (2020) en su documento de trabajo relacionado con la búsqueda de los índices de prosperidad de las ciudades de Bolivia, siendo esta relación un hallazgo importante para el caso de nuestras ciudades.

Sobre el tema, el estudio mencionado dice haber hecho hallazgos importantes. Primero, sostiene que: “Las ciudades de Bolivia en general han crecido de manera extensiva con un alto consumo de suelo y en perjuicio del entorno y sus activos naturales” (ONU-Habitat, 2020: 31). La siguiente Tabla resume esa situación a nivel nacional urbano y a nivel de las tres regiones metropolitanas:

Tabla 1
Evolución de las superficies urbanizadas de Bolivia

Año	Superficie urbanizada	Superficie urbanizada en las tres regiones metropolitanas
2001	613,9 km ²	514 km ²
2012	1.026 km ²	851 km ²

Fuente: Índice de ciudades prósperas ONU-Habitat (2020)

A nivel regional, el trabajo de ONU citado indica:

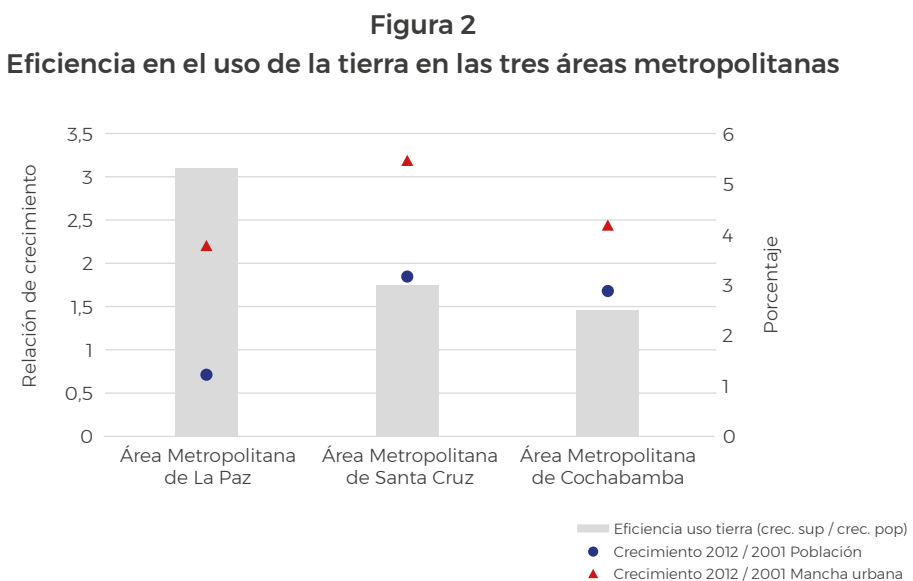
El Área metropolitana de la Paz tiene la relación de crecimiento más alta; en promedio, la población de las cuatro ciudades que la componen ha crecido 1,2%, mientras la mancha urbana se ha expandido en 3,8%. En el caso de Santa Cruz, la población de las ciudades del Área metropolitana ha crecido 3,1% mientras la mancha urbana creció 5.5% superando el crecimiento poblacional en 1.7 veces. Finalmente, en Cochabamba la relación de crecimiento urbano es 1.4 veces superior al de la población. (ONU-Habitat, 2020: 33)

Con referencia a las principales ciudades, el estudio concluye:

En la ciudad de la Paz mientras su población se redujo en 0,35% entre 2001 y 2012, el crecimiento de la mancha urbana fue de 1,75%. En Cochabamba el crecimiento de la mancha urbana fue 2,03 veces mayor al de la población. El mejor resultado es para Santa Cruz, donde el crecimiento de la población fue de 2,03%, mientras el de la mancha urbana fue de 3,84%, es decir, 1,66 veces superior. (ONU-Habitat, 2020: 31)

Estos resultados se explican porque La Paz no tiene espacio donde crecer y, para Santa Cruz, si bien la planificación urbana ha controlado algo la expansión, la explicación es que gran parte del incremento poblacional inmigrante que viene por el tema de los costos del suelo, en realidad se asienta en los municipios menores del área metropolitana, los cuales sí crecen a tasas cercanas al 8 %.

La Figura 2 muestra la eficiencia que ha logrado cada una de esas áreas metropolitanas, según los criterios adoptados:



Fuente: ONU-Habitat (2020)

El otro hallazgo que el estudio menciona es que las ciudades de Bolivia han intensificado los patrones de baja densidad poblacional y económica (ONU-Habitat, 2020: 7).

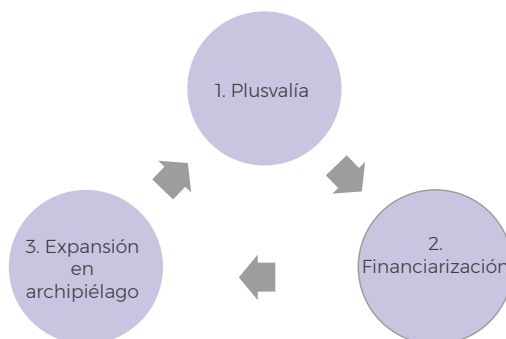
La densidad urbana en Bolivia ha descendido de 7,047 hab/km² en 2001 a 5,375 hab/km² en 2012, lo que representa una pérdida de densidad de 1,672 hab/km² lejos de la media de alta densidad de 15.000 hab/km².

Es obvio que esas bajas densidades implican mayores distancias en los movimientos pendulares, mayores costos en infraestructura y equipamientos, más uso del vehículo privado y difícil mezcla de grupos sociales, entre otros efectos. En síntesis, el trabajo de ONU-Habitat Bolivia muestra la importancia que tienen la forma y la densidad de las ciudades, fuertemente condicionadas por el capital financiero para mejorar el índice de prosperidad de nuestras ciudades.

El huevo o la gallina: relaciones entre patrones de expansión, plusvalía y financiarización

Después de todo lo dicho, nos resultará más fácil desentrañar las indudables e importantes relaciones que existen entre la expansión urbana, que es el fenómeno físico, visible, un evidente efecto, y la financiarización del suelo urbano, empujado por las enormes plusvalías que el nuevo mercado inmobiliario genera, por lo que atrae al capital más dinámico, que es el capital financiero, el cual termina dictando las leyes de cómo debe funcionar el mercado inmobiliario.

Entonces, tenemos el trío de componentes de nuestro problema: la expansión urbana en archipiélago como fenómeno físico-espacial, la plusvalía permitida/generada como resultado de determinadas decisiones económicas y políticas sobre el territorio y su forma de gestión, en algunos casos extractiva y, por último y como resultado, la financiarización de ese mercado inmobiliario, abierto a las transacciones de cambio y no de uso, es decir, compras que se hacen porque son buena inversión, no porque se vayan a utilizar a corto plazo.



Pero, ¿cuál es el orden?, ¿cuáles son efecto y cuáles son causa?

- a) El ciclo se inicia porque hay potencial de obtener plusvalía a partir de bienes del mercado inmobiliario, por las causas que ya hemos citado: fe en el futuro, crecimiento demográfico, actividad económica que genera posibilidades de empleo. En esta etapa no se da necesariamente la financiarización ni la expansión en archipiélago. Esas son etapas posteriores, para lo cual deben intervenir otros factores. Solo sucede que el que compra un bien inmueble sabe que se favorecerá económicamente por los aumentos de precio que generará la comunidad o el Estado.
- b) Detectado el enorme potencial de utilidades de los bienes inmuebles en metrópolis de rápido crecimiento, es decir, de su mercado inmobiliario, el capital financiero, que nunca duerme, se lanza sobre esta nueva presa y lo hace a nivel global: la financiarización del mercado inmobiliario es un proceso global, presente en centenares de metrópolis de los más variados países, incluidos los “plurinacionales” y anticapitalistas como el nuestro, en los que incluso es facilitado por el Gobierno con sus políticas públicas, como ya hemos visto.
- c) El resultado, el efecto de ese proceso urbano-extractivo, son las metrópolis que se expanden en archipiélago, modelo muy difundido y descrito por los autores ya citados y que implica bajas densidades, dispersión, mala conectividad, segregación socioespacial, destrucción ambiental y especulación inmobiliaria

También podría iniciarse este proceso de análisis a partir de los efectos y no de las causas, acercamiento más común en los arquitectos y otras profesiones que se concentran en las variables físico-espaciales y ambientales, pero reiteramos, debe quedar claro que la forma urbana es el efecto, y donde se debe actuar es sobre las causas. Recordemos la famosa frase del movimiento moderno europeo: “la forma sigue a la función”, siendo en nuestro caso los factores económicos, la función y la mancha urbana y su expansión, la forma.

Los efectos sobre el derecho a la vivienda

La financiarización del mercado inmobiliario es un importantísimo freno para concretar el derecho a la vivienda ofrecido por la Constitución Política del Estado. Veamos algunos de los motivos:

- a) *Genera astronómicos elevamientos del precio del suelo por la demanda “deslocalizada”, “globalizada” en todo el país gracias a la presencia del capital financiero que fluye a las empresas inmobiliarias y “desarrolladoras”.*

Quienes compiten por un lote, por ejemplo del grupo La Fuente, no son solo los compradores cruceños que desean hacer de inmediato su casita; la financiarización hace que deban competir con compradores gremiales de El Alto o con comerciantes orureños de la frontera con Chile; así de amplia es la oferta, la cual, al presentarse con alcanzables condiciones de financiamiento (Bs 5 al día, dice la publicidad), amplían casi al infinito los compradores, es decir, crean esa demanda global financiada, que lo que demanda es una mercancía que le permita hacer negocio. Se crea así una complicidad entre el capital financiero inmobiliario y el microahorrista. La financiarización inmobiliaria amplía a los actores/compradores de un bien de cambio, en este caso inmobiliario, a expensas de los actores/compradores que desean un bien de uso para cubrir una necesidad inmediata. Este aumento desmedido de precios deja fuera del mercado justamente a aquellos que necesitan la vivienda con urgencia, que están en la lógica de adquisición de un bien de uso, no de un bien de cambio. Se favorece al especulador grande o chico y se golpea a quien necesita realmente una vivienda o un suelo para construir: se atrasa la construcción por años, pues la plata se va toda al lote. Es sencillo entenderlo, basta conversar con una familia de los sectores populares.

- b) *Genera vivienda inadecuada al imponer grandes distancias.* Es sabido que, para obtener mayor plusvalía, los esquemas financieros se deben mover: i) comprando cerca o en lugares privilegiados, para vender caro y obtener así la plusvalía, o ii) comprar lejos, tierras de valor comercial casi nulo, pero valorizarlas por las condiciones financieras que se ofrecen, además de una adecuada publicidad. El resultado en este caso es la oferta de suelo urbano accesible, pero en zona suburbana; es decir, el que compra para construir se ve obligado a hacerlo a distancias enormes de su fuente de trabajo, porque solo en esas condiciones encuentra terrenos que pueda realmente pagar, aun a plazos. Aparentemente accede a su derecho a la vivienda, pero a un costo humano que es inaceptable, el pasar dos o tres horas al día sentado en un autobús, que además presta un pésimo servicio. El resultado es una burla a un derecho ciudadano.
- c) *Genera segregación socioespacial.* Al final del proceso de acceso financiarizado, lo que el ciudadano de escasos ingresos obtiene como resultado es un acceso a la vivienda, pero con fuerte segregación socioespacial, generada por la lógica financiera y que dificultará mucho su vida urbana y el acceso a los beneficios urbanos. El problema central es que la financiarización del mercado inmobiliario es presentada como la única y mejor solución, sobre todo, por parte de los gobiernos, que de esta manera y delegando todo a través de los bancos se desligan del problema, mostrando más bien el gran aporte que están dando al desarrollo económico, aumento del PIB inmobiliario, etc.

- d) Se desvía así la atención de los principales problemas del derecho a la vivienda, *impidiendo el desarrollo de otras formas de acceso* que no sean a través del mercado y los bancos, siguiendo las políticas estatales. La organización cooperativa, el apoyo a la autoconstrucción, la propiedad colectiva y tantas otras posibilidades quedan opacadas por el acceso único a la vivienda a través del capital financiero, o sea, a través de créditos canalizados mediante empresas inmobiliarias desarrolladoras, constructoras y comercializadoras del sistema económico globalizado.

La evolución a futuro

Se comenzó con los “barrios cerrados” de modestas dimensiones, todavía en el ámbito de los planes reguladores tradicionales, es decir, eran urbanizaciones cerradas, pero insertadas en el tejido urbano previsto y en su malla o retícula urbana. El gran salto fue cuando estas urbanizaciones, para captar más plusvalía, se hicieron en zonas alejadas y fuera de los radios urbanos tradicionales. Eran actuaciones aisladas que implicaban ya una fuerte inversión y destinadas a grupos de altos ingresos. Sin embargo, la operación fue rápidamente copiada también por empresas informales que desarrollaban simples parcelamientos con pequeña inversión, servicios mínimos, pero a precios que permitían incorporar al mercado a sectores populares de escasos ingresos. En ambos casos, se trataba ya de intervenciones de ruptura del sistema urbano existente, en la onda del urbanismo desregulado que, teóricamente, al aumentar la oferta debía bajar precios. Todos sabemos que no fue así.

Ante la ola de críticas a este urbanismo extractivo se debe actuar para corregir las distorsiones del mercado por la financiarización de la vivienda. Prado (2019a) menciona las siguientes acciones para redireccionar la plusvalía:

- a) Creación del impuesto al lote baldío, para evitar contracciones en la oferta por parte de quienes están creando “lotes de engorde”.
- b) Creación de un Banco de tierras, para ofrecer suelo urbano con servicios a un precio competitivo, sin especulación para la población de bajos ingresos.
- c) Mecanismos de cobro de la plusvalía que generan las inversiones públicas y comunitarias para financiar con esos recursos lotes a precios razonables en el mercado popular y de clase media.
- d) Planes directores que establezcan claramente limitaciones a la oferta de tierra urbanizada con fines especulativos, definiendo áreas razonables y no indefinidas para la expansión ligada a las proyecciones de población.
- e) Cobro de la “contribución por mejoras”, sistema muy aplicado en Colombia.

- f) Ensayos para integrar de alguna manera población de bajos recursos en los conjuntos de mayor valor, operación muy difícil de realizar, pero que algunos países han logrado.

Medidas importantes para un futuro sin financiación de la vivienda y el suelo ha propuesto el evento “Repensar la Metrópolis”, realizado en México el 26 de octubre de 2018, concentrándose en el apoyo a sistemas descentralizados y de autogestión del ahorro y los préstamos, promoviendo que la banca financie la producción social de la vivienda, articulando acciones concurrentes para apoyar los asentamientos populares.

De todas formas, ante el posible agotamiento del modelo en muchos casos por el incremento de las distancias que no permiten ya elevada plusvalía, el capital inmobiliario está buscando nuevos caminos para no perder la fuente de utilidades que significa el aprovechamiento urbanístico del territorio.

Recordemos que el primer efecto de un mercado inmobiliario maduro es el de la segregación socioespacial, que en nuestras ciudades se presenta como un norte rico y un sur pobre, o viceversa. Sin embargo, esta macrosegregación, como podemos ya observar en muchas ciudades del mundo, da paso posteriormente a una microsegregación, es decir, el capital descubre que no siempre necesita irse más lejos para obtener plusvalía, que lo puede hacer revalorizando zonas pertenecientes a barrios populares que han quedado ya muy céntricas, mediante inversiones y campañas muy inteligentes, creando islas de modernidad, rodeadas de pobreza.

Este nuevo proceso será muy pronto la tónica de las ciudades de nuestro país, existiendo algunos investigadores, como el ecuatoriano Fernando Carrión, que sostienen que el mismo es positivo porque significa reciclar partes de nuestras ciudades que están siendo mal aprovechadas.

Hay experiencias positivas, por ejemplo, en Colombia, donde con el nombre de reparcelamiento se actúa en zonas pobres de baja densidad y parcelas grandes, muy común en nuestro país, para reparcelar e introducir allí la vivienda multifamiliar con amplios espacios comunes.

El trabajo de Cabrera *et al.* (2014) presenta interesantes alternativas a futuro, como una estrategia para que sean los mismos vecinos quienes realicen la gestión del suelo y del proceso urbanístico, haciendo que la plusvalía vaya en su propio beneficio. El autor narra interesantes experiencias en Cochabamba.

Si todo marcha como se piensa, de nuevo será rentable invertir en las ciudades en vez de abandonarlas, cerrando así un ciclo marcado por la dispersión. El reto es saber si nuestro capital financiero e inmobiliario asume estas nuevas tendencias

en nuestras ciudades, cosa que puede suceder si hay políticas urbanas nacionales que lo promuevan, políticas hasta ahora inexistentes.

De todas formas, es un proceso que se debe apoyar, aunque no faltan críticas por los efectos negativos de gentrificación que normalmente traen consigo. Sin embargo, queda también en pie ese futuro basado en la “urbanización del campo” que ya hemos mencionado y que es el futuro no deseable, pero que puede ser la tendencia dominante.

Siempre pensando en el futuro, Frediani (2010), en su tesis doctoral, y citando a varios autores, señala que las nuevas periferias parecen destinadas a convertirse en la verdadera metrópolis. Sostiene que las periferias son un laboratorio, un espacio abierto para encontrar su propia identidad.

Las periferias son espacios heterogéneos, de pobres y ricos. Son los espacios que más merecen ser estudiados, pues son efecto de la financiarización, pero al mismo tiempo de procesos socioeconómicos y culturales locales que deben ser tomados en cuenta. Ambos conforman territorio y la ciudad del futuro.

Conclusiones y recomendaciones

Con base en lo dicho hasta ahora, podemos esbozar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- a) Para equilibrar el mercado y disminuir el impacto negativo que puede tener la financiarización, es necesario que los gobiernos municipales intervengan en el mercado del suelo urbano, no para ejercer controles de precio sino para participar como un miembro más de ese mercado, tomando en cuenta que sus beneficios y utilidades irán a la comunidad. Por ejemplo, comprar anticipadamente donde el mismo gobierno municipal producirá con sus obras importantes plusvalías, vender suelo urbano en forma selectiva a grupos menos beneficiados a precios sin plusvalía, desarrollar proyectos público privados, cuidando que los mismos equilibren el mercado, etc.
- b) No debe dejarse a un lado el mecanismo impositivo, ya que es un instrumento importante de la planificación urbana, para incidir en el mercado del suelo. Se suele llamar impuesto progresivo al lote baldío, es decir, impuesto a quienes especulan reteniendo la venta de suelos ya maduros por mucho tiempo, distorsionando así el mercado, generando especulación. El fuerte impuesto puede llevar a concluir que es más conveniente vender ese suelo para no seguir pagando el impuesto.
- c) Retornar a los planes directores que definen áreas de expansión que guarden relación con la población y su probable incremento, previsto para el año

de proyecto. Este equilibrio ha sido roto y hoy hay municipios con áreas de expansión que tienen hasta dos o tres veces el tamaño de la mancha urbana existente, expansión no justificada por las tasas de crecimiento demográfico oficialmente reconocidas, más allá de las elucubraciones subjetivas.

- d) Sabemos que esta actitud es también alimentada por la mala interpretación de las leyes, que conceden al INRA la aprobación de asentamientos humanos al margen del ordenamiento territorial municipal. Los gobiernos municipales tienen como competencia exclusiva el ordenamiento del territorio, el INRA debe solo titular los suelos, una vez que esos asentamientos estén acordes con el PTDI municipal.
- e) Una pausa urbana hasta alcanzar equilibrio entre la oferta de suelos y la población prevista es muy necesaria para todas aquellas ciudades en las que el capital inmobiliario ha incurrido en exceso de oferta de suelo urbano respecto a la demanda real, para edificar.
- f) Apoyar los procesos de recuperación y reciclado de las áreas urbanas ya existentes y abandonadas o subutilizadas como estrategia alternativa a la dispersión, interesando al capital financiero e inmobiliario en proyectos público privados que puedan captar esta distinta forma de plusvalía, pero cuidando de evitar la gentrificación en su aplicación. También, las estrategias de mezclar distintos niveles de renta en un mismo proyecto entran en este enfoque.
- g) Sin abandonar los créditos para clase media y empresas que producen vivienda nueva, se debería abrir otro frente igualmente importante que se concentre en el apoyo al mejoramiento de la vivienda por otros canales, no necesariamente los financieros, apoyándose más en soluciones organizativas y populares como cooperativas, asociaciones, ONG y otros canales no financieros para la producción de la llamada vivienda social. La asistencia técnica y crediticia para la autoconstrucción formarían parte de este paquete.
- h) Apoyar el proceso de formación y consolidación de barrios populares autogestionados. Hay experiencias interesantes en Cochabamba, donde las y los vecinos organizados son quienes hacen la gestión del barrio e incluso captan para beneficio de toda la plusvalía que se genera.
- i) El Gobierno Municipal y otras instancias, para evitar la concentración del capital y el ahorro incluso popular en suelo urbano, deben ofrecer a la gente que posee pequeños ahorros otras posibilidades de inversión, más allá de comprar un lote (que quién sabe cuándo lo utilizará). Con esa estrategia se

puede también pensar en el apoyo a iniciativas de inversión popular que hoy se desarrollan sin ayuda y en la informalidad.

- j) Se debe aprovechar el texto de nuestra Constitución Política del Estado, que desarrolla el concepto de función social de la propiedad, para limitar los extremos de la financiarización y definir políticas públicas que permitan concretar el derecho a la vivienda adecuada. Hay países como Argentina que no tienen esa enorme ventaja.

Quisiéramos cerrar el tema con dos conclusiones que consideramos muy importantes, fruto del evento “Repensar la metrópolis”, realizado en México el 26 de octubre de 2018:

- a) Estimular y apoyar a los sistemas descentralizados y autogestivos de ahorro y préstamo, desarrollados por financieras sociales, que brinden servicios financieros y expandan microcréditos adecuados a la capacidad de pago de sus usuarios/as, generalmente, acompañando sus servicios con organización social, educación financiera y economía solidaria.
- b) Promover que tanto la banca de desarrollo como los organismos nacionales de vivienda financien la producción social de vivienda y la asesoría integral, con el fin de articular un conjunto de acciones (y de actores) concurrentes, en apoyo al desarrollo ordenado de asentamientos populares y/o de conjuntos habitacionales de bajo costo y a la oferta legal de suelo para la población de menores recursos.

Referencias

Cabrera, Juan *et al.* (2014). *Hacia la captura local de plusvalía: insumos para una financiación urbana compartida*. Cochabamba: Universidad Privada Boliviana.

Canedo, Claudia (2018). *Región metropolitana de Santa Cruz*. Santa Cruz: Gobierno Autónomo Departamental.

Ciccolella, Pablo (2017). “Especulación inmobiliaria y déficit habitacional”. En: Duplat, Ana María (compiladora), *Extractivismo urbano*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Fernández, Ramón (2008). *El tsunami urbanizador*. Madrid: Ecologistas en acción.

Frediani, Julieta (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Martínez Toro, Pedro (2018). "Mercado inmobiliario y la producción del archipiélago metropolitano: La metropolización de Cali". *Bitácora* 28. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

NNUU Comisión de Derechos Humanos (2019). Informe de la Relatora especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada, 34° sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

ONU-Habitat Bolivia (2020). *Índice de ciudades prósperas*. Documento de trabajo. La Paz: ONU-Habitat Bolivia.

Petro, Gustavo (2017). "La Bogotá humana". En: Duplat, Ana María (compiladora), *Extractivismo urbano*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Prado, Fernando (2019). *Renta del suelo, acumulación y segregación espacial. Desigualdades en la Región Metropolitana Cruceña*. La Paz: Cedla.

_____ (2019a). *Agenda preliminar de investigación sobre el eje temático territorial urbano*. La Paz: PIEB.

Repensar la metrópolis III (2018). Conclusiones del evento "Repensar la metrópolis". México.

Torrico, Escarley (2017). *Emergencia urbana, urbanización y libre mercado en nuestras ciudades*. Cochabamba: Cedib.

Viale, Enrique (2007). "El extractivismo urbano". En: Duplat, Ana María (compiladora), *Extractivismo urbano*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Viviendo exclusividades y ejerciendo exclusiones

R. Martha Arévalo Bustamante¹



Introducción

Las transformaciones que se han presentado en las principales ciudades bolivianas durante las últimas cuatro décadas, resultado de los devenires de la vida política social del país y de la aplicación consciente o del dejar pasar de políticas urbanas de corte neoliberal, no solamente hacen referencia a la dinámica de conformación de nuevos fragmentos de ciudad propios de la llamada “exclusividad”, en contraste con la agudización de condiciones deficitarias en barrios cuyos habitantes se encuentran en situación de pobreza. Además, en una dimensión discursiva, son portadoras de un conjunto de estrategias, culturas de poder, de apropiaciones del espacio urbano y construcción de ciudadanía, que dan cuenta de una serie de realidades en tensión.

En su evidente materialización como espacio construido, viviendas, áreas verdes, calles y servicios, su configuración se asienta en el “deseo” de ciertos grupos sociales de vivir en zonas caracterizadas por sus ventajas medioambientales, su situación de privilegio en relación con el resto de la mancha urbana, sus condiciones de dotación de servicios, su vecindario definido a partir del “nosotros” y por estar preñadas de imaginarios ligados a la pertenencia a un grupo social de “gente bien”, en la proyección de una suerte de estatus socioeconómico.

1. Es doctora en Diseño, Línea Estudios Urbano, jefa del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia. Correo: r.arebalo@umss.edu.

En todo caso, habitan en casas diseñadas y construidas “para ellos”, cuentan con grandes espacios privados libres, compran en los grandes centros comerciales, comen en los restaurantes de lujo, tienen hijos/as que asisten a escuelas o universidades marcadas por su condición de establecimientos privados y son de una cultura, a decir de ellos, alejada de la ignorancia. Es decir, viven en la exclusividad de la ciudad para los “buenos”. Han olvidado un pasado prácticamente reciente marcado por la vida en las zonas de residencia próximas al centro de la ciudad y de rápido acceso a los diferentes bienes de consumo en las grandes áreas de abastecimiento general de las urbes.

En ese contexto espacial, la intrínseca relación entre ciudad y ciudadanía marca y remarca la evidente necesidad de uso de una acepción que, en su concepción no inclusiva, es expresión de la lucha de clases y pone el dedo en la llaga de las diferentes espacialidades ciudadanas, estilos de vida, formas de apropiación del territorio, modos de ejercer control y prácticas de ejercicio del poder, exacerbadas por acontecimientos diversos de carácter disruptivo.

Es en estos acontecimientos disruptivos donde se puede ver que la “exclusividad” está también impregnando a estos grupos de un sentido de poder que se expresa en una imaginaria y discursiva ampliación de los márgenes espaciales de sus privilegios, negándole el derecho a la ciudad y al espacio público a grupos sociales que consideran fuera de sus patrones de distinción, es decir, prácticamente invasores. No siendo así, esta situación evidencia que el carácter público del espacio urbano es objeto y producto de la interacción social, el conflicto y la disputa entre ciudadanía diversas.

Así pues, con este ensayo, pretendo contribuir al debate sobre la relación entre los procesos de urbanización que confluyen en la estructuración de la ciudad para la exclusividad y la construcción de ciudadanía polarizadas, el proceso de fragmentación del espacio urbano y la ruptura de lazos territorializados de encuentro social y de afianzamiento de una cultura identitaria relacional.

Exclusividad en el habitar como marca de estatus

Esta situación es evidente en la ciudad de Cochabamba y, en general, en el área metropolitana Kanata, tercera en importancia económica en el país. Los trazos históricos últimos devienen de sus aceleradas transformaciones espaciales, efecto del ajuste estructural y del Decreto 21060 (agosto, 1985). Así, las formas ciudadanas se vieron rotas por la “intrusión” en la vida de la ciudad de masas de migrantes mineros que no solo ocuparon sus áreas tradicionalmente destinadas a los grupos sociales de menores ingresos, sino que se distribuyeron también en las zonas de uso privilegiado, tanto porque contaban con lotes adjudicados

por los viejos planes del Consejo de Vivienda Minera, como porque a través de los años o en posesión de sus finiquitos, compraron algunos terrenos aislados en zonas que no estaban “destinadas” a ellos.

Esto dio lugar a reacciones claras de rechazo y de acentuación de la reclusión en la “exclusividad” de la Cochabamba del norte, de los grupos sociales de ingresos altos y medios altos en los distritos 10, 11, 12, 1 y 2². Por una parte, irrumpiendo cada vez más en la zona de recarga de acuíferos perteneciente a la franja de contacto de la ciudad con el Parque Nacional Tunari (cota 2.750, franja inferior del distrito 13) a partir de una progresiva ocupación con lotes individuales y construcciones de alta calidad, y, por otra, como emergencia de un nuevo patrón, con urbanizaciones o condominios cerrados (Lomas de Aranjuez, construido en 1989), donde las personas viven e interactúan con sus “iguales”, en condiciones asépticas, protegidos de la violencia de los pobres, de los migrantes, de los relocalizados, de su suciedad y su desorden³.

En un comportamiento similar, varias calles que, dentro de la estructura típica del damero cochabambino se abrían a la ciudad, se empezaron a cerrar con barreras de control para evitar la delincuencia, vivir seguros y negarles el paso a los otros (El Mirador, construido en 1982). Se trataba del nacimiento de la “ciudad con candados”, que además de cortar el viejo *continuum* espacial de la estructura urbana e impedir el libre tránsito, empezaba a mostrar que el muro que separa al barrio del Temporal de los Escudaños es parte de una nueva forma de segregación espacial, de construcción de la exclusividad y de la ciudad privatizada (Arévalo y Loayza, 2007).

-
2. La ciudad se fue fragmentando a través de los años, involucrando componentes espaciales, dimensiones sociales y dispositivos políticos que derivaron en que en los distritos mencionados se ubiquen preponderantemente grupos de ingresos altos, medio altos y medios. Sin embargo, rasgos de heterogeneidad definen la existencia, bastante menor, de grupos medio bajos y bajos. Al mismo tiempo, resultado de la segregación urbana, el espacio está organizado en distritos de fuerte homogeneidad social interna y de alta disparidad entre ellos.
 3. A través de 20 encuestas de Google Formularios aplicadas a familias habitantes de diferentes condominios cerrados de Cochabamba, se verificó que la causa primaria para vivir bajo esta forma es la búsqueda de seguridad, principalmente para los y las niñas, además de las personas de la tercer edad; que el principal motivo de inseguridad son los delincuentes, siendo el segundo los malvivientes; que el motivo para ser blanco de la violencia es el dinero y la buena posición, que además interesa la dotación de espacios verdes y otros servicios; que la existencia de altos muros de protección es el principal elemento de seguridad seguido de la identificación de las personas que ingresan. Se evidenció también que ninguno de los miembros del grupo familiar suele recorrer los alrededores del condominio. Solo cuatro familias manifestaron como importante el estatus que les daba vivir en el condominio. Sorprendentemente, 15 familias respondieron que la ciudad es solo de los que viven en ella, eludiendo las respuestas que incluían a los habitantes de otros municipios, departamentos u otros turistas.

Los años siguientes consolidaron estas tendencias, con un cambio evidente de la imagen urbana de la parte norte de la ciudad y del área metropolitana, particularmente, del eje de conurbación del municipio de Cochabamba con el de Tiquipaya, incluyendo a ciertas zonas de condiciones privilegiadas de esta jurisdicción municipal. Los ejes de conurbación con Quillacollo y Sacaba no se salvan, aun cuando son objetivo de grupos de menores ingresos (entre medios y medios bajos). Condominios de viviendas individuales y edificios de departamentos de alto confort, junto a edificios puntuales dotados de servicios definidos como de calidad, pintan estas zonas de las luces y los colores del vivir bien de las élites.

En relación a la problemática, el artículo denominado “Cochabamba en fragmentos: un acercamiento al fenómeno de los barrios cerrados” da cuenta de la existencia, en 2019, de 140 barrios cerrados, con 71 conjuntos emplazados en el municipio de Cochabamba (ver Figuras 1 y 2), 29 en Tiquipaya, 23 en Sacaba, 9 en Colcapirhua y 8 en Quillacollo. En alrededor de 311 ha, aproximadamente el 1,63 % de la superficie del área metropolitana, se ubican 4.200 unidades habitacionales de diferentes características, albergando a 16.696 personas, es decir, 1,39 % de la población metropolitana (Cabrera, Escobar y Ugarte, 2019: 17). Este panorama se incrementa sustantivamente si se consideran los edificios de alto confort que, como manchas puntuales o agrupados por contigüidad, salpican estas mismas áreas.

La lectura actual del espacio urbano en estas zonas permite vislumbrar que, al interior, se tocan “viviendas exclusivas” con “chalets” ya envejecidos, “unidades habitacionales sociales” o precarias casas de adobe, remanentes de las viejas áreas rurales colindantes a la mancha urbana. Procesos de gentrificación encaminan la sustitución espacial de los grupos que en su momento fueron productores agrícolas o parte de la expansión popular y de la llamada “clase media”, por grupos de ingresos altos y medio altos, en prácticas que dan continuidad a la progresiva compra de tierras urbanas en áreas preferenciales.

Adicionalmente, la observación de las fechas de ocupación de zonas contiguas al Estadio, las Villas Galindo y Berdecio, Sarco, la Av. América, la Av. Juan de la Rosa, entre otras (entre 1950 y 1960), da cuenta del envejecimiento de parejas pertenecientes a grupos poblacionales de ingresos medios y medio altos que en su momento tuvieron la capacidad de compra de lotes individuales resultado del fraccionamiento de las fincas existentes hasta esas fechas, o de ser parte de urbanizaciones diversas (maestros, ferroviarios, periodistas, empleados de la desaparecida empresa aérea boliviana, etc.). Sus hijos/as, o ellos mismos, están vendiendo las propiedades para negociar con desarrolladores inmobiliarios la dotación de un departamento o trasladar a los padres a otra zona preferencial, en edificios de alto confort. En este caso, no se trata de la sustitución de una

clase por otra, es más bien el reacomodo de la propiedad y la forma urbana, dentro de grupos sociales iguales o similares.

En los intersticios de este amplio espectro de “privilegios”, con el permanente miedo a perder condiciones difícilmente logradas, grupos de ingresos medios y medio bajos asumen formas de vida elitista y se encierran en condominios, edificios de departamentos y viviendas que con altos muros se defienden de un exterior ajeno y dan muerte a la convivencia en barrios y calles con vida propia, preponderantemente en los distritos 3, 4, y 5. Los sueños ligados a la vida en zonas seguras y exclusivas son también base del pensamiento de estos grupos.

En todas estas zonas, la dotación de infraestructuras, áreas verdes adecuadas y sistema viario con mantenimiento periódico, pese a la baja participación de sus habitantes en los procesos de planificación municipal, son parte del permanente mejoramiento edilicio de soportes urbanos ya bien dotados. La intervención municipal derivada de asignaciones de recursos de coparticipación tributaria por población ha dado impulso a la lógica de fragmentación urbana, de resplandor de la exclusividad y de círculos de ventajas, con la consecuente ausencia de un proyecto de ciudad renovado.

La observación de algunas prácticas urbanas ligadas a este fenómeno hace pensar que, además, los instrumentos de propaganda y promoción de la exclusividad son parte de mecanismos que alejan a grupos vulnerables imbuidos de temor y sentimientos de inferioridad, encumbrando el habitar exclusivo. Las compañías inmobiliarias y de bienes raíces recurren a anunciar estos condominios privados como lugares seguros y exclusivos, vendiendo un estilo de vida y un estatus económico social.

Ahora bien, con mayor precisión, ¿qué se entiende por exclusividad? Como fenómeno social ampliamente estudiado por la sociología y la antropología, es definido como la condición en la cual un individuo o grupo social, según su posición determinada por la clase y los recursos económicos, accede a bienes y servicios de mayor costo, que a su vez se convierten en factores de distinción compartidos con el conjunto social de pertenencia, con similar capital cultural y económico. Dentro de los bienes que consume la sociedad, representan una excepcionalidad desarrollada a partir de gustos particulares y sofisticados, derivados de valoraciones positivas culturales y realizaciones efectivas de aquello que se considera bello (Gayo, Teitelboim y Méndez, 2013: 101).

Los hombres y mujeres que habitan detrás del muro de la Urbanización Lomas de Aranjuez conocen de cerca, además del muro trasero, los laterales, el frente, y cómo les gusta a las y los habitantes de Las Lomas que se doblen sus sábanas, el punto del huevo estrellado o pasado que se comen en el desayuno y la altura de

corte del verde pasto que cubre su franja de retiro. En cambio, los habitantes de adentro no conocen en absoluto ni los perfiles de las calles ni casas de los de atrás.

Exclusividad en la ciudad como marca de distinción

Si vivir en la casa implica acomodarse en la exclusividad, el salir a la calle, acceder a la recreación y el ocio selectivo privado, comprar lo necesario y lo superfluo y gozar de lo comparativamente bello, limpio y ordenado son también parte del vivir en distinción, en las arquitecturas de la ciudad. Dice Tamayo (2002: 44): “[la] arquitectura ha colaborado para hacer de la transición a la globalización, de la ciudad moderna a la posmoderna, un espacio fragmentado, selectivo, individualizado y a veces groseramente polarizado”.

Tenemos así una ciudad exclusiva y excluyente. La ciudad de Cochabamba está práctica y subjetivamente dividida por un conjunto de elementos físicos y perceptivos-imaginarios (Cfr. Mejía, Sánchez y Quispe, 2009: 277). La acción combinada de la avenida Ramón Rivero, el río Rocha, las avenidas Ballivián, Humboldt, Tadeo Haenke, América, Juan de la Rosa y Circunvalación, junto a históricas y nuevas construcciones identitarias racistas, clasistas, de supremacía y poder económico-educativo, marcan distancias subjetivas y objetivas que se suman al mensaje de las franjas de oficinas en las avenidas Santa Cruz, América y Pando, además de centros comerciales como las Torres Sofer, el Cine Center, los IC, los Hipermaxi, el Paseo Aranjuez y el Hupermall.

Se está hablando de grupos poblacionales educados y limpios, que se presentan como una continuidad conceptual de las intervenciones del urbanismo higienista de comienzos del siglo XX, del modernismo de mediados de siglo y de la práctica urbana contemporánea que genera exclusividades, orientadas por la fuerza del racismo, las relaciones de poder y el reconocimiento de la superioridad de ciertos grupos que no se reconocen iguales a “los otros”.

En general, estos grupos deciden renunciar a la oferta de espacios públicos⁴ en la ciudad, para cubrir sus actividades de ocio y expansión en espacios verdes internos privados que incluyen algunos equipamientos especiales (*club house*, campo deportivo, piscina, lago artificial, etc.).

Avizorando lo que se está construyendo para proyectar un futuro de exclusiones físicas y discursivas mayores, los niños, niñas y adolescentes, siguiendo a Eduardo Galeano, “crecen encerrados dentro de la burbuja del miedo” (1998:

4. Entendidos como aquellos equipamientos o áreas de la ciudad de dominio público, es decir, que pertenecen a una colectividad pública (municipio, región, Estado), además de contar con un destino de interés general y uso público.

11). Dado que Cochabamba no enfrenta el grado de violencia de otras ciudades, es incomprensible cómo su vida se reduce a su permanencia en la casa o el departamento, el vehículo y la escuela o el colegio privado. Si bien los núcleos educativos pueden estar alejados, en el centro de la ciudad, en zonas también exclusivas o próximas a los ejes de conurbación, el uso de vehículos privados impide que conozcan y gocen de la ciudad.

Una rápida mirada a los parques lineales de la ciudad evidencia la presencia de grupos de ingresos medios y bajos, y comparativamente la ausencia de los de ingresos altos (parques Excombatientes, Demetrio Canelas, Lincoln, Fidel Anze y Facundo Quiroga). Esto relleva la importancia de sus conjuntos habitacionales con unidades que cobijan el uso y abuso del internet y la computadora, espacios verdes de convivencia y juegos en solitario o entre ellos, negando la posibilidad de crecer, dejar la niñez y la adolescencia, con los otros y en democracia. Pese a todo, la presencia ciudadana activa de otros grupos sociales hace pensar que todavía son espacios de encuentro y uso democrático de la ciudad, no obstante de que la sustitución, en sus inmediaciones, de viviendas individuales por edificios de alto confort es fácilmente observable (ver Figuras 3 y 4).

Cochabamba es parte de los comentarios de Galeano:

En las ciudades más diversas, y en los más distantes lugares del mundo, los hijos del privilegio se parecen entre sí, en sus costumbres, en sus tendencias, como entre sí se parecen los shoppings centers y los aeropuertos que están fuera del tiempo y del espacio. Educados en la realidad virtual, se deseducan en la ignorancia de la realidad real que solo existe para ser temida o para ser comprada. (1998: 12-13)

Las y los jóvenes cochabambinos de estos grupos crecen también en la ignorancia de la ciudad y su realidad. Son eco de los sentimientos de apego a la exclusividad marcadas por los padres. Su asistencia a las universidades privadas, muy pocos de ellos y ellas en vehículos públicos, hace que su conocimiento de la urbe se reduzca a la zona norte, sus calles, sus centros comerciales (ver Figuras 5 y 6) y aquellos otros comercios que les permiten disponer de todo lo que necesitan, para facilidad suya de adecuado acceso a través del vehículo privado.

Es dable mencionar los llamados “boliches para jóvenes” de grupos de ingresos altos y medios, espacios que los recluyen en la exclusividad diferenciada, apoyando de manera directa la construcción de ciudadanías y discursividades excluyentes, altamente racistas y de claro ejercicio de las élites. Entrevistas a jóvenes de grupos medios⁵ permiten colegir que “las y

5. Realizadas a través del WhatsApp a tres jóvenes mujeres y tres hombres, con base en cuatro preguntas: 1. ¿A qué locales asisten ustedes los jóvenes, mujeres y hombres para

los más jailones”⁶, asisten a locales que se ubican en el pasaje que une la Av. Pando con el Palacio Portales. Se trata de lugares en los que, aun interiormente, se manifiesta una división clara entre los que pueden pagar precios muy altos y los que prefieren estar en una zona más económica. Afirman, además, que su límite de uso es el Boulevard de la Recoleta, dado que “más abajo es imposible, porque en su imaginario no está a su altura”. Según se observa, para ellos y ellas, aun los boliches de la calle España, casi inexistentes en el momento por efectos de la pandemia COVID-19, son desconocidos y están fuera de lo que consideran su espacio ciudadano de exclusividad⁷.

Ahora bien, ¿cuál es la situación de las madres en el juego de la exclusividad urbana? La vida de privilegios para las mujeres históricamente ha significado el traslado de sus obligaciones en el trabajo de cuidado a otras mujeres, cuya situación de pobreza las obliga a cumplir estas tareas. Pese a esto, la cantidad de horas que dedican al trabajo de cuidado es mayor al tiempo que sus maridos ocupan para el mismo fin. Sus desplazamientos en la ciudad son también más largos, pues contando o no con vehículo privado, son ellas las que acercan a hijos e hijas a escuelas, colegios y universidades, además de atender sus desplazamientos a una serie de actividades de diverso corte y en distintas horas (clases de idiomas, baile, deportes, etc.).

Son ellas las encargadas de abastecer a la familia de los bienes necesarios para la reproducción de la vida. El supermercado, como recurso principal para el abastecimiento, facilita esta actividad, pero anula su relacionamiento con otros grupos sociales; en tanto que su asidua asistencia a peluquerías, gimnasios, visitas a padres y amigas está también resuelta en la zona norte. Al igual que a los hombres de estos grupos sociales, en el caso de contar con un trabajo remunerado, su acceso a este las lleva a desplazamientos en la ciudad que pueden ser más largos, probablemente hasta la zona central. Está comprobado

divertirse?; 2. ¿Hay diferencias entre los y las jóvenes que asisten a estos lugares?; 3. ¿Tú te sientes bien en cualquiera de ellos?, y 4. ¿Es evidente el racismo y la discriminación en estos locales?

6. Expresión derivada de la palabra en inglés *high*, cuyo significado relativo a lo “alto o elevado” ha sido asimilada por el aimara y el quechua como “*jay*”, y apropiada en la referencia a una persona como *jaylón*, *jaylona* o *jayla*. Es usada por los jóvenes de los grupos medios y bajos para referirse a aquellos otros jóvenes de los grupos de mayor ingreso con comportamientos que van desde la petulancia hasta el racismo y la discriminación. Tiene una clara similitud con el “fresa” mexicano, aunque este término se relaciona mucho más con actitudes y formas culturales antes que económicas.
7. El interés del ensayo no es ahondar en lo que son los lugares de jóvenes, su reclusión en estos mundos de exclusividades y su manejo discursivo. Sin embargo, las actitudes

que cuando trabajan, la llamada “pobreza de tiempo” aqueja su vida y su disfrute del ocio es bastante reducido.

Se puede decir que los hombres que gozan de las exclusividades son los mayores privilegiados, pues la ciudad está pensada para ellos. El vehículo privado los conduce a sus trabajos en tiempos aceptables dado el tamaño de la ciudad, lo mismo que a los equipamientos destinados al ocio. Salvo que se trate de parejas jóvenes (20 a 30 años), no son corresponsables del trabajo de cuidado en toda su magnitud, solo desarrollan tareas puntuales que son apoyadas por el vehículo y la disponibilidad de servicios y equipos domésticos de diverso tipo. El traslado de estas labores a mujeres de otros grupos sociales es también una ventaja para ellos. Su relación con los centros comerciales es algo más esporádica, pero de uso preponderante.

Dentro de todo este panorama, lo evidente es la reducción y pérdida de la condición relacional y de convergencia del espacio público, con la devaluación de su capacidad de cobijo a prácticas no mercantilizadas, al recrearse y caminar en contacto con las y los otros. En torno a esta realidad, afirman Rodríguez, Solares, Zabala y Gonzales que se trata de una ciudad espacialmente fragmentada y socialmente segmentada, en la que no existen espacios de confluencia para los diversos grupos sociales que la habitan (2009: 4).

Así, la reproducción de los valores de la cultura global hegemónica en Cochabamba (*Cfr.* pp. 15 a 16) no solamente encumbra la exclusividad e intercepta su condición de urbe que, como espacio público por excelencia, debiera permitir interactuar con la diversidad y ejercitar el derecho a la ciudad, sino que imposibilita imaginar horizontes compartidos (Vergara, 2017).

La condición excluyente de la exclusividad trae consigo y refuerza la fragmentación urbana, que en los hechos es un caso extremo de segregación espacial urbana, entendida como situaciones donde los miembros de un grupo social (raza, etnia, clase, etc.) no están distribuidos uniformemente en el espacio en relación al resto de población (Burgess, 2008: 39). En los casos de exclusividad, no están para nada presentes en los guetos de las y los exclusivos.

y prácticas espacializadas de las y los ciudadanos, consolidadas en la etapa juvenil, definen en su momento la cultura política y la acción política en la ciudad, en tanto las fracturas nacen precisamente en la adolescencia y en la juventud, como lo demostró la participación juvenil en los acontecimientos callejeros de 2019. Uno de los jóvenes mencionó: “por lo general los jailones odian relacionarse con personas que no son de su status social, pero a la vez, también les encanta irse a pueblitos y fingir que son ‘parte de la cultura boliviana’, creando un falso prototipo de individuo tolerante y que acepta la diversidad en su país. Obviamente todo esto solo para sacarse una fotito y subir a redes” (7 de septiembre de 2021).

La ciudadanía como mirada a la praxis urbana de pertenencia y racismo

Ahora bien, es ese contexto de conflicto, en Cochabamba, una configuración urbana muy similar a la de otras ciudades del país o de América Latina, ¿cómo se están entretejiendo las tramas de la ciudadanía para la definición del proyecto de ciudad?

La ciudadanía, como categoría política, hace referencia a una serie de derechos que formalmente deberían hacerse efectivos para cualquier persona considerada como miembro activo de un Estado o de un municipio. Contrastando esta visión de atributos fijos e ahistóricos, Tamayo la define como una práctica en contextos históricos y culturas altamente desiguales y precisa:

(...) por eso digo que la ciudadanía es el resultado del careo entre distintos proyectos, visiones, experiencias e ideas sobre la organización y el futuro de la sociedad, que proviene de diferentes actores, fuerzas y clases sociales, con los que enfrentan entre sí sus diversos intereses sociales. (1999: 39)

Bajo esta mirada, como construcción y resultado de la lucha social, se mantiene esencialmente el conflicto de clase, dentro de las relaciones de producción y de propiedad capitalista.

En Cochabamba, la constitución de la ciudadanía de los exclusivos en un contexto de desiguales se vislumbró con fuerza durante los sucesos acaecidos en el denominado “enero negro”⁸. Este acontecimiento fue el que inicialmente recreó que el repliegue de los sectores pudientes no es solo físico, al interior de sus zonas privilegiadas, sus espacios de la modernidad, sus muros de barrio, condominio o vivienda, sino que tiene importantes connotaciones simbólico discursivas apoyadas en asuntos de poder, miedos, racismos, desconfianzas y odios. La actuación de los Gobiernos Municipales ha reforzado y está consolidando esta situación al instalar bardas a los parques públicos (ver Figura 7), altos muros en las fachadas como interfases de alteridad y cerrojos a los espacios de sociabilidad, privilegiando además los usos colectivos privados en apoyo a la acumulación del capital a través de la mercantilización del espacio urbano.

Con estas prácticas de ciudadanía que ejercen “derechos de exclusividad” en el espacio urbano, se ha ido configurando una utopía urbana de ciudad, una aspiración de calidad de vida y sociedad que apuesta a una propuesta de ciudad

8. Como uno de los sucesos representativos de la división e intolerancias de la ciudad, el 11 de enero de 2007, en Cochabamba, campesinos productores de coca que llegaron a la ciudad para exigir la renuncia del prefecto Manfred Reyes fueron brutalmente atacados por jóvenes y ciudadanos que exigían la abandonen. En los enfrentamientos, como resultado de violentas golpizas, perdieron la vida un joven de los sectores privilegiados y un campesino adulto, además de un tercero que murió semanas después.

que encumbra un proyecto político de ejercicio del poder y de dominación en el cual ellos y ellas se muestran intolerantes, pretendiendo que la ciudad o por lo menos ciertas zonas de esta les pertenezcan a ultranza, extendiendo además su “posesión” al conglomerado urbano que constituye parte del centro histórico de la ciudad.

Este comportamiento se relaciona con el no reconocimiento de los derechos de las otras y los otros ligado a la discriminación, el racismo y la intolerancia. Dentro de este conjunto de personas, se incluyen además algunas que, pese a su acercamiento con esos temas, quieren aún mostrarse como provenientes de las viejas corrientes de izquierda cochabambina.

Como nuevas expresiones violentas de esta situación de exclusión física, durante las protestas de 2019 conocidas como “la Revolución de las Pititas” y en las movilizaciones sucedidas durante el polémico año de gobierno de Jeanine Áñez (2020), no en pocas ocasiones se pretendió negar nuevamente el acceso a la ciudad de las personas que habitan la zona sud y otras áreas deprimidas del área metropolitana. La protección de la ciudad como espacio de exclusividad alcanzó ribetes poco imaginados cuando se impidió el tránsito y la presencia de la pollera en algunos espacios de vida cotidiana⁹ y en lugares representativos y de ejercicio de poder como la rotonda de Cala Cala o el Paseo del Prado, particularmente en la “plaza de las Banderas”. Así, los efectos de “la exclusividad” se extendieron a vastas zonas de la ciudad.

Destaca en estos eventos, la participación de los jóvenes (hombres y mujeres), la presencia de mujeres de 30 a 60 años, incluyendo a un alto número de la tercera edad y la consolidación del grupo de choque denominado Resistencia Juvenil Cochala. En el primer y segundo caso, la forma en que las mujeres y las y los jóvenes afirmaron como suyo el rechazo al triunfo de Evo Morales en las elecciones –pese a los resultados del referendo de 2016, en el que el 51,6 % de la población resistió su propuesta de búsqueda de un cuarto mandato– se expresó en un alto compromiso con el movimiento “pititas”. Así, en calles, bloqueos y concentraciones en el Paseo del Prado, el número de mujeres y jóvenes fue mucho más alto que en cualquier otra oportunidad.

9. Se tienen datos sobre conflictos acaecidos en las barreras callejeras que dispusieron los habitantes de los barrios de ingresos medios a altos, evitando el tránsito de la ciudadanía, específicamente cuando grupos o individuos de los sectores populares pretendían retornar de su trabajo a las zonas de residencia en el sur. Destacan, entre ellos, mujeres trabajadoras del hogar que, usando pollera, debían volver a sus casas y eran interceptadas por bloqueadores/as que, asociando la vestimenta con su procedencia social, las agredían no solo a través de la palabra, sino también con maltratos físicos.

Este alto nivel de movilización no pudo mantenerse durante el gobierno de Ñez y de hecho no dio soporte al proceso electoral con todas sus vicisitudes. Inicialmente, los comicios se programaron para el 3 de febrero de 2020; con la cuarentena impuesta en respuesta a los posibles efectos de la pandemia COVID-19, se aplazaron primero hasta el 8 de septiembre y después hasta el 18 de octubre.

La llamada Resistencia Juvenil Cochala (RJC), fuerza de choque que se hizo más visible durante los días posteriores a las elecciones del 20 de octubre de 2019, fue activa defensora de las acciones del gobierno de facto. Movilizándose en motos, con pasamontañas y portando armas caseras recorrían la ciudad atemorizando a los grupos populares, impidiendo sus incursiones a la plaza 14 de Septiembre, corazón de la ciudad y, en no pocas ocasiones, atacando los barrios populares de la zona sud, los ejes Cochabamba-Quillacollo, Cochabamba-Sacaba, algunas de las zonas de asentamiento minero en diferentes puntos de la zona conurbada y las capitales de municipios aledaños (Sacaba, Vinto, Quillacollo, entre otros).

Las marcas espaciales en la ciudad de Cochabamba se hicieron evidentes, extendiendo el imaginario de delimitación de la exclusividad y su ejercicio hasta la zona centro de la ciudad. Su connotación urbana simbólica tenía expresión en las formulaciones discursivas y en la acción política; unos pretendían ejercer su ciudadanía excluyendo a los invasores y preventivamente enviando a sus “huestes” a invadir los espacios de vida de los otros. Los otros defendían su derecho a la ciudad y a la protesta con su presencia en la plaza como centro de la metrópoli y punto de representación del ejercicio de la ciudadanía, o intentando continuar por el Paseo del Prado, intenciones que eran frenadas violentamente por la RJC¹⁰. En el bando contrario, entre los barro, las aguas sucias, las calles de tierra, la pobreza y la falta de educación, se observaba, en permanente apresto, a los grupos segregados que se constituían en foco de desorden, una amenaza social y política para la ciudad en su conjunto.

10. Entre varios, dos enfrentamientos marcan las rememoraciones de la ciudadanía. El ataque al Pueblito, barrio cerrado ubicado en la zona de la Muyurina, donde grupos campesinos incursionaron destrozando viviendas, apedreando vehículos e inutilizando cámaras de seguridad, hecho que concluyó con un violento enfrentamiento entre campesinos y la RJC. Allí se pudo detectar que la agresión mutua y la defensa, en diferentes puntos de choque, dependían de situaciones específicas en las cuales tanto podían ser unos los agresores, como los agredidos; con resultados altamente violentos para uno o el otro bando (29 de octubre de 2019). Al poco tiempo, en la zona centro, una marcha pacífica de la Federación Departamental de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias Bartolina Sisa fue atacada por la RJC, haciendo retroceder a los grupos de mujeres de manera violenta hasta el límite que al parecer el imaginario del grupo de choque había fijado para permitir su presencia en la ciudad (6 de noviembre de 2019). En ambos casos, la policía en acuerdo con la RJC, direccionaba los gases lacrimógenos hacia los grupos de campesinos/as y representativos de los sectores populares.

A estas alturas de la vida y después de todo lo visto en Cochabamba, no parece posible que se pueda restablecer la unidad de una cochabambinidad destrozada y disgregada, que sea dable esperar la reconstrucción de una práctica de la ciudadanía que entreteja sus fragmentos y proyectos pretendidamente hegemónicos, con base en las expectativas de construir, en conjunto, un lugar donde “vivir bien”.

Parece posible hacerse eco de la afirmación de Gordillo, Rivera y Sulcata (2007: 134):

Cochabamba es una sociedad en permanente conflicto de grupos de interés, sin identidad ni proyección histórica común y su devenir está siempre sujeto a la inestabilidad institucional, a las presiones de los movimientos sociales y políticos y al acentuado individualismo que impide la posibilidad de crear visiones de futuro, metas de interés colectivo y acuerdos sociales de vida cotidiana.

Sin estar de acuerdo completamente con esta posición, debido a que es de fácil observación la presencia de grupos sociales en franco antagonismo, de poder grupal, clase, raza y/o etnia; el hacer seguimiento a sus relaciones con la espacialización de sus procesos de reproducción de la vida en la ciudad es fundamental y una tarea que debe enfrentarse a mayor detalle.

El conflicto como canalización defensiva de apropiaciones espaciales en exclusividad

No parece linealmente aceptable que la dimensión política de los conflictos sociales se manifieste a partir de lo urbano, en la lucha por la ciudad como territorio de disputas y, por tanto, como síntesis de territorialidades definidas a partir de apropiaciones de clase y de raza. En una sumatoria de difícil comprensión, tanto durante los acontecimientos del enero negro como en los sucesos que derivaron en la presidencia de Jeanine Áñez y en el control violento de su ejercicio, el conflicto fue expresión no solo de la complicada situación política, sino también de la acumulación de odios y miedos, y lo que es más grave, de la defensa de territorios ampliados de la exclusividad.

Es importante observar cómo un alto porcentaje de los jóvenes, mujeres y hombres de vida en exclusividad mezcló en su imaginario el derecho a que se respete el voto de rechazo a la reelección de Evo Morales con la defensa de una ciudad, que no es solo de su pertenencia, acotando territorialidades, prohibiendo el libre tránsito y encarnando en el o la otra las diferentes figuras del enemigo, hasta el grado de poder atentar contra su integridad física. ¿Será que los efectos de la exclusividad alejan a estos grupos del conocimiento de la realidad histórica, social y económica de su país y los desensibiliza ante las grandes carencias de más del 60 % de nuestra población?

Ante tanta violencia expresada de manera lacerante en los territorios de vida, tanto los dueños de la “ciudadanía en exclusividad”, como los expulsados y recluidos tras los “muros” objetivos y subjetivos, materializaron y aún ahora materializan sentimientos y emociones de miedo y odio vinculados al conflicto como un componente de la socialización, en la definición de nuevas fronteras y formas de fragmentación del espacio municipal y metropolitano.

El poder que excluye está posicionado en la ciudad de Cochabamba. Se ha consolidado con los sucesos de 2019 y 2020, tomando además a las hordas de motoqueros que como francotiradores atacaban al y a la que pasaba el muro imaginario y, es más, incursionaron en el denominado territorio de los otros, en varias de sus zonas. No se trata solo de alejar a los y las otras a lugares secundarios de las cartografías geográficas y epistemológicas hegemónicas, no es solo la exclusión vista como el estado del sujeto aquejado por la desigual distribución de los recursos y el poder en la sociedad. Es además una expulsión social entendida como el resultado de una operación en el espacio, de las inequidades que dan lugar a las exclusiones; una práctica de carácter móvil que define el “hasta aquí” y concluye con el “fuera” (Vergara, 2017: 61 y 62). La ciudad fue y es territorio del conflicto.

Como respuesta a esta situación, parecería acertado recurrir a lo que Tamayo denomina constitución de espacios ciudadanos o espacios de ciudadanía que señala a las y los ciudadanos organizados como los nuevos sujetos colectivos que transforman e influyen en la sociedad. Son campos de conflicto que testifican la resistencia a la dominación, la desigualdad y la injusticia, como un espacio político real y metafórico donde se sitúa hoy la lucha social (Tamayo, 2010: 107).

La convivencia social en la ciudad implica reconocer a las y los otros en su diversidad cultural, social y política, admitiendo su derecho a la ciudadanía y a los derechos que esta cobija, a la igualdad, a la equivalencia social y de género. No se trata solo de “tolerar”, es además el reconocimiento de la heterogeneidad social y la renuncia al uso de la violencia en la solución de los conflictos y las diferencias, a través de espacios ciudadanos de diálogo.

Figura 1
Condominio Cerrado
Las Magnolias



Fuente: Fotografía, Martha Arévalo (2021)

Figura 2
Condominio Cerrado Escudaño



Fuente: Fotografía, Martha Arévalo (2021)

Figura 3
Frente Norte, Parque Fidel Anze



Fuente: Fotografía, Martha Arévalo (2021)

Figura 4
Frente Norte, Parque Demetrio Canelas



Fuente: Fotografía, Martha Arévalo (2021)

Figura 5
Fachada Centro Comercial Hupermall



Fuente: Fotografía, Martha Arévalo (2021)

Figura 6
Vista interior Hupermall



Fuente: Fotografía, Martha Arévalo (2021)

Figura 7
Campos deportivos enmallados. Parque Facundo Quiroga



Fuente: Fotografía, Martha Arévalo (2021)

Referencias

Arévalo, Martha y Loayza, Jancarla (2007). *En torno a la vivienda en Cochabamba. Viejas continuidades y nuevas rupturas*. Cochabamba, Bolivia: Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Segundo Premio, Primer Concurso de la Sociedad de Estudios de la Vivienda.

Burgess, R. (2008). "Urban fragmentation and urban violence". Seminario Internacional *Ciudades sin Violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para tod@s* (Julio 23-25, 2008.). Buenos Aires, Argentina.

Cabrera, Juan; Escobar, Andrés y Ugarte, Micaela (2019). "Cochabamba en fragmentos: un acercamiento al fenómeno de los barrios cerrados". *Investigación & Desarrollo*, Vol. 19, N° 2 (pp. 83-108). Cochabamba, Bolivia: Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo (CIAU), Universidad Privada Boliviana.

Galeano, Eduardo (1998). *Patatas arriba. La escuela del mundo al revés*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Gayo, Modesto; Teitelboi, Berta y Méndez, María Luisa (2013). "Exclusividad y fragmentación: los perfiles culturales de la clase media en Chile". *Universum* [online], vol. 28, N° 1. Talca, Chile.

Gordillo, Miguel; Rivera, Alberto; Sulcata, Ana (2007). *¿Pitaa kaypi kamachiq? Las estructuras de poder en Cochabamba, 1940-2006*. La Paz, Bolivia: Universidad Mayor de San Simón.

Mejía, Geovana; Sánchez, Mauricio y Quispe, Albert (2009). *NUDOS SURurbanos. Integración y exclusión socio cultural en la Zona Sur de Cochabamba*. La Paz, Bolivia: Gobierno Municipal de Cochabamba, FAM-Bolivia, PIEB.

Rodríguez, Gustavo; Solares, Humberto; Zabala, María Lourdes y Gonzales, Evelyn (2009). *Vivir divididos. Fragmentación urbana y segmentación social en Cochabamba*. La Paz, Bolivia: Plural Editores, Gobierno Municipal de Cochabamba, FAM - Bolivia, PIEB.

Tamayo, Sergio (1999). "Los veinte octubres mexicanos. La transición a la modernización y la democracia 1968-1988". *Colección de estudios urbanos, Ciudadanías e identidades colectivas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

_____ (2002). *Espacios Ciudadanos. La cultura política en la Ciudad de México*. México: Colección Sábado Distrito Federal.

_____ (2010). *Crítica de la Ciudadanía*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Siglo XXI Editores.

Vergara, Abilio (2017). *Estudios sobre el territorio: métodos y teoría. Conflicto, actores, emoseñificaciones, estéticas y simbolismos*. Ayacucho, Perú: Pres producciones.

Ciudades de frontera

Casos de las tierras bajas bolivianas

Bianca De Marchi Moyano¹



Introducción

En las fronteras internacionales de Bolivia existen nueve centros urbanos, es decir, localidades con más de 2.000 habitantes y que colindan con otros países (ver Figura 1). De ellos, solo dos se localizan en tierras altas: Villazón (en el límite con Argentina) y Desaguadero (con Perú). Las demás ciudades de frontera: Bermejo, Yacuiba, Puerto Suárez, Puerto Quijarro, San Matías, Guayaramerín y Cobija se asientan a menos de 1.000 m.s.n.m. de altitud.² Este artículo se ocupará de analizar este tipo de centros urbanos, desarrollados en torno a las demarcaciones internacionales de tierras bajas, desde sus características generales y sus particularidades como conurbaciones binacionales (Benedetti, 2014) o complejos urbanos y regiones transfronterizas (Dilla, 2015). Para eso, nociones como demarcación internacional, pero sobre todo, frontera y transfronterizo (Tapia, 2017) entran en juego, para dar cuenta de las dimensiones socioespaciales, económicas, simbólicas y geopolíticas compartidas y diferenciadas en el contacto entre los países.

Estas ciudades tienen menos de 60.000 habitantes, están situadas entre municipios poco poblados y de gran extensión (Sánchez, 2018), rodeadas por sitios

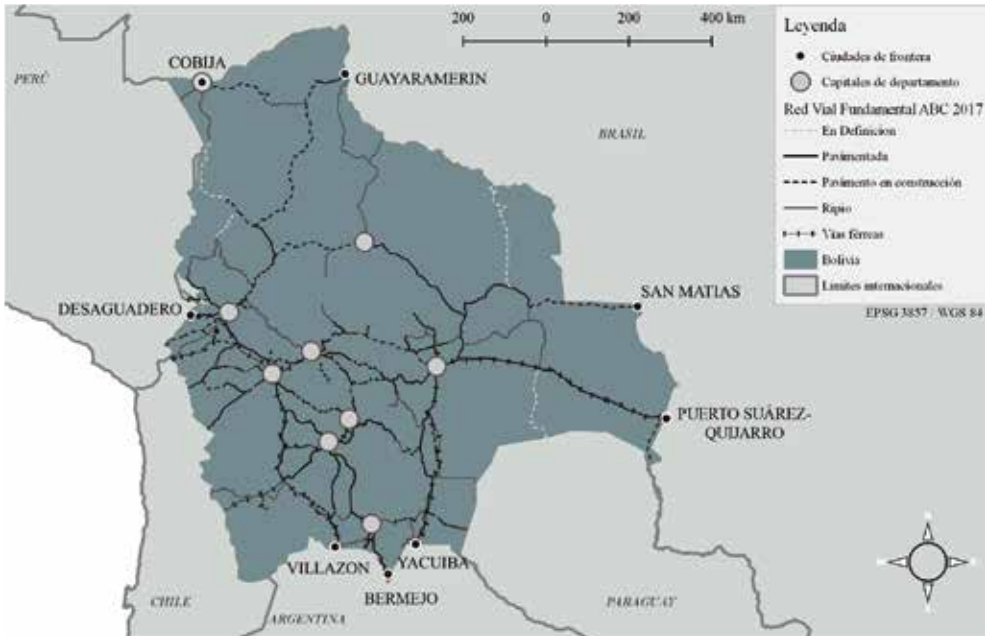
-
1. Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat (UNAP). Correo: biancadmm@yahoo.es
 2. Para la definición de tierras bajas bolivianas se retoma la propuesta de la Fundación Amigos de la Naturaleza: "Comprende las regiones de Amazonía, Chiquitanía y Chaco que oscilan entre los 100 y 800 m de altitud, abarcando algunas serranías aisladas de la región Boliviano-Tucumana que alcanzan los 1.000 m" (2018: 1).

agrestes que –en muchos casos– se reconocen como áreas protegidas nacionales (De Marchi, 2020). Las características señaladas corresponden en gran medida a las del territorio boliviano y, evidentemente, a su historia geográfica. Se trata de localidades vinculadas al avance conquistador colonial, primero jesuítico y luego franciscano, a las dificultades republicanas de comprender y controlar el Oriente (García, 2001), al auge de la explotación de la quina, del caucho, del petróleo, de la caña de azúcar, de la soya y de la ganadería, así como, a la inmigración interna y espontánea de los últimos 50 años (Fifer, 1982; Perrier-Burslé, 2012). A estos elementos históricos se suman otros dos: los enfrentamientos bélicos con los vecinos de inicios de siglo (en el Acre y el Chaco, ambos en tierras bajas) y las tensiones regionales dentro del país que –hasta la actualidad– parecen determinar la política y la conflictividad territorial bolivianas (Roca, 2001).

Desde ese contexto, el análisis de estas ciudades permite abrir diferentes y relevantes vías de reflexión para el desarrollo territorial del país. Por una parte, está el debate sobre la relación de las y los bolivianos con su geografía, con los países vecinos y las tensiones de pertenencia implicadas en ese contacto urbano transfronterizo. Por otra parte, se trata de lugares vinculados centralmente al comercio, a la movilidad y a los intercambios, de ahí su relevancia contemporánea en la articulación de redes de circulación de bienes y personas (legales e ilegales) a través del país. Finalmente, estas ciudades aportan a la discusión sobre la naturaleza misma de las concentraciones urbanas en las fronteras, sobre la presión que ejercen en paisajes culturales y ambientales únicos, que usualmente se consideran distantes, pero también estratégicos para los centros del poder estatal boliviano.

A fin de explorar estos aspectos, desde un punto de vista urbano y territorial, el artículo se compone de tres apartados. El primero revisa y compara algunas generalidades de las siete ciudades identificadas; el segundo observa las particularidades de las conurbaciones fronterizas en el límite con Argentina, y el tercero analiza las lógicas regionales en la frontera amazónica y pantanera entre Brasil y Bolivia. Para sostener estos apartados se recuperan algunos hallazgos, revisiones bibliográficas y documentales desarrollados en dos proyectos de investigación. El primero, *Paisaje de las fronteras hídricas bolivianas* (De Marchi, Araya y Ledezma, 2019), se llevó adelante entre 2018 y 2019, en el Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia. El segundo, *Proposal for an Economic Study and General Analysis of the Economic and Social Context of the Pantanal and future scenarios of investment in infrastructure (Brazil, Bolivia and Paraguay)*, se desarrolló en 2020 para la World Wildlife Fund (WWF). Se trata de resultados parcialmente procesados y publicados, que esperan ratificarse (o refutarse) en investigaciones en curso sobre temáticas próximas y en el mismo tipo de territorios. Los avances que se presentan en este artículo permiten poner en debate algunas de sus hipótesis.

Figura 1
Mapa de localización de las ciudades fronterizas de Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en IGM (2016) y ABC (2017)

Características generales de siete ciudades fronterizas

Para entender las ciudades de frontera en las tierras bajas bolivianas, un punto de referencia clave es el poblacional. Desde el censo de 1976 hasta la actualidad, la definición oficial de lo urbano en Bolivia se ha mantenido atada exclusivamente a la cantidad de habitantes. Así, las localidades que superan los 2.000 habitantes son identificadas como urbanas. La Tabla 1 resume datos de los asentamientos bolivianos que se analizan en este artículo y muestra que todos ellos superan esta cantidad de habitantes desde el registro censal de 1992. Incluso algunos ya exceden ese peso poblacional desde el censo de 1976 y, a partir de entonces, registran un vigoroso crecimiento de sus habitantes urbanos. Ese es el caso de Cobija, cuya recepción de migrantes en las últimas décadas ha sido subrayada y analizada por otros estudios (Carlo *et al.*, 2013; Perrier Bruslé, 2012). Es interesante apuntar que estas ciudades, como la mayoría de las que se reportan en la literatura sobre las ciudades fronterizas (Dilla, 2015), son jóvenes y desarrollan su crecimiento a partir del siglo XX.

Tabla 1
Población censada en localidades (urbanas a partir de 1976)
de frontera en tierras bajas

Localidad	Año de fundación	1900	1950	1976	1992	2001	2012	Datos municipales		
								% Urbano 2012	NBI 2016	IDH 2016
Cobija	1939	...	1.726	3.650	10.001	20.820	42.894	95,4	30,9	0,705
Guayaramerín	1912	91	1.470	12.520	27.706	33.095	35.764	85,6	38,2	0,699
San Matías	1844	189	883	...	3.849	5.379	6.267	43,8	65,6	0,644
Puerto Quijarro	1955	6.324	12.537	16.373	98,3	34,8	0,734
Puerto Suárez	1875	560	1.154	4.253	9.863	11.594	16.643	82,4	35,6	0,719
Yacuiba	1880	1.388	5.027	10.792	34.505	64.611	64.090	69,6	34,4	0,662
Bermejo	1922*	1.438	1.870	11.496	21.324	26.059	29.459	85,7	29,6	0,658

* Se trata de la fecha de inauguración del pozo petrolero que dio paso a la fundación oficial al asentamiento, pese a que las fuentes consultadas señalan que la localidad existía con anterioridad.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística; De Marchi, Machicado y Morales (2021); AR-LAT (2018)

Las zonas bolivianas de frontera reseñadas en la Tabla 1, como el resto de las localidades de tierras bajas, fueron receptoras de importantes olas de inmigrantes mineros y campesinos andinos en la segunda mitad del siglo XX. En Bermejo, este fenómeno ya se puede observar en el período de auge de la caña de azúcar, entre 1950 y 1980. En cambio, para Guayaramerín, Cobija y Puerto Suárez esta tendencia alcanza su mayor expresión entre 1976 y 1992, período marcado por la relocalización minera en el occidente boliviano y la crisis económica heredada de la hiperinflación. De forma complementaria, es interesante señalar que el incremento poblacional en Yacuiba y Puerto Quijarro puede explicarse por la instalación de las dos vías de la Red Ferroviaria Oriental que, hasta la actualidad, vinculan la ciudad de Santa Cruz de la Sierra con Argentina y Brasil por estas zonas de frontera (Contreras, 2018). En gran medida, Puerto Quijarro debe su existencia a la instalación de la última estación de tren boliviana, antes de que las vías ingresen a territorio brasileiro. Por eso, la fecha de fundación de esa ciudad corresponde a la inauguración de esa estación ferroviaria, en 1955.

La asociación entre vías (férreas, carreteras o fluviales), la intensificación de la movilidad y el crecimiento de centros urbanos de frontera es evidente, como lo ratifican los principales estudios en este campo (Tapia, 2017; Benedetti, 2015; Batista da Silva, 2013). Varias de las ciudades observadas se fundaron como puntos

de control sobre el tráfico entre los países, para luego constituir pasos de frontera con aduanas, registros migratorios y sanitarios, pero también con importantes potencialidades de intercambio formal e informal a partir de la concentración del transporte, los productos, los viajeros y las desigualdades territoriales. Lo señalado se ejemplifica muy bien en Guayaramerín, ya que el crecimiento de la ciudad brasilera Guajará-Mirim en la orilla brasilera del río Mamoré se justificó justamente por la llegada del tren en 1912, aunque este medio de transporte nunca logró cruzar hasta la ribera boliviana (De Marchi y Arraya, 2021). En contraste, el caso de San Matías muestra la ciudad fronteriza boliviana con menos vías y articulaciones eficaces. Igualmente, es la que tiene menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), más porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y está rodeada de una población rural proporcionalmente mayor a la urbana en su municipio, como se señala en la Tabla 1 (aspectos que se retoman en el tercer apartado de este artículo).

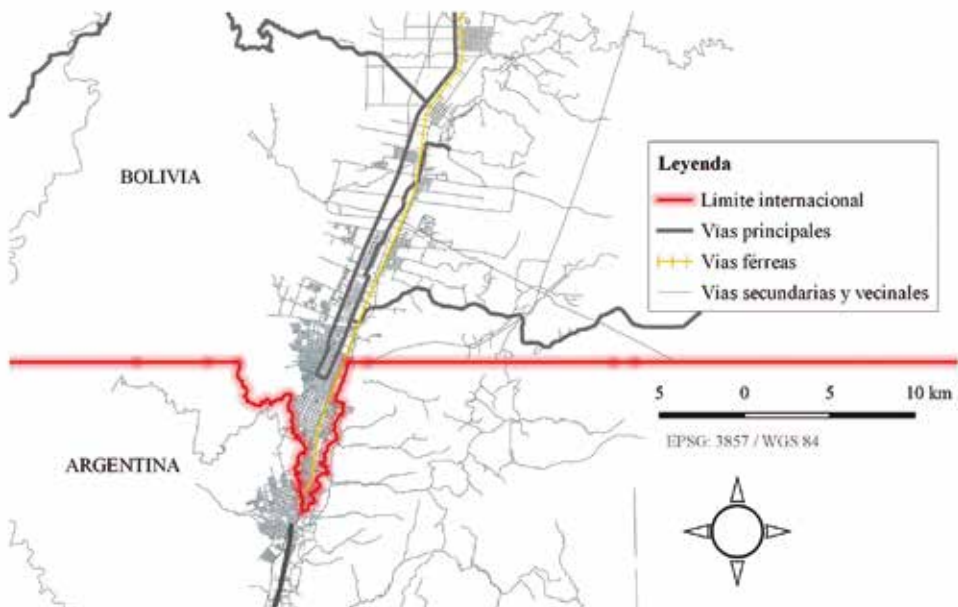
Los ríos y cuerpos de agua también son elementos que participan en la configuración territorial de casi todos los casos estudiados (salvo San Matías). Se trata de objetos espaciales tomados como referencias topográficas para las negociaciones limítrofes entre los países, pero además, que han supuesto rupturas a la continuidad de las dinámicas terrestres de movilidad y crecimiento urbano transfronterizo. Ahora bien, en el caso de Puerto Suárez (y luego Puerto Quijarro), la laguna Cáceres y el canal Tamengo fueron esenciales para justificar la fundación del asentamiento. A partir de 1875, en la zona se desarrollaría la primera salida navegable hacia el Atlántico para Bolivia, a través del río Paraguay y sobre lo que hoy se conoce como Hidrovía Paraguay-Paraná (De Marchi, Arraya y Ledezma, 2019). Hasta la actualidad, esa región transfronteriza se caracteriza por su intensa intermodalidad de transportes (férreo, fluvial, carretero y aéreo), inusual en un país que se considera principalmente automotor y carretero.

Las conurbaciones de Bermejo-Aguas Blancas y Yacuiba-Salvador Mazza

Buena parte de las ciudades que se analizan en este artículo pueden considerarse conurbaciones binacionales (Benedetti, 2014) en la medida que están asociadas a “ciudades gemelas” que se desarrollan del otro lado del río y en el otro país. Además, se pueden comprender como complejos urbanos transfronterizos (Dilla, 2015), en la medida que comparten relaciones conflictivas, asimétricas y de interdependencia económica. Este es el caso de Guajará-Mirim para Guayaramerín o de Brasileia y Epitaciolândia para Cobija en la frontera con el Brasil. Sin embargo, es interesante observar con detenimiento los casos de las conurbaciones localizadas en la frontera con Argentina, ya que dan cuenta de una particular asimetría.

En ellas, el lado de las ciudades bolivianas es significativamente más denso en vías y en población que el lado argentino (Figuras 2 y 3), dando cuenta de la atracción que supone esas localizaciones fronterizas para los bolivianos y el acceso a una economía más productiva como la del otro lado del límite internacional. Yacuiba no es solamente el centro urbano más grande de todos los identificados en las fronteras de Bolivia, sino que, además, es uno de los asentamientos más antiguos fundados en tierras bajas (Teruel y Elbirt, 2020), con una identidad capitalina chaqueña marcadamente boliviana. Como se puede observar en la línea limítrofe mostrada en la Figura 2, la demarcación consolidada entre Argentina y Bolivia a inicios del siglo XX hizo una excepción en el trazado rectilíneo y astronómico sobre el paralelo 22°, ya que los asentamientos que estaban entre las quebradas Yacuiba y Pocitos se identificaban ya entonces como parte de la soberanía boliviana (Benedetti, 2021).

Figura 2
Mapa de redes viales entre Yacuiba y Salvador Mazza



Fuente: Elaboración propia con base en Open Street Maps, IGM (2016) y Dirección de Vialidad de Salta (2019)

Aunque el origen de esta localidad está relacionado con la llegada de hacendados ganaderos y comerciantes a fines del siglo XIX al Gran Chaco boliviano, su desarrollo se confirma a partir de dos procesos: el primero es el arribo del tren, que marca la extensión de la trama urbana de suroeste a noreste hasta la actualidad, y el segundo es la explotación de recursos hidrocarburíferos y, sobre todo, de gas natural a fines del siglo XX. La vocación productiva y de concentración de la movilidad de Yacuiba favoreció ampliamente su crecimiento urbano y su atracción de población hasta 2001 (De Marchi, Machicado y Morales, 2020). No solo se trató de una capital que pudo liderar la región del Chaco, diferenciándose de las élites departamentales de Tarija y Santa Cruz de la Sierra, sino que además, produjo una mancha urbana expansiva, conurbándose con el asentamiento fronterizo que originalmente estaba a 3 km de distancia de su centro poblado sobre la frontera, Pocitos, y luego con el entramado urbano del lado argentino. En la actualidad, al otro lado del límite está Aguas Blancas. Esta localidad argentina es tres veces menor a Yacuiba en términos poblacionales: no supera los 20.600 habitantes (Benedetti, 2021); sin embargo, eso no ha impedido que los bolivianos de la ciudad vecina acudan con frecuencia al lado argentino para utilizar la oferta de servicios educativos y de salud, considerados de mejor calidad que los bolivianos.

En Yacuiba, existe el servicio de transporte colectivo de microbuses urbanos con ruta fija, mientras que en otras ciudades analizadas solo se cuenta con mototaxis y taxis sindicalizados. Sin embargo, esta ciudad mantiene importantes debilidades de servicios y equipamientos, que se compensan con los de la ciudad vecina. Esta dinámica ha sido particularmente problemática en los momentos de la pandemia, cuando el gobierno de la provincia de Salta llegó a solicitar la militarización de la frontera para evitar el ingreso de las y los bolivianos que cruzaban para usar su oferta pública de salud (*El Deber*, 24/06/2020).

Ahora bien, el crecimiento de Yacuiba se ha detenido en la primera década del siglo XXI y, de hecho, su población urbana ha disminuido levemente (Tabla 1). Posiblemente, esto se explique por el declive de las actividades petroleras en la región, lo que ha incidido en la menor atracción de la zona. En cambio, Bermejo no ha dejado de crecer en todos los períodos intercensales registrados para este artículo. Su relación con el lado argentino de Aguas Blancas (ver Figura 3) es igual de asimétrica que la observada entre Yacuiba-Salvador Mazza, donde el lado boliviano es significativamente más grande. Sin embargo, la economía de esta ciudad hace décadas se ha diversificado, dejando de depender centralmente de la actividad azucarera que impulsó su primer despegue poblacional. En la actualidad, una de las características de este centro urbano es el comercio y, específicamente, el contrabando. Esta práctica está presente en Yacuiba y en las otras ciudades analizadas en mayor o menor medida. La afirmación “en las

fronteras la tensión entre legalidad e ilegalidad es parte constitutiva de la vida cotidiana” (Crimson, 2000: 73) se confirma en todas las ciudades bolivianas de frontera.

Este fenómeno ha sido ampliamente estudiado para la conurbación boliviano-argentina de Bermejo-Aguas Blancas. En ella se registra un tráfico “hormiga” de ida y vuelta que implica una organización de bagayeras y estibadores, con una importante participación femenina (Veloz, 2019; López, 2019). Del lado argentino al boliviano se introducen productos alimenticios manufacturados, de limpieza y agroindustriales, sobre todo cuando el tipo de cambio favorece precios accesibles para el interior de Bolivia. Del lado boliviano hacia el argentino, se ingresan bienes importados desde las costas del Pacífico y que en general tienen origen asiático. Así, las redes comerciales bolivianas, que llegan hasta la frontera en Bermejo (Tassi y Poma, 2020), permiten un abastecimiento de productos (ropa, zapatos, tecnología y accesorios, entre otros) baratos para el mercado del norte argentino.

Figura 3
Mapa de redes viales entre Bermejo y Aguas Blancas



Fuente: Elaboración propia con base en Open Street Maps, IGM (2016) y Dirección de Vialidad de Salta (2019)

Este tipo de tráfico y de cruce de frontera tiene dos consecuencias evidentes en el paisaje urbano de Bermejo. La primera se vincula al límite fluvial, ya que el paso por el río se apoya en la instalación de formas de cruce sobre *chalanas*, embarcaciones pequeñas a motor para el tráfico formal de personas, y además, en los artesanales *gomones* destinados al paso más o menos clandestino de productos (López, 2019). Aunque existe un puente que une ambos países a poco más de un km de Bermejo, los embarcaderos rústicos, riesgosos y descuidados son los más utilizados por la población local para pasar a la banda (como se denomina localmente a la orilla del frente). En contraste a este uso descontrolado, la ciudad también cuenta con un amarradero de hormigón que sirve para paseo de las ciudadanas y los ciudadanos en la ribera del río (Benedetti, 2021).

Este tipo de oferta para el disfrute urbano de las cuencas compartidas entre los países también se registra en las ciudades bolivianas fronterizas con el Brasil, en Puerto Suárez (sobre la laguna Cáceres) y Guayaramerín (sobre el río Mamoré, ver Figura 4). Se trata de equipamientos organizados para el esparcimiento de la ciudadanía, que integran el agua a la trama pública. Tal puesta en valor del paisaje hídrico no evita ni repara la mala gestión de los desechos líquidos y sólidos que terminan en las cuencas transfronterizas por la acción de estas y de las otras ciudades de frontera del país. Aunque existen comités binacionales de cuencas que intentan solucionar estos y otros conflictos de la gestión hídrica local y regional (Ademaf, 2015), la falta de recursos públicos y cierto descuido negligente parecen ser difíciles de superar.

La segunda consecuencia de la actividad comercial en el paisaje urbano de Bermejo se puede observar en las calles próximas al río y a los embarcaderos. En la banda boliviana de la ciudad y cerca de Aguas Blancas, las calles asumen una morfología de mercado urbano andino. Este entorno expone lógicas espaciales y estéticas –sonidos, colores y sabores– similares a los que se encuentran en “La Cancha” de Cochabamba o en la Feria “16 de Julio” en El Alto, al interior de Bolivia. En este sentido, la forma de organización de comerciantes y transportistas, en asociaciones y sindicatos, a partir de lógicas comunitarias y de “economía popular” (Tassi y Poma, 2020) o “extralegal” (Müller, 2017) caracterizan el espacio fronterizo. Esta situación es común no solo en Bermejo, sino también en las demás ciudades bolivianas sobre los límites internacionales.

Figura 4
Puertos de Guayaramerín y de Guajará-Mirim sobre el río Mamoré



Fuente: Fotografías, Bianca De Marchi Moyano (2019)

Regiones transfronterizas entre Brasil y Bolivia

Observando las localidades urbanas en la frontera con Brasil, Cobija destaca porque la morfología de mercado andino (comentada en el anterior apartado) no se expresa de forma regular en el límite urbano de la ciudad ni del país. La apropiación comercial de la ciudad se detiene unas cuadras antes de uno de los pasos de frontera, donde las construcciones revisten una marca cívica explícita. Así, el espacio urbano contiguo a esta parte del límite y al paso de frontera sobre el río Acre, en el puente de La Amistad, se caracteriza por plazas, edificios institucionales e instalaciones del Ejército adornadas con la bandera tricolor y otras referencias patrias, ocupando las primeras manzanas y calles del país al ingreso desde Brasil (ver Figura 5). Esta particularidad se puede explicar por el origen de este asentamiento, vinculado a la Guerra del Acre (1899-1903), que marca hasta la actualidad la identidad defensiva del lugar respecto a la amenaza del territorio vecino.

Sin embargo, esta particularidad urbana no es indicador de ausencia de actividad comercial. Más al contrario, el comercio es un sector fundamental para Cobija y su vigor explica el crecimiento poblacional de la ciudad (Tabla 1) y el paisaje en torno al paso fronterizo por el puente en la avenida Internacional que une ambos países, donde la expresión urbana del mercado se mantiene. Otra representación de esto son los servicios y equipamientos de la Zona Franca y Comercial de Cobija (Carlo *et al.*, 2013), instalada a más de 10 km al sur de su centro urbano y que funciona desde 1983 para facilitar la importación de bienes desde el Brasil y el Atlántico (ZOFRACOBIIJA, s.f.). Se trata de un proyecto que cuenta con apoyo del Gobierno central, lo que de alguna manera garantiza su sostenibilidad. Además, en los mercados populares de la ciudad, se observa la misma oferta de productos y morfología urbana extendida por las redes andinas antes mencionadas. Esta dinámica comercial responde parcialmente a la demanda local boliviana, pero sobre todo se dirige a los habitantes brasileros de las ciudades fronterizas conurbadas de Brasilea y Epiritaciolândia (Figuras 5 y 6).

Figura 5
Cobija en la zona comercial y cívica de frontera



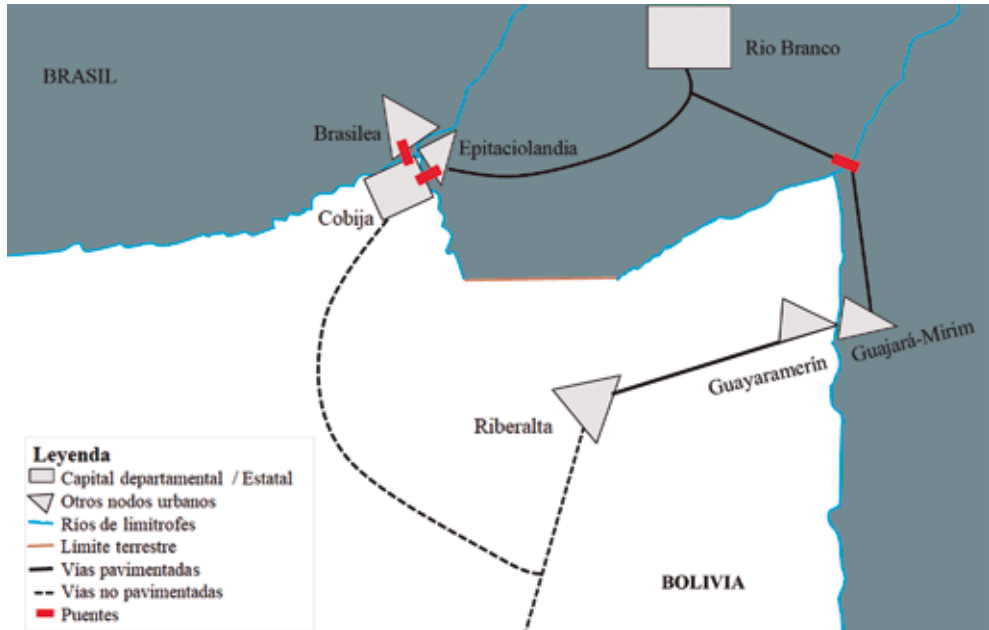
Fuente: Fotografías, Huáscar Ignacio Morales Quintela (2017) y Bianca De Marchi Moyano (2019)

Al igual que Guayaramerín, Brasilea fue una barraca gomera entre fines del siglo XIX e inicios del XX, que luego se convirtió en una concentración urbana y, en el siglo XXI, se dividió en dos administraciones locales diferentes (Giaccaglini Ferraro, 2018). Los cambios territoriales en la zona –desde el período cauchero hasta la actualidad– son significativos, pero se han mantenido relaciones culturales y económicas comunes, por lo que puede considerarse como una “región transfronteriza”. Las regiones transfronterizas se definen por estar “sustentadas en dinámicas de intercambios económicos, asumidas y eventualmente construidas desde la política y organizadas en torno a ejes urbanos” (Dilla y Hansen, 2019: 261).

Así, en esta frontera, por el lado boliviano de las conurbaciones, en Cobija y Guayaramerín, prima la oferta de productos asiáticos, ropa usada o, más clandestinamente, de carburantes subvencionados, autos “chutos” (Jiménez, 2021) o estupefacientes; mientras que, en Brasilea-Epitaciolândia y Guajará-Mirim se cuenta con una oferta de tiendas con venta formal de productos industriales, material de construcción, productos de limpieza, ropa y zapatos exclusivamente brasileiros (Giaccaglini Ferraro, 2018). Este intercambio de ofertas complementarias supone un tráfico intenso que atraviesa por los puertos formales, pero que es mucho más intenso y frecuente en los cientos de cruces clandestinos, más o menos alejados de las manchas urbanas y de los controles aduaneros formales.

El conocimiento sobre la navegación de los ríos, para poder cruzarlos de forma segura, es fundamental, sobre todo a lo largo del caudaloso río Mamoré (Figura 4), que marca la frontera nororiental con Brasil. Pero también es clave comprender el funcionamiento de las vías terrestres, cuyo mantenimiento y superficie han experimentado una mejor calidad, más evidente en el lado brasileiro que en el boliviano. Cabe recordar que, a partir de la política federal aplicada hace más de siete décadas en las *faixa de fronteira* de Brasil (da Silva Guevara, 2017), las carreteras principales en las fronteras de ese país son mejoradas y asfaltadas permanentemente. Esto permite la comunicación eficiente entre las capitales de los Estados amazónicos brasileiros y beneficia, de forma indirecta, a las ciudades fronterizas bolivianas. Como se observa en la Figura 6, una calidad vial semejante no se replica al interior de Bolivia, donde las comunicaciones terrestres se desarrollan sobre carreteras de tierra sin puentes y con pontones para habilitar el paso de los automóviles sobre los ríos amazónicos (De Marchi, Machicado y Morales, 2020). Sin embargo, estas precarias comunicaciones al norte del país han sido costosamente alcanzadas a inicios de este siglo en Bolivia. En gran medida, la apertura de vías terrestres transitables explica la inmigración andina y el crecimiento de lugares como Cobija. De hecho, se sostiene que la llegada del camino se ha considerado un hito histórico y que ha permitido “bolivianizar” esta frontera (Perrier-Bruslé, 2012).

Figura 6
Esquema de la región fronteriza amazónica



Fuente: Elaboración propia

Aun así, esa bolivianización andina de las fronteras amazónicas no ha logrado evitar que las vías privilegiadas para movilizarse dentro de esta región sean las brasileras y que los bolivianos consuman medios de comunicación y de entretenimiento en portugués o busquen atención médica y servicios escolares al otro lado de la banda. La Tabla 2 ratifica esta información: las distancias más cortas desde las conurbaciones fronterizas de Guayaramerín-Guajará-Mirim y Cobija-Brasileia-Epitaciolândia se dan hacia dos de las capitales estatales brasileras de la Amazonía: Rio Branco y Porto Velho. Se trata de una conectividad facilitada por vías asfaltadas que reducen el tiempo e incrementan la comodidad del viaje. En cambio, para llegar a Trinidad se recorren aproximadamente 1.000 km en condiciones mucho menos favorables (ver Figura 1).

Tabla 2
Kilómetros de distancia* en vías de Bolivia, Brasil y Argentina entre ciudades principales y de frontera

Ciudades	Cobija - Brasilia - Epita-ciolândia	Guayaramerín - Guajaré Mirim	San Matías	Puerto Quijarro - Puerto Suárez	Yacuiba - Salvador Mazza	Bermejo - Aguas Blancas
La Paz	1.203	1.012	1.544	1.575	1.121	1.081
Tarija	2.160	1.900	1.302	1.090	239	199
Trinidad	1.165	974	919	1.060	1.071	1.232
Santa Cruz de la Sierra	1.706	1.515	692	661	532	692
Sao Paulo	3.569	3.087	1.853	1.441	2.088	2.191
Rio Branco	224	439	1.644	2.289	2.458	2.521
Porto Velho	678	329	1.205	1.850	2.245	2.405
Cuiabá	2.007	1.525	315	1.018	1.502	1.662
Campo Grande	2.659	2.304	1.025	431	1.624	1.788
Salta	2.348	2.247	1.595	1.375	404	323
Buenos Aires	4.081	3.795	2.784	2.168	1.748	1.482

* Se resalta en gris las celdas con distancias menores a 1.000 km

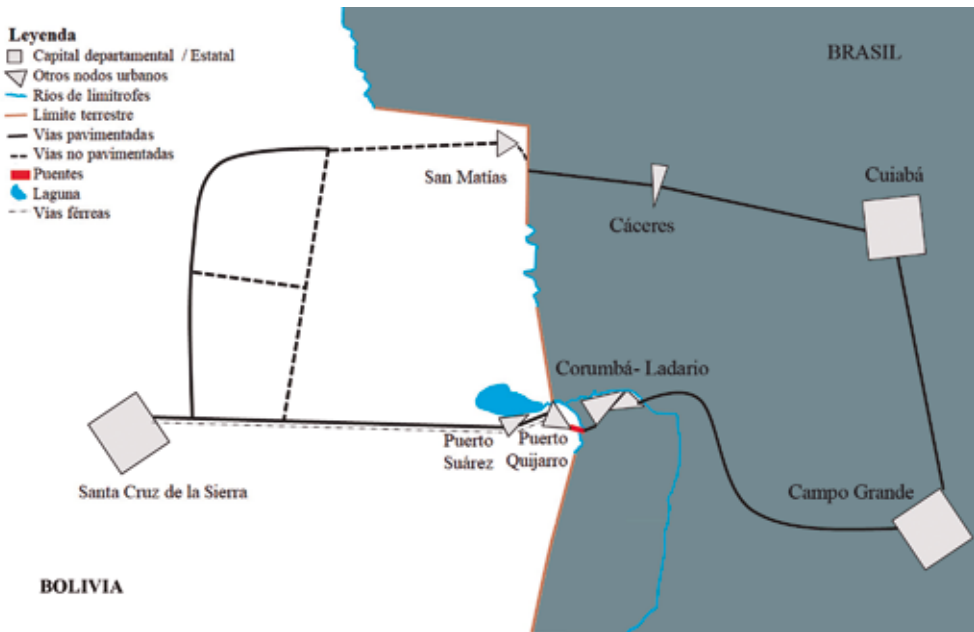
Fuente: Elaboración propia con base en las rutas más cortas (a pie o en automóvil) obtenidas en google.map

La Tabla 2 permite observar un aspecto relevante de las relaciones entre ciudades principales y fronteras de tierras bajas: el rol clave de Santa Cruz de la Sierra como nodo distribuidor y de proximidad respecto a las fronteras con Brasil y Argentina desde Bolivia. Los centros urbanos de San Matías, Puerto Quijarro-Puerto Suárez, así como de Bermejo y Yacuiba están a menos de 700 km de la capital cruceña y, salvo en el primer caso, todas las demás se encuentran articuladas a ella con vías asfaltadas, que garantizan su conectividad, posibilidades de intercambio e influencia. Así, esta es la ciudad que impulsa las relaciones territoriales con todos los pasos de frontera limítrofes del sureste boliviano.

La relación señalada es particularmente intensa para la región fronteriza del Pantanal, que se representa en la Figura 7. Santa Cruz de la Sierra se comunica por vía férrea y carretera con las ciudades de Puerto Suárez y Puerto Quijarro, ambas separadas entre sí por poco más de 10 km. Al otro lado de la frontera, está la conurbación Corumbá-Ladario, a 6 km de distancia del paso de frontera, al extremo este de la ciudad de Puerto Quijarro, sobre el Arroyo Concepción. Estos tres conjuntos urbanos no tienen continuidad espacial urbana, pero comparten muchas lógicas territoriales comunes (Batista da Silva, 2013; Giaccaglini Ferraro,

2018). Se trata de lugares directamente relacionados con los puertos fluviales y la Hidrovía Paraguay-Paraná. En el caso de Bolivia, los tres puertos privados sobre el canal Tamengo facilitan la exportación fluvial hacia el Atlántico de una parte de los productos sojeros de la Chiquitania y del norte cruceño. Al mismo tiempo, para el lado brasilero, los puertos sobre el río Paraguay permiten la salida de productos agropecuarios y de hierro y manganeso, explotados en el Morro do Urucum, varios kilómetros al sur de Corumbá.

Figura 7
Esquema de la región fronteriza pantanera



Fuente: Elaboración propia

Llama la atención la continuidad de cierta vocación económica y de algunas dinámicas territoriales clave entre el lado brasilero y el boliviano de la región transfronteriza pantanera. Por ejemplo, entre Puerto Suárez y Puerto Quijarro existen iniciativas empresariales e industriales privadas, que se iniciaron con la instalación de la Zona Franca, Comercial, Industrial y Maquiladora Puerto Suárez (ZOFRAMAQ, 2014) hace más de 40 años y que se profundizan en la actualidad con emprendimientos como la planta de cemento Itacamba (Itacamba Cemento S.A., 2018). Se trata de lógicas pocos usuales en las fronteras de Bolivia y que permiten explicar la atractividad y el crecimiento urbano de la región en

los últimos años. Esta dinámica emprendedora es similar a la que se observa en torno a Corumbá-Ladario y en Campo Grande (la capital de Mato Grosso do Sul).

Incluso los intentos estatales de Bolivia por desarrollar la minería en el Mutún o los esfuerzos privados por incrementar la tecnología en la crianza de ganado vacuno reproducen capacidades ya instaladas en la zona brasilera colindante. Estas continuidades se pueden explicar tanto por las similitudes geográficas y biofísicas dentro de la región fronteriza, como por el ingreso de inmigrantes de Brasil que buscan oportunidades en el lado boliviano portando su propia experiencia industrial en un entorno menos competitivo y costoso (Marques Gimenez, 2010). Cabe recordar que la mayor parte de ciudadanos brasileiros que viven en Bolivia se instalan en los departamentos y municipios fronterizos (de Carvalho Nogueira, 2013), lo que permite justificar las similitudes territoriales antes anotadas.

Sin embargo, también es posible señalar que el límite boliviano de Puerto Quijarro sobre el arroyo Concepción replica la morfología de mercado (señalada para los otros centros urbanos de tierras bajas) y que en el lado brasilero de esta región transfronteriza las redes andinas comerciales tienen una importante presencia. En Corumbá, se hallan las llamadas ferias libres y puestos de venta de ropa usada (Hernández y Loureiro Ferreira, 2017) o de fruta chilena y verdura peruana, que son introducidas hasta el territorio brasilero por los canales comerciales populares ya comentados antes en este artículo.

Ahora bien, en el norte de la región transfronteriza pantanera se localiza San Matías (Figura 7), la ciudad de tierras bajas menos vinculada con el interior de Bolivia, dado el pésimo estado de las carreteras que llegan hasta ese destino. Su mejor comunicación vial con un centro urbano se da hacia Brasil, primero con Cáceres (a más de 100 km de distancia) y luego con Cuiabá (capital de Mato Grosso, a 315 km). Aunque San Matías es un asentamiento fundado a inicios del siglo XIX (Tabla 1), se ha mantenido poco comunicado desde entonces, lo que a su vez ha frenado una mayor concentración urbana. Esta zona, tanto en Brasil como en Bolivia, está caracterizada por una actividad ganadera familiar que, a lo largo de su historia, se vio acompañada por la inseguridad. El abigeato ya era reportado en el siglo XIX (Bridikhina, 2015) y se mantiene como una amenaza constante hasta la actualidad, a lo que se suma denuncias de violencia extrema usualmente asociadas al narcotráfico (*El Deber*, 17/06/2021).

La dispersión poblacional en torno a San Matías se intensifica por las dificultades de movilidad asociadas a la naturaleza del Pantanal, el humedal más grande del mundo, que se comparte con Brasil y entre las ciudades que componen esta región transfronteriza (e incluso, más al sur, con Paraguay). La conservación de la riqueza biológica en esta zona inundable ha sido encargada a dos áreas

protegidas nacionales en Bolivia: el Área Natural de Manejo Integrado San Matías y el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Otuquis. En este último, el punto de separación entre la zona de conservación estricta (parque nacional) y la de manejo integrado es la ciudad de Puerto Quijarro (De Marchi, 2020). Pese a los intentos conservacionistas, este centro urbano carece de una red de alcantarillado y agua potable eficiente, por lo que la demanda de saneamiento se resuelve con pozos y desagües rústicos, que afectan directamente a los recursos hídricos del Pantanal. Por su parte, las iniciativas portuarias e industriales de la región asumen una retórica de responsabilidad empresarial, social y ambiental, comunes en las estrategias de marketing contemporáneas y coherentes con la fragilidad ecológica del Pantanal. Sin embargo, el control sobre la efectividad ambiental de tales medidas no es evidente y estas aparecen subordinadas a las posibilidades de exportación, rentabilidad y desarrollo económico, que marcan el espíritu emprendedor en la región, tanto en el lado boliviano como en el brasilero.

A modo de cierre

Las ciudades de frontera que se han revisado tienen expresiones conurbadas, discontinuas o aisladas que marcan relaciones particulares con los países vecinos y con el interior del país. Sus pobladores viven las fronteras de forma diferente y particular en cada caso, aunque con características constantes casi generalizadas: la presencia de inmigración andina, la relación intensa con los mercados vecinos y el comercio, así como una planificación urbana que parece poco capaz de gestionar su crecimiento poblacional y su relación con el entorno, tanto ambiental como con los países vecinos. Se trata de espacios que experimentan formas específicas de transfronterización: algunas veces marcada por la asimetría, pero también por la continuidad de las lógicas de explotación.

Son centros urbanos más o menos atractivos y, en ciertos casos, con una importante potencialidad económica, empresarial y comercial, que construyen tramas urbanas particulares y las extienden progresivamente, en relación directa con el país vecino. Ahora bien, su presencia en las fronteras no deja de relacionarse con lo que sucede en la economía interna del país, con sus posibilidades productivas y, sobre todo, comerciales. Así, se trata de centros urbanos que forman parte de un sistema, jerárquico e interdependiente, de ciudades bolivianas; pero, a su vez, integran sistemas regionales y transfronterizos, que se articulan con los países vecinos en sus bordes.

A escala local, para los vecinos brasileiros y argentinos, las ciudades bolivianas tienen poblaciones con una identidad distintiva y con una noción de pertenencia específica (López, 2016; Giaccagliini Ferraro, 2018) asociada generalmente a lo

andino: se baila con polleras y banda, se come sopa de maní y salteñas, se vende en mercados informales, entre otros detalles particulares. Sin embargo, para ellos, las y los bolivianos, los de la otra banda, no dejan de ser pobladores invasivos y, por momentos, aprovechados de las ofertas de sus gobiernos y de sus países, aparentemente más capaces de controlar el territorio y de ofrecer servicios y equipamientos propios mejores que los existentes en Bolivia (Mansur Bumlai y Azevedo Bilange, 2014; López, 2016). Pese a eso, las oportunidades económicas no dejan de ser un atractivo para los vecinos, como se puede observar en la presencia y las alianzas empresariales con brasileros en los municipios fronterizos bolivianos.

En este contexto de asimetría y tensiones, es indispensable el fomento de políticas públicas, gestiones urbanas y territoriales compartidas y transfronterizas, eficaces y transparentes. En Bolivia, a partir de la Constitución Política del Estado y de su concepción de “zonas de frontera” (artículos 262, 263 y 264), se ha creado una entidad que intenta impulsar una acción estatal fronteriza, la Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas (Ademaf), pero se trata de una instancia con una lógica principalmente defensiva y nacionalista, poco predispuesta a comprender lo transfronterizo. Así, la atención de los intereses sociales, culturales, ambientales y económicos compartidos y conflictivos de proximidad se deja a los gobiernos municipales y comités de frontera, a las organizaciones vecinales y entidades cívicas locales. Estos niveles de gestión, pese a su debilidad técnica y de recursos, se ven enfrentados a dinámicas transfronterizas que requieren una respuesta desde ambos países. Las cuencas y su contaminación, los incendios y su expansión no tienen límites y requieren de una coordinación efectiva.

Para favorecer esa relación desde Bolivia también se debe impulsar otro aspecto clave: el estudio sistemático y crítico de las fronteras y de las lógicas transfronterizas que las habitan. Como se puede observar en la bibliografía de este texto, salvo contadas excepciones, los estudios sobre los territorios fronterizos de tierras bajas se han desarrollado por brasileros y argentinos. De esta manera, se requiere que las contrapartes académicas bolivianas amplíen su aporte, complementen perspectivas y permitan más insumos para una gestión territorial compartida.

Referencias

Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) (2017). Red Vial Fundamental de Bolivia 2017. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: <https://geo.gob.bo/geonetwork/srv/api/records/67657f54-f438-48e3-a02b-2165c21ba5a3>.

Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas (Ademaf) (2015). “Hidropolítica”. *Revista Macrorregiones y Fronteras* (1)7.

AR-LAT (Análisis Real-Latinoamérica) (2018). *El sistema económico de los sistemas locales*. La Paz: Fundación Jubileo.

Batista da Silva, L. (2013). "Redes de transporte de mercadorías e fronteira: a logística nas cidades gêmeas de Corumbá (Brasil) e Porto Suárez (Bolívia)". *Revista Transporte y Territorio*, 9. Recuperado de: <https://doi.org/10.34096/rtt.i9.308>.

Benedetti, A. (2014). "Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio". *Estudios Fronterizos* (15)29. Recuperado de: <https://doi.org/10.21670/ref.2014.29.a01>.

_____ (2015). "El encuentro entre marca, camino y lugar. Hodografía del espacio fronterizo argentino-boliviano en la conurbación binacional de la Quiaca-Villazón". En: A. Hernández y A. Campos-Delgado (coords.), *Líneas, límites y colindancias: mirada a las fronteras desde América Latina* (pp. 27-62). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Ciesas.

_____ (2021). "Frontera, plano urbano y ríos en la formación de las tres conurbaciones binacionales boliviano-argentinas". En: T. Porcaro y Silva, E., *Fronteras en construcción: prácticas sociales, políticas públicas y representaciones espaciales desde Sudamérica* (pp. 179-214). Buenos Aires: Teseo Press.

Bridikhina, E. (2015). "La frontera boliviano-brasileña en construcción (principios del siglo XX). Los conflictos territoriales, fiscales y legales. La Columna Prestes en el territorio boliviano". *Memorias. Revista digital de historia y arqueología desde el Caribe colombiano* (11)26 (pp. 332-359).

Carlo, C. et al. (2013). *Migrantes, paisanos y comerciantes. Prácticas sociales y económicas en la Zona Franca de Cobija*. La Paz: PIEB.

Contreras, M. (2018). "El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras 1900-2015". En: *Un siglo de economía en Bolivia* (pp. 337-356). La Paz: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Da Silva Guevara, G. (2017). "Intervencionismo y medio ambiente: el caso de la Amazonía brasileña". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* (1)12. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.18359/ries.2470>.

De Carvalho Nogueira, E. (2013). "Novas tendências na evolução do mercado de trabalho e deslocamentos populacionais na zona de fronteira Brasil - Bolívia". *Revista Geonorte, Edição Especial 3*, (7)1 (pp. 1.140-1.151).

De Marchi, B.; Arraya, L. y Ledezma, J. (2019). "Paisaje de las fronteras hídricas bolivianas. Caso de Puerto Quijarro". En: E. Salizzi y J. Baranda

(comp.), *Fronteras en perspectiva / perspectivas sobre las fronteras* (pp. 297-340). Buenos Aires: Editorial FILO-UBA.

De Marchi, B. (2020). "Áreas protegidas y fronteras internacionales de Bolivia en perspectiva histórica". *Ciencia y cultura*, 44 (pp. 217-246).

De Marchi, B. Machicado, C. y Morales, H. (2020). *Transportes, pasajeros y vías. Aproximaciones a la historia de la integración boliviana*. La Paz: CIS.

De Marchi, B. y Araya, L. (2021). "Guayaramerín: una frontera marcada por el río Mamoré y las cachuelas". *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 70. Recuperado de: <https://doi.org/10.17141/iconos.70.2021.4670>.

Dilla, H. (2015). "Los complejos urbanos transfronterizos". *Estudios Fronterizos, nueva época*, 16(31) (pp. 15-38).

Dilla, H. y Hansen, K. (2019). "El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana". *Geopolítica(s)*, 10(2). Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.5209/geop.66400>.

Dirección de Vialidad de Salta (2019). Red Vial de la Provincia Salta Versión 4ª. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: http://geoportal.idesa.gob.ar/layers/geonode%3Aredvialdvs_v4a_dbf.

El Deber (24 de junio de 2020). "Militares de Argentina ya custodian pasos ilegales en frontera con Bolivia". Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: https://eldeber.com.bo/pais/militares-de-argentina-ya-custodian-pasos-ilegales-en-frontera-con-bolivia_186180.

_____ (17 de junio de 2021). "Dos sicarios piden agua en una casa de San Matías y luego acribillan a dos personas". Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: https://eldeber.com.bo/santa-cruz/dos-sicarios-piden-agua-en-una-casa-de-san-matias-y-luego-acribillan-a-dos-personas_235675.

Fifer, V. (1982). "The search of a small successes: Frontier of settlement in Eastern Bolivia". *Latin American Studies*, 14(2) (pp. 407-432).

Fundación Amigos de la Naturaleza (2015). *Atlas socioambiental de Tierras Bajas y Yungas de Bolivia*. Santa Cruz: FAN. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: <https://issuu.com/fundacionamigosdelanaturaleza/docs/atlas-12-10-2015>.

García, P. (2001). *Cruz y arado, fusiles y discursos. La construcción de los Orientes en Perú y Bolivia, 1820-1940*. Lima: IFEA.

Giaccagliani Ferraro, V. (2018). "A integração nas cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Bolívia: elementos de cooperação e conflito". *Tempo da Ciência*, (25)50 (pp. 79-92).

Grimson, A. (2000). "Pensar fronteras desde las fronteras". *Nueva Sociedad*, 170 (pp. 790-86).

Hernández, A. y Loureiro Ferreira, F. (2017). "Ropas americanas: comercio, contrabando y compradores de ropa usada en la frontera de Corumbá, Brasil, y Puerto Quijarro, Bolivia". *Frontera Norte* (29)57 (pp. 31-56).

Instituto Geográfico Militar (2016). *Caminos y vías férreas*. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: http://geo.gob.bo/download/?w=igm&l=CAMINOS_Y_VIA_FERREA.

Itacamba Cemento S.A. (2018). *Historia*. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: <http://www.itacamba.com/empresa/historia/>.

Jimenez, T. (2021). "La ruta de los chutos Red transnacional de distribución de autos usados a Bolivia". *(Trans)Fronteriza*, 5 (pp. 60-68).

López, N. (2019). "Cuerpo, espacio y género. Las mujeres bagayeras en el límite Aguas Blancas, Argentina-Bermejo, Bolivia". *Estudios Fronterizos* (29). Recuperado de: <https://doi.org/10.21670/ref.1905026>.

Mansur Bumlai, D. y Azevedo Bilange, E. (2014). "Encontro Intercultural em Escolas da Fronteira Brasil-Bolívia: Diagnóstico para Melhor Integração". *Revista GeoPantanal*, 17 (pp. 89-105).

Marques Gimenez, H. (2010). *O desenvolvimento da cadeia produtiva da soja na Bolívia e a presença brasileira: uma história comum*. Tesis de maestría. San Pablo: Universidade de São Paulo, Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina.

Müller, J. (2017). "La regulación del comercio en Bolivia: de la economía informal al mercado extralegal". *LAJED*, 28 (pp. 119-134).

Perrier Bruslé, L. (2012). "Frontera Bolivia con Brasil, nuevos esquemas fronterizos en el marco de la integración continental y nacional: el ejemplo de Pando". *Revista de Estudios Fronterizos* (1)1 (pp. 47-67).

Roca, J. (2001). *Economía y sociedad en el Oriente boliviano (siglos XVI-XX)*. Santa Cruz de la Sierra: Cotas.

Sánchez, R. (2018). "Ciudades fronterizas de Bolivia: Condiciones socioeconómicas y bienestar social". *Temas Sociales*, 42 (pp. 117-145).

Tapia L., M. (2017). "Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: reflexiones para un debate". *Estudios Fronterizos* 18(37) (pp. 61-80). Recuperado de: <https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>.

Tassi, N. y Poma, W. (2020). "Los caminos de la economía popular: circuitos económicos populares y reconfiguraciones regionales". *Temas Sociales*, 47 (pp. 10-35).

Teruel, A y Elbirt, A. (2020). "La frontera argentino-boliviana: una mirada desde las fuentes históricas del servicio diplomático". *Ciencia y Cultura*, 44 (pp. 97-111).

Veloz, A. (2019). "El valor social del trabajo en una zona de frontera: el caso de las mujeres bagayeras en Tartagal, Argentina". *Trabajo y sociedad*, 33 (pp. 259-274).

Zona Franca Comercial e Industrial de Cobija (ZOFRACOBIIJA) (s.f.). *Nuestra historia*. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: <https://www.zofracobija.gob.bo/historia/>.

Zona Franca, Comercial, Industrial y Maquiladora Puerto Suárez (ZOFRAMAQ) (2014). *Quiénes Somos*. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de: <http://www.zoframaq.com.bo/index.php/quienes-somos>.

Multilocalidad urbano rural en el contexto de la pandemia COVID-19

El caso de la migración de Cochabamba hacia el norte de Potosí y Tapacarí

Nelson Antequera Durán¹



Introducción

El miércoles 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de Salud (OMS) declaró la enfermedad producida por el Coronavirus como pandemia global. Aparecieron en las portadas de los periódicos las noticias acerca de los dos primeros casos de COVID-19 en Bolivia, y, ese mismo día, la prensa nacional anunció tres casos confirmados. En la mañana del jueves, el Gobierno informó que se suspendían las labores escolares inmediatamente, al menos, hasta finales de marzo. Las y los estudiantes tuvieron que abandonar las aulas a mediodía. El sábado 14 de marzo, los casos habían subido de tres a diez. Empezó a cundir el pánico, la confusión y la desinformación. Los días siguientes se decretó la cuarentena parcial, que impedía la circulación desde las 17:00 horas hasta las 5:00 de la mañana. El 21 de marzo, se registraron diecinueve casos y, ante el pedido de profesionales del sector salud, el Gobierno emitió el D.S. 4199, mediante el cual se dispuso la suspensión de actividades públicas y privadas a partir “del día domingo 22 de marzo de 2020 hasta el día sábado 4 de abril de 2020,”. Era el inicio de la llamada “cuarentena rígida”, la cual se prolongó por más de dos meses.

1. Lic. en Filosofía y Letras y Doctor en Antropología. Docente de pregrado en la UCB Regional Cochabamba y Docente de Posgrado en la UMSS.

El autor agradece por su colaboración en la elaboración de este artículo a Jhillmar Magdiel Chile, Sara Apacani Mamani, Victoria Veizaga Cruz y Víctor Hugo Mamani, quienes gentilmente concedieron entrevistas y proporcionaron valiosa información.

En esos momentos, el país vivía en una profunda crisis política. Ante la renuncia del entonces presidente Morales, en noviembre de 2019, Jeanine Áñez asumió el mando del gobierno de transición. El frágil gobierno de Áñez no representaba políticamente al movimiento cívico ciudadano que había salido a las calles a protestar contra los intentos de perpetuación en el poder de Evo Morales; sin embargo, dada la coyuntura política y la necesidad de pacificación del país, recibió el apoyo popular para que pudiera convocar nuevamente a elecciones. Muy pronto, Áñez traicionó la confianza de quienes apoyaron o al menos toleraron que asumiera el poder y se proclamó candidata a la presidencia en febrero de 2020. Por su parte, el Movimiento al Socialismo (MAS) apostó por la polarización social como estrategia política para relegitimarse ante el electorado. Las medidas de confinamiento por causa del COVID-19 llevarían indefectiblemente a la postergación de las elecciones en dos oportunidades, con lo cual el gobierno de transición se prolongaría por más de un año. La pandemia nos encontró en un momento de carrera electoral y polarización política. El gobierno de Áñez, además de la crisis sanitaria, debía enfrentar una crisis económica que se arrastraba desde el 2014. Por si esto fuera poco, demostró serios problemas de corrupción, autoritarismo e ineficiencia. La población estaba librada a su suerte.

La “cuarentena rígida” obligaba al confinamiento de la población al interior de sus domicilios, sin la posibilidad de desplazarse ni de realizar con normalidad las actividades laborales, comerciales u otras que posibilitaran la generación de ingresos para las familias. Para hacer cumplir estas disposiciones, se desplegó a la Policía y las Fuerzas Armadas. Las medidas tomadas únicamente desde la perspectiva biomédica, como el aislamiento, tienen importantes implicaciones sociales y culturales que, en diálogo con los actores locales, pueden tener mejores resultados. Sin embargo, el gobierno de entonces había optado por la imposición vertical y la criminalización de la población que ignoraba o no comprendía a cabalidad lo que estaba sucediendo.

La medida afectaría a numerosas familias que subsisten de los ingresos que generan diariamente: comerciantes, jornaleros, albañiles, transportistas y todas las actividades no asalariadas². Para esta gran mayoría de familias, quedarse en casa esperando que pasara la cuarentena no era una opción. “Quedarse en sus domicilios” como establecía el Gobierno significaba empezar a gastar el poco

2. De acuerdo a Pereira (2018: 35), los datos del año 2015 muestran que el 58,3 % de la población ocupada en el área urbana se encuentra en el sector informal y solo el 37,9 %, en el sector formal. Por otra parte, de acuerdo al sector de actividad, los sectores más golpeados por las restricciones a causa de la pandemia son aquellos que, en general, concentran una parte importante de la población ocupada: el comercio (22,5 %), la construcción (10,1 %), el transporte (7,9 %).

dinero que tenían ahorrado para empezar a comérselo o morir de hambre. Esta situación se complicaba más aún por las precarias condiciones de habitabilidad de las viviendas urbanas. Quedarse en casa por un tiempo prolongado, en una vivienda de una o dos habitaciones, o en viviendas compartidas con varias familias, resultaría muy difícil³.

De pronto, la ciudad, aquel lugar de oportunidades, se había convertido en un lugar amenazante para una gran parte de la población. A la amenaza de una enfermedad desconocida y potencialmente mortal, se sumaba el confinamiento y el control policial para impedir la circulación y la falta de transporte; la prohibición de desplazarse implicaba una gran amenaza económica y una amenaza a la seguridad alimentaria, no por el desabastecimiento de alimentos, sino por la falta de dinero para poder adquirirlos. Además, una parte importante de las familias del área urbana vive en alquiler; en otros casos, deben pagar los alquileres de sus comercios, tiendas, locales de expendio de comida, talleres, etcétera. Sin poder trabajar, tampoco es posible cumplir con estas obligaciones.

Ante esta situación, muchas familias optaron por “retornar” al área rural. Recordaron que tenían abuelitas y abuelitos en el campo y emprendieron el retorno. Las cosas no fueron tan sencillas. El sábado 21 de marzo se decretó que, al día siguiente, iniciaba la cuarentena total. Las familias no tuvieron tiempo de prever un posible traslado al área rural y muchas se quedaron varadas en las ciudades. Debieron recurrir, en muchos casos, a medios de transporte semiclandestinos que los llevarían a la comunidad rural eludiendo los controles policiales, por caminos alternos. Viajaron de manera clandestina en los vehículos pesados que todavía podían circular y acercarlos a las comunidades de destino, sobre todo si estas estaban próximas a las vías troncales.

Este artículo trata de la relación entre el éxodo urbano rural durante la pandemia y los dispositivos culturales y sociales que rigen y posibilitan los procesos migratorios y de ocupación territorial característicos de las zonas andinas de nuestro país. Estos pueden ser caracterizados como “multilocalidad andina”. Este concepto nos permite entender las lógicas y los recursos que han hecho posible la masiva migración del campo a las áreas urbanas durante las últimas tres décadas. También, permite comprender cómo estos dispositivos se pusieron en marcha para posibilitar una rápida migración de retorno y hacer frente a una situación en aquella parte de la comunidad que se encontraba en las ciudades en situación de extrema vulnerabilidad.

3. Según el MOPSV (2016: 81-82), el déficit cualitativo de vivienda representa el 73 % y el déficit cuantitativo asciende a un 27 %, y este porcentaje es mayor en el área urbana.

Figura 1
Pobladores del *ayllu* Sikuya



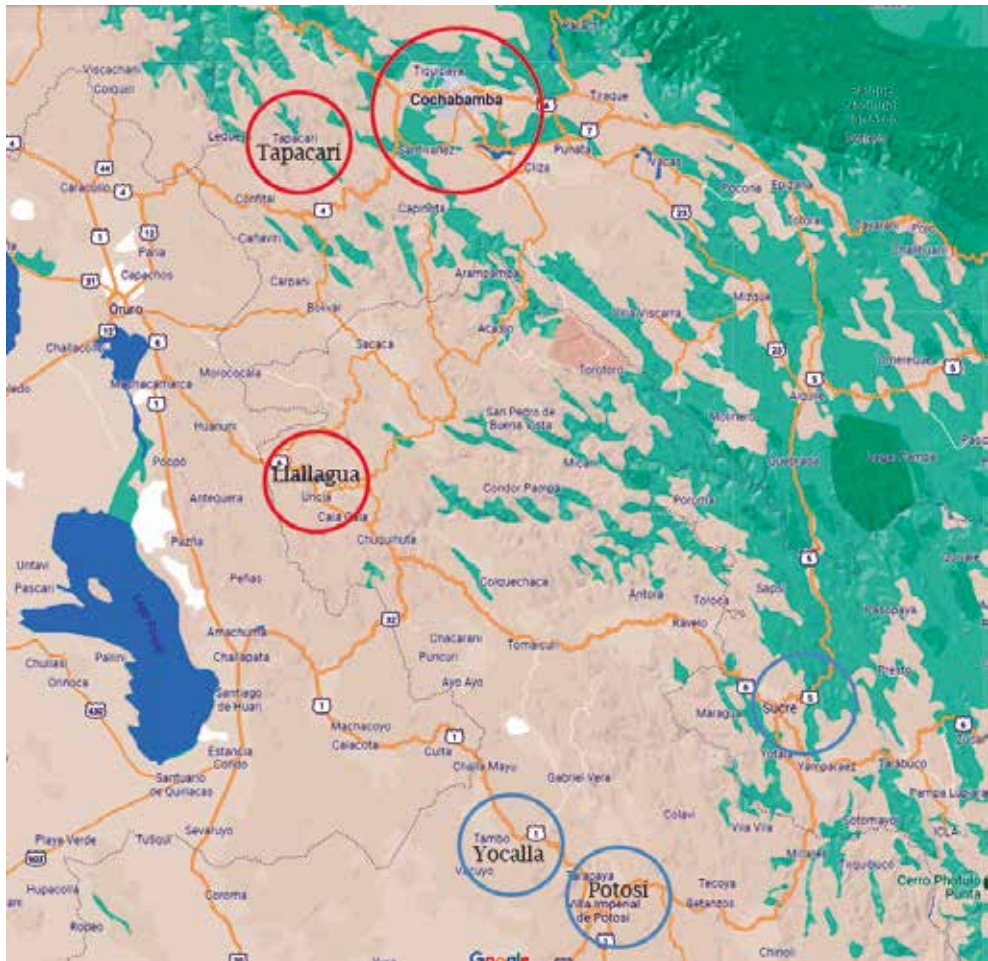
Fuente: Fotografía. Gentileza de Víctor Hugo Mamani

Dado este carácter informal, clandestino, del éxodo hacia el área rural no se pudo ni se puede cuantificar el fenómeno. Sería necesario contar con un conjunto de casos de estudio a profundidad que nos permitieran estimar la magnitud de la migración hacia las áreas rurales durante la gestión 2020. Asimismo, sería importante conocer las características que tuvo este fenómeno en los distintos contextos urbanos como lugares de expulsión y en los contextos rurales que acogieron a las familias migrantes de retorno. Sin embargo, para desarrollar algunas ideas respecto a este fenómeno, a manera exploratoria, hemos recurrido a la colaboración de algunas amigas, amigos y colegas que han vivido en carne propia muy de cerca estos procesos de migración urbano rural durante la pandemia. Mediante las entrevistas realizadas, pudimos esbozar algunas características de este fenómeno, así como las diferencias regionales. Las personas entrevistadas tienen conocimiento de este tema en distintos contextos rurales, tanto en el norte de Potosí como en las regiones de altura de Cochabamba. La información proporcionada puede abrir las posibilidades de investigaciones a profundidad en casos concretos o de una investigación

sistemática sobre el tema, puesto que los datos son muy sugerentes acerca de lo que ocurrió en el área rural durante la pandemia y los cambios que trajo este improvisado y repentino éxodo.

El trabajo está dividido en dos partes. En la primera, tratamos el concepto de “multilocalidad” como un dispositivo cultural y social que permite comprender la dinámica de la migración urbano rural durante la pandemia. En la segunda, presentamos los datos recabados para la elaboración de este artículo y el análisis de los mismos.

Figura 2
Ubicación referencial de las localidades mencionadas en el estudio



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes de Google Earth

Multilocalidad urbano rural

El concepto de “multilocalidad” hace referencia a que las ciudades, las zonas urbanas y periurbanas en Bolivia deben entenderse a partir de esta estrecha y dinámica relación entre distintos espacios, sean urbanos o rurales⁴. En este apartado, enunciaremos algunos elementos centrales del concepto de multilocalidad que permitirán comprender la dinámica de la migración urbano rural durante la pandemia.

Cortes y Vassas (2016), en un interesante trabajo sobre los productores de quinua del Altiplano Sur de Bolivia, señalan que la multilocalidad como concepto articula inicialmente tres aproximaciones: la noción de sistema residencial, la actividad de los individuos y la noción de circulación (p. 49). El sistema residencial está definido como el conjunto de lugares de residencia de una familia extendida (Le Bris *et al.*, 1985, en Cortes y Vassas, 2016: 49). El segundo elemento, el de la actividad de los individuos, hace referencia a un sistema de actividades que permiten la reproducción de la familia y, en el caso de los estudios sobre la sociología rural, hacen énfasis en la “pluriactividad” de las familias y en la dimensión familiar de la producción agrícola. Finalmente, los estudios de migración desde un enfoque de “circulación” han permitido superar una visión nacionalista del territorio, según la cual, los lugares de llegada de los migrantes y los lugares de origen eran dos mundos totalmente distintos. A partir del análisis de los lazos y relaciones entre los migrantes y las familias en los lugares de origen se ha podido comprender mejor la dinámica migratoria. La noción de “familia transnacional”, por ejemplo, remite a aquellas familias “multilocalizadas”, las cuales, a pesar de la distancia, mantienen lazos afectivos y efectivos (Cortes y Vassas, 2016: 50). Entonces, la multilocalidad permite articular, en general, el sistema residencial con el sistema de actividades mediante las relaciones (vínculos sociales e intercambios materiales) entre los miembros de la familia dispersa (tanto nuclear como extendida).

Esta dinámica no es exclusiva de las ciudades bolivianas o latinoamericanas. Sin embargo, en las sociedades andinas, el sistema de residencia múltiple, el sistema de actividades y la circulación de lazos sociales y bienes tiene algunos rasgos característicos, por lo que sería más preciso hablar de un tipo de “multilocalidad andina”. Es decir, que la multilocalidad en un sentido amplio no es un atributo de las sociedades andinas, pero sí es posible caracterizar ciertos rasgos distintivos de la misma en el contexto andino.

4. En el año 2011, publicamos junto a Cristina Cielo un libro llamado *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia* (Antequera y Cielo, 2011). Bajo este título fueron compilados una serie de artículos que daban cuenta, desde distintas perspectivas temáticas, de la realidad urbana en Bolivia y sus estrechas relaciones con las áreas rurales.

Sistema residencial

Los itinerarios que se dan entre el campo y la ciudad no deben ser entendidos como un traslado definitivo y un abandono de la comunidad de origen, sino en el contexto de lo que hemos denominado la “doble residencia”, que es una característica inherente a la cultura andina. De esta manera, podemos decir que la migración a las ciudades es un cambio de la residencia principal que implica un vínculo con la comunidad de origen. Este vínculo tiene razones tanto culturales como económicas (Antequera, 2008).

Es impensable la vida en la comunidad campesina sin su relación con otros espacios, en particular, los espacios urbanos. La economía agropecuaria local necesariamente se complementa con el comercio eventual o el intercambio y el trabajo asalariado. La migración estacional, el intercambio y el trabajo asalariado forman parte esencial de la cultura y la economía andinas. En este sentido, podemos hablar de un ciclo agrícola-laboral-comercial.

El control territorial está estrechamente ligado a la producción agrícola y pecuaria. De este modo, otra de las características fundamentales en la cultura andina ha sido el manejo discontinuo del territorio, la simbiosis interzonal (Condarco, 1987), el “archipiélago territorial” o el “control vertical de los pisos ecológicos” (Murra, 1987).

En la época incaica y colonial, entre la cosecha y la siembra en la puna (aproximadamente entre fines de junio y principios de septiembre), la gente se desplazaba a sus tierras en los valles a realizar también labores agrícolas (Platt, 1986). Sin embargo, por las políticas territoriales impuestas desde la Colonia, muchos *ayllus* han perdido la posibilidad de acceder a tierras de valles o yungas y se han quedado arrinconados en las tierras de puna. De todas maneras, los miembros de los *ayllus*, pese a no tener acceso directamente a las tierras de los valles, tienen una relación muy estrecha con la economía y producción de estas zonas.

Otra estrategia que han desarrollado los *ayllus* para acceder a distintos pisos ecológicos ha sido el desarrollo del control de nuevos pisos ecológicos, en regiones como el Chapare o en el Alto Beni. Estas regiones que se encuentran en zonas tropicales que han sido ocupadas gradualmente por los miembros de los *ayllus* que tienen su residencia en las alturas. En estos asentamientos, prima la lógica del control espacial del *ayllu* y, en muchos casos, están sujetos al control de los *ayllus* centrales ubicados en la puna (Conde y Santos, 1987: 117).

Es necesario recalcar que en ningún caso los campesinos controlan toda la variedad de pisos ecológicos, pero sí acceden a la mayor variedad posible, por lo cual muchos de ellos tienen doble domicilio, uno en el valle o en los nuevos

Figura 3
Vista panorámica de Huancarani



Fuente: Fotografía. Gentileza de Jhillmar Magdiel Chile

asentamientos mencionados y otro en la puna. En muchos casos, podemos hablar incluso de residencia múltiple y no solo doble. Migrantes orureños establecidos en la ciudad de Cochabamba, por ejemplo, conservan derechos sobre sus tierras en las comunidades altiplánicas de origen, pero también tienen derechos sobre tierras en zonas tropicales del Chapare. Entonces, una parte de la familia (normalmente los ancianos) vive en el Altiplano, otra parte, en la ciudad (los hijos e hijas que están estudiando) y, otra parte, en el Chapare (los padres).

Sistema de actividades

La insuficiencia de la producción agrícola, las condiciones climáticas adversas, así como la cada vez menor disponibilidad de tierras están ocasionando desde hace más de veinte años el sistemático abandono del campo y la migración a las ciudades. Si bien antiguamente la economía doméstica rural se complementaba con viajes a los valles, donde también tenían acceso a tierras, poco a poco estos viajes de intercambio fueron reemplazados por la migración estacional a las ciudades y, posteriormente, la migración estacional fue dando paso a la migración definitiva.

Una de las explicaciones que ofrecen las y los entrevistados para la migración de las familias a las ciudades es la escasez de tierras y/o la insuficiente producción

de las mismas. Sin embargo, las condiciones de vida en las ciudades son mucho más duras que en el campo. La explicación de la migración debe buscarse más bien en las oportunidades a futuro que ofrece la vida en las ciudades. Para las familias que tienen hijas/os pequeños, el factor que define el cambio de residencia es la educación. En las comunidades, los niños y niñas no pueden hacer más que tres o cuatro cursos de primaria y luego se quedan sin estudiar. Cuando pueden elegir, los padres prefieren establecerse en las ciudades para que sus hijos e hijas puedan asistir a la escuela.

Así, podemos decir que el trabajo temporal en las ciudades ha sido incorporado dentro de esta lógica del control de pisos ecológicos, en una lógica de complementariedad, ya no solo ecológica en cuanto al acceso a productos, sino en una lógica de complementariedad económica. En la medida en que el trabajo asalariado en vez de ser complementario se va convirtiendo en la principal fuente de sustento de la familia, la producción agrícola pasa a un segundo lugar, convirtiéndose en complementaria.

Los traslados a las ciudades pueden ser esporádicos (solo de vez en cuando y sin ninguna regularidad), cíclicos (implican recorridos y ciclos preestablecidos), definitivos (aunque implican la residencia estable en la ciudad, no evitan los contactos de los migrantes con sus lugares de origen) y de retorno (después de muchos años de residencia en la ciudad, el migrante retorna a su lugar de origen para vivir allí otra vez) (Pérez, 1997: 7). En este contexto, es necesario distinguir dos grupos de migrantes: aquellos que tienen su residencia principal en la comunidad campesina y aquellos que tienen su residencia principal en la ciudad. La residencia principal está determinada por el lugar de residencia de la familia, que es normalmente el lugar donde estudian los hijos e hijas y donde una parte de familia debe permanecer más tiempo.

Para quienes tienen su residencia principal en el campo, el ritmo de la vida está marcado por el ciclo agrícola-laboral-comercial y el ciclo festivo. El ciclo agrícola tiene dos momentos de trabajo fuerte, la siembra y la cosecha; entre estas dos etapas existen meses de menor intensidad durante los cuales la gente se desplaza a otros lugares a comerciar o trabajar.

En caso de que el propietario de la tierra no pudiera realizar personalmente las labores agrícolas, las mismas se delegan a los parientes que residen en la comunidad, quienes deberán entregar parte de la cosecha al propietario, ya sea en papa o *chuño*. Es importante que las tierras se cultiven y no se abandonen para mantener el derecho sobre las mismas. Otra de las condiciones para mantener el derecho sobre la tierra es asumir los cargos. Quienes tienen tierras en la comunidad tienen la obligación de pasar los cargos, así vivan en las ciudades.

Figura 4
Chullpa K'asa



Fuente: Fotografía. Gentileza de Sara Apacani (2021)

Circulación efectiva y afectiva

De este modo, la familia extendida controla no solo una diversidad de pisos ecológicos y económicos, sino que tiene acceso a distintos espacios sociales. Los más ancianos resguardan las tierras en su lugar de origen en calidad de pastores o agricultores, incluso en los *ayllus* pasan los cargos originarios, etc. La siguiente generación, los hijos/as, ha migrado al Chapare, donde posee tierras en calidad de colonizador, dirigente sindical, transportista, comerciante, etcétera. La tercera generación, los hijos/as de estos, estudian en la ciudad o en Oruro, o si terminaron los estudios, a lo mejor tienen algún tipo de empleo (maestras/os, policías, secretarías, etc.) o también se dedican al comercio o han emprendido la migración a España. De esta manera, una sola familia extendida, sin contar a hermanos, cuñados, etc., tiene acceso a una diversidad de espacios sociales, económicos y ecológicos. Podemos hablar así de un “control vertical de un máximo de pisos socioeconómicos” (además de ecológicos) que responde perfectamente a la antigua lógica andina del control vertical.

El vínculo con la comunidad, además de las razones económicas, es fundamental en la identidad de la persona. Los migrantes en las ciudades no tienen referentes sociales, solo tienen vínculos laborales o vecinales. Sin embargo, en la comunidad tienen una identidad, son reconocidos en su pertenencia al grupo, en su jerarquía.

Este intento de caracterización, sin embargo, no es una generalización. Son elementos que permiten comprender el sistema residencial como “archipiélago vertical”, el sistema laboral como “control vertical de los pisos socioeconómicos” y los flujos migratorios como “itinerarios” (Antequera, 2020).

El retorno a la comunidad

El barrunto que guió esta indagación exploratoria acerca de la relación entre multilocalidad y pandemia fue que las familias o parte de las familias residentes en el área urbana migraron o retornaron a las comunidades como una estrategia para hacer frente a la crisis que trajo el confinamiento de 2020 y las sucesivas olas de contagios y decesos. La información sobre el tema es muy escasa, por lo que acudimos a entrevistas con personas conocidas que hubieran vivido esta experiencia o al menos tuvieran conocimiento cercano sobre la misma. En las entrevistas indagamos acerca de si efectivamente las familias o parte de ellas se trasladaron al área rural como una estrategia de hacer frente a la crisis. También nos pareció importante saber en qué consistió esta estrategia y cuáles fueron las motivaciones de la gente para volver: si fue toda la familia la que se trasladó al área rural, solo fue una parte de la familia, el varón o la mujer, si los hijos/as también se trasladaron o se fueron temporalmente, o si solo volvieron las personas que no tenían hijas/os pequeños.

Por otra parte, indagamos cuáles fueron las actividades que realizaron, si tenían cultivos o fueron a cultivar nuevas tierras o a realizar otras actividades económicas. Finalmente, investigamos también acerca de las perspectivas a futuro, si la gente que emigró hacia el campo permaneció allí o retornó a las ciudades. Se trata de un sondeo exploratorio, que tiene como propósito abrir el diálogo sobre el tema de la importancia de la multilocalidad y de los vínculos comunitarios con el área rural para hacer frente a situaciones de amenazas como la vivida durante la pandemia.

Presentamos la información recabada en cuatro casos: la comunidad Huancarani y el *ayllu* Sicuya (ambos en el norte de Potosí, teniendo como referente urbano más cercano la ciudad de Llalagua), la comunidad Chullpa K’asa (municipio de Yocalla, Potosí) y la localidad de Pongo (provincia Tapacarí, en la zona andina de Cochabamba). Sobre el retorno de la población urbana a las comunidades rurales, en los cuatro casos nos confirmaron que, evidentemente, mucha gente había llegado a las comunidades rurales. Las motivaciones son similares: la gente había migrado escapando del confinamiento en las ciudades y del peligro de la enfermedad.

En el área urbana, el acceso a alimentos, vivienda, salud, agua, etc. está mediado por el acceso a dinero. La cuarentena total afectaba seriamente la generación de

ingresos familiares y, por consiguiente, el acceso a estos recursos fundamentales para la vida:

En la ciudad todo funciona con dinero, vas a comer con dinero, el baño, con dinero, la luz, con dinero, y si no vendemos en la calle o si el marido que era albañil, ya dejó de trabajar, entonces el dinero ya no ingresa, sale y sale. (Entrevista a VHM, 2021)

En el campo, en el área rural, en la comunidad de origen, las familias que retornaban encontraron alimentos, tranquilidad y solidaridad. La gente manifestaba: “dicen tenemos nuestras *pirhuas* (depósitos de granos y papa), nuestras *waqaychas* (reservas), *pirhuas* con chuño, nuestros *q'ayrus* (depósitos) de papa, entonces hay para comer” (entrevista a VHM, 2021).

Figura 5
***Apthapi* en Chullpa K'asa**



Fuente: Fotografía. Gentileza de Sara Apacani

Otra entrevistada nos dice que:

(...) alguna familia te invitaba una comidita, un plato de comida (...) en el campo por lo menos había chuño, papa. Podías carnear un corderito, tranquilo comer. Incluso no había gas, entonces en el campo con leña tranquilo te cocinabas, por eso nos hemos ido. (Entrevista a VV, 2021)

En el caso de los residentes del *ayllu* Sikuya en Llallagua, la situación era distinta, puesto que la distancia entre el *ayllu* y el centro urbano es de 15 a 20 km. Se trata de un tipo de ocupación urbana desde una zona rural cercana. Entonces, cuando vino el confinamiento, la “Urbanización 1 de mayo, *ayllu* Sikuya” de Llallagua quedó desierta. Toda la población se fue a sus casas en el *ayllu*. En otros casos, muchas familias retornaron al *ayllu* incluso después de años. Se tenía la sensación de que había mucha gente nueva y “extraña” en la comunidad.

Un primo del *ayllu* Sikuya también me contó que volvieron al *ayllu* gente que se había marchado hace mucho tiempo, que volvieron tal vez los hijos, que ya no los conocían. Ya no había ni casas, tuvieron que alojarse en casas en ruinas. En los campeonatos de fútbol había mucha gente, no había cuarentena, ni normas de bioseguridad. El espacio rural les da una libertad donde el Estado no llega. (Entrevista a VHM, 2021)

Otro factor importante para el retorno de las familias ha sido la percepción acerca de la incidencia de la pandemia en el área rural. Durante los primeros meses de la emergencia sanitaria se había difundido información falsa sobre el COVID-19, especialmente dirigida a la población rural o de zonas periurbanas, en sentido de que esta enfermedad sería un “invento” del Gobierno o del imperio. Este tipo de afirmaciones se difundieron incluso desde autoridades y militantes del partido de oposición (MAS), con el fin de promover la oposición de la población ante las medidas de confinamiento impuestas por el Gobierno de entonces (Antequera y Canedo, 2020). Esta percepción, al parecer, estaba bastante difundida entre las familias en el área rural, aunque también estaba la idea de que en el campo la enfermedad no tenía mayor incidencia como en las ciudades, por el natural distanciamiento social.

Ellos no creen eso de la pandemia, ellos dicen que los de la derecha se han inventado, no hay esa enfermedad, dicen. Dicen que es invento de la derecha. Pero no creo tanto así, pero como en el campo están dispersas las casas entonces no se ve como en la ciudad, donde hay aglomeración. (Entrevista a VV, 2021)

Por otra parte, enfermar gravemente de COVID-19 en la ciudad significaba una muerte segura y solitaria en un centro de salud, el endeudamiento de la familia y un horroroso destino posmortem, porque las autoridades habían optado por la cremación de los difuntos. Esta idea, además, había sido instalada por el mismo Gobierno.

En un interesante estudio sobre el tema de las concepciones y respuestas acerca del COVID-19, se muestra cómo un diputado del oficialismo de entonces, en un spot televisivo en idioma aimara decía lo siguiente:

Hermanos y hermanas el Coronavirus ha llegado a nuestra tierra, no es broma, te digo que, si sales de tu casa y no te lavas las manos constantemente, te puedes morir, alguien de tu familia se puede morir, si mueres nadie va poder

verte, nadie va poder ir al entierro, porque vas a ser quemado, por eso no salgas de la casa. (Ministerio de Comunicación, 6 de abril 2020, citado en Pachaguay y Terrazas, 2020: 8)

Este tipo de mensajes, antes que ayudar a que la gente se quedara en casa, provocó más bien que se movilizara hacia el campo y se negara a recibir atención médica:

Hubo gente que se enfermaba con temperatura, tanto así con Covid, no. Pero en el campo saben de la medicina tradicional utilizando hierbas y agua de chuño se han sanado. No querían venir a la ciudad, no querían ir a la posta, porque en la posta si iban les decían “covid” y dice que nunca más lo volvían a ver, es por eso que mucha gente no ha avisado, pero se han sanado con la medicina natural que había. (Entrevista a VV, 2021)

Según una publicación del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo - Inesad (Muriel y Mansilla, 2021):

(...) las tasas de contagio en las áreas urbanas son destacablemente más altas que en las rurales; sobre todo para la PEA. Esto puede deberse a la baja densidad poblacional en las zonas rurales, con menor exposición a entornos virales principalmente en los lugares de trabajo; y también por la menor movilidad de personas, sobre todo en los meses de las cuarentenas (rígidas y dinámicas).

Según esta fuente, la tasa de contagio registrada para la Población Económicamente Activa (PEA) en el área urbana era de 7,1 %, mientras que para el área rural era del 0,9 %. Sin embargo, no sabemos en qué medida esta diferencia se debe más bien al subregistro de datos que a una menor incidencia de la pandemia.

¿Cómo habrán sido esos primeros días y semanas en el campo para la gente “citadina”? Los primeros días, las familias se acomodaron en las casas de los primos, tíos y abuelitos que vivían en el campo; pero necesitaban una vivienda si querían quedarse más tiempo. En el *ayllu* Sikuya, esto no fue necesario, puesto que las familias contaban con viviendas en el área rural y urbana. En otros casos, las familias que llegaron después de muchos años y de distintos lugares reacondicionaron viviendas abandonadas o tuvieron que construir nuevas.

En algunos casos, se hicieron viviendas de adobe, con la ayuda de familiares que también migraron al área rural o que vivían en el campo. En el norte de Potosí, algunas familias construyeron casitas “modernas”, de ladrillo y teja. Entonces, un primer factor a tomar en cuenta es que esta migración, de alguna manera, ha traído cambios a las comunidades rurales en cuanto a la infraestructura habitacional.

Respecto a la ocupación urbana del *ayllu* Sicuya en Llallagua, el sistema habitacional se caracteriza por el patrón de doble domicilio. Sin embargo, muchas

Figura 6
Área urbana de Llallagua



Fuente: Fotografía. Gentileza de Víctor Hugo Mamani (2021)

familias que llegaron al área rural después de varios años no contaban con una vivienda, por lo que tuvieron que invertir tiempo y recursos para construirla, a fin de permanecer por el tiempo que durara la pandemia o que fuera necesario. En los casos donde se hicieron inversiones importantes en viviendas “modernas”, podemos presuponer también que son viviendas destinadas a una ocupación futura de mayor permanencia. Estas familias tenían un vínculo con la comunidad que, en el mejor de los casos, era esporádico; si llegaban a la comunidad era ocasionalmente y no contaban ni necesitaban tener una vivienda estable. Podemos evidenciar que el sistema de habitabilidad del doble domicilio había sido abandonado particularmente por las familias que se asentaron desde hacía más tiempo en las ciudades.

El sistema de habitabilidad está relacionado con el sistema de actividades. La solidaridad de los primos y las *pirhuas* de los abuelitos no iban a sostener a las familias durante los meses de la pandemia, había que ponerse a trabajar. Sin embargo, en el área rural esto no es tan sencillo. La cuarentena se desató

a mediados de marzo. Podemos suponer que la gente fue llegando al campo entre marzo y abril, época próxima a las cosechas, por lo que ese año no faltarían manos para las labores de cosecha en abril y mayo. Después de la cosecha, habría tiempo para la edificación de las nuevas viviendas. También muchas familias se dedicaron al comercio y otras actividades que les permitieron generar ingresos a corto plazo. Por ejemplo, en el caso de las comunidades norpotosinas, una opción atractiva era el comercio de productos de contrabando o el tráfico de vehículos indocumentados.

En uno y otro caso, en el área rural, gran parte de las familias optó por dedicarse también a la agricultura. Ahí es donde empiezan algunas dificultades. Las familias que volvieron a la comunidad después de mucho tiempo habían perdido el derecho a acceder a tierras de cultivo. No eran parte de la comunidad, sobre todo allá donde la tenencia de la tierra es comunitaria. Recordemos que para mantener el derecho sobre las tierras es necesario trabajarlas directa o indirectamente. En el caso de Pongo, las familias tuvieron que solicitar su reincorporación a la comunidad y la dotación de tierras de barbecho que estaban disponibles. A cambio, era necesario pagar a la organización una “multa”, ya sea en efectivo o en trabajos comunitarios. En otros casos, donde las tierras son de tenencia individualizada, surgieron conflictos entre hermanos, primos y familiares que se disputaban las tierras.

Entonces, no era tan sencillo como volver y ponerse a trabajar la tierra. Se necesitaba, además, herramientas, semillas, fuerza de trabajo, conocimientos técnicos, agua..., en fin, tampoco ha sido fácil volver al campo. Este es un factor interesante para que, pasada la situación de emergencia sanitaria y el confinamiento, las familias de alguna manera se sintieran vinculadas a la comunidad, puesto que les ha significado esfuerzo y recursos el “recuperar” sus tierras y construir sus viviendas. De este modo, el vínculo con la comunidad posiblemente permanezca durante algún tiempo más allá de la situación de la pandemia.

Otro aspecto interesante es que las familias “ciudadinas”, al menos en algunos casos, trajeron al campo recursos económicos y tecnológicos, y también sus visiones sobre la agricultura y la economía campesina.

Muchos se animaron a quedarse y retomar el cultivo de las tierras. Antes era un trabajo muy sacrificado. Pero ahora con la mecanización, apertura de caminos, construcción de atajados, etcétera, la gente ve que es más viable quedarse en el campo y producir la tierra y generar un ingreso económico. Por eso yo decidí quedarme. Podía ayudar con la mecanización, con la venta.

Mi familia se dedica a la producción de semilla de papa y semilla de haba. Es un trabajo enorme, porque hay que seleccionar la semilla, si es certificada debe ser de excelente calidad y hay que hacer la selección meticulosa.

Otro trabajo es el de hacer propaganda. Mi tío es del campo, entonces no maneja esto de las redes sociales y nosotros con un poco más de conocimiento hicimos páginas de Facebook, hicimos ventas por internet, se hicieron buenos ingresos, incluso el año pasado ha sido el tercer año en que hemos dotado a la gobernación de semilla de haba para su distribución. Hemos participado de ese tipo de licitaciones.

Antes había un proyecto de exportación de haba a España y también a China. Se terminó los convenios (...) pero estamos viendo la forma de reactivar este tema de la reactivación, porque se trata de un producto natural, sin transgénicos.

Todos han visto que en el campo hay futuro. El trabajo ya no es tan agresivo como antes. Muchos están volviendo. Familias enteras. Jóvenes que durante la pandemia se han visto afectados porque eran choferes, albañiles, etcétera y que con la pandemia volvieron al campo y no se piensan ir. Los afiliados a la comunidad han duplicado. (Entrevista a SA, 2021)

Otro tema fundamental en el sistema de actividades de la familia es el de la educación de las y los niños y jóvenes. Recordemos que la posibilidad de acceso a una mejor educación ha sido un factor importante en los procesos de migración campo-ciudad. Durante la pandemia, las labores educativas se suspendieron, luego hubo intentos de impartir las clases por medios virtuales. Las clases virtuales, sin embargo, suponen que las y los estudiantes y maestras/os cuenten con los equipos de comunicación y con acceso a internet. Evidentemente, las familias de las zonas periurbanas e incluso muchas familias de clase media no contaban con estas condiciones. Las clases virtuales fueron y son un privilegio de unos pocos. Ante las enormes dificultades que suponía continuar con los procesos educativos y dada también la crisis política e institucional, el gobierno de transición solamente atinó a la suspensión de la gestión escolar.

Durante la gestión 2020, miles de niños y niñas se quedaron sin la posibilidad de seguir estudiando o debieron hacerlo en condiciones muy precarias. En la gestión 2021, las condiciones sanitarias y políticas habían cambiado. Sin embargo, la educación siguió siendo un enorme desafío. Las labores educativas en las áreas urbanas y periurbanas debían seguir realizándose por medios virtuales y, en el mejor de los casos, con clases semipresenciales, sin que las y los estudiantes contaran con las mínimas condiciones para este fin. En el área rural, dado que la incidencia del COVID-19 era menor o el subregistro era mayor, las clases fueron presenciales. Aquí, nuestros entrevistados/as nos dieron un dato interesante, muchas familias optaron por quedarse en el área rural para que sus hijos e hijas pudieran asistir a la escuela. Incluso, el factor educativo hizo que varias familias se trasladaran al campo en la nueva gestión o al menos enviaran a parte de la familia al campo.

Muchos han vuelto al campo y se lo han llevado a sus hijos a la escuela. Uno, porque no tienen celular, si es que tienen solo tienen uno, tienen tres o cuatro hijos y a veces en el mismo horario pasan y no hay condiciones, mientras en el

campo, normal está ahora las clases presenciales, es por esa razón la mayoría se lo han llevado al campo.

Mis familiares también vivían en Oruro, ahora se han vuelto al campo, todos sus hijos están en el campo, ahí están en la escuela, ahora pasan presenciales, a Vilapampa (provincia Bolívar) se han vuelto (...) Están haciendo barbecho, están sembrando papita, y de a poco están comprando animalitos también, como vaca, ovejitas, llamitas (...) han decidido quedarse en el campo. (Entrevista a VV, 2021)

Me contaron que la gente ha vuelto (a Sacaca) con sus hijos y les ha inscrito a la escuela incluso. Los llevaron al campo porque en la ciudad había esta educación por internet y había que gastar en internet. En cambio, en el área rural hay clases al menos semipresenciales. Hay algunos cursos que tenían pocos estudiantes tuvieron luego mayor número.

En Lllallagua también escuché eso. De una de mis primas, inscribió a su hija en el campo, viviendo en Lllallagua, así no tiene que gastar en la educación virtual, y hay un bus escolar que los lleva del área urbana al área rural. Y eso también es producto de la pandemia, en las clases virtuales no se puede pasar clases. (Entrevista a VHM, 2021)

El tercer elemento es el de los patrones de circulación, el cual está determinado por el sistema de actividades y el sistema habitacional. Podemos decir que hubo un primer momento de migración al campo, marcado por la incertidumbre y la necesidad de subsistencia. La decisión de construir una casita, recuperar los derechos de la familia sobre las tierras, incursionar en la agricultura marca un proyecto de permanencia en el área rural al menos a mediano plazo.

Consultamos a nuestros entrevistados/as acerca de qué pasó con las familias después de la época de cuarentena rígida o en esta gestión, cuando las actividades económicas se reactivaron. Como vimos en los testimonios, la educación está jugando un papel fundamental para que parte de las familias se quede en el área rural. Otro factor importante es la inversión que hicieron las familias en la construcción de viviendas y, sobre todo, en la recuperación de derechos sobre las tierras. Estos factores han reactivado el patrón de doble domicilio como parte del sistema de habitabilidad y la migración estacional como parte del sistema de actividades.

Muchos han aprovechado también de rescatar su terrenito que tenían, algunos han dejado años, no tenían ni casa, ni tenían donde llegar. Han tenido que pagar una multa, y ahora no pueden dejar nuevamente abandonados sus terrenos. Se vienen (a la ciudad), pero van también (al campo), siguen sembrando, hasta nosotros ahora estamos sembrando. (Entrevista a VV, 2021)

Otro aspecto interesante es que el campo, la comunidad de origen, el área rural, para las familias que volvieron, en muchos casos era percibido como un lugar de seguridad, una especie de “retaguardia” que ofrecía protección en muchos sentidos. Protección en cuanto a la seguridad alimentaria, protección sanitaria

(en el campo no existiría la enfermedad y, si existía, se la podría combatir con la sabiduría de las abuelitas) y protección social (las redes de parentesco que permitían sentirse seguros). Seguramente, esta experiencia ha debido cambiar las visiones de las familias, pero sobre todo de las y los jóvenes y niños sobre el área rural y la vida en la ciudad.

Conclusiones

En este artículo, hemos analizado la relación entre la multilocalidad y la migración urbano rural durante la época de emergencia sanitaria a causa de la pandemia por el COVID-19. Hemos retomado la definición de multilocalidad que señala que este concepto relaciona tres ámbitos: el sistema habitacional, el sistema de actividades y la circulación afectiva y efectiva entre los miembros de un grupo familiar. Hemos precisado que, en el contexto andino, el sistema habitacional tiene que ver con un patrón de asentamiento caracterizado por el “control vertical de un máximo de pisos ecológicos”, el “archipiélago vertical” y el “doble domicilio”; el sistema de actividades puede entenderse desde el concepto de “control vertical de un máximo de pisos socioeconómicos” y la circulación debe entenderse como itinerancia cíclica determinada por el control vertical.

A partir de estos conceptos, hemos analizado que la pandemia del COVID-19 efectivamente ha movilizado desde las áreas urbanas hacia los enclaves rurales a una gran cantidad de familias. Este fenómeno es difícilmente cuantificable por las circunstancias en las que ocurrió y por la carencia de información al respecto. Sin embargo, sería interesante realizar estimaciones en base a indicadores indirectos, como la medición del consumo de energía eléctrica, por ejemplo.

En este movimiento migratorio, entraron estos elementos descritos, aunque bajo circunstancias excepcionales. Muchas familias que retornaron a sus comunidades de origen, incluso después de varias décadas, tuvieron que construir viviendas, iniciar emprendimientos de carácter agrícola e incluso pecuario, desarrollar actividades comerciales bajo circunstancias totalmente adversas. Consideramos que esta experiencia colectiva ha producido cambios en el sistema habitacional, puesto que se han construido y mejorado nuevas viviendas en el área rural; también la dinámica ocupacional ha cambiado, puesto que las familias han realizado inversiones importantes en capital económico y social para reactivar sus derechos sobre las tierras. Paradójicamente, las condiciones para la educación de los hijos e hijas son mejores en el campo que en la ciudad, motivo por el cual muchas familias han decidido quedarse en el área rural para que sus hijos e hijas estudien mientras no mejore la situación en las áreas urbanas.

Es importante generar datos e investigaciones en profundidad sobre los temas planteados. Posiblemente, esta extraordinaria y dolorosa experiencia colectiva

haya cambiado la visión de muchas personas respecto a la vida en la ciudad y en el campo. Tal vez, la ciudad no siempre es el lugar de oportunidades que pensamos. Tal vez, la comunidad donde viven las abuelitas y abuelitos, a veces sin luz eléctrica, sin celulares y sin tiendas, donde solo hablamos quechua o aimara, ya no es una opción tan desdeñable y puede, a veces, salvarnos la vida.

Referencias

Antequera, N. (2008). "La difícil cuestión de ser indígena en la ciudad". En: *VillaLibre*, 3. Cochabamba: Cedib.

____ (2020). "El control vertical de los pisos socioeconómicos: la multilocalidad como estrategia de ocupación territorial urbano rural de las comunidades andinas de Bolivia". En: Di Virgilio, María Mercedes; Díaz, Paula y Ledo, Carmen (eds.), *Bolivia en Argentina y América Latina: trayectorias y políticas migratorias en contextos de plurilocalidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas.

Antequera, N. y Canedo, G. (2020). "Situación de las comunidades indígenas rurales y urbanas de Bolivia en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19". En: Red de Investigaciones Sobre Indígenas Urbanos - RISIU, *Contribución Continental al Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el Impacto de COVID-19 en los pueblos indígenas*. México: RISIU.

Antequera, N. y Cielo, C. (2011). *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad de lo urbano rural en Bolivia*. La Paz: Editorial Plural.

Condarco, R. (1987). "Simbiosis interzonal". En: Condarco, Ramiro y Murra, John, *La teoría de la complementariedad vertical eco-simbiótica*. La Paz: Hisbol.

Murra, J. (1987). "El control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas". En: Condarco, Ramiro y Murra, John, *La teoría de la complementariedad vertical eco-simbiótica*. La Paz: Hisbol.

Cortes, G. y Vassas, A. (2016). "Coexistences rurales et mobilités spatiales en Bolivie De la multilocalisation familiale aux territoires multisitués Rural coexistences and spatial mobilities in Bolivia. From family multilocalization to multisited territories". En: Les Cahiers d'Outre-Mer. *Revue de géographie de Bordeaux*, 273, Janvier-Juin. Recuperado el 10 de septiembre de 2021 de: <https://journals.openedition.org/com/7696#tocto2n4>.

MOPSV (2016). *Construyendo Comunidades Urbanas para Vivir Bien en el Siglo XXI*. Informe del Estado Plurinacional de Bolivia para Hábitat III. La Paz: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.

Muriel, B. y Mansilla, S. (2021). “¿Cuántos y quiénes fueron los más afectados por el Covid-19 en Bolivia?”. Recuperado de: <https://inesad.edu.bo/dslm/2021/05/cuantos-y-quienes-fueron-los-mas-afectados-por-el-covid-19-en-bolivia/>.

Pachaguayaya, P. y Terrazas, C. (2020). *Una cuarentena individual para una sociedad colectiva: La llegada y despacho del Khapaj Niño Coronavirus a Bolivia*. La Paz: Instituto de Investigación y Acción para el Desarrollo Integral - IIADI, Asociación Departamental de Antropólogos de La Paz.

Pereira, R. (coord.) (2018). *Análisis del empleo en Bolivia. Calidad, sector gremial y actores*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Villagomez, F. (2020). “Bolivia en tiempos de COVID-19: Situación actual y efectos en las comunidades rurales”. Registro audiovisual. Recuperado el 17 de septiembre de 2021 de: <https://www.youtube.com/watch?v=dz9qz9B7mm8&t=0s>.

Desigualdades socioterritoriales en las ciudades andinas durante la pandemia del COVID-19

Aproximación a la producción del espacio urbano en las ciudades de Iquitos y Lima

Sharo Lopez Javier¹, Adrian Aiquipa² y Daniela Perleche³

*d*esde inicios del siglo XXI, diversas entidades advirtieron el incremento de la población en áreas urbanas. Según la Organización de Naciones Unidas (2008), alrededor del 50 % de la población habitaba en ciudades y pronosticó que para el 2050 más del 60 % de la población habitará en áreas urbanas. Este hecho no es menor, por el contrario, requiere de atención tanto de académicos, políticos y sociedad organizada, pues los impactos que genera la urbanización planetaria trascienden escalas geográficas (Brenner, 2013). Es importante resaltar que cuando nos referimos a la urbanización planetaria no solo se está dando cuenta de su forma geográfica, sino también del proceso socioespacial que da forma a las transformaciones metabólicas que dieron nombre al Antropoceno (Swyngedouw y Zuñiga, 2018: 160). Con este proceso, los más afectados con la producción del espacio urbano desigual (Harvey, 2012; Smith, 1990) son los grupos vulnerables, quienes tienen que afrontar diversas desigualdades socioespaciales y socioecológicas.

Este proceso de urbanización en las ciudades sudamericanas se encuentra determinado por los procesos históricos, políticos y sociales que han atravesado los territorios y cuerpos. En su origen, las ciudades latinoamericanas fueron fundadas por los colonizadores, quienes las construyeron sobre las ciudadelas

-
1. Magister en urbanismo, investigadora principal en Urbes-Lab Centro de Investigación en Teoría Urbana y Territorial. Correo: slopezj@uni.pe
 2. Licenciado en sociología, investigador asistente en Urbes-Lab Centro de Investigación en Teoría Urbana y Territorial. Correo: adrianaiquipa0210@gmail.com
 3. Bachiller en arquitectura, investigadora principal en Urbes-Lab Centro de Investigación en Teoría Urbana y Territorial. Correo: dperlecheu@uni.pe

prehispánicas, para el caso peruano. Desde el siglo XIX, las ciudades capitales sudamericanas recibieron a los inmigrantes internos, que afectados por el poco desarrollo económico y social, optaron por asentarse en las mismas, en muchos casos, en condiciones de precariedad. A partir del siglo XX, se importaron propuestas del norte global para resolver los problemas urbanos, gestados hasta entonces; sin embargo, estas formulaciones como la planificación urbano-moderna y la planificación estratégica han sido desarrolladas sin previa reflexión, sin considerar su idoneidad de aplicación en un contexto de grandes desigualdades e injusticias territoriales.

En América Latina, las ciudades peruanas y bolivianas cuentan con procesos de producción del espacio urbano similares. Para el caso de las ciudades peruanas, esta producción se ha caracterizado por ser desigual. La ciudad de Lima, su capital, se construyó sobre los centros ceremoniales prehispánicos de la cultura de Lima. A inicios del siglo XIX, durante la República, se emprendió un proceso de modernización de las ciudades: en Lima se implementaron las redes de agua y electricidad, en tanto que, en las ciudades de los demás departamentos no tenían la misma proyección para estos servicios. Por su parte, las ciudades amazónicas peruanas emprendieron su proceso de urbanización asociadas a la extracción del caucho. La planificación de las mismas como disciplina empezó desde 1940, con un enfoque normativo y moderno que estuvo lejos de resolver las problemáticas asociadas a la urbe. Las desigualdades socioterritoriales se agravaron desde 1990 con el ajuste estructural económico y las recetas brindadas por el consenso de Washington. El gobierno autocrático de Alberto Fujimori decretó un conjunto de políticas urbanas que concedían un papel fundamental a la inversión privada, mientras tanto, el Estado tendría un papel regulador. Estos roles y la forma de producción del espacio urbano se mantuvieron en los sucesivos gobiernos, sin mayor incidencia en el desarrollo integral y situado de las ciudades peruanas.

En tanto, las ciudades bolivianas también se encuentran caracterizadas por una producción del espacio urbano desigual. De acuerdo con Urquieta (2014), la población boliviana vive en asentamientos urbanos autoconstruidos y en suelos no aptos para la construcción de viviendas, conviviendo con el riesgo. Por su parte, Cabrera (2021) menciona que, para el caso de la ciudad de Cochabamba, los servicios de agua potable y desagüe solo cubren alrededor del 50 % de la población, mientras que en los demás municipios acceden a estos servicios mediante la autogestión. Así como en Perú, el rol del Estado boliviano en los procesos de urbanización se caracteriza por su poca incidencia en las problemáticas, por la postergación de lo urbano, y no posee “una legislación para determinar la necesidad de planes urbanos que definan el uso y ocupación sostenible del suelo” (Cabrera, 2021: 367). Como se puede ver, ambas ciudades

guardan una relación intrínseca, con sus propias particularidades, pero que merecen ser repensadas con la finalidad de encontrar salidas a los problemas urbanos y en la búsqueda del buen vivir.

Desde inicios de 2020, las desigualdades estructurales presentes en las ciudades peruanas se han visto contrapuestas a la expansión del COVID-19. Hasta septiembre de 2021, en Perú se han reportado alrededor de 2.156.451 contagios y 198.568 muertes relacionadas con el coronavirus (Minsa, 2021). La tasa de contagios ha sido diferenciada en el tiempo: inició en la ciudad de Lima Metropolitana y luego se difundió en las demás regiones, siendo la ciudad de Iquitos una de las más afectadas durante la primera ola de contagios (abril-julio), ya sea por las condiciones de precariedad de los centros de salud y por la desigualdad socioterritorial de esta urbe. De acuerdo con la agencia EFE (2020), el 93 % de la población de Iquitos se habría contagiado con el virus, en tanto que en la segunda ola (diciembre-abril), las ciudades de Arequipa y Huancayo registraron altas tasas de contagio y muerte. Aunado a ello, la ciudad de Iquitos desde enero de 2020 se encontraba en una etapa de rebrote del dengue.

En este marco, el presente ensayo busca reflexionar desde dos casos de estudios, Lima e Iquitos, las desigualdades socioterritoriales en la producción del espacio urbano y su relación con la pandemia del COVID-19. Se buscará conocer las particularidades de sendos procesos de urbanización y sus efectos en el acceso al agua y desagüe, y las respuestas ante la problemática desde la población en tiempos de pandemia, visibilizando la ineficiente respuesta de la planificación urbana en estas realidades. La elección de estas dos variables se debe a su importancia para menguar el contagio por el COVID-19. Para nuestro análisis, se consultó fuentes de información como artículos científicos, prensa nacional e internacional, notas técnicas, informes y datos públicos oficiales. Asimismo, la elección de las ciudades guarda correspondencia con la presencia de un alto número de contagios durante la primera ola. Finalmente, se relacionan ambas formas de producción del espacio urbano, Iquitos y Lima, remarcando que, en ambas ciudades, aun teniendo distintos contextos y procesos de urbanización, no ha funcionado la planificación urbana desarrollada por el Estado. En su lugar, se plantean nuevos horizontes a partir de la participación como eje central en los procesos de producción del espacio, resignificando el rol político de la planificación urbana.

Producción de espacio urbano en Lima Metropolitana y accesibilidad al agua y desagüe durante la pandemia de COVID-19

Lima Metropolitana, la capital de Perú, es la ciudad más poblada del país: concentra el 29,7 % de la población total, con un total de 9.674.755 habitantes.

Como ciudad principal, concentra las oficinas administrativas de las diversas empresas que invierten sus capitales en el territorio peruano, además de modernos centros comerciales y las sedes principales de las instituciones estatales que hacen resaltar la importancia de la ciudad y los años de bonanza vivida en las dos últimas décadas. Sin embargo, este crecimiento económico no ha generado el desarrollo esperado. Junto a este sector moderno de la ciudad, conviven vastas familias que trabajan en el mercado laboral informal, con viviendas localizadas en terrenos cada vez más lejanos, en condiciones precarizadas, sin acceso a bienes y servicios de la ciudad. Esta realidad tiene una explicación en el modo de urbanización de Lima Metropolitana.

La expansión urbana de Lima Metropolitana ha estado caracterizada en su historia contemporánea por la autoproducción de espacio urbano. Modo de urbanización que se consolidó por la falta de un mercado para las familias de las masas de migrantes que llegaron de diversas regiones del país, y las familias en viviendas tugurizadas a mediados del siglo XX, lo cual motivó la ocupación de terrenos sin servicios en los alrededores del casco urbano colonial, cada vez más alejados. Los procesos de migración no fueron exclusivos de Lima, sino que esta se enmarca en un contexto histórico-social de dependencia de las sociedades latinoamericanas que, según Quijano (1977), generó una modernización de las economías urbanas frente a las rurales. Además, como señalan Torres, Perleche y Aiquipa (2021a), en la autoproducción de espacio urbano están involucrados instituciones estatales, políticos nacionales, agentes privados y mercados ilegales de lotes que proliferaron en distintas zonas de Lima.

En la actualidad, el mercado formal de vivienda sigue sin ser una opción real al sector pobre que comprendía, para el 2019, el 14,2 % de la población limeña. Las familias más vulnerables encuentran la oportunidad de tener vivienda en las zonas más alejadas de la ciudad, en geografías frágiles o de alto riesgo, donde se venden lotes sin servicios, en algunas ocasiones por asociaciones de vecinos constituidas en barrios cercanos o por los traficantes de tierras (Lambert, 2019), siendo estos dos actores las expresiones contemporáneas de la autoproducción de espacio urbano. Este modo de crecimiento de la ciudad ha generado grandes desigualdades socioterritoriales, las cuales se expresan, entre tantos otros problemas, en la accesibilidad al agua y el desagüe. Debido a las distancias y geografías ocupadas por miles de familias, este problema se complejiza y se hace más agudo. La historia urbana de Lima Metropolitana muestra que la provisión ha sido impulsada desde el Estado, apoyado con agencias de cooperación multilateral como el Banco Mundial y la organización social. Las respuestas ante la problemática han venido desde el Gobierno central, principalmente porque el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal, anteriormente ESAL) ha estado bajo su administración, y estuvieron motivadas muchas veces por actitudes clientelares más que de justicia social (Mendoza, 2009).

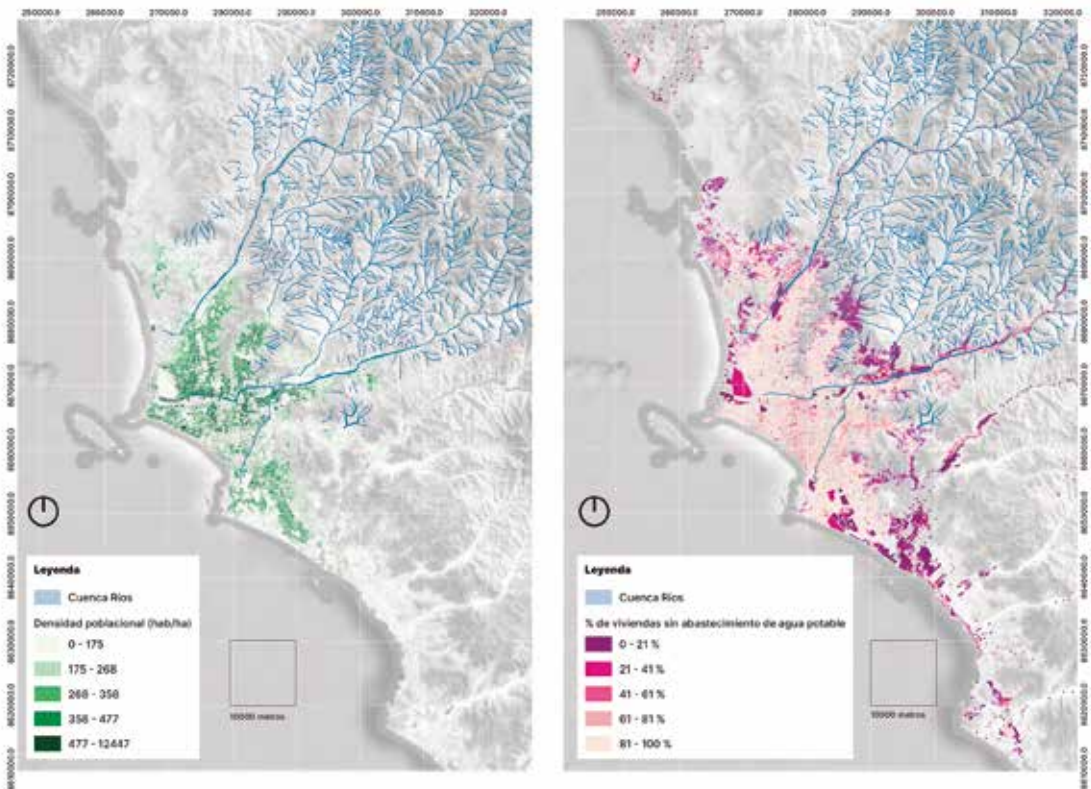
Estas respuestas, financiadas por agencias de cooperación multilateral como el Banco Mundial, no fueron suficientes y la participación de las organizaciones sociales tuvo un papel fundamental para la obtención del servicio. De igual forma, la planificación urbana tradicional no ha intervenido en este problema, sus intereses estuvieron orientados en el diseño físico de las ciudades, ya que asumió perspectivas de realidades ajenas en vez de construir su propia visión. Además, la planificación entendió a la autoproducción del espacio urbano como informalidad urbana, asociándose al desorden morfológico, ajena a la formalidad jurídica y la racionalidad del diseño urbano. Es decir, como una anomalía del proceso de urbanización de la ciudad (Torres, Perleche y Aiquipa, 2021a: 271), cuando es el patrón dominante de expansión de Lima Metropolitana. Es así como la planificación tradicional no tuvo interés ni generó herramientas para menguar las desigualdades socioterritoriales, que en tiempos de pandemia resultaron mortales, como el acceso a agua y desagüe.

Históricamente, han existido sectores de la ciudad que han dependido de la acción colectiva para proveerse de agua e infraestructura de saneamiento: en todo barrio autoproducido el primer medio para conseguir agua son los pozos artesanales y, donde no hay desagüe, los pozos ciegos y letrinas han servido de depósito para los residuos sanitarios. Si bien es cierto que durante los últimos 50 años el Estado ha ejecutado distintos programas y proyectos buscando que cada vez mayor población tenga acceso al agua y desagüe vía conexiones domiciliarias a la red pública (ver Tabla 1), han existido sectores de la ciudad que no han sido favorecidos y solo han podido ser incluidos mediante la acción colectiva. El distrito de San Juan de Lurigancho, ubicado al este del centro histórico y actualmente el de mayor población, tuvo que recurrir a huelgas masivas de pobladores en distintos momentos de su historia. Las más conocidas fueron las realizadas entre 1976-1980, cuando el gobierno de turno se enfocó en hacer obras de saneamiento en distritos del sur de la ciudad (Villa El Salvador, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo) desfavoreciendo otras zonas de la ciudad (Meneses, 1998: 155). Durante la autocracia de Alberto Fujimori, hubo movilizaciones que proponían el uso de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda⁴ (Fonavi) para la financiación de obras de saneamiento. A pesar de los dos grandes proyectos de agua y desagüe durante esa época, el Programa de Extensión a Pueblos Jóvenes de Sedapal y el Proyecto Alimentación de Agua

4. El Fondo Nacional de Vivienda fue creado por el Decreto Ley N° 22591 en 1979. Este fondo tuvo como objetivo satisfacer la necesidad de vivienda de la clase trabajadora de forma progresiva de acuerdo con sus ingresos.

Potable para Pueblos Jóvenes⁵, el continuo crecimiento de Lima generaba que el déficit de acceso a agua y desagüe vía red pública continuara y se localizara en viviendas ubicadas en terrenos más lejanos del centro de la ciudad (ver Figura 1).

Figura 1
Mapa de Lima Metropolitana - Densidad poblacional y porcentaje de viviendas sin abastecimiento de agua potable por manzana



Fuente: INEI (2017)

5. El primero, financiado junto al Banco Mundial y que, según Calderón (2016), tuvo fines clientelares que hicieron posible la reelección de Fujimori en 1995, y, el segundo proyecto, financiado por la Unión Europea, que prioriza soluciones intermedias para minimizar los riesgos de la epidemia del cólera mediante la rebaja de los precios de vendedores de agua y generar sistemas autónomos en la población.

Tabla 1
Provisión de agua vía red pública en Lima Metropolitana

	Población	Acceso a agua vía red pública (%)	Acceso a desagüe vía red pública (%)
1981	4.608.010	79,2	75,2
1993	6.345.856	74,4	70,8
2007	8.482.619	82,9	83,3
2017	8.574.974	88,4	89,5

Fuente: INEI (1981, 1993, 2007 y 2017)

En Lima Metropolitana, la pandemia por el COVID-19 se encontró con este panorama. Las primeras medidas promovidas desde el Estado –como el confinamiento estricto (quedarse en casa) y lavarse las manos– revelaron una clara desigualdad en la accesibilidad al agua y al desagüe en barrios autoproducidos. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2020), el 3,1 % de limeños no cuenta con acceso a agua vía red pública, el 15,6 % tiene el servicio racionado de agua y un 4 % no tiene acceso a la red pública de alcantarillado, lo cual dificulta a estos hogares cumplir las mínimas medidas sanitarias aconsejadas. En un primer momento, estas desigualdades se reflejaron en los reportes estadísticos del Ministerio de Salud, siendo los distritos populares de Lima Metropolitana los que presentaban mayores porcentajes de contagios. Según el reporte de diciembre de 2020 (Ministerio de Salud, 2020), los distritos con familias vulnerables presentaron mayor cantidad de contagiadas/os: el distrito de San Juan de Lurigancho reportó 37.548 contagios; el distrito de Comas, 22.374; el distrito de Ate, 20.773; el distrito de Villa El Salvador, 17.604; el distrito de San Juan de Miraflores, 15.638 y el distrito de Villa María Triunfo, 14.592. Mientras que los distritos consolidados y con menor cantidad de hogares pobres, como Miraflores, San Isidro, Surco o La Molina, presentaron menores porcentajes de contagios.

No es casualidad que los distritos más vulnerables reporten mayor cantidad de contagios; distritos que están conformados por barrios autoproducidos y que aún se siguen expandiendo mediante la venta de lotes sin servicios básicos por traficantes de terrenos, y cuyos compradores deben esperar aproximadamente diez años para acceder a servicios como agua y desagüe (Espinoza y Ford, 2020). El acceso a los servicios básicos sigue siendo un problema actual y la autogestión es su respuesta. Esta realidad se observa, por ejemplo, en los barrios más alejados del distrito de San Juan de Lurigancho, los cuales se abastecen de

agua mediante pilones, incurriendo en gastos adicionales como la compra de mangueras para trasladar el agua a sus casas o el pago de camiones cisterna y grandes reservorios para almacenar el agua; de igual forma con el desagüe, ya que Sedapal no construye la infraestructura del alcantarillado. En estas circunstancias, son los pobladores quienes deben comprar los materiales y pagar las maquinarias para construir conexiones ilegales hacia otros desagües, o se presentan casos donde los barrios son provistos de váteres públicos, siendo la organización social la encargada de la construcción de infraestructura (Torres, Perleche y Aiquipa, 2021b).

La producción del espacio urbano amazónico y las desigualdades socioterritoriales durante la pandemia de COVID-19: el caso de la ciudad de Iquitos

La Amazonía peruana es un territorio fundamental para el ecosistema planetario, pues alberga la mayor biodiversidad y endemismos en el planeta; representa alrededor del 61 % del territorio nacional⁶ (Orihuela y Contreras, 2021). Asimismo, tuvo un crecimiento sostenido en su PBI durante el período de bonanza económica del país (2008-2019); sin embargo, este crecimiento económico no se vio reflejado en el desarrollo social, en la disminución de desigualdades y reducción de la pobreza multidimensional. De acuerdo con Orihuela y Contreras (2021), la pobreza rural amazónica alcanza alrededor de un 40 % de población y dos tercios de la misma no cubre las necesidades de salud y educación. Además de estas disparidades, es un territorio de disputa, pues convergen allí actividades legales e ilegales que afectan el ecosistema y la vida de la población indígena y no indígena, como es el caso de la deforestación y el tráfico de terrenos para la agroindustria, la minería ilegal y la venta de madera (Dammert, 2018).

Iquitos, ciudad amazónica, se encuentra localizada en el departamento de Loreto, provincia de Maynas, y comprende cuatro distritos: Belén, Iquitos, Punchana y San Juan Bautista. Según el Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - MVCS, la tipología que le corresponde es metrópoli regional del macrosistema norte. Iquitos es una de las cinco ciudades más grandes de la Amazonía peruana; de acuerdo con el INEI (2017), la ciudad cuenta con 377.609 habitantes y la mancha urbana ha crecido 100 ha/año, en promedio, durante el período de 2009-2017 (Zuccheti y Freundt, 2020). El crecimiento urbano de la ciudad de Iquitos ha superado

6. Teniendo en consideración los límites biogeográficos.

el crecimiento demográfico proyectado, lo cual repercute directamente en el consumo de suelo, generando la deforestación de bosques, pérdida de especies y mayor presión en el ecosistema.

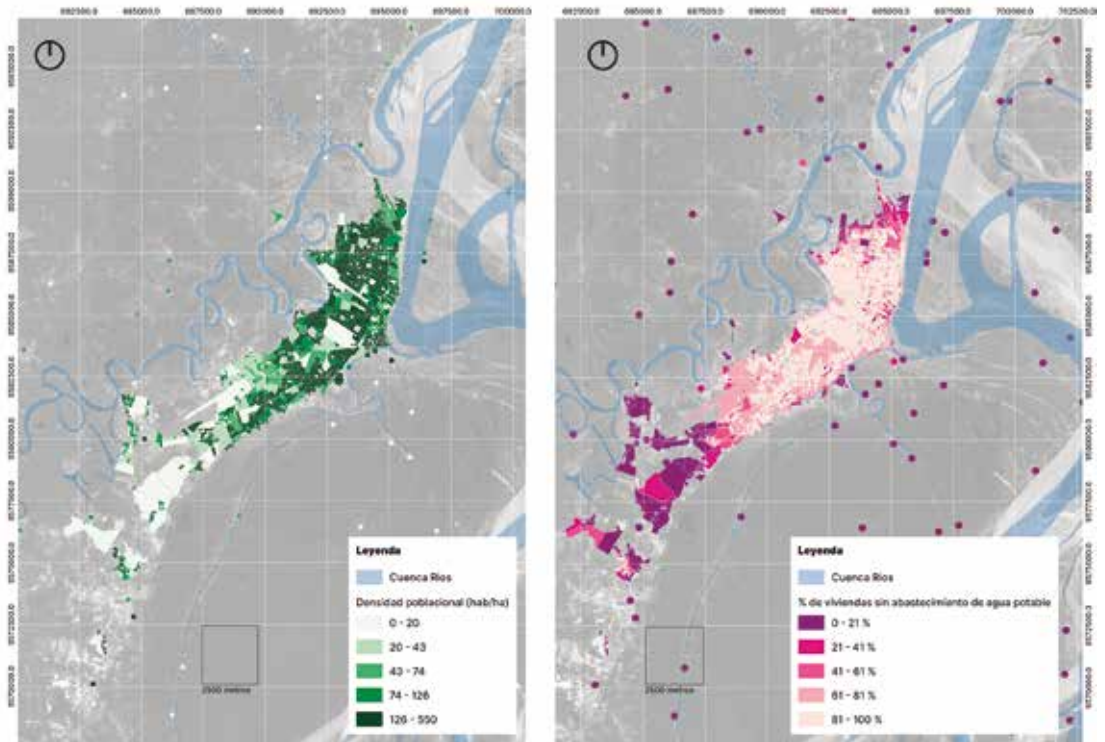
Para explicar el proceso de urbanización de la ciudad de Iquitos, se debe tener presente la interrelación de tres conceptos principales: el neoextractivismo, la urbanización planetaria y la producción del espacio urbano amazónico. Se entiende el neoextractivismo como un modelo de desarrollo fundado en la sobreexplotación de bienes naturales, en su mayoría, no renovables, y la ocupación intensiva del territorio de monocultivos y monoproducción, cuyos efectos se ven reflejados en los desplazamientos de otras formas de producción y población (Svampa, 2019). Mientras que, en la urbanización, “las formaciones arraigadas de organización socioespacial se reorganizan radicalmente para producir nuevos paisajes de urbanización cuyos límites permanecen borrosos, volátiles y confusos” (Brenner y Schmid, 2016: 330). Es así como la producción del espacio urbano amazónico se encuentra comprendida en un contexto de urbanización planetaria (Brenner, 2014), en el cual, las ciudades son planificadas y diseñadas para atraer flujos de capital mediante actividades neoextractivistas, generando grandes desigualdades socioterritoriales. Esta relación conceptual para entender el proceso de producción del espacio urbano amazónico es reforzada por Gonzales (2021), quien propone interrelacionar las ciudades amazónicas mediante tres procesos convergentes: extracción, urbanización y acumulación. Además de ello, el estudio de las ciudades amazónicas requiere un análisis multiescalar, teniendo en consideración que las problemáticas que atraviesa la Amazonía peruana son una cuestión regional, en la que confluyen intereses de grupos de poder de escala internacional.

Tomando como punto de partida esta propuesta teórica, el proceso de urbanización de la ciudad de Iquitos no debe ser comprendido solamente como resultado de las migraciones, sino que debe entenderse dentro de un proceso histórico-espacial más amplio y complejo, en el cual la Amazonía peruana pasó a ser entendida como un territorio a desarrollar mediante la explotación de sus recursos naturales y el despojo de tierras, implantando una idea de progreso y desarrollo moderno que atañe a la forma de vida y el habitar, como si no existiese un desarrollo propio. Para una mejor comprensión, nos remontaremos al período de la República, cuando los colonos llegaron a la Amazonía peruana para la extracción del caucho. Esta actividad no solo impulsó el crecimiento económico de la época en el país, sino también, la concentración urbana de la población en Iquitos. Años después, el gobierno de Fernando Belaúnde Terry impulsó la construcción de grandes obras de infraestructura vial (Orihuela y Contreras, 2021), impactando en el crecimiento de la mancha urbana, pues la población pasó a localizarse cerca de estas vías. Actualmente, las plantaciones

de la palma aceitera, la extracción del petróleo y otros modos neoextractivistas han generado la migración de población despojada hacia los centros urbanos. El actual crecimiento urbano de Iquitos se encuentra orientado a lo largo del eje de la carretera Iquitos-Nauta, siendo el distrito de San Juan Bautista el territorio en donde se insertan los nuevos asentamientos humanos.

De las 25 regiones de Perú, Loreto se caracteriza por ser una de las regiones con mayor déficit de agua potable proveniente de la red pública; de acuerdo a información del Sistema de Información Regional SIAR-Loreto (2021), la población con acceso a agua potable pasó en el 2007 de un 34,60 % a un 55,83 % el año 2014, y para el año 2017, 56,3 %. En este contexto, la producción del espacio urbano de Iquitos a lo largo de estos años ha incrementado las grandes desigualdades socioterritoriales preexistentes, como el acceso al agua y desagüe. Según INEI (2017), alrededor del 70 % de la población reside en barrios marginales de la ciudad de Iquitos, asimismo, aproximadamente el 20 % reside en viviendas hacinadas. En cuanto al acceso al agua y desagüe, solo los asentamientos denominados formales cuentan con el acceso a estos servicios. De acuerdo con INEI (2017), la cobertura de agua en Iquitos llega al 84,69 % de hogares y la cobertura del desagüe llega al 73,96 % (Figura 2). Cabe mencionar que Sedaloreto –empresa prestadora del servicio– solo cubre los distritos de Belén e Iquitos (Zuccheti y Freundt, 2020), dejando sin servicio al resto de distritos.

Figura 2
Mapa de Iquitos - Densidad poblacional y porcentaje de viviendas sin abastecimiento de agua potable por manzana



Fuente: INEI (2017)

Las desigualdades socioterritoriales presentes en el territorio amazónico se vieron confrontadas durante la pandemia del COVID-19, ya que visibilizó el endeble desarrollo social y las escasas políticas sociales. De acuerdo con la información brindada por el proyecto Peruvian Amazon Rural Livelihoods and Poverty (Parlap, 2021), las regiones de Loreto y Ucayali se han visto más afectadas que las demás regiones de la selva baja. En ambas, una de cada cuatro personas se contagió con el virus, sin embargo, se debe tener en consideración que este número corresponde a los casos confirmados mediante test, siendo de esperar que las cifras reales sean superiores (Abizaid, Collado y Gonzales, 2020: 203). Por su parte, se ha evidenciado que Iquitos ha sido una de las ciudades con mayor número de contagios y muertes durante la primera y segunda ola (abril-agosto y enero-abril). De acuerdo con los datos de la Dirección Regional de Salud de

Loreto - Diresa Loreto (2021),⁷ en el 2020, el número de casos reportados en esta ciudad ha sido alrededor de 26.376 y, en lo que va del año 2021, el número es de 20.804. Es importante resaltar que el COVID-19 se suma al conjunto de enfermedades prevalecientes en el territorio como la uta, malaria, paludismo, fiebre amarilla o dengue (Orihuela y Contreras, 2021).

Ante estas desigualdades, la población de Iquitos se ha visto afectada gravemente durante el período de pandemia del COVID-19. Muchos de los nuevos asentamientos urbanos se vieron aislados por los toques de queda, pues la única vía que comunica estos barrios autoproducidos es la vía Nauta-Iquitos; en muchos casos, la población permaneció sin agua y desagüe, con la imposibilidad de seguir las recomendaciones dadas por el gobierno, como lavarse las manos. Más aún, algunos se han visto afectados en su economía doméstica, pues dependían de la venta diaria en los mercados de Bajo Belén y otros mercados de Iquitos. Ante ello, establecieron estrategias de sobrevivencia como la venta de pescados, plátanos u otros recursos en los barrios que habitaban. Estas lógicas asociativas son aún más fuertes en otras comunidades dentro de la Amazonía. Ante la inacción del Estado en las zonas más alejadas de la Amazonía, 123 comunidades de Loreto y Ucayali trazaron una estrategia a través de mapas, priorizando campañas de comunicación con enfoque territorial para informar sobre la vacunación, debido a la falta de información en la zona (Orpio, 2021).

Como se observa, el Estado, en sus diversos niveles de gobierno y sectores, produce de manera directa o indirecta desigualdades socioterritoriales, ya sea mediante la aplicación de políticas urbanas clientelares y/o la ausencia de planificación urbana. En cuanto a las políticas promovidas por el Estado, se encuentra el otorgamiento de títulos de propiedad sin tener consideraciones sionaturales, pues se otorga títulos de propiedad en zonas de alto riesgo o de protección, como es el caso del área denominada Bajo Belén. En cuanto a la planificación, la región de Loreto no cuenta con planes de ordenamiento territorial, así como tres de cuatro distritos no poseen planes de desarrollo urbano distrital. Aunado a eso, los planes urbanos existentes no toman en consideración las particularidades de la urbanización amazónica, pues se aplican los manuales desarrollados por el MVCS, buscando las denominadas ciudades sostenibles.

7. Información extraída del último reporte de la Diresa-Loreto, correspondiente al 31 de agosto de 2021. Las cifras presentadas corresponden al número total de casos de los distritos que conforman la ciudad de Iquitos: Iquitos, Belén, Punchana y San Juan Bautista. Recuperado de: https://www.diresaloreto.gob.pe/storage/reporte_covid/archivo/pcr/Casos_31_08_2021_1630440348.pdf

Ante la ineficiente planificación urbana, la población y los demás agentes involucrados en el proceso de producción del espacio urbano se encuentran urbanizando la naturaleza mediante la invasión y el tráfico de terrenos (Swyngedouw, 2018). Para ello, se reconfiguran estos discursos de sostenibilidad y progreso para dar cabida a nuevos espacios urbanos. Durante el período de pandemia, la ocupación del suelo mediante la invasión y el tráfico de terrenos no ha parado. En los meses de mayo-julio del presente año, se ha podido constatar la aparición de dos invasiones a lo largo de la mencionada vía. La última invasión denominada “Asentamiento Humano 6 de junio” se encuentra ocupando un terreno cercano a la carretera y, de acuerdo con las versiones locales, esto se produjo debido al vacío legal de la titularidad del terreno, ya que la dueña recientemente fallecida no contaba con herederos (*La Región*, 14 de junio de 2021).

Como se ha podido constatar, el desarrollo integral de las ciudades amazónicas no solo depende de la planificación urbana, además de ello, es necesario revisar y entender las relaciones socioterritoriales que se producen en el espacio urbano, ya que están estrechamente ligadas a las formas de acumulación de capital y formas de producción capitalista. También, es importante incorporar la participación efectiva de las y los ciudadanos (indígenas y no indígenas) en los procesos de gestión del territorio. Por otro lado, en un contexto de cambio climático, el proceso de urbanización de las ciudades amazónicas tendrá un papel decisivo en el bienestar de la población mundial, por tanto, se convierte en un reto el redefinir las concepciones de progreso, desarrollo urbano y el buen vivir en un contexto de capitalismo avanzado.

La acción colectiva para una nueva agenda urbana en la producción del espacio urbano sin desigualdades socioterritoriales

La pandemia ha sido un punto de inflexión que ha puesto otra vez en el debate público las desigualdades socioterritoriales que moldean la vida cotidiana de miles de peruanos. Tanto Iquitos como Lima, aunque con diferentes contextos, revelan aspectos de la crisis actual y a su vez generan cuestionamientos sobre la conceptualización de la planificación tradicional y los espacios de decisión en torno al territorio. A partir de los casos descritos, se desprenden tres ejes de reflexión en torno a los nuevos horizontes para la acción colectiva y para repensar la planificación tradicional peruana: 1) la importancia de reconocer las escalas y lógicas de la producción del espacio urbano para las políticas públicas, 2) el reconocimiento de las organizaciones sociales y su capacidad de agencia en un marco de responsabilidad política, y, finalmente, 3) la participación como eje central en una nueva forma de pensar el territorio.

El primer eje atiende la importancia de reconocer las escalas y lógicas de producción del espacio urbano en las ciudades de Perú. Desde la llegada en la

década de 1940 de la planificación urbana como disciplina al país, las propuestas urbanas han sido importadas del Norte Global –especialmente desde Europa y Estados Unidos– sin una reflexión sobre las particularidades socioterritoriales de lo local, ni un entendimiento de la situación geopolítica en la que se encontraba el país.

En el contexto de la pandemia, a pesar de la diversidad de contextos a escala local, las medidas propuestas no contemplaron las brechas en el acceso a servicios básicos y equipamiento de salud, ni las condiciones climáticas, tampoco consideraron las organizaciones existentes de ayuda colectiva a nivel barrial. Las medidas de asistencia social fueron focalizadas a nivel de familia y aquellas que se ocuparon de mejorar las condiciones a nivel espacial –como los parques de bolsillo o las ciclovías– fueron orientadas a los barrios ubicados en zonas planas y costeras, dejando de lado a los barrios autoproducidos. En el caso de Iquitos, la población que se ubica en los nuevos asentamientos humanos quedó incomunicada por los toques de queda y en su mayoría sin recursos, debido a que no podía trabajar.

De igual forma, también es importante expandir la mirada a las escalas transnacionales y pensar que el desarrollo urbano de las ciudades peruanas no está exento a una lógica global. Existe un patrón de poder mundial y una relación de dependencia histórico-estructural en la que se encuentra el país (Quijano, 2000). En el caso de la ciudad de Iquitos, este tipo de relaciones se observa en la convergencia de actores de escala internacional, que actúan bajo un modelo de desarrollo neoextractivista. En el caso de Lima, se observa en la construcción de barrios autoproducidos como espacios útiles para el funcionamiento del sistema económico, por permitir la subsistencia en una ciudad con grandes desigualdades (Torres, 2021). El conocimiento multiescalar y relacional es crucial para poder repensar marcos de acción viables que sean verdaderamente transformadores (Miraftab, 2016).

El segundo eje de reflexión gira en torno al reconocimiento de las organizaciones sociales como agentes políticos. Actualmente, debido a que las prácticas de la planificación urbana son técnicas y primordialmente buscan la valorización y promoción económica de las áreas urbanas, los sectores marginados de los procesos de planificación tienden a resolver sus problemas y enfrentarse a grupos de poder bajo su propia visión de planificación, mediante la organización social y la autogestión, siendo una constante en ciudades costeñas, amazónicas y andinas. La autoconstrucción de viviendas, las organizaciones de ollas comunes⁸

8. Las ollas comunes son cocinas comunales de iniciativa popular que buscan resolver la necesidad básica de comer. Son autogestionadas e independientes.

o las organizaciones comunales en defensa del territorio son ejemplos de gestión colectiva efectiva. Con aciertos y desaciertos, existe una potencialidad organizativa que no está siendo valorada desde los mecanismos de planificación urbana tradicional.

En un escenario donde no se toma en cuenta estos procesos efectivos de autogestión, ni se toma en consideración la voluntad política de las organizaciones, se generan proyectos fragmentados, donde las organizaciones sociales quedan lejos de estar legitimadas cuando sus acciones podrían estar asociadas a un presupuesto estatal, logrando una verdadera acción situada. De igual forma, al reconocerlas como agentes políticos, se lograría una correspondencia entre la representatividad social y la distribución espacial, articulando los gobiernos locales con las organizaciones sociales para facilitar acciones a nivel territorial, como el mejoramiento de barrios, y evitar la ocupación de tierras en zonas de alto peligro.

Estas organizaciones sociales abren un sinfín de escenarios para recuperar la vida en colectividad, basada en la solidaridad y en la interpelación de la individualidad dentro del sistema neoliberal. Dentro de la crisis epistemológica de la planificación, una de las múltiples opciones para la planificación puede estar representada en la lucha social y la movilización para la justicia por nuevas ventanas de oportunidad (Roy, 2011). De igual forma, tal como Young (2005) sostiene, es importante posicionar la acción política de las organizaciones sociales en relación con las estructuras sociales globales y resaltar la capacidad por parte de la sociedad civil para transformar y cuestionar estas estructuras.

El tercer eje de reflexión se centra en el rol de la participación ciudadana a través de la organización social como elemento central dentro de los procesos de planificación urbana. A pesar de las marcadas desigualdades espaciales que conforman el panorama del bicentenario en el país, la organización social se presenta como un punto de partida para la participación efectiva en la producción de la ciudad. Ya en diferentes partes del sur global, se cuestiona el rol de la participación ciudadana y las organizaciones como elemento central dentro de los procesos de planificación urbana (Vasudevan y Novoa, 2021; Frediani y Cociña, 2019; Miraftab, 2018), sobre todo, al considerar sus capacidades y potencialidades a nivel organizativo en el territorio.

Actualmente, si bien existe la intención de involucrar a la población en el desarrollo de los planes urbanos mediante la consulta pública, este mecanismo es solo informativo y sin una participación efectiva en la toma de decisiones. Esto conlleva a que la visión de los planificadores y los tomadores de decisiones esté sesgada por su formación técnica. Planteamientos de este tipo pueden devenir en soluciones que impongan una única idea de desarrollo, beneficiando

solo a ciertos grupos, mientras que para otros puede significar graves pérdidas y desventajas a nivel material y social. De igual forma, tampoco se pone en valor aquel conocimiento que viene de la experiencia cotidiana, imponiendo una visión de ciudad alineada a lo que los tecnicismos exigen, pero que, en la práctica, no es efectiva para construir ciudades más justas.

La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (N° 31313), recientemente promulgada el 25 de julio, establece un paso adelante ante la baja capacidad del Estado, la posición privilegiada del sector privado en el campo de la planificación y la falta de reglas claras en torno al desarrollo de ciudades (Fernández-Maldonado, 2019). Resuelve el carácter vinculante de los planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano en las actuaciones del gobierno local, así como su obligatoriedad. Sin embargo, si bien podría tomarse como un mecanismo de imposición, también es una oportunidad para consolidar un espacio de disputas que permitan que la participación no solo se quede en un acto simbólico, sino que sea un verdadero espacio político. Un espacio donde existan disputas y conflictos, y como MirafTAB (2018) sostiene, que pase de ser una política representativa a un espacio de participación democrática, como una nueva forma de pensar la planificación urbana.

Reflexiones finales

La pandemia de COVID-19 ha develado las desigualdades socioterritoriales de las ciudades peruanas, donde no solo la falta de infraestructura sanitaria ha sido su expresión, sino que en ciudades como Iquitos o Lima se ha expuesto la falta de acceso al agua y desagüe, y en la gestión de residuos; complejizadas frente a medidas como el confinamiento, que implicó no salir de casa a trabajar y el lavado de manos como medida para reducir el contagio.

Si bien las desigualdades socioterritoriales analizadas tienen relación en el modo de urbanización, Lima e Iquitos presentan sus particularidades, las cuales deben ser tomadas en cuenta al momento de buscar soluciones mediante la planificación urbana o cualquier otro tipo de política pública. Este problema resulta importante, ya que, como se ha señalado, la planificación urbana en Perú ha buscado extrapolar soluciones de otras realidades y no generar su propia visión.

Ambas ciudades han visibilizado la potencialidad de las organizaciones sociales para la gestión de su espacio y solución a su precariedad. Por ello, resulta clave reconocerlas como agentes políticos dentro de procesos de toma de decisión con un presupuesto económico que las vuelva sostenibles en el tiempo. El avance de la Ley 31313 o Ley del Desarrollo Urbano Sostenible, actualmente, es un primer paso para generar cambios a la planificación tradicional.

Definitivamente, aún quedan retos por abordar. Pese a la voluntad de algunos profesionales en la ejecución de planes urbanos, los marcos normativos en los que está concebida la práctica de planificación urbana en el país no dan mucho margen de acción. Debido a la envergadura de los planes urbanos, el tiempo y presupuesto limitado para realizar los diagnósticos y propuestas, los procesos participativos se realizan de manera apresurada sin poner sobre la mesa todos los problemas de fondo. Es menester de las y los funcionarios públicos aprender de las experiencias previas dentro de nuestro país, con el fin de incorporarlas y asegurar una participación ciudadana efectiva. La construcción de visiones de ciudad debe ser un trabajo colectivo en el que reinterpretemos nuestra realidad y sostengamos nuestra narrativa de futuro y, para eso, es primordial una planificación con participación ciudadana efectiva.

Referencias

Abizaid, C., Panduro, L. C. y Egusquiza, S. G. (2020). "Pobreza y medios de subsistencia". En: *La Amazonía peruana en tiempos de la COVID-19. Journal of Latin American Geography* 19 (3), 202-214. doi:10.1353/lag.2020.0080.

Agencia EFE (21 de julio 2020). "La COVID-19 puede haber contagiado al 93 % de Iquitos, en Perú, según un estudio". Gestión. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-covid-19-puede-haber-contagiado-al-93-de-iquitos-en-peru-segun-un-estudio/20000013-4301567>.

Brenner, N. (2014). *Implosions / Explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Berlín: Jovis.

Brenner, N. y Schmid, C. (2016). "La 'era urbana' en debate". *EURE* 42 (127) (pp. 307-339). Santiago.

Calderón Cockburn, J. (2016). *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Lima: Punto Cardinal.

Cabrera, J. (2021). "La financiación de la urbanización en Cochabamba: un acercamiento a las prácticas autogestionadas de servicios de agua y suelo servido". En: Cenecorta, A. y Pedrotti, C. (coords.), *El suelo en la nueva agenda urbana, algunas experiencias latinoamericanas* (pp. 367-389). México: El Colegio Mexiquense.

Dammert, J. (2018). *El crecimiento de la palma aceitera en la Amazonía peruana y su impacto en los bosques. Deforestación en tiempos de cambio climático*. <https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones/317-libros/3254-deforestacion.html>.

Espinoza, A. y Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima: Grade-ADI.

Fernández-Maldonado, A. M. (2019). *Unboxing the black box of Peruvian planning*. *Planning Practice & Research*, 34(4) (pp. 368-386).

Frediani, A. A. y Cociña, C. (2019a). "Participation as planning": Strategies from the south to challenge the limits of planning. *Built Environment*, 45(2) (pp. 143-161).

Gonzales, F. (2021). *La producción del espacio urbano amazónico: nuevos ejes de expansión de la frontera urbanoextractiva en la provincia de Orellana (2001-2020)*. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17385>.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.

_____. (2012). *Rebel Cities. From the right to the city to the urban revolution*. Nueva York: Verso.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (1981). VIII Censo Nacional de Población y III de Vivienda.

_____. (1993). IX Censo Nacional de Población y IV de Vivienda.

_____. (2007). XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda.

_____. (2017). XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.

_____. (2020). *Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_junio2020.pdf.

Lambert, R. (2020). Land Trafficking and the Fertile Spaces of Legality. *IJURR*, 45(1) (pp. 21-38).

La Región (14 de junio de 2021). "Invasiones en el distrito de San Juan siguen en aumento". *La Región, Diario judicial de Loreto*. <https://diariolaregion.com/web/invasiones-en-el-distrito-de-san-juan-siguen-en-aumento/>.

Llave Huamanca, D. F. (2020). "Extractivismo en la Amazonía peruana: tensión y relación entre el Estado y los pueblos indígenas". *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(12) (pp. 49-75). Recuperado de: <https://www.antropica.com.mx/ojs2/index.php/AntropicaRCSH/article/view/184>.

Lawhon, M., Ernstson, H. y Silver, J. (2018). "Provincializing Urban Political Ecology: Towards a situated UPE Throgh African urbanism". *Antipode*, 46 (pp. 497-516).

Mendoza, M. (2009). "Una mirada a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (eps)". *Debates en Sociología*, 34. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2536>.

Meneses, M. (1998). *La utopía urbana. El movimiento de pobladores en el Perú*. Lima: Brandon Enterprises Editores.

Ministerio de Salud (2020). Situación Covid-19 Perú 2020. Resumen de la situación actual del país: Corte al 31 de diciembre. Perú.

_____ (8 de septiembre 2021). Sala situacional del covid 19. Recuperado de: https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp.

Mirafteb, F. (2016). *Global heartland: Displaced labor, transnational lives, and local placemaking*. Indiana University Press .

_____ (2018). "Insurgencia, planificación y la perspectiva de un urbanismo humano". *Territorios*, 38 (pp. 215-233).

ONU-United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). *The World's Cities in 2018*. Recuperado de: https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf.

Orihuela, J. y Contreras, C. (2021). "Amazonía en cifras: recursos naturales, cambio climático y desigualdades". Oxfam América Inc. Recuperado de: <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/amazon%C3%ADa-en-cifras>.

Osorio, G., Quimbayo, G., López, S., Vásquez, F. y Glitz, P. (2020). *Urbanización de la naturaleza, pandemia del COVID-19 y desigualdades socio-ecológicas en Suramérica*, 5(1) (pp. 25-43).

Quijano, A. (1977). *Dependencia, urbanización y cambio social en Latinoamérica*. Perú: Mosca Azul Editores.

_____ (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires: Clacso Buenos Aires.

Roy, A. (2011). "Urbanisms, worlding practices and the theory of planning". *Planning Theory*, 10(1) (pp. 6-15).

Torres, D. (2021). "Entre el desarrollo desigual y el derecho a la ciudad. Reflexiones sobre Lima Metropolitana en el siglo XXI". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 31(2) (pp. 15-26).

Torres, D., Perleche, D. y Aiquipa, A. (2021a). *La producción del espacio urbano en Lima Metropolitana y el Callao. Entre las informalidades y la regulación (1961-2020)*. Universidad Nacional de Ingeniería.

_____ (2021b). *Análisis de las condiciones de habitabilidad y el impacto de la pandemia por COVID-19 en los barrios del distrito de San Juan de Lurigancho*. UrbesLab.

Smith, N. (1990). *Uneven Development. Nature, capital and the production of space*. Estados Unidos: University of Georgia Press.

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Alemania: CALAS. Recuperado de: http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf.

Swyngedouw, E. y Zuñiga, M. (2018). "Politizando las ecologías políticas urbanas". *Investigaciones Geográficas*, 56 (pp. 153-167). doi:10.5354/0719-5370.2018.51996.

Urquieta, P. (2014). "Los desafíos de las ciudades vulnerables. Construcción de ciudad y construcción del riesgo en La Paz y El Ato". *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 43(2) (pp. 445-462). Recuperado de: <http://journals.openedition.org/bifea/5906>.

Vasudevan, R. y Novoa E. M. (2021). "Pluriversal planning scholarship: Embracing multiplicity and situated knowledges in community-based approaches". *Planning Theory*, 14730952211000384.

Young, I. M. (2005). "Responsabilidad y justicia global: Un modelo de conexión social". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39 (pp. 689-726).

Zuccheti, A. y Freundt, D. (2020). *Ciudades Amazónicas del Perú, segundo reporte de indicadores urbanos 2019*.

El nuevo escenario y el conflicto urbano

Plataformización urbana: nuevo escenario de la ciudad

Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda¹

“Tiempo y espacio son modos de pensar y no una condición de vida”.

Albert Einstein

*d*esde fines del año 2019, producto de la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19), las ciudades han sufrido el embate de una crisis multidimensional de consecuencias aún impredecibles. La actual pandemia no solo ha significado cambios profundos en la vida cotidiana de las sociedades urbanas, sino también en las dinámicas y estructura de las urbes. Estas mutaciones ya se venían prefigurando en los ámbitos sociales, económicos, culturales y, sobre todo, tecnológicos, pero se aceleraron significativamente en esta coyuntura pandémica global. A partir del confinamiento y la posterior reapertura, la gran herencia es la tecnologización de la vida urbana, que hasta el momento ha tomado mayor auge con el apareamiento y el uso de plataformas virtuales de servicios.

El coronavirus es considerado una enfermedad urbana, debido a que el contagio se produce donde mayor interacción social existe y donde hay más población concentrada. América Latina se ha convertido en el epicentro de la pandemia porque es el continente más urbanizado (84 % de la población es urbana) y desigual del mundo (0,54 de Gini). Prueba de ello: la región cuenta con el 8,4 % de la población planetaria, mientras que el contagio es tres veces superior a sus habitantes (28,02 % de los casos del mundo), lo cual revela la mala prevención primaria de salud y, más grave aún, que tiene cuatro veces más de fallecidos, esto es, el 35 %, como se puede ver en la Tabla 1, evidenciando los graves problemas del sistema sanitario.

1. Académicos de Flacso-Ecuador.

Tabla 1
Comparación casos y muertes con coronavirus por continente
(02/10/2020)

Continente	Casos COVID-19	Casos %	Muertes COVID-19	Muertes %
América Latina	9.644.601	28,02	358.747	35,00
EE. UU.	7.312.444	21,24	208.403	20,33
África	1.492.869	4,34	36.135	3,53
Europa	5.506.473	16,00	232.822	22,71
Asia	10.468.977	30,41	188.876	18,43
Total	34.425.364	100,00	1.024.983	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OMS (2020)

Las políticas públicas de control de la pandemia se han concentrado en los núcleos urbanos con acciones únicas y generales, para una realidad altamente heterogénea, lo cual, entre otras problemáticas, ha visibilizado el problema estructural de la vivienda –con la propuesta del “quédate en casa”– que hoy va más allá del hacinamiento, de los materiales de construcción y del abastecimiento de los tradicionales servicios, para demandar nuevos diseños arquitectónicos, vínculos con el espacio público y renovadas infraestructuras, como son las tecnologías de la información y la comunicación. Por ello, la cuarentena de la población evidenció la crisis de vivienda que atraviesa la región y también el vaciamiento del espacio público, que constriñó la interacción social y reconoció la necesidad de que el internet esté adicionalmente en el espacio doméstico y en el barrio (internet comunitario).

De allí que muchas actividades de la ciudad se trasladaran del mundo material hacia el virtual, cuestión que ya se venía prefigurando antes de la pandemia, pero con ella y con las políticas adoptadas, se generalizó. El auge de la tecnología significó un profundo cambio en el sistema de acumulación y evidentemente un gran impacto en los territorios urbanos. Hoy se vive la masificación del consumo de la teleeducación, telecomercio, teletrabajo, telegobierno, telesalud, telepolítica, telefútbol, teleguerra², actividades típicas de la vida urbana que

2. El caso de la guerra en Ucrania, se podría afirmar que se trata de la primera que se desarrolla en dos espacios convergentes: en el territorial y el remoto o virtual.

conducen a la mutación de los procesos de urbanización bajo la lógica de lo que podría denominarse como teleciudad; esto es, de un tránsito de la ciudad material (*urbs*) hacia otra de carácter virtual. Entonces, ¿de qué manera se expande la plataformización de las actividades básicas y de la vida cotidiana en los territorios urbanos?

En el último período se evidencia que la tecnologización de la vida urbana no ha sido solo de ciertos sectores como los de la educación, el trabajo o la salud, sino que también se ha expandido y difundido hacia otras actividades. En este caso, mediante el uso de las plataformas virtuales como son: Uber para transporte, Glovo con delivery, Airbnb de vivienda, Amazon como centro comercial, Waze para navegación y localización, y Zoom destinada a la comunicación, entre muchas otras, que han copado las actividades sociales y de consumo³.

En este contexto, ha tomado relevancia el debate respecto del trabajo, aunque generalmente asociado al desempleo, la informalidad y la precariedad. Así, las élites económicas han planteado que la única salida posible para superar la crisis proviene del fortalecimiento de la actividad económica formal, porque es la que, según este grupo, genera el mayor número de plazas de empleo. Para ello, plantean la reducción del tamaño del Estado, es decir, disminuir plazas de trabajo en el sector público y estimular la inversión centrada en el sector formal de la economía, desconociendo que la economía social y solidaria y las pymes son las que mayor empleo generan; según Cepal (2020), estas empresas dan empleo al 67 % del total de trabajadoras/es de la región.

En ese sentido, toma mucha fuerza el denominado *home office*, *crowdwork*, trabajo remoto, teletrabajo o *e-working*, que no solo modifica las relaciones entre el capital y la fuerza de trabajo, sino también los espacios donde se localiza, esto es, las ciudades. Así como, de las actividades vinculadas al consumo de bienes y servicios, alrededor de la educación remota, la salud electrónica, el comercio virtual, las conferencias telemáticas, que prácticamente bajo este contexto dominan el quehacer y la vida cotidiana en nuestras ciudades.

Con este artículo se hace una entrada exploratoria respecto a cómo opera y cómo operará la tecnología en las ciudades en estas nuevas condiciones históricas. Para el efecto, se plantea las siguientes preguntas estructurantes del artículo: ¿cómo cambia la relación del trabajo con el capital bajo estas nuevas condiciones?; ¿qué modificaciones pueden ocurrir en la estructura urbana con las plataformas tecnológicas integradas a la vida cotidiana? Para intentar absolver

3. En el caso de Cuba, sobresale la plataforma gubernamental *tuenvio.com* para la distribución de productos.

estas interrogantes, se usará la metáfora de la uberización, porque la plataforma de UBER ilustra claramente esta nueva modalidad laboral y de servicio⁴, así como lo fue en su momento Ford con el fordismo, originado en la Primera Revolución Industrial.

Elementos históricos: del fordismo a la uberización

Los procesos de urbanización han estado relacionados a los sistemas de producción y acumulación históricamente determinados, tal como se puede observar en la Tabla 2. Estas etapas sistematizan los procesos de transformación ocurridos, coyuntura por coyuntura, y permiten analizar cómo cada una de ellas corresponde a un tipo explícito de urbanización.

Tabla 2
Sistemas de producción y procesos de urbanización

1 ^{ra} Revolución	2 ^{da} Revolución	3 ^{ra} Revolución	4 ^{ta} Revolución
Siglo XVIII-XIX	Siglo XIX-XX	Siglo XX	Siglo XXI
Taylorismo	Fordismo	Posfordismo	Uberización
Racionalismo	Modernismo	Neoliberalismo	Globalismo
Campo-Ciudad	Ciudad nuclear	Sistema urbano	Teleciudad

Fuente: Elaboración propia

La Primera Revolución Industrial (fines del siglo XVIII hasta mediados del XIX) está relacionada a la transición de los procesos agrícolas a los procesos industriales. Uno de los inventos de mayor relevancia es la máquina a vapor (ícono del proceso), la cual tuvo la virtud de acumular energía por fuera de la fuente hídrica natural, que era hasta ese momento la base energética que movía la producción. Este hecho histórico de innovación permitió la desvinculación al sitio de producción en el campo, para vincular la producción y el consumo en un mismo espacio: la ciudad (Chaves, 2004).

Con esa transición se generan, al menos, algunos hechos históricos claves vinculados a la urbanización: el establecimiento de la contradicción entre el

4. Uber ofrece varios servicios como: Uber, UberEATS, UberAIR, UberPETS, UberGIRLS, UberVIP, UberPOOL, UberBLACK, UberXL y UberVAN.

campo y la ciudad, y el crecimiento acelerado de la población en territorios urbanos. En términos laborales, se produjo la especialización que introdujo el trabajo seriado, lo cual incrementó la productividad, advenimiento que fue concebido como taylorismo (Jurgens, Thomas & Knuth, 1993).

El nuevo momento, calificado como la Segunda Revolución Industrial (siglo XIX y XX), propio de la modernidad, introdujo el fenómeno de la producción en masa, característico de la división del trabajo. Es decir, la evolución de la fuente de energía de vapor a electricidad significó el auge del sector industrial en cuanto producción en cadena de montaje y de avances científicos y tecnológicos (Otero, 2011). En este caso, el sector automotriz, gracias a la invención del motor de explosión y a los neumáticos, con el vehículo Ford T de 1908 se constituyó el prototipo del sistema de manufacturación. Así, gracias a la mecanización de la fabricación masiva, la fuerza de trabajo se convirtió en una mercancía sujeta al capital, con lo que el valor de las partes excedió al valor del todo, dando lugar a la plusvalía o a la renta producida por el capital (Gil, 2019), lo que determinó que los medios de producción y la fuerza de trabajo se convirtieran en mercancías.

Este nuevo modelo de producción condujo a la formación de ciudades nucleares o centrales, incrementando los problemas ambientales (contaminación), la aparición de los suburbios y el desarrollo de los barrios diferenciados (expansión desordenada), que pretendieron regularse mediante el naciente paradigma de la planificación física (urbanismo). Bajo una idea de modernidad y progresismo, el urbanismo acompañado de herramientas de zonificación, por usos de suelo, tenía el objetivo de separar el lugar de trabajo con el de residencia, bajo el concepto de máquinas de habitar, que se fundamentan en la funcionalidad y eficiencia. Le Corbusier, uno de los principales arquitectos de la época, acuñó la frase “el éxito de la ciudad depende de su velocidad”, que se relaciona directamente a la importancia y evolución de artefactos de aceleración de estas dinámicas, como el vehículo automotor con respecto a la urbe.

La Tercera Revolución Industrial (siglo XX) se asocia con el posfordismo, que proviene del apareamiento de las nuevas tecnologías de la comunicación, vinculadas al internet (TIC), la automatización y la sociedad de la información y conocimiento (SIC). La tecnologización produjo redes de información y conexión global en tiempo real, inscrito en el principio de la especialización flexible y destinada a consumidores tipo (en línea) (Acevedo, Linares y Cachay, 2010). La estructura de producción se despliega en un ámbito global (empresas transnacionales), gracias a la lógica del ensamblaje en territorios diversos provenientes del fortalecimiento de las unidades administrativas centralizadas (*holdings*) con unidades de producción dispersas (terciarización, franquicia), gracias a la innovación tecnológica y a las modificaciones del trabajo, propio del capitalismo diferenciado (Pagura, 2010). De tal manera, el surgimiento del

monopolio tecnológico se concentra menos en la producción en masa y más en la continua y acelerada innovación de las generaciones especializadas.

De este modo, según Françoise Choay (1970), la industrialización de la sociedad condujo a una realidad básicamente urbana, sin que esta haya sabido ordenar sus ciudades, más aún cuando aparecieron nuevos y acelerados procesos con inéditas tecnologías de la comunicación e información. En nuestra región, la época de la industrialización tardía y una nueva revolución imponía una economía racionalista con procesos de fábrica y empresa en ciudades, además con infraestructuras, servicios y espacios que respondían a parámetros de eficiencia y costo-beneficio. En este contexto, se vive la transformación de la ciudad nuclear, con vínculos al campo y al *hinterland* (áreas metropolitanas) inscritas en territorios nacionales, hacia la formación de redes o sistemas urbanos comprendidos dentro de la definida ciudad global (Sassen, 1999).

En la actualidad, la civilización ha entrado de lleno en la denominada Cuarta Revolución Industrial (siglo XXI), con la robótica, la inteligencia artificial, el internet de las cosas y la tecnología 4G y 5G, relacionadas a una era digital. Al respecto, Uber, Airbnb, Google y Amazon aparecen como las empresas más representativas del proceso de transformación general que se vive, con la presencia de aplicaciones digitales, bajo la modalidad de plataformas tecnológicas. En este reducto, se configuran bases de datos procesados por algoritmos que generan la reducción de la distancia (sin distancia física) y del tiempo (real). Estas bases de datos en tiempo real y de acceso colectivo bajo la denominada inteligencia colectiva hacen que cada individuo sea un nodo o un *hub* de la red, porque simultáneamente entrega y recibe información dentro de varias redes interconectadas. Esta modalidad globaliza y privatiza el sentido del intercambio de bienes y servicios a través de plataformas, de acuerdo a la llamada, paradójicamente, economía colaborativa (Machancoses, 2019). Así, se configura de forma interactiva un mismo individuo con fases de productor y consumidor en un prosumidor.

En términos urbanos, se observan cambios sustanciales, provenientes, por un lado, de la existencia del sector terciario superior de la economía, que modifica sustancialmente las centralidades urbanas, bajo la modalidad de corredores urbanos (Carrión y Cepeda, 2021), y, por otro, gracias a la pandemia del COVID-19 se acelera la configuración de la teleciudad. Esto debido a la masificación de la tecnología y a su evolución global, afectando las relaciones comerciales, laborales, educativas, sanitarias, de gobierno e incluso de propiedad y de convivencia.

Este proceso de transformación histórica de la producción se sintetiza en cuatro modalidades: i) el taylorismo, con la integración de las fases del proceso productivo en la fábrica; ii) el fordismo, con la mecanización de la actividad laboral masiva en

la empresa; iii) el posfordismo, con la actividad productiva realizada en territorios distantes bajo la modalidad de la integración en la empresa transnacional, y iv) la uberización o plataformización, con el ensamble de plataformas tecnológicas (*apps*) en un solo dispositivo electrónico (smartphone, tablet, ordenador) inscrito en el corporativismo global.

La urbanización también transita desde su constitución inicial conformada por la contradicción campo y ciudad, para seguir con su consolidación con el formato de la ciudad nuclear o central, inscrita en el campo o el *hinterland*, y continuar con la formación de un sistema urbano entendido como ciudad global; para llegar al momento actual de la superabundancia tecnológica, expresada en las plataformas o *apps* que hacen prefigurar una teleciudad o una ciudad virtual.

La uberización de la economía

En esta sección, se analiza la conformación de la economía de plataformas, mal llamada economía colaborativa, que influye directamente en la organización y estructura espacial de las urbes. La uberización es el referente de los procesos de producción, intercambio y consumo que generan mercados de trabajo y de servicios, anclados en infraestructuras donde se produce el ensamble de múltiples aplicaciones; esto es, las plataformas digitales localizadas en el ciberespacio. Este fenómeno de plataformización es utilizado por las organizaciones empresariales para desarrollar estrategias que satisfagan sus intereses, a través de diversos programas que procesan información –con diversos sistemas operativos para proveer bienes, servicios y trabajos– provista por los propios usuarios y usuarias, para desarrollar algoritmos predictivos de inteligencia artificial bajo el modelo eufemísticamente llamado de economía colaborativa (gestión de lo ajeno) (Bernis y Guinsburg, 2019).

En su operatoria, se trata de un régimen económico sui géneris como es, por ejemplo, el servicio de transporte realizado por la plataforma UBER⁵, que no es propietaria de los vehículos que prestan el servicio y tampoco tiene una relación laboral con el conductor del mismo. Además, la persona que opera el vehículo es dueña del mismo y, como tal, establece un acuerdo con UBER para que explote su trabajo como conductor y su capital como propietario, pero no el capital de la plataforma. Es decir, el peso recae en el trabajador y no en el capital. El

5. Empresa de origen estadounidense; en marzo de 2020 contaba con 26.500 trabajadoras/es en 450 centros en todo el mundo; la paradoja resulta al considerar que únicamente en Ecuador existían en 2019, 20.000 socias/os conductores.

caso de Airbnb⁶ es similar: la plataforma carece de departamentos o casas de alquiler, tampoco realiza trabajos de mantenimiento y limpieza de los bienes inmobiliarios, y, sin embargo, las pone a disposición de su clientela. Con ello, claramente existe una sumisión de los trabajadores/as-propietarios/as a la lógica algorítmica, monopolizada por las aplicaciones, que buscan hacer uso intensivo de bienes o recursos subutilizados. Entonces, los conductores/as-propietarios/as no tienen derechos laborales ni salariales, debido a que prestan un servicio a una plataforma que los cataloga como socios/as o colaboradores/as, fenómeno que toma lugar en todos los ámbitos de la vida.

El COVID-19 aceleró y transformó estas tendencias, siendo el comercio electrónico un ámbito privilegiado del proceso⁷. Uber Eats, Globo, Rappi y otras plataformas de *delivery* establecen un sistema precario de trabajo con bajas comisiones económicas, malas condiciones laborales, jornadas extenuantes y alto riesgo de accidentes y asaltos⁸. Por ello, se empezó a generalizar las huelgas y reclamos por mejores condiciones de trabajo, así como por la regularización de las plataformas. Adicionalmente, la tecnologización de este y otros sectores ha provocado que se empiece a utilizar la inteligencia artificial (drones y robots), por lo que se llegaría a prescindir de las y los operarios, socios o colaboradores, transformando drásticamente la mano de obra y la condición laboral.

Si bien las grandes plataformas han sido las mayores ganadoras del *boom* del comercio electrónico en esta época de la pandemia, no se puede descartar lo ocurrido con los pequeños emprendimientos y comercios de barrio. Estas pequeñas, medianas o informales empresas han previsto la necesidad de innovarse, tomando estas referencias para incorporar o adaptar herramientas tecnológicas que satisfagan la demanda de las y los consumidores cercanos, utilizando el sistema de grupos de chats que brinda WhatsApp o las aplicaciones gremiales que permiten prestar varios servicios en condiciones de cercanía al consumidor (el barrio).

6. Empresa de alquiler norteamericana, hasta mayo de 2020 con 7.500 trabajadoras/es a nivel mundial en 30 países con “anfitriones socios”. En Ecuador, a enero de 2020, existían 21.000 espacios disponibles para alquiler en todo el país.

7. En América Latina, durante el segundo y primer trimestre de 2020, se puede constatar un aumento del 324 % del teletrabajo, un 157 % de *e-commerce* y, finalmente, un 62 % de educación en línea (Cepal, 2020).

8. En Ecuador, el uso de plataformas de servicio aumentó entre mayo a junio en 18 %, específicamente la cantidad de repartidoras/es en Glovo pasa de 1.500 a 2.500, con una facturación del 215 % en relación a 2019. En Rappi, pasaron de 1.500 a 3.500 repartidoras/es (El Comercio, 2020).

Se trata de un fenómeno que venía prefigurándose, pero que el coronavirus consolida y proyecta con una estructura económica flexible, sostenida en plataformas, que no invierte en bienes (taxis, viviendas, fábricas, comercios), pero sí usufructúa de ellos, sometiéndolos en sus dinámicas. En este nuevo orden económico, el consumo es impuesto por la oferta, como el pequeño capital y la fuerza de trabajo son colocados en el papel de colaboradores, lo cual los exime del reconocimiento de derechos laborales y del pago de impuestos (evasión fiscal). Esta economía colaborativa, de tendencias neoliberales, inscrita en las plataformas, evade las normas legales para obtener mayor ventaja y eficiencia económica o, en su defecto, hacer un uso intensivo de bienes o recursos subutilizados –propiedad de terceros–, como también de la fuerza industrial de reserva, que no tiene relación de dependencia al capital.

Las plataformas pierden su sentido de economía circular y se vuelve espiral. Así es como Uber nace de la idea de que una persona en su trayecto a su lugar de destino puede recoger más pasajeros en su auto y aprovechar el viaje para obtener un ingreso extra y rentabilizar mejor el bien; esto establece la colaboración entre el conductor, el vehículo y el cliente. De igual manera, si una persona tiene una vivienda que solo usa en determinado tiempo, puede rentarla en los períodos grises para obtener ingresos extras, que pueden ser compartidos con Airbnb; esto es, nuevamente, colaborativo. En ambos casos, para la persona propietaria del vehículo o del departamento, esta actividad se vuelve su principal ingreso, con lo cual el tiempo marginal pasa a convertirse en tiempo completo, invirtiendo más material y recursos, entrando en una dependencia crónica hacia las plataformas, camufladas en el sentido de emprendimiento cooperado con supuestos empresarios autónomos. De allí que, según Gil (2019), la economía colaborativa origina un proceso en que el capital coloniza la vida y mercantiliza las actividades básicas y vitales, generando una espiral de acumulación, acompañada de las peores situaciones laborales⁹, conducentes a la acumulación de miseria.

Cabe mencionar que incluso las actividades de ocio y entretenimiento están siendo cooptadas con la multiplataformas, por ejemplo Fortnite, donde jugadores de distintos lugares del mundo interactúan en simultáneo y de forma concertada. En reuniones formales o informales también están Zoom, Google Meet, Blackboard, entre otras, que han transformado el sentido del espacio público y doméstico con el traslado de lugares, incluso para bodas, graduaciones, reuniones familiares y cumpleaños, es decir, los espacios de celebración hacia el mundo virtual.

9. El trabajo remoto produce menos movilidad, baja interacción social, deslocalización de la producción y el pago de los servicios por el propio trabajador.

Lo mismo ocurre con respecto a talleres, convenciones, seminarios, conversatorios y congresos que se realizaban en centros de convenciones, ahora deberán reinventarse o desaparecer. Lo paradójico de todo esto es que este nuevo espacio público se despliega en una plataforma de dominio privado, localizada en el ciberespacio.

Las plataformas tecnológicas construyen una red de prestación de servicios con una base de datos de uso colectivo, para finalmente otorgar el servicio a trabajadoras/es y consumidoras/es, principalmente autónomos. Esto genera el contacto e interacción social a escala superior y distinta a la tradicional físico material, pero además, plataformiza la precariedad laboral y la intensifica.

Ciudades de plataforma

El auge de estas plataformas ha significado un nuevo modelo de negocio, trabajo y economía, que puede ser comprendido como de uberización, sustentado en la descentralización productiva y en la flexibilización laboral a nivel global (Todolí, 2015). Su consecuencia inmediata está también en el mundo material, esto es, el espacio donde se proyecta, configurando nuevas brechas de segregación y precariedad, con inéditas formas de configuración espacial en los centros de concentración y densificación de población, como son las ciudades.

Históricamente, el fenómeno de la localización de las sociedades ha transitado desde la época del nomadismo –donde las actividades vitales eran itinerantes– hacia el sedentarismo en el Neolítico, cuando la población se afincaba en un lugar, al cual se lo consideraba propio, porque le otorgaba una sensación de pertenencia. De allí en más, se ha dado el paso del campo (hacienda, plantación) a la ciudad (fábrica, empresa, corporación), gracias a la Revolución Industrial, y hoy, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación al ciberespacio, propias de las plataformas digitales, debido a la Cuarta Revolución Industrial. Este proceso de transformación se verifica, según Castells (1974), con el tránsito del espacio de los lugares al de los flujos, cuestión que se acrecienta con las políticas de reclusión en el mundo doméstico por el COVID-19. Desde este momento, se acelera, potencia y masifica el uso de las tecnologías de la comunicación, presión que estimula la acumulación y el desarrollo del sector.

La urbe cambia y se transforma, revelándose como el ensamble simultáneo de tres aproximaciones históricas: i) la ciudad físico material, entendida a partir del sentido de la *urbs*, esto es, del espacio público (Borja, 2011) y de las infraestructuras que son su base material (Pírez, 2016); ii) la ciudad de los imaginarios urbanos (Silva, 2000), relacionada a la percepción e imaginación y a la forma que se habita y produce (*civitas*), y iii) la teleciudad, conformada por el acelerado

desplazamiento de la vida física ciudadina hacia el ámbito de la tecnología, que ha terminado por invadirla (Rodríguez y Sugranyes, 2020).

Si las infraestructuras son la base material de la ciudad, entonces la telemática la modifica sustancialmente a través de los servicios que presta. Claramente expresan una nueva articulación del ciberespacio (software) con su contraparte material (hardware) en el domicilio y las centralidades convertidas en los nodos de articulación global, evidenciando que no se desterritorializa del todo, sino que se define una nueva articulación del espacio virtual –interfaz neuronal– con el material –la bóveda¹⁰.

En la teoría del valor de Marx, la relación trabajo-tiempo es central, tanto que el tiempo define el valor del trabajo, cuestión que también ocurre en la relación con el espacio, porque desde las revoluciones tecnológicas han estado directamente imbricados. En este último siglo, las ciudades se llenaron de tecnología, buscando no solo el mejor aprovechamiento de recursos, sino generando sistemas globales de intercambio de información, propios de la sociedad del conocimiento, construyendo *big data* (memoria) y operando en redes (conectividad), que reducen el tiempo (instantaneidad) y la distancia (velocidad).

Por eso, la teleciudad es simultáneamente velocidad, memoria y conectividad, muy similar a lo que es un dispositivo informático (computadora, smartphone, tablet). De allí que, inicialmente, esta imbricación cause cierta perplejidad, debates e investigación que han conducido –por lo pronto– a una denominación plural del fenómeno, donde sobresalen las siguientes: ciudad inteligente, ciudades conectadas, ciudades en tiempo real, ciudades del conocimiento, ciudad innovadora, ciudades digitales. Estas denominaciones tienen un común denominador: el vínculo con las nuevas tecnologías de la comunicación, aunque cada una de ellas haga referencias parciales al fenómeno o simplemente le añada una cualidad adicional a la ciudad existente.

El concepto teleciudad comprende a la nueva realidad urbana y abarca el conjunto de las actividades urbanas que se despliegan en las plataformas multiuso, que son altamente flexibles y dúctiles. Allí se ubican los servicios de educación, gobierno, salud, trabajo, industria, comercio, administración, movilidad, agricultura y política, entre muchas otras actividades. Todo este proceso produce una reorganización espacial de las ciudades, a partir del trabajo especializado y calificado.

10. Metáfora salida del robo del siglo: antes se debía entrar a la bóveda del banco y ahora al cerebro de la computadora.

Los cambios en la localización de las actividades urbanas produjeron una reducción notable de la población y del espacio físico de las centralidades urbanas, como también acentuaron su funcionalidad, convirtiéndose en los puntos físicos del comando del proceso remoto general. Es decir, centralidades urbanas más pequeñas convertidas en la base física de las tres modificaciones interrelacionadas de localización:

- Relocalización de las actividades principales de producción y consumo de bienes, servicios y trabajo, que se desarrollaban exclusivamente en el mundo físico-material y que ahora migran hacia el mundo digital o virtual. Es decir, un traslado de las actividades laborales y de servicios de sus lugares habituales –oficina, escuela, tienda– (mundo público) hacia los domicilios (mundo privado), con lo cual la esfera telemática se acrecienta¹¹. En otras palabras, con la reclusión de las y los empleados, obreros, estudiantes, consumidores en sus domicilios, las actividades no se detienen, sino que se reubican en cualquier lugar y en cualquier momento; esto es, cambian el tiempo (real) y el espacio (sin distancia).
- Deslocalización del trabajo y los servicios de zonas urbanas tradicionales hacia otras ciudades o periferias de regiones urbanas, porque las plataformas digitales pueden reubicar físicamente las actividades –laborales o de servicios– en lugares distintos a los espacios donde residen los trabajadores/as o los consumidores/as. Lo que produce un proceso de desurbanización, con el crecimiento de la vida suburbana, gracias a plataformas remotas, que desdoblan y desincentivan la vida urbana en zonas centrales y empiezan a provocar una desinversión en los grandes edificios¹². La deslocalización del trabajo también transforma la necesidad de densificar las oficinas en los centros de negocios de las urbes, y cambiar a zonas equipadas con los servicios necesarios en toda la ciudad. El capital se centraliza y el trabajo se deslocaliza; con el COVID-19 este fenómeno se aceleró, por el significado de la densidad y la distancia.
- Alocalización¹³ del conjunto de las actividades, debido a que la competitividad del trabajo se complejiza, se contrata mano de obra calificada desde cualquier lugar del mundo teniendo en cuenta el lugar más barato e igualmente competente, lo cual en muchos casos depende de la economía

11. “El trabajo remoto al menos una vez por semana ha crecido un 400% desde 2010” (Businesswire, 2020).

12. “Londres la mitad de las constructoras piensan reducir sus proyectos ante una previsible caída del 20-30% de las tasas de ocupación de oficinas” (*Política Exterior*, 2020).

13. Palabra compuesta, “A” prefijo negación o carencia y localización.

de cada lugar. Así, varios servicios pierden su localidad debido a su carácter global, con ofertas producidas en cualquier lugar, pero comercializadas por plataformas con un único requerimiento de pago electrónico (tarjeta, pagos electrónicos).

En la era del fordismo, la constante y acelerada movilidad significó un auge del sector automotriz y, por lo tanto, el crecimiento acelerado de las ciudades, mientras que en la actualidad la necesidad de movilidad se reduce, pero aumenta la conectividad. Adicionalmente, en el fordismo, el modelo de producción aumentó el ejército de trabajadoras/es localizados en las cercanías de las zonas industriales y periféricas, cuando ahora significa la precarización y el aumento del ejército de reserva, localizado en cualquier lugar.

Construir una sociedad de conocimiento vinculada a las nuevas formas de acumulación de capital interpela directamente a las ciudades, mediante cuestionamientos a la solvencia de las infraestructuras físicas y digitales, así como a las nuevas desigualdades urbanas vinculadas a las tecnologías y a las economías digitales. Hasta la década de los años ochenta del siglo pasado, las desigualdades se construyeron sobre una base jurídica dual, entre lo legal e ilegal o formal e informal; posteriormente, en lo que va de este siglo, con el peso de la economía neoliberal, se estructura sobre la base de la soberanía del consumidor/a que surge en el marco de la oferta y demanda. Ahora, además, se incrementa a través de las brechas tecnológicas que provienen de un fenómeno altamente diferenciador del acceso al internet, a la energía eléctrica, a la computadora, a los saberes, volviéndose sociedades vulnerables e informales, por la uberización de la economía (Sierra, 2017; Vives, 2017)¹⁴.

Pero no solo se introducen nuevos factores de desigualdad, sino también transformaciones en el orden ciudadano, en tanto actúan sobre la psicología del comportamiento y de las actitudes sociales, comerciales, laborales y políticas; repercutiendo en el ámbito de los imaginarios urbanos. Para el efecto, se utilizan los algoritmos, procesados (*big data*) por aplicaciones y plataformas (inteligencia artificial). Así, Waze o Google Maps, con la información personal que provee inconscientemente el propio usuario/a, son capaces de procesar el rumbo más corto y menos congestionado al destino previsto, cambiando simultáneamente la percepción del espacio público de la ciudad. Más lejos

14. A pesar de que el 67 % de la población está conectada a internet, según Cepal, se estima que alrededor de 21,3 % de la población de América Latina tiene la posibilidad de teletrabajar en contraposición con el 40 % de Estados Unidos y Europa. En teleeducación, un promedio de 46 % de niños y niñas en nivel primario de educación no tienen acceso a internet (Cepal, 2020).

aún, Cambridge Analítica utilizó en las campañas políticas de EE. UU. (2016) información confidencial provista a las plataformas Facebook y Whatsapp por sus usuarios/as, para segmentar los mercados en audiencias publicitarias y después enviar ofertas políticas, interfiriendo en las decisiones individuales de la población; lo mismo ocurrió con Brexit en Gran Bretaña (2016) y Brasil (2018).

Estos son unos pocos ejemplos de lo que ocurre cuando cotidianamente proveemos datos personales, de trabajo o pequeño capital de forma inconsciente, que no solo aportan a la economía de plataforma, sino que afecta a los comportamientos de la población, para convertirse en fuente de vigilancia y observación de todo lo que ocurre en los territorios, bajo una dinámica de ciudad panóptico. Es decir, con la información personal y confidencial que la sociedad provee mientras vive en la teleciudad, cambian y modifican la estructura y organización de las urbes y su gente.

Conclusiones

América Latina tuvo un proceso de urbanización sin fin, que le condujo a ser el continente más urbanizado, pero desigual del mundo. Las ciudades crecieron en población y el número de las mismas se multiplicó. Hoy, los flujos migratorios campo-ciudad se han cerrado, mientras se fortalecen los urbanos-urbanos (internacionales) y los desplazamientos hacia las periferias de las ciudades. Si ello es así, ¿no estaremos a las puertas del fin de la urbanización?, más aún, si ahora, con el peso adquirido por el mundo remoto, el espacio adquiere otra connotación.

En la misma línea de reflexión: si la ciudad es un fenómeno histórico, que cambia todo el tiempo, es factible encontrar momentos donde se acelera e incluso se transforma drásticamente, como ocurre en la actualidad. La Cuarta Revolución Industrial y la pandemia del COVID-19 provocan múltiples debates técnicos, teóricos y políticos que dan lugar a pensar que una nueva ciudad emerge, más allá de los límites y los paradigmas tradicionales.

La presencia de una inédita infraestructura de carácter remoto –las plataformas– se convierte en el gran soporte y base de la nueva ciudad que se avizora. A ello, debe añadirse el peso que adquiere la eufemísticamente denominada economía colaborativa que articula, por un lado, la información proporcionada por la población y procesada por algoritmos que determinan sus comportamientos sociales, y, por otro, al productor/a y al consumidor/a bajo una misma figura. En este contexto, nuevas desigualdades urbanas aparecen, deducidas de las brechas tecnológicas, así como de esta economía que precariza aún más la vida urbana de los sectores mayoritarios de la población.

El paso de una ciudad material a una teleciudad, inscrita en un sistema global de interconexión, se presenta como un reto más de las políticas urbanas actuales. ¿Cómo hacer política y planificación urbana desde un gobierno local cuando el grueso de las actividades más significativas se ubica en el ciberespacio, es global y de carácter privado? ¿De qué forma se pueden regular los mercados poco transparentes de algoritmos e información, así como las relaciones laborales tipo socio-colaborador que se instrumentan desde una plataforma líquida? ¿Es factible reducir la evasión tributaria cuando las relaciones de todo tipo son espurias o se hacen en el “exterior”? ¿Cómo definir políticas urbanas integrales a partir de los fragmentos provenientes de una inteligencia artificial adscrita a un sistema global de interconexión?

Por lo tanto, la aparente paralización de las ciudades en estos últimos años no fue total, pero sí bastante desigual, gracias a los cambios que la tecnología está introduciendo en nuestras ciudades, como la profundización de la precarización laboral, la informalidad y las brechas de acceso tecnológico que aumentan la inequidad y transforman los territorios. El gran cambio pospandémico lo sentiremos principalmente en el ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación, información y de la economía, hoy manejadas por las aplicaciones ubicadas en las plataformas globales, localizadas en el ciberespacio. Además, las nuevas y constantes dinámicas de consumo producen nuevos territorios urbanos.

Referencias

- Acevedo, A.; Linares, C. y Cachay, O. (2010). “La economía y la sociedad del conocimiento. Hacia la tercera revolución: la información”. *Revista de la Facultad de Ingeniería Industrial* (pp. 9-20). Lima.
- Arias, K.; Carillo, P. y Torres, J. (2020). *Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bernis, M. y Guinsburg, N. (2019). *De la flexibilización a la plataformización: el desafío de repensar el trabajo en la economía GIG*. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Borja, J. (2011). “Espacio público y derecho a la ciudad”. *Viento Sur* (pp. 39-49). Madrid.
- Businesswire (23 de junio de 2020). “GetApp presenta los resultados del estudio de tendencias sobre personal, que revela los cambios en el trabajo remoto, la privacidad y las percepciones de las pymes sobre la inteligencia artificial”. Recuperado de: <https://www.businesswire.com/news/home/20200123005630/es/>.

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Marsilio Editori.

Cepal (2020). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*. Santiago de Chile: Cepal.

Chaves, J. (2004). "Desarrollo Tecnológico en la Primera Revolución Industrial". *Revista de Historia* (pp. 93-109). Badajoz.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). "Acerca de Microempresas y Pymes". Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/temas/pymes/acerca-microempresas-pymes>.

Gil, J. (2019). "Redistribución económica y precariedad. El caso de los anfitriones de Airbnb". *Revista de pensament i anàlisi* (pp. 92-113). Castellón de la Plana.

Jurgens, U.; Thomas, M. y Knuth, D. (1993). *Breakin from taylorism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levín, P. (1997). *El capital tecnológico*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Machancoses, E. (2019). "Economía colaborativa versus 'Uberización'". *La Causa Laboral* (pp. 1-12). Valencia.

Martínez, R.; Palma, A. y Velásquez, A. (2020). *Revolución tecnológica e inclusión social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Otero, M. C. (2011). "El Taylorismo, un enfoque global". *Revista EPISTEME* (pp. 29-34). San Juan de Pasto.

Pagura, N. (2010). "La teoría del valor-trabajo y la cuestión de su validez en el marco del llamado 'posfordismo'". *Trabajo y sociedad* (pp.55-69). Santiago del Estero.

Pírez, P. (2016). "Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana" // "The Heterogeneous Production and Consumption formsof Latin American Urbanization". *Revista del Área de Estudios Urbanos* (pp. 6, 131-167). Buenos Aires.

Política Exterior (19 de junio de 2020). Recuperado el 19 de junio de 2020 de: <https://www.politicaexterior.com/el-eterno-renacimiento-de-las-ciudades/>.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2020). "Quédate en casa y el Derecho a la vivienda". *Crítica Urbana* (pp. 29-32). Galicia.

Sassen, S. (1999). *La Ciudad Global: Introducción a un concepto*. Buenos Aires: Eudeba.

Sierra, E. (2017). *Teletrabajo, Uberización y Robotización del Trabajo: Propuesta para un derecho del trabajo consistente*. Sevilla: IDEIDES.

Silva, A. (2000). *Imaginarios Urbanos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Todolí, A. (2015). *El impacto de la Uber Economy en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo*. Valencia: IUSLabor.

Vives, M. (2017). "Economía colaborativa y uberización de la economía: Francia como ejemplo para el caso del transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo". En: *La regulación del transporte colaborativo* (pp. 365-384). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

Hacer ciudad y el inminente conflicto para la sustentabilidad

Stephanie Weiss Müller¹

“Las urbanizaciones son un motor de transformación de aspectos sociales y ecológicos, son el principal motor de transformación socioecológica en el mundo”.

Carlos Revilla H., 2021

el presente texto tiene por objetivo ahondar en la problemática “ambiental”, desde y en lo urbano en el país, reflexión que día a día toma mayor relevancia en la planificación territorial. Partimos por reconocer que actualmente el conflicto para la sustentabilidad está vigente en lo urbano como lo rural, por las rápidas y preocupantes afectaciones provocadas por cambio de usos de suelos, quemadas, incendios forestales, exploración y extracción de hidrocarburos, actividad minera, entre otras causas. A pesar del acelerado proceso de urbanización que se evidencia en el país, la principal fuente de emisiones de Gases de Efecto Invernadero continúa siendo el cambio de uso de suelo, asociado al crecimiento de la frontera agrícola.

No solo estamos en un contexto de pandemia que nos hace pausar y repensar los territorios y su planificación, sino también en un momento casi de no retorno ante los ya devastadores y evidentes impactos del Cambio Climático. El reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático AR6², publicado el 2021, concluyó los siguientes puntos principales: 1) la crisis climática está siendo causada de manera inequívoca por la actividad humana; 2) el Cambio Climático está afectando a todas las regiones a nivel mundial; 3) no se

-
1. Ingeniera Ambiental con maestrías en Estudios Latinoamericanos y en Seguridad Ambiental, Paz, y Cambio Climático. Investigadora asociada del Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo (CIAU) de la Universidad Privada Boliviana (UPB). Correo: stephanieweiss@upb.edu ; steph.weiss@gmail.com
 2. La contribución del Grupo de Trabajo I al Sexto Informe de Evaluación aborda la comprensión física más actualizada del sistema climático y del cambio climático.

van a poder cumplir las metas del Acuerdo de París, a no ser que se reduzcan las emisiones de Gases de Efecto Invernadero de forma profunda, y 4) los impactos directos del Cambio Climático van a empeorar a medida que la temperatura global aumente. Estas conclusiones no sorprenden, ya que en esencia reflejan los mismos mensajes clave que contenía el reporte de 1988, pero sí brindan evidencia con mayor sensibilidad.

En este contexto, la población urbana ha ido aumentando a nivel mundial desde 751 millones en 1950 a 4.200 millones en 2018. Según un informe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas al 2018, 55 % de las personas en el mundo vivía ya en ciudades y prevé que el 68 % de la población vivirá en zonas urbanas de cara a 2050. Al 2019, un 8 % de la población mundial vivía en Latinoamérica y el Caribe (650 millones).³ En el caso particular de Bolivia, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 mostró a Bolivia con el 70 % de la población viviendo en ciudades y el 46 % de la población nacional concentrada en las tres regiones metropolitanas. En Bolivia, se evidenció un proceso más lento de urbanización que en el resto de países en la región de América Latina y el Caribe, manteniéndose como un país mayoritariamente rural, con pocos avances en materia de industrialización; fenómeno que influenció en el tamaño y escala de las metrópolis en Bolivia, que no llegaron a tener la escala de otras megaciudades latinoamericanas (Torrice, 2017).

Sin embargo, la proyección de la población nacional desagregada urbana y rural realizada por ONU-Habitat nos muestra que al 2050 Bolivia podría llegar a tener una población de aproximadamente 14 millones, de los que 12 millones estarían viviendo en áreas urbanas.

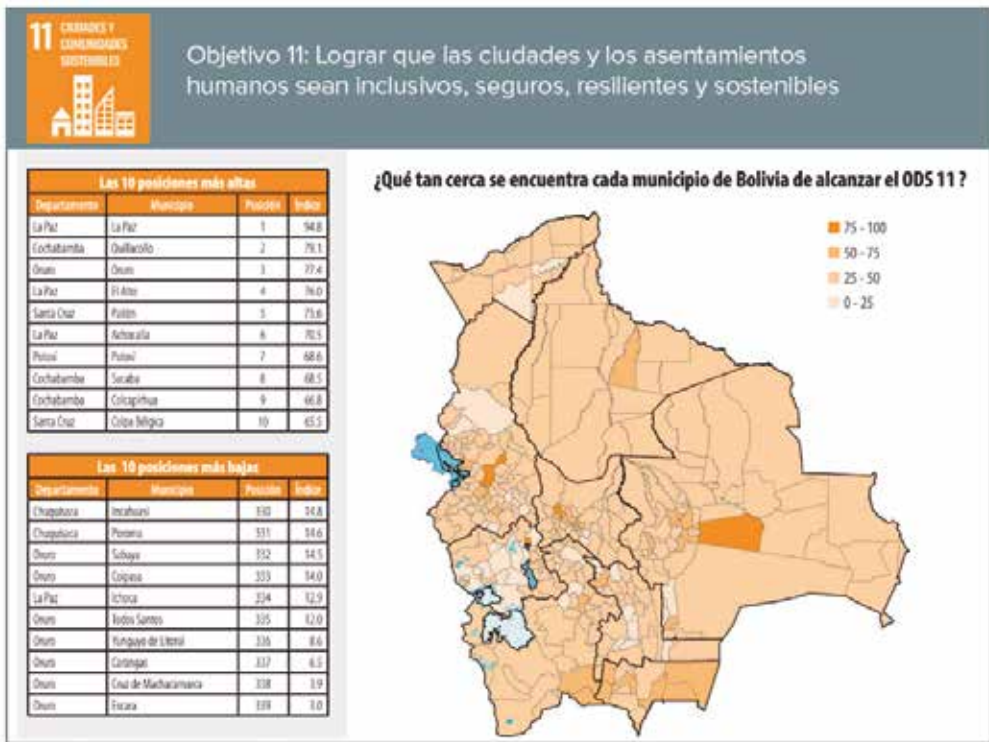
Objetivos de Desarrollo Sostenible y lo urbano en Bolivia

En el contexto de estos procesos históricos de crecimiento poblacional rápido, altamente impactante y los cambios socioambientales a nivel mundial, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los que uno es específico (ODS 11) para trabajar con ciudades y comunidades. Con un abordaje transversal de sustentabilidad incorpora indicadores como “la proporción de residuos sólidos urbanos recolectados regularmente y con disposición final adecuada”; la “adopción y aplicación de estrategias locales de reducción de riesgo de desastres”; la “protección, preservación y conservación de patrimonio natural”, entre otros. El Atlas

3. Dato recuperado el 2 de octubre de 2021 de: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_PressRelease_ES.pdf.

Municipal de los ODS para Bolivia desagregó los hallazgos para cada ODS para el país. En la Figura 1 se muestran los valores calculados para el ODS 11. Si bien se tienen municipios como La Paz con un índice de 94.8, se puede evidenciar a simple vista que el país se encuentra considerablemente lejos de lograr alcanzar el Objetivo 11 (Anderson et al., 2020).

Figura 1
Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y los avances municipales en Bolivia



Fuente: Andersen et al. (2020)

Lote en venta

La conservación y preservación de espacios con alto valor natural (áreas protegidas) se ve limitada por avasallamientos, ocupación espontánea y expansión descontrolada: los niveles de contaminación son altos, y la respuesta de la población, a través de la cultura ciudadana y educación ambiental, es incipiente. (GAML, PTDI 2016-2020: 36)

El fenómeno de loteamiento que vive el país está generando bolsones de pobreza que vienen de la mano de una enorme afectación ambiental y el ahondamiento de desigualdades espaciales, mientras disminuye aún más la bajísima densidad⁴ poblacional que se refleja en una baja eficiencia del uso del suelo (crecimiento de la mancha urbana horizontal, en relación al crecimiento de la población). Si bien se discute que estrategias de densificación en grandes ciudades a nivel mundial han ido en detrimento de la calidad ambiental, en Bolivia, el fenómeno generalizado de baja densidad no estaría aportando a un proceso que precautele el equilibrio de funciones ambientales. Con estas advertencias en mente, el fenómeno de hacer ciudad en Bolivia debe considerar el generar estrategias diferenciadas de densificación con relación a las categorías de uso de suelo, con el objetivo de hacer frente a la baja densidad. Como externalidades de este rápido, desenfrenado e innecesario crecimiento horizontal se evidencia en varias ciudades, como es ejemplo Achocalla, una alarmante pérdida rápida del paisaje y patrimonio natural. Este fenómeno también lo podemos ver en zonas con conflictos de límites, como se puede ver en las fotografías siguientes.

Figura 2

Cambios del paisaje natural y loteamiento, áreas con conflicto de límites entre el GAM La Paz y Palca



Fuente: Fotografía, Stephanie Weiss (2022)

4. 5.375 hab./km² era la densidad poblacional en las manchas urbanas de las 20 ciudades más pobladas de Bolivia, al 2012.

En Porongo - Santa Cruz, las áreas críticas para las fuentes de agua subterránea y el que se denomina regionalmente como el “pulmón de la región” se encuentran en vulnerabilidad continua; en el municipio de Viacha, no se cuenta con áreas protegidas reconocidas, pero sí con áreas críticas a ser conservadas como bofedales y zonas inundables afectados por procesos de urbanización; en Oruro, casas no habitadas, escombros y material de construcción advierten de procesos de ocupación del suelo a la entrada de la ciudad, inclusive en zonas naturalmente inundables (Figura 3).

Figura 3
Asentamientos en las afueras de la ciudad, Oruro



Fuente: Fotografía, Stephanie Weiss (2021)

Áreas protegidas nacionales, departamentales y municipales se encuentran amenazadas por crecimientos descontrolados de las manchas urbanas. En varios municipios se han perdido, y se continúan perdiendo, extensas superficies de suelo con uso o potencial agrícola, tan relevantes para los sistemas alimentarios integrales precarios. Como Carmen Ledo (2020: 122) plantea para Cochabamba:

El explosivo crecimiento de la ciudad se ha dado, por lo general, en un marco de espontaneidad, desorden e imprevisión. La progresiva expansión del área urbana sobre zonas anteriormente agrícolas crea problemas importantes para el planeamiento urbano.

Las actuales lógicas y permisividades en relación con la ocupación del suelo están atentando en contra del equilibrio de las funciones ambientales. Ejemplos de esto son los tres casos siguientes. En Tarija, preocupa la afectación del crecimiento de la mancha urbana sobre la franja de amortiguamiento de la Reserva del Sama, que es la principal fuente de agua para los cuatro municipios del Valle Central de Tarija.

En Cochabamba, Centellas-Levy (2021) realizó un análisis histórico de los patrones de la temperatura superficial en la región metropolitana y su relación con la presencia de cobertura vegetal, tomando a 1990 como año inicial. Los resultados del estudio mostraron que tanto las zonas con vegetación como las que no la tienen han experimentado un calentamiento progresivo entre 1990 y 2020, pero las zonas con vegetación han demostrado contribuir a la regulación de la temperatura a diferentes escalas, ya que las más extensas, densas y uniformemente distribuidas muestran temperaturas en promedio más bajas, tasas de calentamiento más pequeñas y un amplio efecto de enfriamiento, en comparación a las zonas de vegetación moderada o pobre, o distribuidas irregularmente, que muestran temperaturas promedio más altas, tasas de calentamiento más elevadas y poco o nulo efecto de enfriamiento. A pesar de eso, el promedio de cobertura verde medido el 2019, en las manchas urbanas de las 20 ciudades con mayor población (al censo 2012) en el país, era de 7,9 m²/hab., muy por debajo de los 15 m²/hab. recomendados en términos de calidad de vida (ONU-Habitat, 2021b).

El ejemplo final es el caso de Santa Cruz, donde se estima que el 60 % de los aproximadamente 450 barrios de la ciudad se han formado a través del loteamiento y solo el 40 % ha surgido previa planificación urbana. Uno de los casos de más reciente actualidad es el del Urubó, un conjunto de urbanizaciones que se extienden con una densidad aproximada de 29 habitantes por hectárea, abriéndose paso por medio de un acelerado e intenso cambio de uso de suelo que impacta las reservas hídricas subterráneas, tanto en calidad como cantidad (ONU-Habitat, 2021a).

Normativas, competencias, conservación y conflictos de interés

Se evidencia una fragmentación social en relación a la percepción sobre la normativa ambiental, su utilidad y grado de cumplimiento. Por un lado, hay sectores sociales ejerciendo presión para derogar leyes y resoluciones municipales, departamentales y nacionales, que tienen como principal objetivo el conservar funciones ambientales, la biodiversidad y fuentes de agua para comunidades y ciudades. Un ejemplo de esto sucede en Tarija, donde se evidencian fuertes presiones de grupos que exigen derogar las leyes 252, Ley marco para la creación

de áreas protegidas; 100, que regula el movimiento de tierras en el municipio de Tarija, y la Resolución Administrativa 031/2010 que regula el ordenamiento territorial del municipio de Tarija.

Al mismo tiempo, existe una gran masa de personas que son parte de grupos activistas en el país, que impulsan campañas de limpieza, censan y monitorean arbolado urbano, y buscan incidir en el cumplimiento y creación de políticas públicas de conservación, mitigación y adaptación al cambio climático, entre varias otras iniciativas ciudadanas. Ante esta pluralidad de posiciones, las variables más importantes se convierten en la voluntad política, el presupuesto (en cantidad y eficiente manejo) y la capacidad técnica-institucional para ejecutar acciones que mejoren la condición de sustentabilidad en los territorios, desde los diferentes niveles del Estado. Una revisión de Planes Territoriales de Desarrollo Integral (2016-2020) de las capitales departamentales, a excepción de Oruro y El Alto, indicaron que la mayoría incorpora en su planificación consideraciones de calidad ambiental, atribuyendo recursos económicos que varían entre el 0,07 % del presupuesto total (La Paz) y el 0,81 % (Cochabamba). Solamente los municipios de Santa Cruz y Tarija consideraron en su planificación y presupuesto la implementación de acciones de restauración y rehabilitación de suelos y espacios degradados, asignándole recursos que suponen el 0,001 % y el 0,06 % sobre el presupuesto quinquenal respectivamente (ONU-Habitat, 2021a).

La Constitución Política del Estado reconoce que un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado es el derecho de toda persona, nación y pueblo indígena originario campesino (art. 30 y art. 33). Al mismo tiempo, el cuidado y protección del medioambiente es un deber de todos los bolivianos y bolivianas y una obligación de toda organización económica (art. 108). En materia de medioambiente, la política y el régimen de medioambiente, biodiversidad y forestal están previstos desde competencias nacionales (privativa y exclusivas), mientras que las regulaciones y acciones públicas relativas a su preservación están asignadas prioritariamente a los niveles de gobierno subnacionales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional Plurinacional aceptó la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan también emitir sus propias políticas de protección del medioambiente. El desarrollo de la competencia exclusiva central de régimen general de biodiversidad y medioambiente en la Ley Marco de Autonomías encarga a este nivel también la emisión y ejecución de políticas de gestión ambiental, regímenes de evaluación de impacto ambiental y control de calidad ambiental y política de cambio climático. La Constitución contiene un solapamiento competencial sobre la preservación, conservación y protección del medioambiente que se asigna de forma concurrente al mismo tiempo que se asigna una competencia exclusiva al nivel de GAM (ONU-Habitat, 2021a).

La concurrencia de competencias para la gestión de los recursos hídricos, los residuos sólidos y las áreas protegidas, entre otros, se agrava en los complejos escenarios territoriales actuales. Nos encontramos en una situación de incumplimiento colectivo de las normativas vigentes. Por ejemplo, con asentamientos en inmediaciones de botaderos municipales (K'ara K'ara en Cochabamba), cerca de las lagunas estabilizadoras para el tratamiento de aguas residuales (Uncía), en zonas donde se evidenciaron deslizamientos en el año 2011 (Callapa en La Paz).

Figura 4
Asentamientos en peligrosa cercanía a las lagunas estabilizadoras en Uncía, Potosí



Fuente: Fotografía, Stephanie Weiss (2021)

Figura 5
Asentamientos urbanos en lo que fue un megadeslizamiento de Callapa, La Paz



Fuente: Fotografía, Stephanie Weiss (2021)

Un ejemplo con miras a tratar de encontrar vías alternativas de solución ante la enorme vulnerabilidad a la que se encuentran actualmente expuestas las áreas protegidas, es la propuesta por parte de la Gobernación de Cochabamba para solicitar la delegación de competencias por parte del Sernap/MMAyA al Consejo de la Región Metropolitana Kanata, en el marco de la gestión y control de la ladera Sur del Parque Nacional Tunari. Se espera que esta transferencia de competencias sea adoptada por el Gobierno Departamental y los Gobiernos Municipales a través de un convenio intergubernativo como normativa general común. Si este caso prospera, sería un referente que permitiría encontrar vías innovadoras en el marco de la gestión de áreas protegidas y el hacer ciudad.

Identities hídricas: agua, desigualdades y todo lo demás que encontramos en los ríos

Jaqueline Dávalos (2020) plantea que el pensamiento y planificación urbana se asienta en la negación de la identidad hídrica de La Paz. Esta idea se puede amplificar a la lógica de asentamientos en la región metropolitana de Kanata,

por ejemplo, con la afectación a abanicos aluviales y áreas de recarga hídrica, o el uso de aguas subterráneas en Santa Cruz, y la afectación acompañada de una negación de la identidad hídrica y la necesidad de introducción de la gestión de microcuenca en la planificación urbana en Cobija.

En las ciudades de El Alto y Viacha una importante parte de la población carece de los servicios de alcantarillado, recojo de basura e incluso de agua potable, pero por otro lado “las empresas asentadas en ambos municipios han utilizado (por un buen tiempo) las aguas del acuífero en más de un millón de m³ al año sin pagar un centavo”. (Tudela, 2021)

En la mayoría de las ciudades permanecen las brechas de cobertura de agua potable mejoradas entre el área urbana y rural, mientras que se evidencian inequidades socioambientales, ya que en la zona sur de Cochabamba se encuentra la mayor parte de las fuentes de contaminación de la ciudad (Linsalata, 2014). Vargas (2020) identifica tres factores que explican la desigualdad en el acceso al agua en la región metropolitana de la ciudad de Cochabamba: 1) el carácter segregacionista de las urbes en crecimiento, 2) la apropiación de fuentes de agua, y 3) factores técnicos para la solución a la “crisis del agua”. Tomando estos factores como referencia, podemos inferir que las manchas urbanas en general están creciendo al margen de, por ejemplo, saber cómo se va a dar cumplimiento a la demanda presente y futura de agua, considerando que varias ciudades se encuentran ya fuertemente afectadas por su escasez (Sucre, Potosí y Cochabamba, entre otras). A pesar de estas advertencias, y de la evidencia, nuestras ciudades no están utilizando el agua de forma eficiente. Por ejemplo, la Huella Hídrica directa total de la ciudad de Tarija para la gestión 2015 era igual a 29.348.364 m³. Este volumen equivalía a uno suficiente para abastecer de agua potable por cuatro años a toda la población de esa ciudad (Servicios Ambientales S.A., 2017).⁵ En Cochabamba, 35 % del agua producida por Semapa⁶ se pierde a causa de cañerías viejas y la falta de instalación de micromedidores (AAPS, 2017).

Como se abordó al inicio de este artículo, los ciclos hídricos no están exentos de los impactos del cambio climático y sus efectos en términos de la provisión de agua para las cada vez más pobladas ciudades:

-
5. El análisis por tipo de huella permite ver que la composición es: 52 % HH gris por el agua recolectada en el alcantarillado que no se trata en la PTAR y se vierte directamente al río Guadalquivir; 29 % HH gris por conexiones clandestinas y vertido directo a ríos; 14 % HH gris que es tratado en la PTAR, pero que la calidad del efluente no cumple con los parámetros establecidos en la norma para el vertido final de efluentes; 4 % HH azul, y 1 % HH verde. Esta composición denota que existe una importante carga de contaminantes en los cursos de agua que atraviesan la ciudad.
 6. Empresa municipal descentralizada de Cochabamba que brinda el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

Durante el periodo 1975-2006 el derretimiento glaciar ha contribuido en un 26%, 10%, 14% y 25% al agua proveniente de las cuencas de Tuní-Condoriri, Milluni, Hampaturi e Incachaca respectivamente. Disminución de los glaciares y la contribución de estos al agua de las cuencas hidrológicas que alimentan a la ciudad de La Paz en agua potable. Suponiendo que las precipitaciones anuales no cambien, las cuencas recibirán 12% menos de sus caudales anuales actuales (9% menos durante la estación húmeda y 25% menos durante la estación seca). Estas cifras permiten anticipar desde ahora los futuros trabajos a realizar para alimentar de agua potable a la ciudad de La Paz, cuyas necesidades van en crecimiento. (Soruco, 2012)

Figura 6

Escombros de construcción y tendencia de crecimiento urbano hacia las lagunas que dotan de agua a gran parte de la ciudad, Alto Potosí



Fuente: Fotografía, Stephanie Weiss (2021)

Las descargas directas e indirectas de aguas residuales domésticas e industriales son recurrentes en lagunas urbanas y ríos. Estos también se convierten en sitios inadecuados de disposición de residuos sólidos, destino de desechos industriales, domiciliarios y hospitalarios que no solo afectan a las y los vecinos con su fetidez y desbordes, sino que impactan en la sobrevivencia de muchas comunidades cuencas abajo. Como se ve en la fotografía a continuación, la salida de Villa Remedios en Viacha es la postal de la gestión de residuos sólidos en gran parte de las áreas urbanas del país.

Figura 7
Entrada a Villa Remedios, Viacha



Fuente: Fotografía, Stephanie Weiss (2021)

Existen gestiones excepcionales, por ejemplo, en Villamontes, con el compromiso municipal para el aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos para compostaje o las acciones de “Mujeres en Acción de Reciclaje por el Medio Ambiente Tarija” (Marmat) para la recolección diferenciada de residuos valorizables.

Calidad del aire, cobertura vegetal y el COVID-19

La contaminación al amanecer en Santa Cruz o Riberalta en septiembre es comparable a la observable en las mañanas de ciudades mundialmente conocidas por su contaminación, como Mumbai en la India. Estos grises paisajes son naturalizados por la población porque “se está quemando”. El efecto de los vientos recuerda que las ciudades no están desconectadas de estos procesos y el impacto que tienen a los ecosistemas como a la salud de las personas. Pero este no es el único problema, a escala intraurbana se cuenta con abundante evidencia que identifica al parque automotor como la principal (70 %) fuente de contaminación atmosférica (MMAyA, 2016). Los principales factores vinculados son el congestionamiento vehicular, el crecimiento del parque automotor, tipo de combustible, su antigüedad y la falta de mantenimiento. La contaminación atmosférica se relaciona de forma directa con la incidencia de Infecciones

Respiratorias Agudas (IRA), afectando de manera desproporcionada a niñas/os, adultas/os mayores, mujeres embarazadas, enfermas/os y personas que viven en condiciones de pobreza, tanto en términos de ingreso como por necesidades básicas insatisfechas. Cada año, aproximadamente 8,8 millones de personas en todo el mundo mueren prematuramente debido a la contaminación del aire (Nieuwenhuijsen, 2020). La evidencia es clara, la contaminación del aire enferma a las personas y es mortal, principalmente entre las más vulnerables. Si bien en términos comparativos, las ciudades de Bolivia generan menos emisiones que las grandes ciudades de la región y el mundo, existe una proporción importante de IRA atribuibles a la contaminación atmosférica. Para el año 2017, la incidencia de asma en menores de 5 años fue de 23 % en Potosí, 22 % en Oruro, 12 % en El Alto y 10 % en La Paz (Ministerio de Salud, 2018). A pesar de los alarmantes datos, nos hemos acostumbrado y casi aceptado a convivir con la contaminación.

La contaminación atmosférica era, antes del COVID-19, una de las principales preocupaciones para la salud humana en las ciudades alrededor del mundo. Las drásticas medidas de confinamiento social que fueron adoptadas en Bolivia, con el fin de evitar su propagación, repercutieron de forma momentánea en rápidas y significativas reducciones de la contaminación atmosférica y, posiblemente, salvando vidas en el proceso.⁷ Resulta que entre todo lo adverso de la crisis actual, se desenvuelve una serie de efectos positivos. El investigador Marshall Burke, de la Universidad de Stanford, estimó que los impactos positivos en el medio ambiente, que derivan de cuarentenas rígidas con restricciones de movilidad podrían potencialmente salvar más vidas que las que mata el COVID-19: “Los dos meses de reducción de la contaminación en China probablemente han salvado la vida de 4,000 niños menores de 5 años y 73,000 adultos mayores de 70 años” (2020). Esto es significativamente más que el número de muertes en dicho país asociadas al COVID-19, a la fecha que fue escrito el presente artículo (4.636)⁸. También se ha identificado que un pequeño aumento en la exposición a material particulado ($PM_{2.5}$) lleva al aumento del índice de mortalidad por COVID-19 (Wu, 2020). En otras palabras, hay una relación directa entre la contaminación atmosférica y la mortalidad por Coronavirus. La reducción de la contaminación acompaña los esfuerzos por reducir los índices de contagio. Si consideramos datos de material particulado (PM_{10}) en Bolivia, anteriores y durante la época de confinamiento estricto, en todas las ciudades que lo miden, se registró una reducción entre 44 % y 70 % (Sucre, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y La Paz)

7. Según el *Global Carbon Project*, las emisiones totales de Gases de Efecto Invernadero cayeron un 5,4 % en 2020 a nivel mundial. Sin embargo, estas volverían a subir en 2021, en un 4,9 %, hasta situarse a menos de un 1 % del récord de 2019. <https://www.globalcarbonproject.org/>

8. Recuperado en noviembre de 2021 de: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>.

(RedMonica, MMAyA, 2020). La mejora de la calidad del aire urbano alivia la carga de los servicios de salud y la incidencia de enfermedades respiratorias, así como la vulnerabilidad de los habitantes de las ciudades frente a la gripe y otras enfermedades como COVID-19 (Persson, 2020).

Otro contaminante relevante es el Dióxido de Nitrógeno (NO_2), gas que contribuye al efecto invernadero (absorbe 200 veces más radiación infrarroja que el CO_2), acidifica el agua y contribuye a la destrucción de la capa de ozono. El NO_2 es producido por la quema de combustibles fósiles y a menudo se usa como un rastreador de contaminación urbana. Antes de la cuarentena, en Cochabamba se registraron valores de concentración de dióxido de nitrógeno (NO_2) que oscilaban los 37 [$\mu\text{g}/\text{m}^3$] (León, 2020). Se estima que, a inicios de abril del año 2020, con más de dos semanas de cuarentena, los niveles de contaminación en el aire se redujeron hasta un 80 % en los municipios del área metropolitana de Cochabamba (*El Diario*, 2020). Sacaba registró valores entre 0,53 a 2,43 [$\mu\text{g}/\text{m}^3$], Quillacollo de 0,75 a 2,21 [$\mu\text{g}/\text{m}^3$], Cochabamba de 0,82 a 2,46 [$\mu\text{g}/\text{m}^3$], Colcapirhua de 0,82 a 2,78 [$\mu\text{g}/\text{m}^3$], Tiquipaya 0,71 a 2,42 [$\mu\text{g}/\text{m}^3$]. No se pudo acceder al dato con ese nivel de detalle para otras ciudades del país, evidenciando que se tienen enormes limitaciones en la generación de datos, principalmente hacia las más recientes ciudades intermedias.

Paisajes alimentarios, paisajes urbanos

La ciudad en el contexto boliviano ha sido históricamente un elemento central de una modernidad, protagonista en el mundo globalizado (Antequera, 2007). Hasta acá hemos visualizado paisajes que nos dan la bienvenida a la forma de hacer ciudad, que parece caracterizar Bolivia: basurales clandestinos en las quebradas de ríos con escombros de construcción, bolsas plásticas atrapadas en arbustos que se sacuden como hojas por el viento, pasivos ambientales mineros, paredes llenas de *smog* por contaminación vehicular y ríos que cambian de colores y olores. Sin embargo, hay otro tipo de paisajes que nos deben preocupar de la forma de hacer ciudad, los alimentarios.

En toda América Latina, las ciudades han pasado por un proceso acelerado de crecimiento, fenómeno que afecta los métodos y volúmenes de producción, hábitos de consumo, gustos, acceso y de alimentos. Estos cambios se están haciendo evidentes a través de una presión al equilibrio ambiental de los sistemas de los que dependemos y problemas de salud pública, y se hará aún más complejo a medida que las áreas urbanas continúen creciendo. Se convierte en una prioridad el entender a las ciudades con relación a las dinámicas alimentarias. En general, los sistemas alimentarios a nivel nacional se caracterizan por ser aislados, de baja escala, desarticulados y precarios.

La migración a las ciudades, el peso histórico de la desnutrición y el cólera, la globalización de la alimentación, incentivos y subsidios agrícolas, la transformación discursiva y legal sobre cultivos genéticamente modificados, entre otros, han influido directa e indirectamente en los ampliamente discutidos y cuestionados incendios forestales, cambios de uso de suelo, procesos de exportación de carne, aumento del consumo de comida rápida y productos ultraprocesados. Este tipo de consumo fuera de casa, acompañado de frituras y azúcares, se vincula con el aumento de Enfermedades No Transmisibles (ENT) como diabetes, obesidad, pubertad temprana y algunos tipos de cáncer. Por ejemplo, en Santa Cruz, el 63,1 % de las mujeres adultas tiene sobrepeso y obesidad (EDSA, 2016). En hombres, afecta a aproximadamente al 56,5 % (estimación indicativa con base en las proyecciones del Observatorio Mundial de la Salud de la OMS para el 2016).

A manera de conclusión

El proceso de hacer ciudad en Bolivia se está caracterizando por ser desordenado, de baja densidad y con altas externalidades socioambientales en territorios que no están preparados para hacer frente a los efectos que se sentirán en el corto y largo plazo. Queda claro que las ciudades actualmente consumen y producen residuos que no pueden gestionar o aprovechar adecuadamente. En la práctica, es muy poco o anecdótico lo que efectivamente se está logrando para mitigar impactos negativos en términos de sustentabilidad desde lo urbano. Las ciudades están creciendo sin información o al margen de la evidencia, cuando esta existe. Se cuenta con muy poca información sistematizada, accesible y comparable en términos de monitoreo de calidad ambiental. Los documentos que consolidan información a nivel barrial, zonal o municipal son insuficientes y, a la fecha, hasta desactualizados.

Estamos en un momento de no retorno para repensar las ciudades desde el principio precautorio, ya que desde la abrumadora evidencia de Cambio Climático, nos encontramos en la década más importante de la historia de la humanidad para tomar acciones urgentes e inmediatas, tanto para adaptarnos como para disminuir las emisiones contaminantes. Las ciudades y el modelo urbanizador deben reconocer la integralidad de los componentes del territorio, físicos y sociales, como parte de este esfuerzo, antes de que miremos atrás sabiendo que podríamos haber hecho más y mejor.

Referencias

Autoridad de Fiscalización y Control Social del Agua Potable y Saneamiento Básico - AAPS (2017). *Indicadores de Desempeño de las EPSA reguladas en Bolivia*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.

Andersen, L. E., Canelas, S., Gonzales, A., Peñaranda, L. (2020). *Atlas municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020*. La Paz: Universidad Privada Boliviana, SDSN Bolivia. Recuperado el 5 de octubre de 2021 de: <https://www.sdsnbolivia.org/wp-content/AtlasODS/SDSN%20Bolivia%20-%20Atlas%20Municipal%20de%20los%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20en%20Bolivia%202020.pdf>.

Antequera, Nelson (2007). *Territorios urbanos: diversidad cultural, dinámica socioeconómica y procesos de crecimiento en la zona sur de Cochabamba*. Cochabamba, Bolivia: Plural Editores.

Arbona, Juan (2020). "La urbanización del agua en la ciudad de La Paz: Perspectivas históricas y conceptuales". En: Urquieta, Patricia y Botton, Sarah (eds.), *Agua y desigualdades urbanas* (pp. 39-56). CIDES-UMSA.

Åsa Persson (1 de abril de 2020). "Key issues for a sustainable COVID-19 recovery". Stockholm Environment Institute (SEI). Recuperado el 3 de noviembre de 2020 de: <https://www.sei.org/perspectives/sustainable-covid-19-recovery/>.

Burke, Marshall (8 de marzo de 2020). "COVID-19 reduces economic activity, which reduces pollution, which saves lives". G-FEED. Recuperado el 3 de octubre de 2021 de: <http://www.g-feed.com/2020/03/covid-19-reduces-economic-activity.html>.

Centellas-Levy, M. A. (2021). *Analyzing the link between vegetation coverage and land surface temperature in an urban environment applying remote sensing tools. A study case in the city of Cochabamba, Bolivia*. [Final paper - CIPSEM 44th International Postgraduate Course on Environmental Management]. Technische Universität Dresden.

Servicios Ambientales S.A (2017). *Serie Huella de Ciudades N° 8*. Tarija: Corporación Andina de Fomento.

Dávalos Escobar, Jhaqueline (2020). *Manantiales y lavanderas en La Paz. Un estudio sobre el paisaje y uso social de manantiales y lavanderías colectivas en la ciudad de La Paz*. Primera Edición. La Paz, Bolivia.

Encuesta de Demografía y Salud - EDSA (2016). Instituto Nacional de Estadística (INE). Bolivia.

El Diario (13 de abril de 2020). "Contaminación atmosférica en Cochabamba reduce en 80%". Recuperado el 3 de noviembre de 2021 de: https://www.eldiario.net/noticias/2020/2020_04/nt200413/nacional.php?n=39&-contaminacion-atmosferica-en-cochabamba-reduce-en-80&fbclid=IwAR3RIK3UJsTmAZIOuw-H1OS1GxJz3UmhMauxYbhPJ3QIB_Y2OCRMSNC2Ek.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Plan Territorial de Desarrollo Integral GAMLP 2016-2020.

INE (2012). “67,3% de la población del país habita en áreas urbanas y 32,7% en áreas rurales”. Recuperado el 24 de septiembre de 2021 de: <http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/article/seg%C3%BAAn-datos-del-censo-2012-673-de-la-poblaci%C3%B3n-del-pa%C3%ADs-habita-en-%C3%A1reas-urbanas-y-327-en>.

León, Yvonne (28 de marzo de 2020). “La contaminación reduce un 55% en Cochabamba a casi una semana de la cuarentena”. *Los Tiempos*. Recuperado el 3 de septiembre de 2021 de: https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20200328/contaminacion-reduce-55-cochabamba-casi-semana-cuarentena?fbclid=IwAR3MnGEXTFj_kwgdTEZ-Ogy_HXjD_qnvH2SZxyAMPAixki5wThdBpJUBqLA.

Linsalata, Lucía (2014). Agua en común: La gestión comunitaria del agua en la zona sur de Cochabamba. Ladradorxs de agua N° 1 “Lecturas sobre la gestión comunitaria del agua”. Documento citado en: Ramoneda, Ana (2020), *Retos para una gestión del agua como bien común en el municipio de Cochabamba*.

Kennedy, Morgan y Lama Maya-Lhanze (2019). Estudio: *Percepciones sectoriales del costo del sobrepeso y la obesidad en el municipio de La Paz*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.

Ministerio de Salud de Bolivia (2018). Programa Nacional de Gestión en Salud Ambiental.

Naciones Unidas (2019). *Creciendo a un ritmo menor, se espera que la población mundial alcanzará 9.700 millones en 2050 y un máximo de casi 11.000 millones alrededor de 2100*. Informe de la ONU. Recuperado el 2 de noviembre de 2021 de: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_PressRelease_ES.pdf.

Nieuwenhuijsen, Mark (25 de marzo de 2020). “COVID-19 en las ciudades: Cómo está afectando la pandemia a la salud urbana?”. Recuperado el 25 de septiembre de 2021 de: <https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/covid-19-en-las-ciudades-como-esta-afectando-la-pandemia-a-la-salud-urbana-/4735173/0>.

ONU-Habitat (2021a). *Diagnóstico de la Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades*. En edición.

____ (2021b). *Reporte de la prosperidad de las ciudades en Bolivia*. Recuperado el 3 de noviembre de 2021 de: <https://onuhabitat.org.mx/>

index.php/primer-reporte-del-estado-de-la-prosperidad-de-las-ciudades-de-bolivia,

Prado, F. (2019). "Capítulo 5: Conflictos ambientales en áreas metropolitanas: El caso de Santa Cruz de la Sierra". En: Inturias, Mirna et al., *Bolivia: Desafíos socioambientales en las tierras bajas*. Instituto de Investigación Científica Social (IICS) de la Universidad NUR. Santa Cruz: Estado Plurinacional de Bolivia.

Resolución Administrativa SDSyMA N° 009/2019 Santa Cruz de la Sierra, 7 de junio de 2019. Informe Final del "Estudio Técnico Legal de los impactos ambientales generados por la expansión urbana en la zona denominada Urubo".

Revilla H., Carlos (2021). *¿Somos nosotros mismos? Desigualdades socioecológicas y urbanización en la cuenca del río Katari*. Recuperado el 11 de noviembre de 2021 de: <https://cedla.org/publicaciones/cedla/somos-nosotros-mismos-desigualdades-socioecologicas-y-urbanizacion-en-la-cuenca-del-rio-katari/>. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - Cedla.

Soruco S., Álvaro (2012). *Medio Siglo de fluctuaciones glaciares en la cordillera Real y sus efectos hidrológicos en la ciudad de La Paz*. La Paz, Bolivia: IRD.

Torrice Foronda, Escarley (2017). *Emergencia Urbana. Urbanización y Libre Mercado en Bolivia*. La Paz: Centro de Documentación e Información Bolivia.

Tudela, Malkya (2021). "Desigualdades y urbanización. Katari: Cuenca Turbia". Reportaje Multimedia. Recuperado el 11 de noviembre de 2021 de: <https://cedla.org/reportaje-multimedia-cuenca-katari/>. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - Cedla.

Vargas, Elizabeth (2020). "Desigualdad en el acceso al agua en Cochabamba: una mirada histórica". En: Urquieta, Patricia y Botton, Sarah (eds.), *Agua y desigualdades urbanas* (pp. 57-72). La Paz: CIDES-UMSA.

Viceministerio de Vivienda y Urbanismo (agosto de 2016). *Construyendo comunidades urbanas para vivir bien en el siglo XXI*. Informe del Estado Plurinacional de Bolivia para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III). La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.

Wu, Xiao et al. (5 de abril de 2020). "Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States". Recuperado el 2 de octubre de 2021 de: https://projects.iq.harvard.edu/files/covid-pm/files/pm_and_covid_mortality.pdf.

La situación de los servicios de agua para consumo humano en las ciudades bolivianas

María del Carmen Ledo García, Ph.D.¹



Introducción

Este artículo reflexiona sobre la respuesta autogestionaria de los hogares que no tienen acceso al servicio de la red pública de agua potable por cañería dentro de sus viviendas. Se inicia el diagnóstico con una mirada nacional y luego se presenta de manera más detallada los casos de la zona sur de la ciudad de Cochabamba y la problemática de Sacaba, la segunda ciudad más grande del departamento de Cochabamba, en el centro de Bolivia. Ambos municipios son vecinos y forman parte de la Región Metropolitana Kanata, que junto a las conurbaciones de La Paz, al oeste, y Santa Cruz, al este, constituye el eje de desarrollo del país.

Cochabamba es una región ubicada en un valle afectado por problemas hidrológicos importantes. La Guerra del Agua, un conflicto sucedido en el año 2000, con notable movilización social contra el alza de tarifas, la privatización del agua y del servicio de agua potable, expresa el carácter crucial del tema (Ledo, 2000). Así, cobra relevancia preguntarse: ¿quiénes y cómo acceden a los servicios de agua “potable” para el consumo humano? Es importante conocer la cantidad de hogares que gozan de un servicio en cantidad, oportunidad, precio y calidad adecuada; además, si cuentan con aducciones que permiten gozar de dicho satisfactor dentro de la vivienda, es decir, en baños, cocinas, y si dicho

1. Doctora en Planificación Urbana en la Universidad Tecnológica de Delft, Holanda; Coordinadora del Centro de Planificación y Gestión, Universidad Mayor de San Simón (Ceplag-UMSS), P.O. Box 992, Cochabamba, Bolivia. Correo: carmenledo@gmail.com

servicio es procedente de una red pública que garantice que la distribución del agua fue resultado de un tratamiento de potabilización apto para el consumo humano.

Se ha dividido el contenido del artículo en cuatro secciones. La primera permite conceptualmente presentar la problemática del agua y del desarrollo. En la segunda, se exhibe la metodología utilizada para la redacción del informe, especialmente las fuentes de datos utilizadas. En la tercera, se exponen los resultados nacionales y de los casos de estudio. Finalmente, en la cuarta sección, se detallan las acciones resultantes de la autogestión, tanto en la zona sur de la ciudad de Cochabamba como en Sacaba. Para el cierre, se muestran las conclusiones y recomendaciones.

Agua y desarrollo

La problemática del agua debe ser vista desde una óptica integral, en la relación entre el hombre, la naturaleza y el sistema de recursos naturales y en función de los múltiples usos del agua: consumo doméstico, consumo industrial, consumo energético e irrigación y como parte de un sistema de necesidades básicas y satisfactorios. En lo que toca al presente artículo, se intenta rescatar la “dimensión agua” en relación con el proceso de desarrollo, enfatizando sus usos domésticos y, particularmente, su relación con las condiciones de vida, salud y las necesidades básicas de la población, debido a que el agua es un bien común-social, esencial para los seres humanos y todas las formas de vida. Debe notarse que la contaminación y la falta de acceso universal está proliferando el ciclo de pobreza, de enfermedades transmitidas por el agua y de desigualdades de género.

La Declaración del Derecho al Desarrollo enfatiza su reconocimiento como:

(...) un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1986)

El derecho de contar con agua potable es parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales. Es parte del derecho de vivir con dignidad y esperanza; se podría decir que el agua es tan esencial como el aire que respiramos. Esta visión integral de los derechos humanos se constituye en un avance debido a su visión holística. En cambio, la disponibilidad de este fluido mediante pozos, recolección en ríos o transporte en camiones aljibes se asocia también a las altas probabilidades de muerte entre niños, niñas y mujeres embarazadas, situación que probablemente se debe a factores contaminantes que no son

apropiadamente eliminados o a que no se hierve el agua para el consumo, por lo que sus complejos bacterianos se mantienen activos. Se considera que el acceso al agua potable es parte del derecho al desarrollo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1986) y fue declarado por las Naciones Unidas como derecho humano fundamental para todas las personas, hombres y mujeres (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010), enfatizando que debe garantizarse el acceso al agua potable de una manera asequible y en cantidad y calidad suficientes para usos personales y domésticos.

La *Agenda 21*, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la *Agenda 2030* de las Naciones Unidas incluyen el acceso al agua potable como una de las principales condiciones para el desarrollo. La *Agenda 2030*, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, denomina su sexto objetivo como Agua y saneamiento. La anterior apuesta global por el desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, empujó a que los gobiernos trataran de lograr la mayor cobertura con ánimo de mostrar equidad de distribución para el año 2015. Si bien se ha logrado tener altos porcentajes de cobertura, sensiblemente no se ha evaluado la calidad del servicio, ya que aún existen hogares que cuentan con la provisión de servicios de agua no potable. Es de esperar que para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se tenga mucho cuidado en el manejo de los indicadores.

Como una de las necesidades básicas elementales, el agua potable no puede ser juzgada simplemente como un problema de carencia que exige una solución de orden técnico, sino también de orden social, por su relación estrecha con la salud, la vivienda, la educación, el bienestar y la calidad de vida de una población, que se logra con una dotación de agua de calidad en el interior de las viviendas y con previo tratamiento por una planta que garantice dicho proceso de calidad de servicio. El agua es el insumo básico para la preparación de alimentos, la higiene personal, la limpieza del vestuario y el aseo; el hecho de no contar con tan esencial elemento se convierte en agente causal asociado a los altos niveles de morbilidad infantil que se registran en Cochabamba.

La instalación de agua potable por cañería dentro de la vivienda es un indicador de la buena calidad de acceso al servicio, debido a que permite mejorar de manera importante las condiciones de vida de la población, no solo por la comodidad en el acceso al agua, sino por sus implicancias sanitarias: la falta de agua por cañería implica normalmente dificultades para contar con agua potable, o grandes dificultades para obtenerla en lugares distantes (grifos públicos, por ejemplo), o la necesidad en algunos casos de comprar el agua a camiones aguateros. La falta de la instalación interna de agua en cocinas y baños obliga a salir al exterior para aprovisionarse de la misma, impide la limpieza de los baños después del uso, prácticamente impide tener inodoro o ducha y, en general, conspira contra

la condición sanitaria del hogar. Por lo tanto, es considerado como un agente de exclusión social.

Las características de organización de la estructura urbana de Cochabamba son propias de una desigualdad social acentuada, con manifestaciones concretas de segregación y “marginalidad” física, explicadas por el crecimiento horizontal y de baja densidad de la huella urbana, que ha contribuido a provocar cargas ambientales que determinan el deterioro de los recursos y servicios ambientales en la interrelación entre zonas urbanas, periurbanas y rurales, en desmedro de la calidad de vida de sus habitantes. Estas cargas ambientales resultan particularmente de la ausencia de servicios de agua potable, alcantarillado, gestión integrada de residuos sólidos, entre otros, que provocan la contaminación de las aguas subterráneas, del aire y del suelo. Ha proliferado el desecho desordenado de aguas servidas y el avasallamiento urbano a través de la ocupación residencial de las tierras agrícolas en serranías, con los consiguientes procesos de erosión y riesgos geológicos (Ledo, 2013).

Existe inequidad y segregación en el acceso al agua de calidad, notoria en las ciudades de Cochabamba y Sacaba, que serán objeto de análisis más detallado en el presente artículo, donde son los grupos de mayor poder económico los que captan los beneficios de ampliación de redes y son ellos los que logran adquirir la mayor parte de la producción actual de agua de la red pública. En cambio, los hogares residentes en la periferia sur no tienen acceso a la red pública y deben autogestionar sistemas alternativos y/o comprar, de los camiones aguateros, agua de dudosa calidad y a precios extremadamente altos, lo que es un claro episodio segregacionista de las acciones del gobierno local (Ledo, 2002).

La expansión urbana está creando serios problemas para el abastecimiento de agua, que coadyuva a entender la creciente demanda urbana insatisfecha. Con el cambio de uso del suelo se ha reducido la disponibilidad de agua para los cultivos de la zona, que eran un mecanismo de mitigación de problemas de seguridad alimentaria. Los grupos sociales y el aparato del Estado se interrelacionan para crear las bases de la estructura urbana de una región que crece en población, se expande en territorio y se segrega por efecto de una acentuación de las desiguales pautas de reproducción social y de organización de la producción. En miras a entender esta compleja problemática, se analiza la disponibilidad de agua potable por cañería en el interior de la vivienda como un indicador de tipo sanitario, aspecto que se examinará en los próximos acápités.

Metodología

Los datos usados en este artículo provienen de diversas fuentes. Se cuenta con las bases de datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1976

a 2012, que coadyuvarán en evaluar la evolución histórica de la dotación del servicio agua. También se utilizan las tabulaciones de las Encuestas levantadas el año 2006 para los sistemas de la zona sur y en 2016 por encargo de la Asociación Nacional de Empresas de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado (Anesapa) en la ciudad de Cochabamba. Para el municipio de Sacaba, se recurre a las bases de datos resultantes del levantamiento de datos del año 2018 en el marco del *Estudio del estado de uso real del agua en la cuenca del río Maylanco*, realizado por el Laboratorio de Hidráulica (LH), el Centro de Aguas y Saneamiento Ambiental (CASA) y el Centro de Planificación y Gestión (Ceplag), todos dependientes de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), por encargo de JICA a la empresa Consultora Kokusai Kogyo Co. Ltd. En dicho estudio, el Ceplag caracterizó la gestión del uso del agua en el caso de los pozos a través del levantamiento de cuatro encuestas que registraron un total de 295 pozos agrupados de la siguiente manera: 58 pozos de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sacaba (Emapas); 13 del Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba; 224 pozos de Organizaciones Territoriales de Base (OTB), empresas, cooperativas, asociaciones, comités y propietarios particulares distribuidos en la cuenca del río Maylanco.

El cuestionario utilizado el año 2018 para la recolección de los datos de Sacaba fue el mismo que se usó en el levantamiento de datos en la zona sur de Cochabamba en el estudio denominado *Sistemas alternativos de agua en zonas sin acceso a red pública en los distritos 7, 8, 14 y 9 del municipio de Cochabamba*, realizado por el Ceplag el año 2006. El proceso de adecuación ha involucrado la rediagramación del contenido de la boleta, de forma tal que permita al encuestador realizar la entrevista a cada informante clave de forma ágil y efectiva. Los principales aspectos recolectados en las entrevistas a representantes y/o encargados de los pozos en el formulario administrativo económico y financiero fueron: el marco legal de fundación, la situación jurídico-constitucional, la situación administrativa, la situación económica y financiera, entre otros puntos. Pero la motivación de réplica de la boleta fue para tratar de encontrar semejanzas y disparidades en los modelos de gestión, independientemente del tiempo transcurrido entre ambas encuestas.

Resultados en la disponibilidad de agua potable por cañería en el interior de la vivienda

Las características del hábitat físico inmediato (la vivienda misma, la infraestructura que le sirve y el medio local en el que está inserta la población) constituyen componentes básicos de la calidad de vida, interpretados como un campo de intermediación entre los factores estructurales de índole socioeconómica y de tipo jurídico y político (papel del Estado).

En Bolivia, el 44 % de los hogares declara tener abastecimiento de agua potable por cañería al interior de las viviendas. Las brechas son elocuentes según el área de residencia. Se puede demostrar que alrededor del 61 % de los hogares urbanos y solo el 13 % de los hogares rurales gozan de dicho derecho humano. Cuando se desagrega la información según grado de urbanización, nuevamente se tornan manifiestas las desigualdades. Los centros urbanos mayores que absorben a las cuatro grandes ciudades cuentan con la mejor dotación de agua por cañería dentro de las viviendas; en cambio, los centros urbanos menores se ubican casi 20 puntos porcentuales más abajo (Tabla 1).

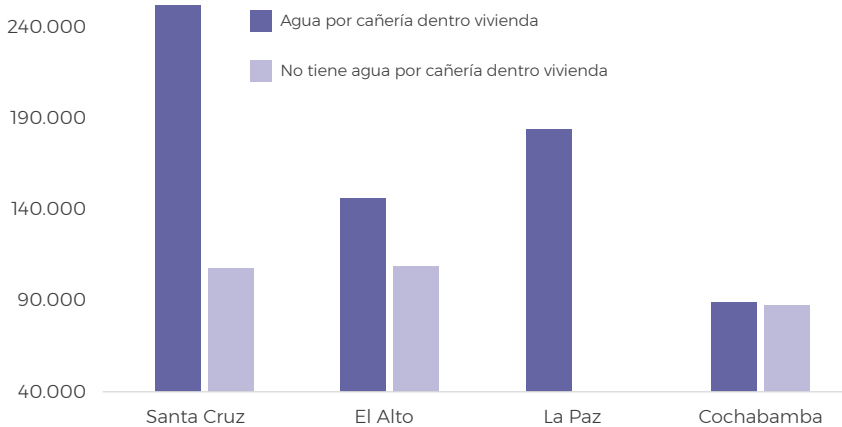
Tabla 1
Bolivia: disponibilidad de agua potable
según grado de urbanización y metropolización, 2012

Grado de urbanización / Metrópolis	Agua por cañería de red			Total	Casos
	Dentro vivienda	En lote o terreno	No dispone de agua		
Centro Urbano Mayor	66,1	20,3	13,5	100,0	1.013.051
Centro Urbano Intermedio	57,0	22,5	20,5	100,0	590.268
Centro Urbano Menor	45,6	31,5	22,8	100,0	214.304
Urbana	60,8	22,4	16,9	100,0	1.817.623
Rural	13,2	26,9	59,9	100,0	970.143
Total	44,2	24,0	31,8	100,0	2.787.766
Metrópoli de La Paz	64,3	21,3	14,4	100,0	532.270
Metrópoli Cochabamba	47,5	15,3	37,2	100,0	312.682
Metrópoli de Santa Cruz	65,5	26,3	8,3	100,0	431.306
Metrópolis	60,6	21,5	17,9	100,0	1.276.258
Resto de Bolivia	30,4	26,0	43,6	100,0	1.511.508
Total	44,2	24,0	31,8	100,0	2.787.766

Fuente: INE (2012)

Los resultados de la dotación de agua revelan la heterogeneidad existente en la organización del territorio boliviano. De alrededor de un millón de hogares urbanos con buena disponibilidad de agua por cañería dentro de las viviendas bolivianas, 758.000 se localizan en las áreas urbanas de las tres regiones metropolitanas. Dentro de dicho predominio cobra hegemonía la magnitud de familias con buena dotación de agua en sus casas en las capitales de las metrópolis de Santa Cruz y La Paz.

Figura 1
Centros Urbanos Mayores: hogares distribuidos según disponibilidad o no del servicio de agua potable por cañería dentro de la vivienda por ciudades, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en INE (2012)

A pesar de la Guerra del Agua (Ledo, 2000), Cochabamba no cambió notablemente las proporciones de hogares con agua de cañería dentro de la vivienda. Ocupa el tercer lugar en el país y se posiciona en torno a la media nacional. El predominio del eje de desarrollo se torna evidente al presentar la información por tamaño de las ciudades. Se constata que los diferenciales por ciudad de residencia son significativos y responden al sesgo de la atención preferente del Estado en algunos espacios que gozan de condiciones ostensiblemente superiores de acceso a todos los componentes de la infraestructura y equipamiento urbano.

La mayor cantidad de hogares cubiertos con el servicio con agua por cañería dentro de sus casas están localizados en las ciudades de La Paz y El Alto, con alrededor de 330.000 hogares que gozan de buena disponibilidad del servicio, frente a 251.000 hogares en la ciudad de Santa Cruz y, en tres veces menor magnitud, alrededor de 88.000 hogares en la ciudad de Cochabamba (Figura 1).

Es elocuente que los cochabambinos tienen la mayor demanda insatisfecha acumulada históricamente, a pesar de haber sido el bastión de la lucha contra la privatización del servicio. Después de 20 años transcurridos de la Guerra del Agua (Ledo, 2000), la ciudad se encuentra con las menores coberturas de la red pública, colocando a sus pobladores en una situación crítica, por la escasa presencia de la red pública que se extiende en no más de la mitad de su territorio. Por dicha

situación, a continuación, se profundizará en la evolución de la buena dotación a los hogares y la magnitud de hogares con demanda insatisfecha y que deben a través de la autogestión de los movimientos sociales resolver sus necesidades básicas.

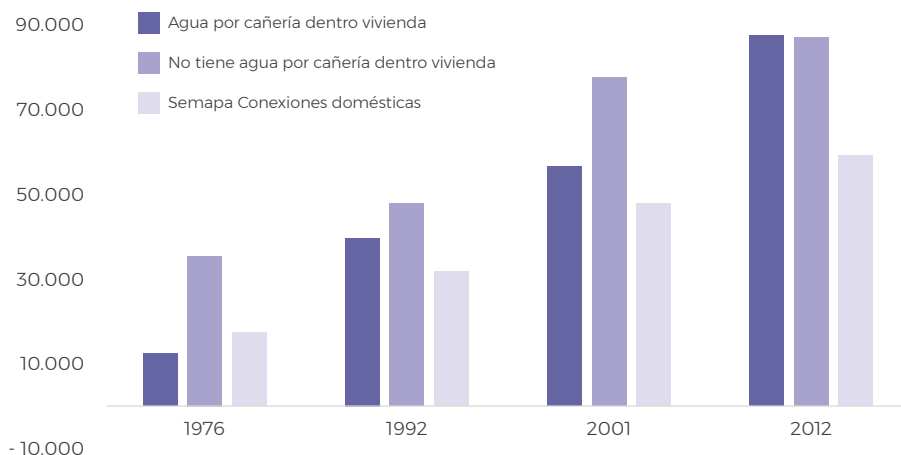
El caso de Cochabamba

El Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (Semapa) es la empresa municipal pública encargada de la provisión del servicio en la ciudad de Cochabamba. Desde los años setenta solo logró cubrir alrededor de una tercera parte de las necesidades de los hogares residentes en la ciudad. El año 2012, fecha del último censo, se pudo constatar que contaba con alrededor de 60.000 conexiones domésticas y en la ciudad existían alrededor de 177.000 hogares (Figura 2).

En la Figura 2, se constata la brecha existente en Cochabamba. La dotación de agua está muy por debajo de las necesidades. En dicha situación, la población, como respuesta a los bajos niveles de consumo, recurre a mecanismos de abastecimiento alternativo utilizando diversos recursos, como carros cisterna, pozos y pequeños sistemas independientes de dudosa calidad, construidos en la mayor parte de los casos a través de los movimientos sociales entre los grupos más empobrecidos e incluso acudiendo al consumo de agua de río.

Figura 2

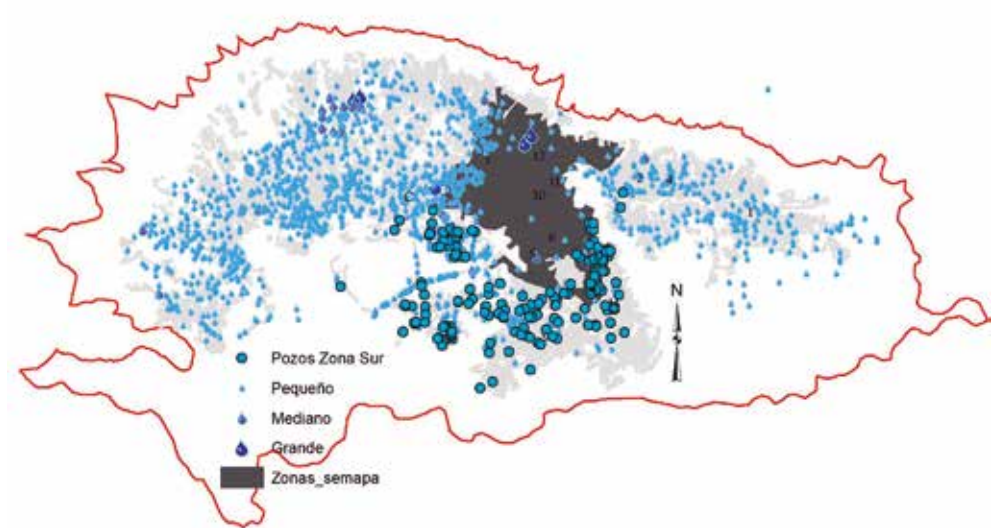
Ciudad de Cochabamba: evolución del número de hogares distribuidos según disponibilidad o no de servicio de agua potable por cañería dentro de la vivienda y del número de conexiones domésticas de Semapa, 1976-2012



Fuente: Elaboración propia con base en INE (2012); Ledo (2013); Anesapa-Semapa (2011)

En términos espaciales, la red se extiende en solo el 50 % de su territorio (Figura 3). En consecuencia, alrededor de 120.000 hogares deben autosolucionar sus problemas de manera imaginativa y autogestionaria, deteriorando aún más su situación, y convirtiéndose en grupos vulnerables debido a la contaminación subterránea en todo el anillo periurbano, donde existen modificaciones en materia de irrigación, drenaje y uso irracional de fertilizantes o pesticidas. La contaminación del botadero de K'ara K'ara, donde hay todo tipo de metales pesados, ha producido una catástrofe ecológica y disminuye su capacidad intrínseca de regeneración, convirtiéndose en una bomba de tiempo por los daños irreversibles a la salud humana.

Figura 3
Localización de la red de agua de Semapa
y de sistemas alternativos de agua, 2012



Fuente: Ledo (2013)

La proliferación en la perforación de pozos (Figura 3) se constituye en una amenaza para el valle semidesértico. El crecimiento de la huella urbana sobre la zona de recarga del acuífero y la proliferación en la perforación de pozos (1.400 pozos), la mayor parte de ellos localizados en las zonas periurbanas, requiere de acciones estructurales de los tomadores de decisiones en el ámbito local, departamental y nacional.

La información histórica ya revelaba las necesidades de ampliación de la red hacia la zona periférica sur de la ciudad de Cochabamba, debido a que se evidenciaba una reducida cobertura de servicios de agua potable. Solo alrededor del 7 % de los hogares censados en el año 2001 declararon tener agua potable por cañería dentro de su casa. En consecuencia, la procedencia de la red utilizada por dichos pobladores no es pública; ellos se abastecen de sistemas que han sido autogestionados por los propios movimientos sociales, como veremos en el próximo acápite, situación que indirectamente manifestaba las condiciones precarias de habitabilidad de sus pobladores.

En los barrios residenciales del norte de la ciudad, que coinciden con la zona de menor densidad residencial (neta) y que concentra a los grupos de directivos, profesionales y asalariados no manuales, se evidencia, en una simple observación de los planos catastrales, que es un área dotada con todas las facilidades de infraestructura básica y, en consecuencia, es un ejemplo de espacio residencial de buena calidad. Nótese que tres de cada cuatro hogares cuentan con buena disponibilidad de agua potable (77 %); se trata de hogares cuyas condiciones materiales de vida definen un nivel óptimo de satisfacción de sus necesidades y acceso al mercado de trabajo y, por consiguiente, al mercado de consumo (Tabla 2 y Figura 4).

Los diferenciales por distrito de residencia son dramáticos y responden al sesgo de la atención preferente del Estado a los espacios residenciales “más consolidados” de los estratos de ingresos altos, los que gozan de mejores condiciones de acceso a todos los componentes de la infraestructura urbana.

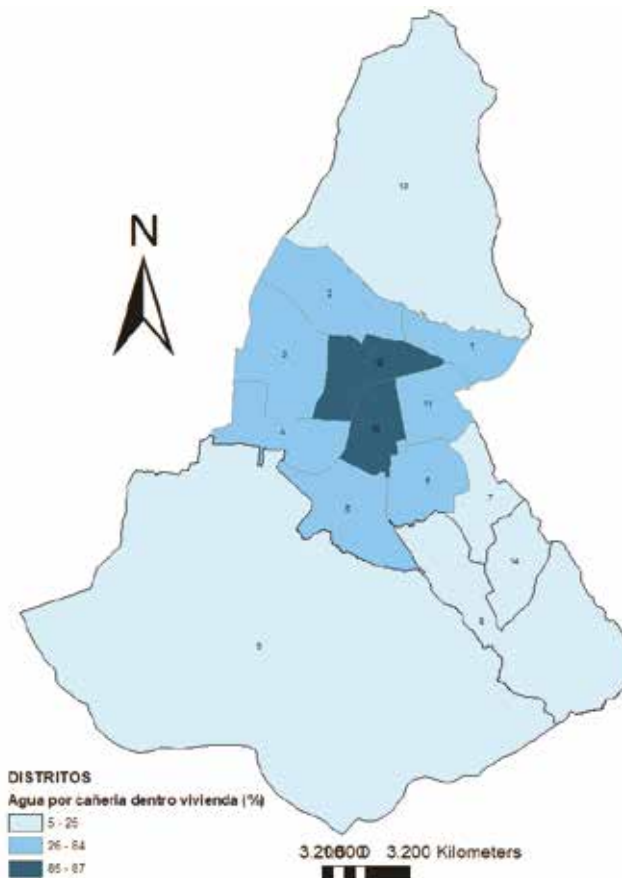
Tabla 2
Ciudad de Cochabamba: hogares distribuidos por tipo de disponibilidad de agua según estratos de residencia seleccionados, 2001-2012

Grandes zonas de residencia	Agua potable por cañería de red							
	Dentro de la vivienda	Dentro del lote	No dispone	Total 2001	Dentro de la vivienda	Dentro del lote	No dispone	Total 2012
Residencial Norte	67,8	24,5	7,7	100,0	85,7	4,7	9,6	100,0
Periferia Norte	43,2	36,4	20,4	100,0	70,2	12,3	17,5	100,0
Sur compacto	46,3	41,9	11,7	100,0	69,7	17,2	13,2	100,0
Periferia Sur	6,7	30,7	62,6	100,0	9,6	8,3	82,1	100,0
Total	42,2	33,8	24,0	100,0	50,2	10,6	39,2	100,0

Fuente: INE (2001 y 2012)

En Cochabamba, existe un claro efecto discriminador del lugar donde reside la población, en la disponibilidad y acceso a los bienes de consumo colectivo. La forma en que este hecho se manifiesta en la ciudad revela un agudo proceso de exclusión social y vulnerabilidad. Ello permite comprobar que existe una amplia gama de insatisfactores que ratifican la presencia de segregación urbana, reiterando la presencia de fuerte desigualdad del espacio residencial dentro del espacio urbano. Será ilustrativo analizar a los hogares que no tienen conexión del servicio y las estrategias a las que deben recurrir para paliar su demanda insatisfecha, con el ánimo de comprender el drama en el que dichas familias viven de manera cotidiana.

Figura 4
Cochabamba: distribución relativa de hogares con agua por cañería dentro de la vivienda, 2012



Fuente: INE (2012)

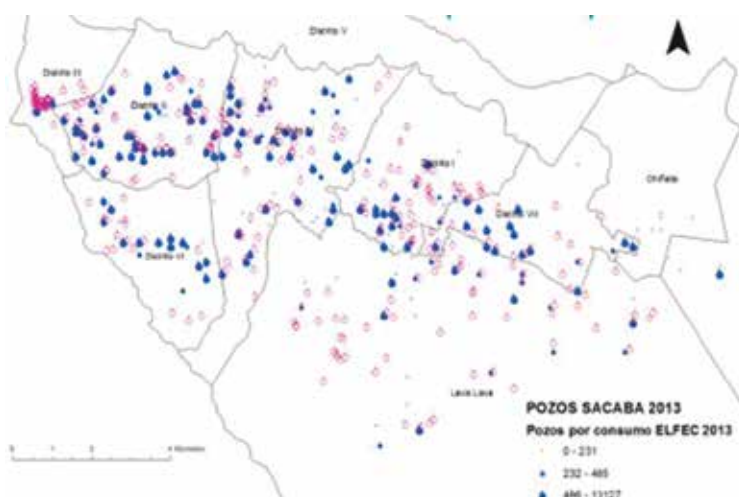
La insatisfacción se sitúa sobre todo en los barrios de la periferia sur, donde cerca del 80 % de los hogares carecen de agua potable en el interior de las viviendas, por lo que deben pagar por el consumo de agua de dudosa calidad a los carros aguateros *entre el 7 y el 10 % del ingreso familiar*. Tan severas carencias dan un testimonio claro de las deficiencias cualitativas del ambiente residencial y constituyen, como parece obvio, un serio problema de índole sanitaria que, de un modo u otro, incide sobre la calidad de la vida de toda la ciudad.

Así, el acceso al agua potable es una evidencia más del carácter inequitativo y de aguda desigualdad social prevaleciente en el espacio cochabambino, además de constituirse en un componente de exclusión social de enorme implicancia en la vida y muerte de la población cochabambina.

El caso de Sacaba

Emapas es la empresa pública encargada de la dotación del servicio de agua para el municipio de Sacaba. Su cobertura alcanza al 12 % de los hogares, representados por alrededor de 7.420 conexiones domiciliarias (Figura 6). Los registros del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 incluyen 18.000 hogares que disponen de agua por cañería dentro de las viviendas (Figura 7), lo que significa que son los denominados Operadores Locales de Pequeña Escala (Olpes) los que atienden al 78 % de los hogares y con dicha proporción sube su cobertura al 90 % (AAPS, 2017: 149).

Figura 5
Localización de los pozos, 2018

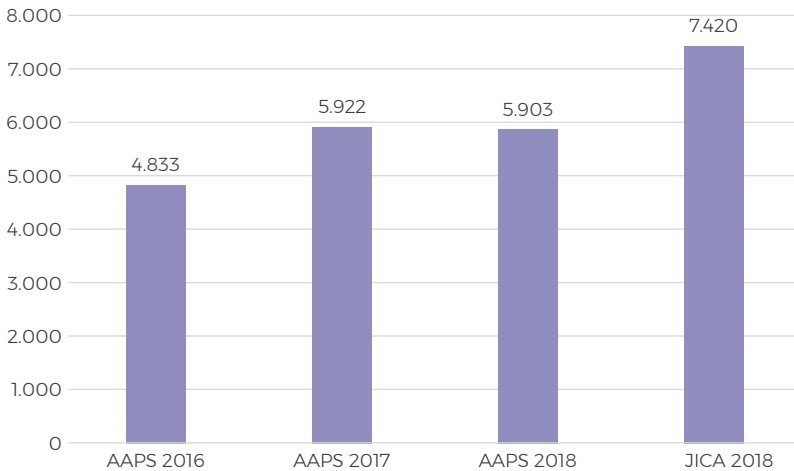


Fuente: Elaboración propia con base en LH, CASA y Ceplag (2018)

Según puede notarse, se genera una brecha de evolución ascendente entre los hogares que cuentan con agua por cañería dentro de sus viviendas y los que no la tienen. Esta situación expresa los problemas de abastecimiento del líquido elemento y permite entender el papel trascendental que juegan los mecanismos autogestionarios de resolución de su demanda insatisfecha (Figura 6).

Uno de los mayores problemas que atraviesa la estimación exacta del aporte de los movimientos sociales a las múltiples demandas insatisfechas es la falta de información. Sensiblemente, hay discrepancias sobre el número de pozos en operación. Según la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Cochabamba (Elfec), habría alrededor de 242 (2013). Según JICA-UMSS, se ha georreferenciado y levantado información técnica, de calidad de agua e información económica financiera de 295 pozos el año 2018 (Figura 5). Habiendo detectado que hay muchos pozos que se han secado y que no están en operación, y que otros se perforaron, se logró georreferenciar alrededor de 350 pozos el año 2018.

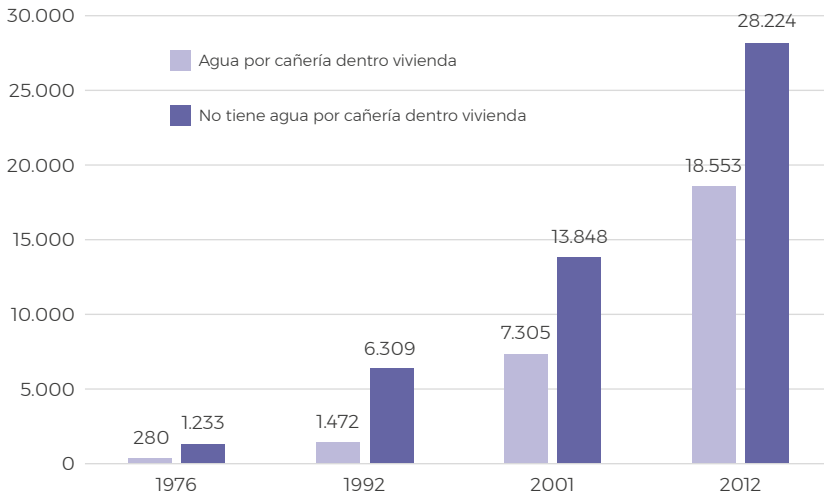
Figura 6
Sacaba: número de conexiones de Emapas, 2016-2018



Fuente: AAPS (2017 y 2018); JICA-UMSS (2018)

En el municipio de Sacaba, se logró conseguir información administrativa y financiera de 295 pozos en operación, de los cuales 58 son operados por Emapas y 13 por el Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba. En general, según los registros de los pozos e información recibida por los técnicos de los distintos operadores, los pozos tienen un tiempo de explotación de 2, 4 y 6 horas al día. Se conoce que pocos lo hacen las 24 horas al día (Figura 7).

Figura 7
Sacaba: evolución del número de hogares distribuidos según disponibilidad o no de servicio de agua potable por cañería dentro de la vivienda, 1976-2012



Fuente: INE (1976, 1992, 2001 y 2012)

En relación con el desempeño de Emapas, la información oficial revela que tiene muchos problemas de eficiencia administrativa y financiera, plasmados en la falta de sistematización de la información, lo que impide tener una apreciación real de su productividad. No cuenta con información fidedigna de la cobertura de agua potable, de la micromedición, de las recaudaciones, de las tarifas. Sus ejecuciones de inversión no son óptimas, con una evolución de endeudamiento muy fuerte desde el año 2016, incumpliendo las normativas de la autoridad de fiscalización y control social de agua potable y saneamiento básico.

En relación con los problemas de segregación y exclusión social, Sacaba ingresa también en un proceso peligroso de fragmentación de su territorio. En el tema del abastecimiento del agua, claramente la mayor dotación se encuentra en su distrito central, en su casco viejo, que es el distrito 1. Más del 50 % de sus hogares declararon contar con una conexión pública. También, dada su proximidad, cuentan con atención de Emapas los distritos 4 y 7. En los demás distritos, los sistemas autogestionarios ofrecen un abastecimiento de agua por cañería, existiendo también zonas muy pobres y de alta vulnerabilidad, como el caso del distrito de Lava Lava, en el que la población consume agua de los aguateros que llegan a la zona.

Sistemas alternativos de agua: zona sur de Cochabamba y municipio de Sacaba

En el caso de la ciudad de Cochabamba, ante la inexistencia de tendido de red pública en la zona sur, sus pobladores se abastecen de agua para consumo humano de diversas fuentes. Una de ellas es a través de la compra de agua de los carros cisternas, en muchos casos con un costo que resulta muy elevado para los habitantes de los distritos anteriormente mencionados. En miras a conocer su desempeño, se levantaron encuestas en los distritos 7, 8, 14 y 9 a los presidentes o administradores de los sistemas alternativos de agua. De la misma manera, gracias a la cooperación japonesa, se realizó un rastrillaje de alrededor de 300 pozos el año 2018. Resulta notable que en ambos casos conformaron sus sistemas de dotación de agua a iniciativa de las y los vecinos en el 61 % de los casos en la zona sur de Cochabamba y el 89 % en Sacaba.

Tabla 3
Origen y constitución de los sistemas de provisión de agua

Conformación de la organización	Zona Sur Cbba.*	Sacaba**
Iniciativa de las y los vecinos	60,7	89,3
Gestión de la OTB, instituciones, otros	39,3	10,7
Total	100,00	100,00

Fuente: *Ceplag (2005); **LH, CASA y Ceplag (2018)

Es ilustrativo observar las diferencias en la denominación de los sistemas alternativos de agua. Según los dirigentes, en muchas circunstancias el nombre deriva del consejo que da la persona que realizará los trámites de su constitución. En el caso de la zona sur de Cochabamba, ocupan el primer lugar los comités, seguidos de las asociaciones, OTB y cooperativas. En Sacaba, el primer lugar lo ocupan las OTB; por ello, mucho de su organización es de tipo familiar. Luego se encuentran las cooperativas, los comités y las asociaciones.

Según los datos que se obtuvieron en ambas ciudades, se puede concluir que la denominación responde a una estrategia de cada movimiento social. En la ciudad de Cochabamba, se han logrado conformar organizaciones más fuertes, que responden a prácticas organizativas ancestrales de sus movimientos sociales. En cambio, en Sacaba, parecería estar al inicio de un proceso de organización comunitaria muy heterogénea.

Tabla 4
Tipos de modelo de gestión adoptado

Categorías	Zona Sur Cbba.*	Sacaba**
OTB	14,8	37,5
Comité	46,3	15,0
Cooperativa	11,1	30,2
Asociación	20,4	12,4
Otro	7,4	4,9
Total	100,0	100,0

Fuente: *Ceplag (2005); **LH, CASA y Ceplag (2018)

Tal como se indicó para la zona sur de la ciudad de Cochabamba, el primer lugar lo ocupan los comités de agua, que son de rápida organización. En una asamblea general de socios, se conforma una directiva a cargo de un presidente, cuyo objetivo es gestionar la manera de aprovisionamiento de agua mediante pozo, tanque, ambos, o la compra de un carro cisterna. No cuentan con personería jurídica y muchos de estos comités dependen directamente de su OTB.

Las OTB ocupan el primer lugar en el municipio de Sacaba, como ya se adelantó. Su principal característica es contar con personería jurídica, que les da recursos económicos de participación popular del Gobierno Municipal para las obras que sean necesarias en pro del bienestar de los habitantes. Cuentan con una directiva legalmente establecida por los vecinos/as a través del voto directo en una asamblea y esta se encarga de delegar a un responsable, quien a través de informes realizados les hace llegar los avances o problemas que puedan existir por parte de los vecinos/as. También existen casos donde el directorio maneja todo lo relacionado con el agua de forma directa.

Las asociaciones de agua nacen a partir de que las y los vecinos llegan a constituir un comité y, a medida que este va creciendo y el número de socios se va incrementando, se va constituyendo en una asociación legalmente establecida. Para ello, los vecinos/as buscan mecanismos que les den representatividad dentro de su OTB, por lo que adquieren una personería jurídica. Las asociaciones también cuentan con una directiva que se hace cargo de la administración de los recursos que perciben por el consumo mensual de agua y otros. También se caracterizan por contar con personal calificado dentro la directiva, lo que les permite tener algunos sistemas contables, documentos de constitución, registro en algunas instituciones y otras particularidades.

En el caso de Sacaba, el segundo lugar lo ocupan las cooperativas de agua. Estas están constituidas por un directorio que trabaja independientemente de su OTB; tienen personería jurídica. Lo más sobresaliente de las mismas es la forma en que llegan a administrar sus recursos, puesto que en algunos casos cuentan con una oficina donde trabaja personal contratado que percibe una remuneración muy aparte del directorio establecido por las y los vecinos. En algunos casos, estas cooperativas otorgan créditos a sus socios a tasas de interés no muy elevados, lo que les permite tener algunos ingresos extraordinarios.

Al ser pequeñas organizaciones, el control radica principalmente en informes, tanto escritos como orales, donde informan la situación de cada cargo o cartera al presidente, especialmente en cuestiones económicas y técnicas, ya que estos dos temas son muy importantes para el sostenimiento del sistema. Se observó que los informes no se hacen periódicamente, sino más bien bimestral y trimestralmente, lo que es perjudicial para la toma de decisiones porque solo se cuenta con información atrasada.

Características de la administración financiera de los recursos de los sistemas de agua

Un determinante de la sostenibilidad de los sistemas de agua es la calidad de su administración contable, ya que provee información sobre el estado financiero de las organizaciones. Esta información es fundamental para la planificación y toma de decisiones relativas a la gestión de los sistemas. Aspectos esenciales como la determinación de las tarifas de consumo no podrían realizarse con eficacia si se carece de información contable clara.

Al respecto, la información obtenida da cuenta de grandes deficiencias en la gestión contable de los sistemas de agua. Solo el 7 % en los sistemas de la zona sur de Cochabamba y el 3,4 % de Sacaba cuentan con diferentes herramientas contables que permitirían obtener una información financiera y contable integral.

Tabla 5
Administración financiera de recursos del sistema

Ítem	Zona Sur Cbba.*	Sacaba**
Rendición de cuentas	69,0	35,3
Estados financieros y gestión contable	7,0	3,4
Ninguno	10,2	16,3
Rendición de cuentas y Estados financieros	13,8	45,0
Total	100,0	100,0

Fuente: *Ceplag (2005); **LH, CASA y Ceplag (2018)

El 10 % en la zona sur de Cochabamba y el 16 % en Sacaba no poseen ninguna herramienta contable. El 69 % en la zona sur y el 35 % de los sistemas de Sacaba solo tienen un control de ingresos y egresos, situación que revela su fragilidad y vulnerabilidad. Estas falencias son fruto de una administración contable llevada empíricamente por personal que no cuenta con la calificación necesaria.

Es elocuente que en la zona sur de Cochabamba es principalmente la comunidad la que financia la construcción de los sistemas. En Sacaba, es importante la figuración de agentes externos que tuvieron activa participación en el financiamiento de los sistemas de agua. Los principales financiadores externos de los sistemas son la cooperación internacional y las ONG, a través de donaciones o préstamos.

Tabla 6
Fuente de financiamiento del sistema

Ítem	Zona Sur Cbba.*	Sacaba**
Aporte propio	56,7	35,7
Aporte externo	15,0	34,5
Mixto	28,3	29,8
Total	100,0	100,0

Fuente: *Ceplag (2005); **LH, CASA y Ceplag (2018)

La sostenibilidad de las organizaciones depende de la gestión de sus fuentes de ingresos. Los sistemas deben ser capaces de generar fondos suficientes para cubrir sus costos de funcionamiento. Es necesario obtener, asimismo, un margen de excedentes que permita cubrir coyunturas adversas e invertir en la mejora de los sistemas de agua. La gestión de los sistemas debe enmarcarse en una racionalidad de mercado, aunque basada en sólidos principios de solidaridad. Es decir que, sin descuidar su rol social, los sistemas deben adaptar su estructura de costos a la realidad económica que los rodea y fijar sus tarifas en base a criterios de racionalidad económica. La gestión de los ingresos es crucial, al pensar en sistemas que sean autosustentables.

Tabla 7
Monto de tarifas por mes

Ítem	Zona Sur Cbba.*	Sacaba**
< 1 \$/Mes	50	27
1-2 \$/Mes	25	49
2-5 \$/Mes	15	19
6 y + \$/Mes	10	5
Total	100	100

Fuente: *Ceplag (2005); **LH, CASA y Ceplag (2018)

Las principales fuentes de ingresos en el común de los sistemas son los pagos por conexión y el pago por las tarifas de consumo. No obstante, en sistemas con mayor calidad de gestión e iniciativa de los dirigentes, logró diversificarse la estructura organizacional de ingresos al prestarse servicios adicionales a las y los usuarios (otorgamiento de créditos, venta de materiales, etc.). En la zona sur de Cochabamba en el 85 % y en Sacaba en el 61 % de los sistemas estudiados, se perciben ingresos por conexión. Los montos cobrados son bastante variables. En el caso de la zona sur de Cochabamba, un 30 % de los aportes son menores a 200 dólares estadounidenses; el 35 % oscilan entre 200 y 400 dólares y en una quinta parte de los sistemas declaran aportes superiores a los 400 dólares. En cambio, en la ciudad de Sacaba fue difícil conseguir la información desagregada; lo que declararon las y los entrevistados es que los aportes de conexión fluctúan entre los 100 y los 600 dólares.

Es grande la flexibilidad de la determinación de tarifas según características propias de cada lugar y población. El gran problema existente en las tarifas de consumo es la falta de criterios técnicos para su determinación. En prácticamente la totalidad de los sistemas, las tarifas no son establecidas considerando parámetros de recuperación de costos y obtención de rentabilidad.

Se tiende a cobrar tarifas demasiado bajas, que no garantizan la sustentabilidad de los sistemas. Cerca del 75 % de las tarifas son menores a dos dólares por mes, lo que pagan los hogares residentes en la zona sur por un turril de agua de 200 litros. Se ha podido también constatar que las tarifas no tienen reajustes periódicos acordes a la evolución de los costos de la organización, modificados por la inflación. Sin duda, las presiones sociales que abogan por una tarifa baja, junto a la ausencia de sistemas contables bien estructurados y la baja capacitación de quienes gestionan financieramente son algunos de los factores

que explican la forma deficiente en que desarrollan sus actividades, generando una alta insostenibilidad de los sistemas.

A modo de conclusión

Se ha logrado constatar que los sistemas prestan servicio a alrededor de una tercera parte de las familias carentes de servicio en la zona sur de Cochabamba y a alrededor del 80 % en Sacaba. Su organización revela la utilización de distintos e innovadores mecanismos de autogestión, tales como gestiones comunitarias, asociaciones, juntas de vecinos, OTB, cooperativas y/o comités de agua. No cuentan con los mecanismos económicos, financieros, administrativos y de gestión sostenibles.

La solución estructural para proveer de agua a los hogares de la periferia urbana del sur de Cochabamba y del municipio de Sacaba a un precio, cantidad, oportunidad y calidad satisfactorios exigirá que la instancia pública llegue con la infraestructura de redes hasta los hogares. Sensiblemente, la oferta del proyecto Misicuni será la venta del agua en bloque hasta los tanques que se están construyendo, pero el problema será determinar quién se hará cargo de las aducciones desde el tanque hasta las casas.

De hecho, la solución técnica de llevar “Agua para Todos” a la zona sur de Cochabamba y en el municipio de Sacaba involucra un aspecto de voluntad política y un compromiso de derecho colectivo. Significaría apuntalar la construcción de ciudades que brinden oportunidades, socialmente justas, ecológicamente sostenibles y con equidad de género. El desafío del logro simultáneo de los aspectos presentados abarca las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo urbano armónico y lograr el mejoramiento integral de la calidad de vida, la reducción de la exclusión social y el camino para devolver la esperanza a los grupos más deprimidos.

Los problemas detectados en relación con los recursos hídricos son de carácter multidimensional. Se requiere resolver los conflictos de manera integral y sistémica; no se puede imaginar un proceso de planificación que solo haga frente a aspectos sectoriales, ya que se requiere soluciones estructurales y de largo aliento, que permitan reducir las brechas de inequidad, exclusión social, vulnerabilidad y aumentar las oportunidades de las y los ciudadanos. Se propone generar el bienestar de los habitantes a través de la ampliación de sus capacidades y oportunidades.

Se necesitan acciones de largo plazo que permitan cambiar la gestión de los servicios públicos y sustentar las reformas en las bases, con amplia participación social, alejando la prebenda política de los alcaldes y sus colaboradores de turno.

Contar con agua potable debe analizarse no solo en términos de su accesibilidad, fundamentalmente referida a aspectos físicos, tales como fuentes y redes de distribución. También debe considerarse la cantidad suficiente para cubrir las necesidades humanas y, por otro lado, la calidad del líquido elemento, debido a que el agua contaminada tiene serios riesgos para la salud de la población.

Es urgente buscar la concertación entre las esferas de poder central y local, así como con los distintos actores sociales, con el fin de extender las redes de saneamiento básico a los sectores más deprimidos y, de este modo, promover por todos los medios una creciente equidad de género, de construir y articular una estrategia que contribuya a la dotación de agua segura para los hogares pobres, debido a que actualmente la red pública termina donde empiezan los barrios pobres.

Referencias

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico - AAPS (2017 y 2018). *Indicadores de desempeño de las EPSA reguladas en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

Asociación Nacional de Empresas de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado - Anesapa, Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado - Semapa (2011). *Estudio de metas de expansión quinquenal 2012-2016*. Cochabamba. Recuperado de: http://www.semapa.gob.bo/resources/plugins/tiny_mce/plugins/filemanager/source/Institucion/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20QUINQUENAL%20SEMAPA%202012%20-%202016.pdf. 14 de marzo del 2022

Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo (41/128, 4 de diciembre de 1986, Ginebra).

_____ (2010). *El derecho humano al agua y el saneamiento* (64/292, 28 de julio de 2010, Ginebra).

Centro de Planificación y Gestión - Ceplag (2005). Encuesta Administrativa, Económica y Financiera de Sistemas Alternativos de Agua Potable, Distritos 7, 8, 9 y 14 [Archivo de datos]. Cochabamba: Ceplag.

Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sacaba - Emapas (2018). *Plan de Contingencia agua potable Sacaba, 2018*. Sacaba: Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba.

Instituto Nacional de Estadística - INE (1976). Censo Nacional de Población y Vivienda [Archivo de datos]. La Paz: INE.

_____ (1992). Censo Nacional de Población y Vivienda [Archivo de datos]. La Paz: INE.

_____ (2001). Censo Nacional de Población y Vivienda [Archivo de datos]. La Paz: INE.

_____ (2012). Censo Nacional de Población y Vivienda [Archivo de datos]. La Paz: INE.

Ledo, Carmen (2013). *El agua nuestra de cada día*. Cochabamba: Ceplag-UMSS.

_____ (2002). *Urbanisation and Poverty in the Cities of the National Economic Corridor in Bolivia. Case Study: Cochabamba*. Delft: Delft University Press.

_____ (junio de 2000). "La denominada 'guerra del agua' fue un hecho local en Cochabamba y sus repercusiones son de carácter global". *Technical Water Magazine for Latin America. Agua Latina*. Unesco, UNDP, Homepage: <http://www.agua-latina.com/home.htm>.

JICA-UMSS (2018). Proyecto de Desarrollo de Capacidades Relacionadas a la Gestión Integral del Agua en el Departamento de Cochabamba. Cochabamba, Bolivia.

Laboratorio de Hidráulica - LH, Centro de Aguas y Saneamiento Básico-CASA, y Centro de Planificación y Gestión - Ceplag (2018). *Estudio del estado de uso real del agua en la cuenca del río Maylanco*. Cochabamba: JICA, Kokusai Kogyo.

El transporte público urbano en Bolivia

Freddy Koch¹

el crecimiento acelerado de la economía en Bolivia ha traído consigo el incremento del parque vehicular de una manera descontrolada, pasiva y constante. A inicios del decenio pasado, en Bolivia había registrados menos de un millón de vehículos. Para el año 2020, se superó ampliamente los dos millones. Si seguimos con esta tendencia, y por lo visto así será, para finales de este decenio Bolivia tendrá circulando más de cuatro millones de vehículos. La congestión vehicular, la contaminación del aire que provoca el parque automotor y los accidentes de tránsito reducirán drásticamente la calidad de vida en las ciudades.

Del transporte a la movilidad urbana

El concepto de “transporte” hace referencia al traslado de personas y mercancías de un lugar a otro por diversas razones en el menor tiempo posible. En el caso de las personas, destacan los motivos laborales, de estudio o de satisfacción de otras necesidades como el ocio, el acceso a servicios de salud, entre otros; en el caso de las mercancías, la necesidad de producción de bienes industriales y de consumo y la posterior comercialización de estos hacen del proceso de transporte un elemento central. En este marco, el transporte responde a la necesidad de resolver un problema de conectividad entre ubicaciones

1. Ingeniero Químico y experto en proyectos para el desarrollo. Trabaja en Swisscontact desde 2003 a cargo de proyectos ambientales a nivel nacional y regional. Publicaciones relacionadas: *Reflexiones desde Soacha. La Paz y el sueño de tener un teleférico*, UCL Londres, UK (2012); *El Estado de la movilidad urbana en Bolivia*, ONU-Habitat (2021).
Correo: freddy.koch@swisscontact.org

diversas (generalmente áreas residenciales consideradas como el origen de los desplazamientos) a puntos concretos de atracción localizados en los principales núcleos de concentración en las ciudades (zonas financieras y de servicios y áreas industriales, principalmente).

En el enfoque tradicional, la resolución de este “problema” en el ámbito urbano implica, por un lado, el desarrollo de infraestructura (calles, avenidas, intersecciones, etc.) y, por otro, la existencia de medios de transporte motorizados (buses, automóviles, trenes, teleféricos, entre otros). Asimismo, en este enfoque, la eficiencia en términos de tiempo y capacidad es un elemento central, es decir, transportar a la mayor cantidad de personas y mercancías en el menor tiempo posible se constituye en un objetivo en sí mismo. Sin duda, en este enfoque de transporte, los aspectos relevantes se resumen en un problema técnico de eficiencia.

En cambio, el enfoque de “movilidad urbana” es un concepto relacionado con la calidad de vida de las personas. Este concepto supera el enfoque tradicional de transporte, puesto que considera no solo los aspectos técnicos de la temática sino los elementos colaterales que tienen que ver con la interacción del espacio público y el transporte propiamente dicho, las necesidades de las personas y, sobre todo, el derecho ciudadano a una movilidad digna.

A diferencia del enfoque tradicional, el marco conceptual de la movilidad incluye al espacio público en sus diferentes escalas, en general, y en la escala humana en particular. A escala de la ciudad, la planificación del desarrollo urbano es fundamental considerando la mezcla de usos de suelo, la densidad y la conformación de ciudades compactas que determina la movilidad urbana. En la escala humana, elementos simples como la ubicación de una parada de transporte público, el diseño multimodal de una intersección, etc. determinan la convivencia en las calles de los diversos modos de transporte motorizado ya citados y la movilidad no motorizada definida principalmente como los desplazamientos a pie y en bicicleta, puesto que no requieren de tracción en base a motores. Esta interacción en las vías urbanas entre los diversos usuarios bajo un modelo de coexistencia ordenado mitigador de los conflictos viales y protector de las y los ciudadanos, en definitiva, es un elemento central de convivencia que promueve la mejora en la calidad de vida de las personas.

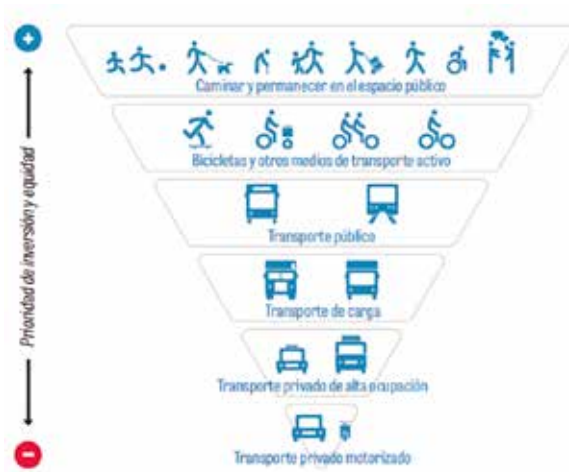
Desde el punto de vista de las necesidades humanas, la movilidad es una necesidad transversal a otras, puesto que es un medio para satisfacer las necesidades básicas de las personas (salud, educación, ocio, seguridad, etc.). Una persona que no puede moverse de su domicilio, ya sea por razones de discapacidad física, características de la edad y posible movilidad reducida, o por carencias económicas, está limitada en su desarrollo personal. Asimismo, contar con un acceso efectivo a las diferentes infraestructuras de servicios es un

elemento central para garantizar la satisfacción de las necesidades ya descritas. Este hecho es especialmente relevante en el caso de la población vulnerable cuyas características de desplazamiento es radicalmente diferente a la persona promedio, como es el caso de niñas y niños pequeños, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad motriz y visual, principalmente.

Es así que en el ámbito legal, la movilidad es un derecho establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que textualmente indica: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en un territorio de un Estado”; al extrapolar este artículo de aplicación general, es posible afirmar que todo ciudadano tiene derecho a circular por la ciudad para satisfacer sus necesidades de forma segura y efectiva sin importar las condiciones sociales y económicas, además de sus características físicas. En Bolivia, la “Declaración de La Paz” (2013)² estableció en su parte declarativa que:

(...) la movilidad de las personas en nuestras ciudades es un derecho ciudadano de carácter prioritario puesto que los desplazamientos de las personas son un medio fundamental para garantizar otros derechos fundamentales como la salud, la educación, y el trabajo y otras actividades necesarias para la vida en sociedad (recreación o esparcimiento, etc.).

Figura 1
Del transporte a la movilidad urbana sostenible



Fuente: Swisscontact (2019), *Estado de la movilidad en Bolivia*

- La “Declaración de La Paz” fue firmada por los alcaldes municipales de Cobija, Cochabamba, La Paz, El Alto, Tarija, Oruro, Potosí, Santa Cruz de la Sierra y Trinidad, en el marco del I Congreso Internacional del Transporte Sostenible Citus - Bolivia, realizado en octubre de 2013 en la ciudad de La Paz.

Aspectos legales de la movilidad en Bolivia

Constitución Política del Estado. Para el desarrollo de la movilidad urbana sostenible, existe un marco legal nacional en la propia Constitución Política del Estado (CPE), que establece las diversas competencias de los entes territoriales autónomos. No obstante, existe un debate técnico-político sobre cuál de los diversos entes territoriales ejerce las competencias de tránsito y transporte; la no asunción de estas por parte de gobernaciones y municipios y la carencia de herramientas operativas, financieras y técnicas en los diversos entes territoriales son un obstáculo visible para el éxito de las políticas de la movilidad urbana en Bolivia.

La CPE indica en su artículo 302, parágrafo I, numeral 18, que es competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Municipales en su jurisdicción: el transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano, así como el ordenamiento territorial, uso de suelo y administración del territorio municipal.

Se define como competencia exclusiva, según el mismo marco normativo, a la potestad que tiene un ente territorial autónomo para el ejercicio de las funciones legislativa, operativa y ejecutiva. En este sentido, los municipios del país cuentan con el mandato de desarrollar políticas específicas para todos los aspectos inherentes al transporte urbano (educación vial y control de tránsito, sobre todo) y al desarrollo territorial.

Ley Marco de Autonomías. La Ley Marco de Autonomías N° 031 señala en el artículo 96, parágrafo I, las dos competencias exclusivas generales del nivel central del Estado en términos de movilidad urbana: la formulación y aprobación de políticas estatales y la propuesta de iniciativas normativas y gestión de financiamiento.

El mismo artículo 96, parágrafo VII, numerales 1 y 5, señala que los Gobiernos Municipales tienen la competencia exclusiva de planificar y desarrollar el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento del tránsito urbano, así como la competencia exclusiva municipal en transporte urbano, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano; se la ejercerá cuando corresponda en coordinación con la Policía Boliviana.

No obstante, es preciso destacar que la citada “coordinación con la Policía Boliviana” ha sido declarada inconstitucional en parte por la Sentencia Constitucional N° 2055/2012, porque se ha vulnerado los artículos 297.I.2, 300.I.7, 300.I.8, 300.I.9, 302.I.7, 302.I.18 y 304.I.6 de la propia CPE.

Ley General de Transporte N° 165. Esta ley ratifica las competencias enunciadas en la Constitución y la Ley Marco de Autonomías. Adicionalmente, establece el sistema nacional de planificación, a través de instrumentos sectoriales sobre

dos ejes centrales de la movilidad en la ciudad: la gestión del espacio público y la implantación del transporte sostenible. Estos instrumentos, a su vez, son documentos de planificación estratégica debido a su naturaleza multisectorial, al impacto en el desarrollo de las ciudades a largo plazo y a las implicaciones ya descritas en el apartado que explica las múltiples dimensiones de la movilidad.

A nivel general, estos instrumentos son conocidos como Planes de Movilidad Urbana Sostenible, pero en la Ley N° 165 se denominan Programas Municipales de Transporte - Promut. La promulgación de la Ley abrió las posibilidades para iniciar las reformas del sector transporte en general y del sector de transporte urbano en particular. Esta norma establece los fundamentos para las políticas de transporte en el territorio nacional y prevé la elaboración de diversos instrumentos de planificación en los diferentes ámbitos estatales (Gobierno central, gobiernos departamentales y gobiernos municipales).

En ese marco, los Gobiernos Autónomos Municipales tienen el mandato para la elaboración del Promut, con una periodicidad de cinco años y es obligatorio para los municipios con población mayor a 5.000 habitantes; de acuerdo a la ley, es requisito indispensable para acceder a recursos públicos destinados a preinversión e inversión en el sector transporte.

Hasta el primer trimestre de 2019, nueve gobiernos municipales elaboraron sus Promut; dos áreas metropolitanas, sus estudios de movilidad urbana metropolitana, y una elaboró un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, equivalente a un Promut.

Tabla 1
PMUS y Promut en las ciudades y áreas metropolitanas de Bolivia

Ciudad	Elaboración	Ciudad	Elaboración
PMUS La Paz	2011	Promut Sacaba	2017
Promut Tarija	2011	Promut Quillacollo	2017
Promut Sucre	2012	Promut Tiquipaya	2016
Promut Potosí	2012	Promut El Alto (BID-BM)	2018
Promut Oruro	2013	PMUS Santa Cruz (JICA)	2017
Promut Trinidad	2014	PMUS Cochabamba (BID)	2017

Fuente: ONU-Habitat (2021), *El estado de la movilidad urbana sostenible en Bolivia*

Los Programas Municipales de Transporte ejecutados en Bolivia fueron concebidos como un documento de síntesis con dos anexos de soporte denominados “Documento de Caracterización y Diagnóstico” y “Plan de Acción para la mejora de la Movilidad Urbana”. Llama la atención que ninguno de estos documentos fue aprobado por los Concejos Municipales y elevado a documento de planificación del municipio, lo que dificultó su cumplimiento. Tampoco se evidenció la inclusión de estos dentro de la estructura de planificación de la ciudad. Los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) siguieron siendo los documentos estratégicos bajo los cuales se estableció la planificación urbana, desconociendo o al menos tomando en cuenta esta estructura mandada por la Ley General de Transporte.

El parque vehicular en Bolivia

El parque automotor en Bolivia está concentrado en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en particular en sus ciudades o áreas metropolitanas; así, tenemos:

- Departamento de La Paz: Área Metropolitana formada por los municipios Nuestra Señora de La Paz, El Alto, Palca, Mecapaca y Achocalla.
- Departamento de Cochabamba: Área Metropolitana Kanata formada por los municipios Cochabamba, Quillacollo, Sipe Sipe, Tiquipaya, Vinto, Colcapirhua y Sacaba.
- Departamento de Santa Cruz: Área Metropolitana formada por los municipios Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, Warnes, La Guardia y El Torno.

En la siguiente tabla, se muestra la evolución del parque automotor por departamento para el período 2009-2019. El 80 % está registrado en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Tabla 2
Evolución del parque automotor (PA) por departamento (2009-2019)

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chuquisaca	35.970	38.591	43.274	47.094	52.541	56.896	62.202	67.022	70.480	74.245	78.195
La Paz	235.742	248.490	275.087	302.742	331.089	358.015	380.862	407.621	427.922	449.945	471.873
Cochabamba	213.085	223.747	252.967	274.759	296.538	319.538	340.544	363.603	386.952	410.391	432.431
Oruro	53.929	56.341	64.943	71.134	76.372	82.407	86.626	93.766	94.799	99.392	103.299
Potosí	32.527	34.428	42.806	47.122	50.936	54.514	57.204	61.056	64.221	67.978	71.132
Tarija	48.884	53.668	59.568	65.533	71.835	79.431	87.301	95.711	102.203	108.596	114.423
Santa Cruz	273.785	292.723	327.917	375.482	419.470	470.378	519.811	577.553	605.540	647.028	686.970
Beni	11.930	13.222	15.919	21.824	26.446	32.759	36.759	41.051	44.193	47.881	49.419
Pando (1)	18	18	503	1.061	1.606	2.490	3.243	3.622	4.044	4.721	5.658
Total	905.870	961.228	1.082.984	1.206.751	1.326.833	1.456.428	1.574.552	1.711.005	1.800.354	1.910.127	2.013.400

Fuente: INE (2020): www.ine.gov.bo

Haciendo un análisis por clase de vehículos, en su mayoría al año 2019, el parque vehicular está formado por vagonetas, automóviles, camionetas y motocicletas, los cuales representan el 80 % del total. Uno de los que más resalta es la motocicleta, que tiene una tasa de crecimiento por encima del resto de vehículos para el período 2009-2019, por lo que su participación se incrementó de 6,3 % a 26,7 % en 11 años.

Tabla 3
Evolución del PA por clase de vehículo (2009-2019)

Clase de vehículo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ambulancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.048
Automóvil	197.691	205.959	218.739	231.724	248.645	267.459	283.690	303.733	313.170	327.000	341.386
Bus	6.881	7.228	7.532	7.986	8.502	9.174	9.874	10.863	11.079	11.777	12.312
Camión	89.026	92.139	98.688	103.435	107.305	112.288	116.130	123.929	123.619	127.166	130.592
Camioneta	91.671	98.592	109.475	121.127	133.381	146.955	158.567	173.211	179.842	188.636	196.064
Furgón	1.612	1.887	3.102	5.074	7.217	8.510	9.686	11.360	12.612	13.746	14.692
Jeep	47.930	48.647	50.979	52.583	54.431	56.629	58.421	60.871	61.322	62.609	63.198
Maq. pesada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55	113
Microbús	18.533	18.647	18.809	18.951	19.078	19.256	19.330	19.584	19.663	19.714	19.684
Minibús	51.712	56.483	61.336	67.451	74.175	79.156	85.124	94.358	103.381	112.158	119.445
Moto	57.008	72.986	104.224	166.063	221.217	280.579	336.221	391.219	438.560	489.914	536.730
Quadra Track	532	707	1.033	1.572	2.216	2.996	3.716	4.239	4.683	5.002	5.277
Torpedo	102	111	96	98	91	129	99	98	130	102	93
Tracto-Camión	8.706	10.240	11.877	13.963	17.109	19.642	21.252	22.756	24.195	25.123	26.416
Trimóvil-Camión	10	10	11	14	15	18	18	18	18	18	28
Vagoneta	334.456	347.592	397.083	416.710	433.451	453.637	472.424	494.766	508.080	527.107	546.322
Total	905.870	961.228	1.082.984	1.206.751	1.326.833	1.456.428	1.574.552	1.711.005	1.800.354	1.910.127	2.013.400

Fuente: INE (2020): www.ine.gov.bo

Considerando la agrupación por año o modelo de los vehículos, se observa que el 41,7 % del parque automotor tiene menos de diez años, solo un 22,9 % tiene menos de cinco años; es decir, que tenemos un 58,3 % equivalente a 1.174.066 de vehículos que tiene más de diez años de antigüedad.

La siguiente tabla muestra la cantidad de vehículos según año de antigüedad para la gestión 2019.

Tabla 4
PA agrupado por modelo de vehículo

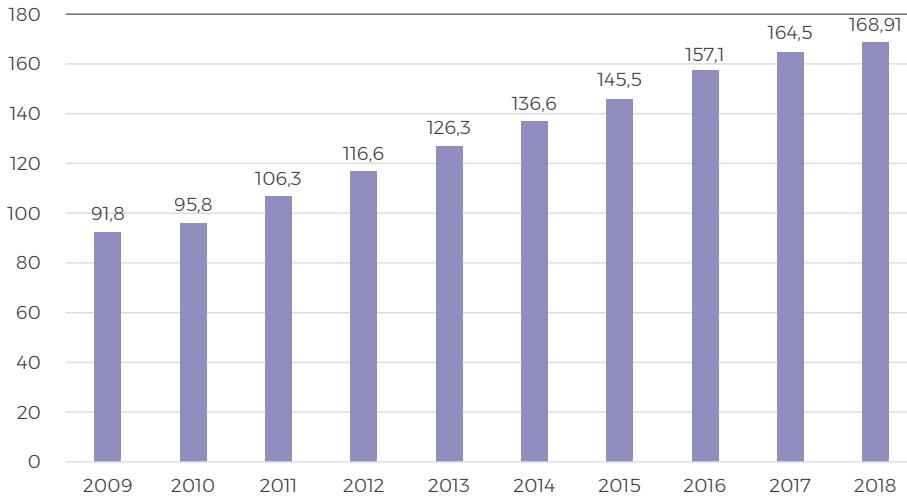
Modelo de vehículo	Camioneta / Jeep / Vagoneta	Automóvil	Bus / Microbús	Camión / Tracto / Trimóvil / Torpedo	Maquinaria pesada	Minibús / Furgón	Moto / Quadra Track	Total
< 1969	8.262	2.862	691	5.060	3	100	197	17.175
1970-1975	12.143	6.744	1.982	7.274	1	87	294	28.525
1976-1980	20.337	15.434	3.687	13.953	2	576	1.855	55.844
1981-1985	26.560	30.003	3.143	13.304	7	3.559	2.143	78.719
1986-1990	68.581	47.048	8.515	23.704	5	11.808	4.903	164.564
1991-1995	120.208	47.769	6.066	23.236	1	17.345	6.275	220.900
1996-2000	206.332	40.767	1.816	16.475	11	16.087	9.825	291.313
2001-2005	56.665	13.164	540	7.477	23	11.082	17.833	106.784
2006-2010	67.161	24.549	1.009	16.019	18	12.875	88.610	210.241
2011-2015	109.874	56.753	2.349	20.085	25	21.839	250.507	461.432
2016-2020	110.508	56.293	2.198	10.542	17	38.779	159.565	377.902
Sin especificar	1	0	0	0	0	0	0	1
Total	806.632	341.386	31.996	157.129	113	134.137	542.007	2.013.400

Fuente: Elaboración propia con datos de: www.ine.gob.bo, Estadísticas del Parque Automotor 2005-2019

Evolución de la tasa de motorización

La tasa de motorización establece la cantidad de vehículos por cada mil habitantes y sirve para medir la relación población y número de vehículos.

Figura 2
Bolivia, tasa de motorización 2008-2018



Fuente: Estimación ONU-Habitat con datos del INE

La tasa de motorización en nuestro país, en una década, casi se ha duplicado: 168,9 automóviles por cada mil habitantes. En el contexto regional, mantienen un nivel medio, considerando que en los extremos Colombia tiene una tasa de 111 y Argentina, 317.³

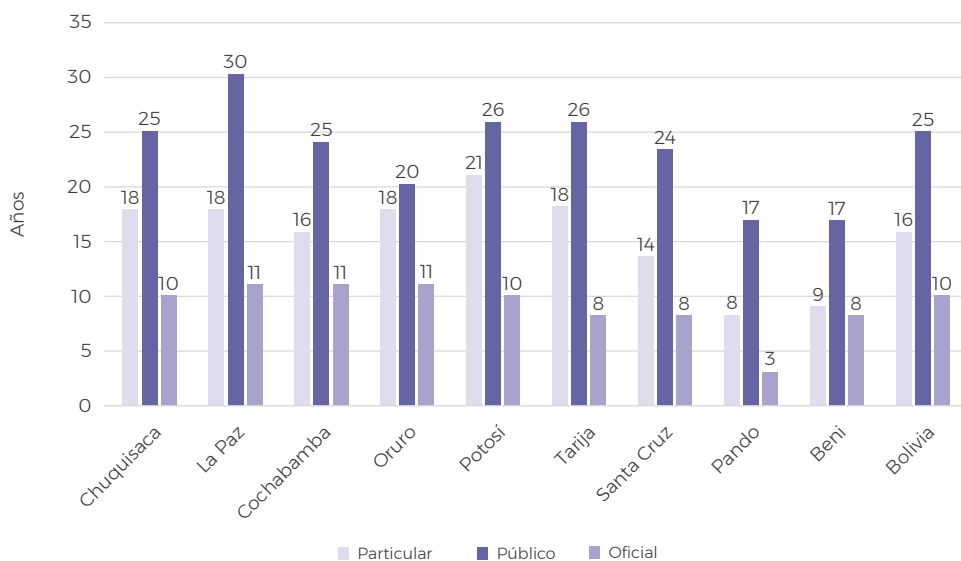
La antigüedad del parque vehicular en promedio es de 16 años. El departamento de La Paz tiene el parque automotor más antiguo del país, donde 12.600 vehículos de transporte público tienen una antigüedad mayor a los 30 años; a nivel nacional, el parque automotor público tiene una antigüedad promedio de 25 años.

Respecto al transporte particular, el departamento de Santa Cruz tiene en promedio el parque automotor más nuevo, con una antigüedad de 14 años, donde alrededor de 163.838 vehículos se adquirieron en los últimos cinco años. En contraste, Potosí tiene los vehículos de uso particular más antiguos respecto al resto de los departamentos; cuenta con 36.169 vehículos particulares con una

3. Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Cálculos realizados con base en los datos de vehículos en uso. Recuperado de OICA: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

antigüedad mayor a los 20 años. A nivel nacional, una cuarta parte del parque automotor tiene una antigüedad de diez años⁴.

Figura 3
Bolivia, antigüedad del parque automotor



Fuente: ONU-Habitat (2021), *El estado de la movilidad urbana sostenible en Bolivia*

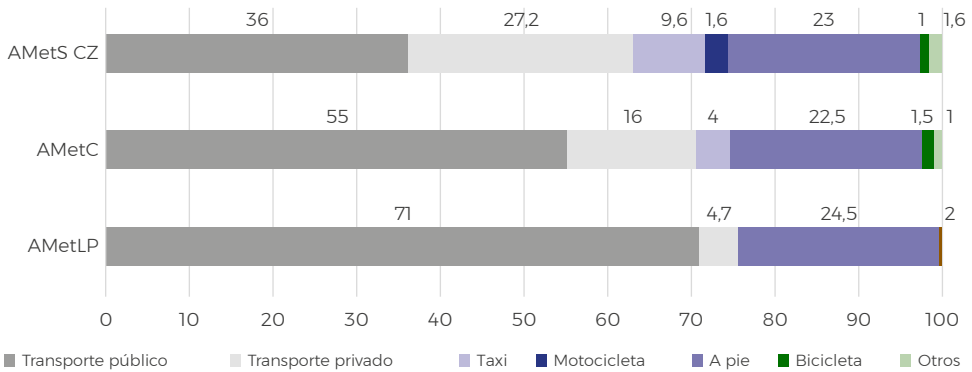
Repartición modal

En la región metropolitana de La Paz-El Alto, el 71 % de los viajes se realiza en transporte público, contrariamente a Santa Cruz, donde este valor solo llega a 36 %. Si hacemos un análisis de las tres regiones metropolitanas, el auto privado está poco presente en los viajes en La Paz, más presente en Cochabamba y consigue su mayor valor en Santa Cruz. La forma de cómo fueron creciendo estas regiones en las dos décadas pasadas marcó esta tendencia. En Santa Cruz, el modelo priorizado es de grandes avenidas, mucho espacio para el estacionamiento de vehículos y poca infraestructura para los otros sistemas de transporte.

En relación con el transporte no motorizado, en las tres regiones metropolitanas, más del 20 % de sus viajes se realizan a pie y la bicicleta como medio de transporte no tiene aún relevancia. El movimiento ciclista mundial está en ascenso y las

tendencias por incentivar la movilidad limpia han llegado a Bolivia. Hoy existen muchos movimientos sociales de ciclistas que reclaman por su derecho en vía y, por otro lado, muchos financiadores que ven con buenos ojos estos proyectos.

Figura 4
Bolivia, repartición modal regiones metropolitanas



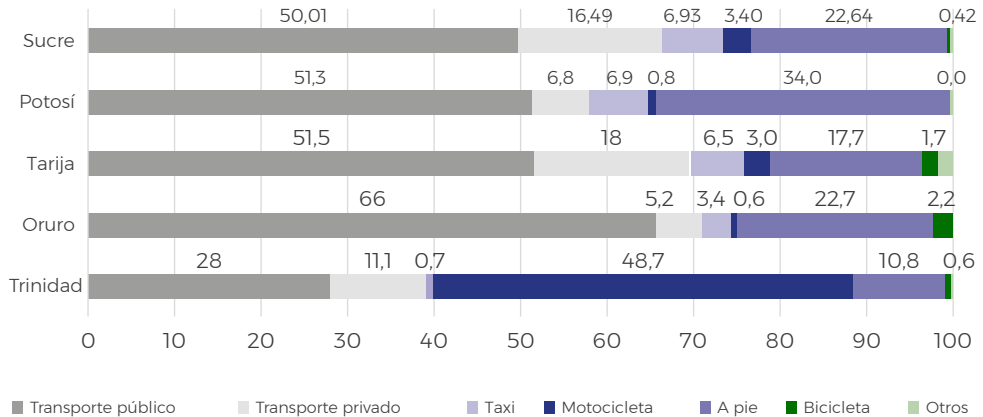
Fuente: ONU-Habitat (2021), *El estado de la movilidad urbana sostenible en Bolivia*

La repartición modal en ciudades que no pertenecen al eje central se muestra en la Figura 5, donde se observa que la ciudad de Oruro presenta la mayor cantidad de viajes en transporte público respecto a otras ciudades. Por otra parte, Sucre y Tarija tienen la mayor cantidad de viajes en transporte privado 16,49 % y 18 % respectivamente.

A pesar de las características que presenta la ciudad de Potosí, con calles con pendientes, estrechas y una infraestructura inadecuada en las diferentes vías peatonales, el 34 % de sus viajes se realizan a pie, en la mayoría de los casos sorteando a los vehículos, ya que se recortaron las aceras para dar paso a las movیلidades. En contraste, en las ciudades de Oruro y Sucre, cuya topografía en general es plana, los viajes a pie alcanzan solamente el 22 %. Este es un argumento perfecto para peatonalizar gran parte del casco histórico y patrimonio de la humanidad de Potosí.

4. Valores calculados con base en datos del RUAT hasta el año 2015.

Figura 5
Bolivia, repartición modal regiones metropolitanas



Fuente: ONU-Habitat (2021), *El estado de la movilidad urbana sostenible en Bolivia*

Tiempos de viaje en las ciudades más pobladas de Bolivia

Estudios realizados en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz⁵ incluyen un análisis de los tiempos invertidos en viajes en transporte público, sistematizados a continuación:

La Paz. Realizando un análisis de los tiempos promedio por ruta se puede identificar a cuánto asciende el tiempo invertido por objetivo de viaje de los habitantes de la región metropolitana de La Paz (RMPL). Los datos muestran que el tiempo de acceso o llegada a la parada asciende aproximadamente a seis minutos por ruta. El tiempo de espera alcanza a 15 minutos y el tiempo de viaje a 40 minutos, haciendo un total de una hora con un minuto (61,7 minutos) por cada ruta promedio recorrida por los habitantes.

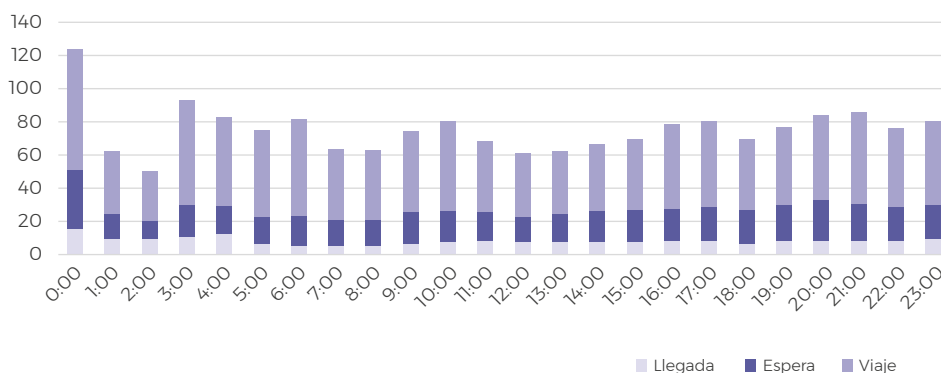
Los resultados reflejan que los tiempos de acceso al transporte, ya sea de llegada, de espera o de viaje, presentan diferencias significativas de acuerdo al área geográfica. En promedio, los pobladores de La Paz emplean 50,4 minutos,

5. GAMLP (2015), *Movilidad intra-urbana en la Región Metropolitana de La Paz*; BID (2017), *Plan maestro de movilidad urbana sustentable para el Área Metropolitana de Cochabamba*; JICA (2017), *Proyecto de Plan maestro para la mejora del transporte del Área Metropolitana de Santa Cruz*.

mientras que en el municipio de El Alto, el tiempo casi se duplica a 87 minutos y para las personas que vienen de los otros municipios, alcanza a 133,7 minutos.

Los tiempos de espera oscilan entre 11 y 35 minutos, su nivel creciente se da a partir de las 18:00 horas hasta la medianoche. En efecto, el número de unidades de transporte público tiende a reducir en horarios nocturnos, por lo que las personas deben esperar una mayor cantidad de tiempo.

Figura 6
Región metropolitana de La Paz: tiempo de llegada, espera, viaje y total según horas del día, 2014 (en minutos)

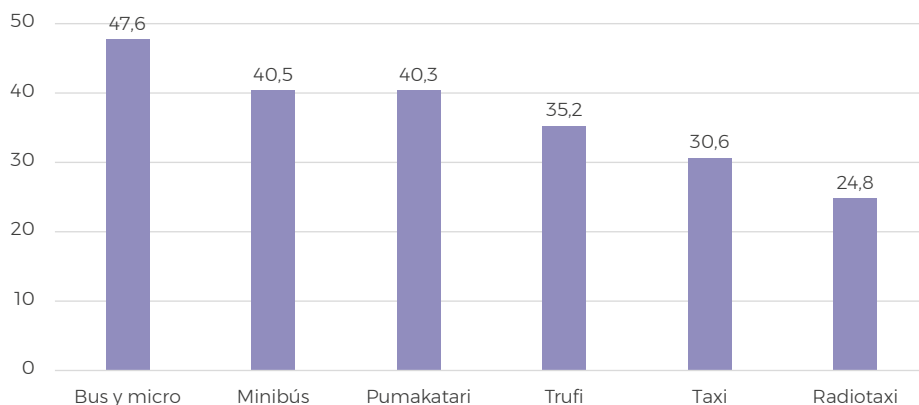


Fuente: GAMLP (2015), *Movilidad intra-urbana en la Región Metropolitana de La Paz*

Respecto a los tiempos de viaje, estos se encuentran en un rango entre 33 y 72 minutos, los niveles más altos se dan entre las 3:00 y las 6:00 horas de la mañana. Esto se explica porque las personas que requieren el transporte en dichas horas son las que se trasladan del resto de municipios de la RMLP, por lo que recorren distancias mayores.

Para lograr una aproximación a la dinámica de desplazamiento de los hogares de la RMLP, es necesario vincular el análisis de tiempo al tipo de transporte público. Generalmente, el tiempo de traslado por tramo está relacionado al tamaño de los motorizados. Por ello, no sorprende que los buses y micros presenten el tiempo total promedio por tramo más alto (aproximadamente 47,6 minutos); un transporte con mayor capacidad de pasajeros necesariamente tiende a realizar un número mayor de paradas para recoger y dejar pasajeros, a esto se suma la dificultad para movilizarse por calles angostas de la ciudad, además del congestionamiento vial.

Figura 7
Región metropolitana de La Paz: tiempo promedio total según modalidad de transporte, 2014 (en minutos)

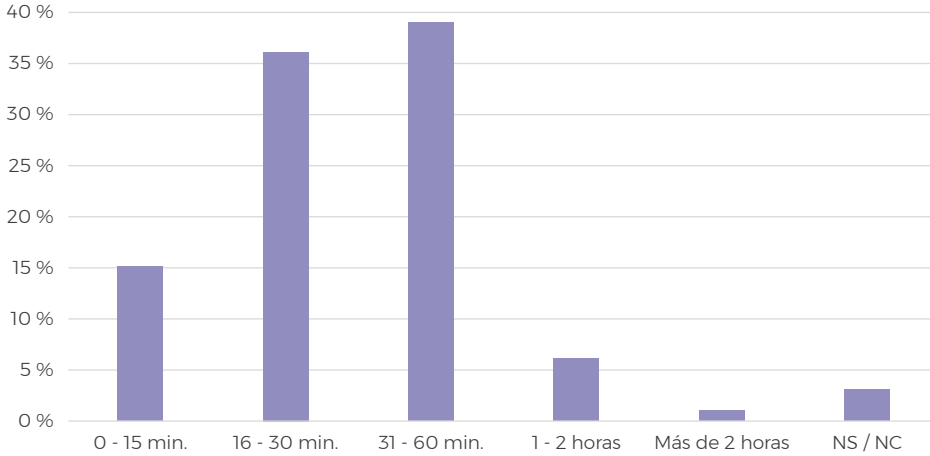


Fuente: GAMLP (2015), *Movilidad intra-urbana en la Región Metropolitana de La Paz*

El promedio de tiempo utilizado por las personas que se desplazan en minibús es de 40,5 minutos. Este tipo de transporte es el más usado por la población de la RMLP.

Cochabamba. Los datos obtenidos en el Plan Maestro de Movilidad Urbana Sustentable para el área metropolitana de Cochabamba son resultado de la encuesta de interceptación, donde se preguntó en relación al tiempo de viaje estimado para cada trayecto realizado. Se observa que el 15 % de los usuarios/as tarda menos de 15 minutos en el transporte público, el 35 % tarda entre 15 y 30 minutos, y el 38 % tarda entre 30 y 60 minutos para completar su viaje. Se detectaron viajes puntuales que toman más de una hora en completarse, los cuales en su mayoría provienen de fuera del área metropolitana de Cochabamba. Los viajes de más de dos horas de duración se registraron de forma puntual.

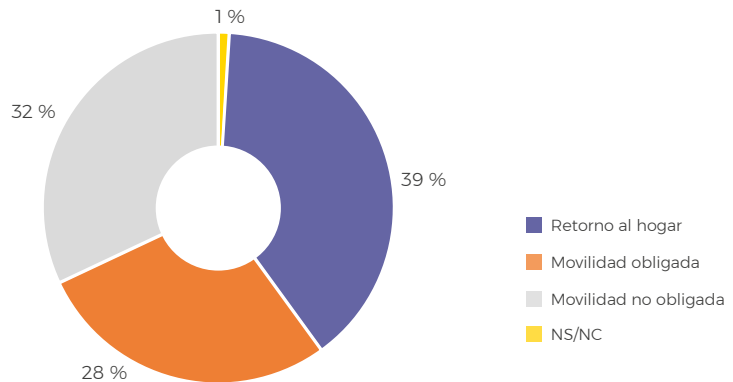
Figura 8
Tiempo de viaje en transporte público (TP)



Fuente: *Plan maestro de movilidad urbana sustentable para el área metropolitana de Cochabamba*

En cuanto al motivo de viaje, 39 % de los encuestados/as realizaba el viaje de retorno al hogar, mientras que el 28 % eran viajes de movilidad obligada, es decir, con motivo de viaje por trabajo o estudios. El 32 % restante efectuaba viajes relacionados con la movilidad no obligada, es decir, aquellos que van a realizar actividades que no necesariamente están condicionadas para ser realizadas en un horario específico.

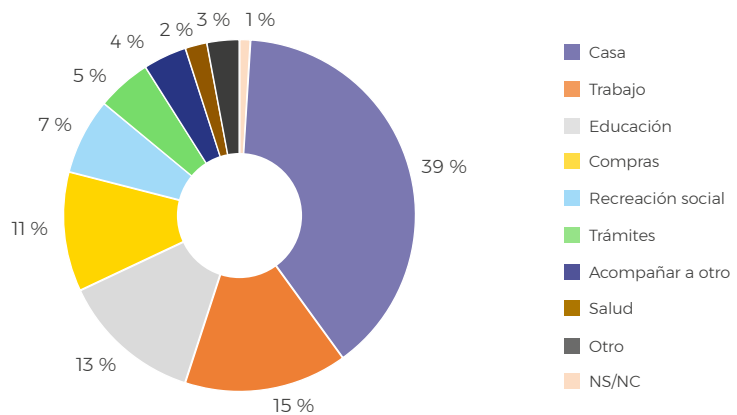
Figura 9
Motivo general de viaje en TP



Fuente: *Plan maestro de movilidad urbana sustentable para el área metropolitana de Cochabamba*

Desagregando los viajes de movilidad obligada y no obligada, destaca que aquellos que se desplazan para retornar al hogar representan el 39 %, los viajes con motivo laboral el 15 % y por motivo educativo el 13 %. Los viajes con motivo de compras representan el 11 %, frente a los viajes de recreación social y compras que suman el 12 % de la movilidad encuestada. Los viajes para acompañar a otra persona, por salud y otros suman el 9 %.

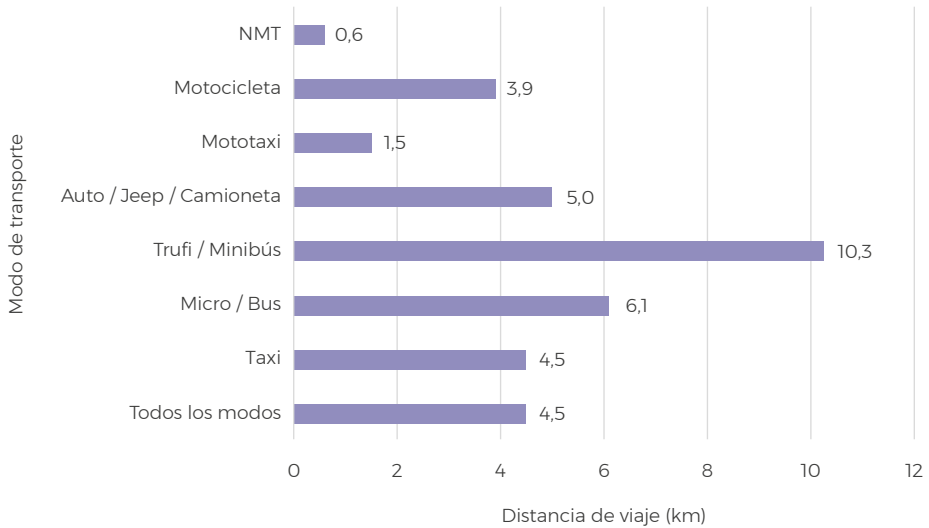
Figura 10
Motivo de viaje en TP



Fuente: *Plan maestro de movilidad urbana sustentable para el área metropolitana de Cochabamba*

Santa Cruz. La cooperación japonesa JICA apoyó al área metropolitana de Santa Cruz con un estudio denominado *Plan Maestro para la Mejora del Transporte del Área Metropolitana de Santa Cruz entre 2016 y 2017*. En el marco de este estudio, se realizaron encuestas domiciliarias (2016) en los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno y Warnes, alcanzando el 2 % de la población. Del estudio, se obtuvieron los tiempos de viaje promedio de los ciudadanos/as de esta urbe. Los mismos son los más bajos entre las ciudades de mayor población en el país. La distancia y los tiempos de viaje por modo de transporte se muestran respectivamente en la siguiente Figura.

Figura 11
Distancia media de viaje según el modo de viaje

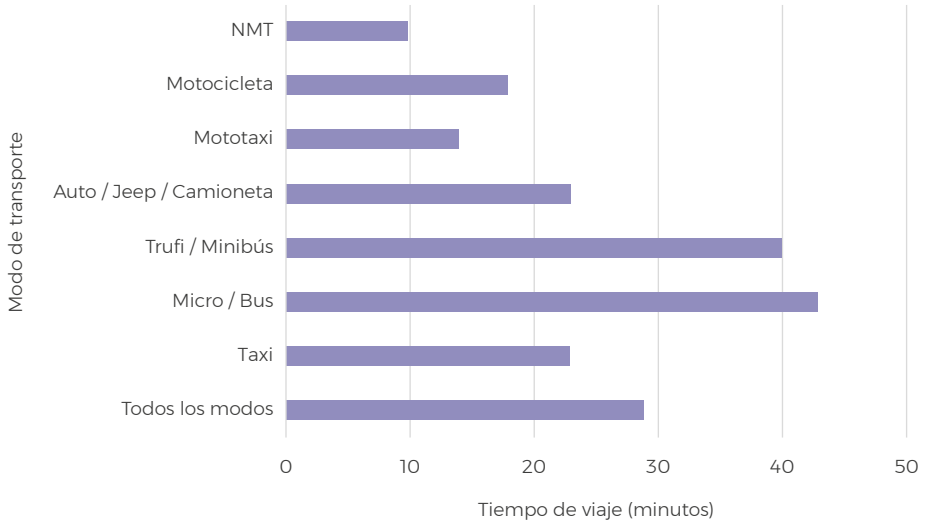


Fuente: Equipo de Estudio JICA

La distancia media de viaje por trufi y minibús es la más alta entre todos los modos de transporte. Esto podría deberse a una serie de rutas interurbanas de mediana distancia desde los cinco municipios aledaños a Santa Cruz de la Sierra.

Por otro lado, el tiempo de viaje en microbús y autobús grande es el más alto entre todos los modos de transporte. Esto puede ser causado por la congestión del tráfico en Santa Cruz de la Sierra, ya que la mayoría de los microbuses operan dentro de ella. Los vehículos motorizados de dos ruedas, como la motocicleta y el mototaxi, sirven para viajes de corta distancia con poca duración en comparación con vehículos motorizados de cuatro o más ruedas.

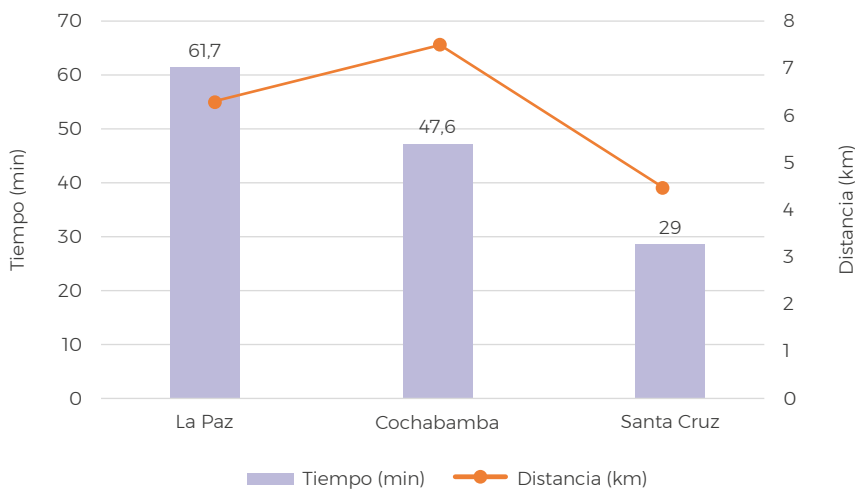
Figura 12
Tiempo medio de viaje por modo de transporte



Fuente: Equipo de Estudio JICA

La siguiente Figura refleja el promedio de los tiempos de viaje por ciudad.

Figura 13
Tiempo y distancia promedio de un viaje en tres ciudades de Bolivia



Fuente: Equipo de Estudio JICA

El área metropolitana de La Paz presenta los tiempos de viaje promedio más altos del eje troncal del país, con una distancia promedio de 6,3 km. La cantidad de viajes que se realiza entre ciudades (La Paz - El Alto) hace que este tiempo sea el mayor. La precariedad del sistema de transporte público extiende los tiempos de viaje. En el otro extremo se encuentra Santa Cruz, cuya configuración radial hace que las distancias sean las menores representadas, también con menor tiempo de viaje. En el caso de Cochabamba, los viajes interciudad en el área metropolitana son muy largos, pero la carretera que las vincula hace que los tiempos no sean tan largos como en el caso de La Paz.

Avances de la movilidad urbana en Bolivia

A partir de los estudios desarrollados por los municipios, el marco legal establecido y las acciones impulsadas por los municipios y el Gobierno central, se resume en la siguiente Tabla, de manera generalizada, los principales aspectos críticos que hacen a la movilidad en mayor o menor grado en las diferentes realidades urbanas del país, clasificadas en el orden institucional, económico, técnico y social.

Tabla 5
Aspectos varios de la movilidad en Bolivia, según tema

Aspectos		Situación
Institucionales	Desarrollo del marco normativo	Bolivia cuenta con marco normativo sectorial (Ley N° 165). La Paz, Tarija, El Alto y recientemente Santa Cruz han aprobado sus Leyes Municipales de Movilidad Urbana. El resto de los municipios no cuenta con este cuerpo normativo. Unidades organizacionales con adecuados niveles jerárquicos. Cochabamba cuenta con una Ley de la bicicleta.
	Planificación e institucionalidad	A nivel nacional y departamental, no se ha elaborado: el Plan Nacional de Transporte y los Planes Departamentales de Transporte. A nivel municipal, 12 municipios cuentan con los Programas Municipales de Transporte, ninguno aprobado. Solamente La Paz, El Alto, Santa Cruz y Tarija cuentan con una Secretaría Municipal de Movilidad Urbana. A nivel nacional, no existe una instancia de coordinación.
	Fortalecimiento institucional	Un alto porcentaje de funcionarios/as del nivel municipal, departamental y central destinado a instancias organizacionales del sector no cuenta con conocimientos y capacidades específicas para la gestión de la movilidad urbana sostenible. Solamente el municipio de La Paz y Mi Teleférico cuentan con personal alta y medianamente capacitado en el tema.

Aspectos		Situación
Institucionales		Trabajo muy poco coordinado y con niveles mínimos de complementariedad entre instancias estatales, esto impide alcanzar una gestión eficiente de la movilidad, particularmente en ámbitos metropolitanos.
	Gestión metropolitana	Al momento no existe una reglamentación que viabilice el establecimiento de instancias de gestión de la movilidad, y otros aspectos, en el nivel metropolitano con autonomía de gestión.
	Liderazgo político	Debe impulsarse el liderazgo y una visión de futuro para la gestión exitosa de la movilidad, que comprenda la misma como una acción que viabiliza el acceso a servicios básicos como salud, educación, empleo, espacio público y otros aspectos que hacen a la calidad de vida de las personas.
Económicos	Financiamiento para la movilidad urbana	Existen aún grandes inversiones públicas en infraestructura vial bajo el paradigma del transporte en desmedro de escasas inversiones bajo el paradigma de la movilidad urbana. El Gobierno central ha realizado inversiones históricas en los proyectos Mi Teleférico y Mi Tren, superando los novecientos millones de dólares.
	Inversión concurrente	La inversión pública concurrente en la gestión de la movilidad urbana es muy limitada, con contados proyectos piloto en casos muy aislados.
	Incentivo al transporte público	No existe un mecanismo de incentivos para la mejora del transporte público tradicional. Solamente en el caso de Mi teleférico, La Paz Bus y Wayna Bus, existen inversiones y subsidios a la mejora del transporte público.
	Revisión técnica vehicular	El actual mecanismo de Inspección Técnica Vehicular no genera seguridad y tampoco promueve una renovación gradual del parque automotor que contribuya a mejorar el medioambiente y la seguridad vial.
Técnicos	Proyectos multimodales	En la mayoría de las ciudades, está aún vigente la concepción de competencia entre los diferentes modos de transporte, en desmedro de la complementariedad de los mismos para la gestión más eficiente de la movilidad.
	Redes de transporte	Es incipiente aún y solo en algunas ciudades la conformación de redes de transporte, entendidas como la combinación entre diversas tecnologías de transporte motorizado y facilidades para promover el transporte peatonal y en bicicleta.
Sociales	Inclusión de operadores tradicionales	Toda alternativa futura para la gestión de la movilidad deberá desarrollar modelos de administración y financiamiento incluyentes que incorporen a los sindicatos, asociaciones y cooperativas vigentes actualmente y, en la gran mayoría de ciudades, con data histórica.
	Espacio público	Es necesario devolver al ciudadano/a el espacio público con condiciones de igual accesibilidad, independientemente de los niveles de ingreso para alcanzar una mayor cohesión social.

Fuente: Elaboración propia

Diagnóstico del transporte público urbano

El transporte público masivo urbano en Bolivia está en crisis. Prueba de ello son las constantes quejas y la insatisfacción de las y los usuarios de este servicio que, de manera individual u organizados en algún tipo de estructura,⁶ manifiestan su descontento con la falta de planificación y organización, la deficiente calidad del servicio, el mal estado de los vehículos, la carencia de movilidades en horas pico, el acceso a lugares alejados y, en horarios nocturnos, el cobro discrecional de tarifas, la desorganización de las paradas, los tiempos de traslado, la inseguridad y, en fin, la expansión de una oferta de transporte público desorganizada que parece encontrar en esta actividad el desahogo al desempleo migratorio y funcional del país.

Por su parte, los transportistas se consideran un sector olvidado por las autoridades, un sector que no recibe ayuda para mejorar sus condiciones de trabajo y que, ahora, hasta debe afrontar al sector público como su gran competencia por la incorporación de sistemas de transporte masivo como el Bus La Paz y Mi Teleférico. A esto se suma el entuerto “hombre-camión”, donde el transportista posee, administra y opera su motorizado de manera unilateral necesitando adquirir los derechos de tránsito de alguna línea bajo un sistema de afiliación poco eficiente y vulnerable, tal como el “sindicato”, cuyo activo intangible, sin propiedad, se sustenta en la explotación de una determinada ruta. Este transportista carece de derechos laborales, se le dificulta el acceso al crédito, debe competir con sus propios colegas por los mismos pasajeros (guerra del centavo), no tiene programas de capacitación, de mejora de la calidad de servicio, enfrenta incrementos de precio en sus insumos y repuestos, y ve ostensiblemente limitada su calidad de vida en la vejez.

Finalmente, la autoridad, llámese Municipio o Gobierno central, interviene en el servicio de transporte de manera parcial, unilateralmente, sin consensos, con propuestas y acciones que no involucran a todos los actores del sistema y que, por lo tanto, generan descontento y conflicto social en muchos grupos. De manera concreta, los sistemas de transporte masivo como el Bus La Paz y Mi Teleférico no han considerado la participación de los operadores tradicionales del transporte, perdiendo la oportunidad de generar la ruta de la transformación del sector. La regulación también parece estar incompleta. No basta con emitir una o algunas leyes, sean estas municipales o estatales, el camino completo comienza a recorrerse cuando esa norma es aplicada, controlada, fiscalizada y

6. Generalmente, la comunidad se organiza en Juntas de Vecinos, que en su mayoría no poseen Personería Jurídica, pero que actúan como control social del transporte.

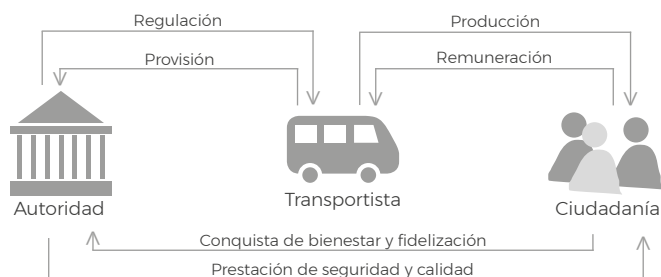
sancionada de manera objetiva, continua y permanente. Un ejemplo muy gráfico de ello comprende el comúnmente llamado “trameaje”, el cual, a pesar de estar prohibido, sigue realizándose por muchos operadores del transporte, porque no está debidamente controlado y, mucho menos, sancionado.

En ciudades como La Paz, crece la necesidad y la exigencia de la sociedad por contar con un servicio de transporte masivo de calidad a la altura de nuestras cualidades. Para ello, el transporte paceño operado por agentes privados debe imperiosamente organizarse para satisfacer esta necesidad, trabajando juntamente con la autoridad en la regulación y procurando mejores condiciones de vida y de trabajo a los choferes y sus familias.

Modelo de organización del transporte⁷

El Modelo de Organización del Transporte tradicional en Bolivia, de manera muy similar y concurrente en todas las ciudades, posee tres elementos y seis relaciones. Los elementos o agentes están constituidos por la *autoridad* (municipio), el *transportista* y la *ciudadanía*. Estos agentes están interconectados, en ambos sentidos, mediante relaciones que se originan de procesos o conjunto de actividades ordenadas. En este sentido, las relaciones han sido definidas como la regulación y fiscalización, la provisión del servicio público, la producción del servicio privado, la remuneración o pago por el servicio, la prestación de seguridad y calidad y, finalmente, la conquista de bienestar y fidelización de la población. La siguiente Figura muestra los tres elementos, las seis relaciones y los sentidos de estas últimas.

Figura 14
Modelo de organización del transporte



Fuente: Herrera (2015), *Estructura organizacional para el establecimiento de empresas de transporte urbano de La Paz*

7. Con base en *Estructura organizacional para el establecimiento de empresas de transporte urbano de La Paz* (Herrera, Swisscontact, 2015).

Los agentes

La autoridad. Constituida por los Gobiernos Autónomos Municipales con sus diferentes reparticiones encargadas de la regulación y fiscalización del sistema de transporte masivo de la ciudad. Según la normativa vigente, irrumpen en el mercado de transporte a través de la fijación de tarifas y otros mecanismos de organización y control. Adicionalmente, es la encargada de dotar y organizar la infraestructura vial y es propietaria de las rutas o líneas que utiliza el transporte masivo, al menos jurídicamente. Asigna a los operadores privados rutas de transporte a través de las calles y avenidas de la ciudad por medio de autorizaciones de uso y no así por concesiones. Actualmente, los municipios de La Paz y El Alto además actúan como proveedores de servicios de transporte masivo a través del Bus La Paz y Wayna Bus y, en Santa Cruz de la Sierra, se está gestando la primera Alianza Público Privada para operar el BRT (Bus Rapid Transit) en el Primer anillo.

El transportista. En la jerga comúnmente utilizada, también es conocido como chofer y más técnicamente como operador de transporte. Es el agente del sistema sobre el cual recae la obligación de proveer y operar el servicio de transporte masivo de pasajeros y satisfacer adecuadamente la demanda de las y los usuarios. Se divide en dos grupos, los propietarios o titulares de las unidades móviles y los asalariados,⁸ que no poseen un vehículo, pero que lo conducen o trabajan para prestar el servicio. Están organizados en agrupaciones, generalmente sindicatos, a través de las cuales tienen derecho a operar en una determinada ruta o línea.

La ciudadanía. Las y los ciudadanos son quienes demandan el servicio de transporte. Poseen preferencias y restricciones presupuestarias, y deben afrontar las tarifas o precios del transporte para alcanzar sus óptimos de consumo. De manera objetiva, son los que pagan un monto de dinero como contraprestación por el servicio de transporte. La ciudadanía puede actuar como un demandante de competencia perfecta, o sea, sin poder alguno sobre el mercado o como un demandante monosónico, es decir, organizándose en agrupaciones, tales como las juntas vecinales y otras, donde su poder de mercado aumenta ejerciendo presión en la cantidad, la calidad y el precio del servicio.

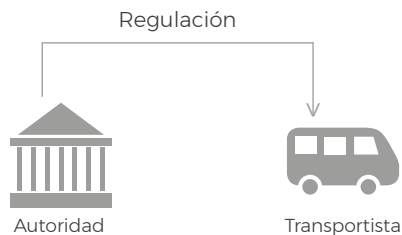
Las relaciones

Esta sección del estudio contiene todos los fenómenos económicos identificados en la fase de diagnóstico del sistema de organización del transporte. Además, los conceptualiza, los ordena y los distribuye en cada una de las relaciones del Modelo.

8. El término asalariado parte de una convención cultural, ya que estas personas no reciben un salario por su trabajo. En todo caso, deben pagar una renta de alquiler diaria por el uso de la herramienta de trabajo.

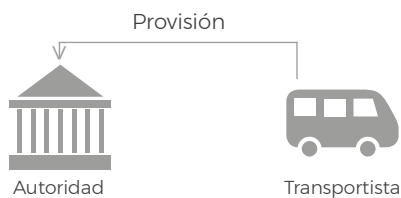
Regulación

La Ley N° 165, Ley General de Transporte, estipula como competencia de los Gobiernos Autónomos Municipales la regulación del sistema de servicio de transporte dentro de sus jurisdicciones. No obstante, según el criterio del presente trabajo, más allá de que una norma haya sido emitida en un marco procedimental legal, la misma debe contener criterios de aplicabilidad y legitimidad, con el objeto de que cumpla su función de manera eficiente para la sociedad.



Las rutas no están organizadas en función de la movilidad urbana de sus ciudadanos/as. Existe una superposición y sobreposición de autorizaciones de líneas que responden a las presiones de transportistas y a grupos de ciudadanos/as, más que a estudios técnicos que permitan organizar los trayectos. La explotación de las rutas es asignada a través de simples autorizaciones administrativas y no por concesiones emitidas a partir del cuerpo concejal, que garanticen mayor seguridad en este derecho.

Provisión del servicio público



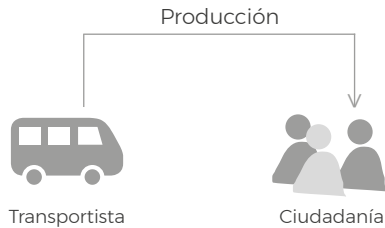
Bajo las premisas teóricas, el transporte masivo de pasajeros no puede ser considerado como un bien público, ya que no cumple las condiciones de no rivalidad y de no exclusión.⁹ En síntesis, el transporte constituye un servicio que

9. "No rivalidad" es cuando el consumo de una persona no afecta el consumo de otra. "No exclusión" es cuando no se puede restringir el consumo de nadie.

puede ser proporcionado o provisto por agentes privados o públicos. En el caso del municipio de La Paz, aproximadamente el 95 % de la demanda es cubierta por operadores privados y el 5 % está en manos de empresas públicas, tales como el Bus La Paz y Mi Teleférico¹⁰.

Para comprender el concepto de esta relación, se ha definido que el responsable de proveer el servicio de transporte es el municipio, ya sea mediante operadores privados o mediante operadores públicos. La provisión del servicio debe satisfacer las demandas del usuario/a o demandante, tanto en cantidad como en calidad. El municipio es el dueño de las rutas y calles por donde transitará el transporte masivo.

Producción del servicio privado



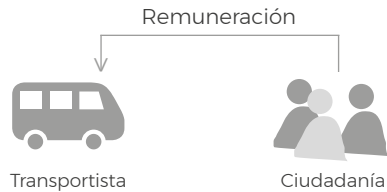
Esta relación parte del agente de transporte y desemboca directamente en la ciudadanía. Comprende un modelo productivo simple, compuesto por capital, trabajo, tierra y capacidad administrativa del operador. En ella se ha aglutinado la mayor parte de las necesidades y falencias del sector. Resume el diagnóstico de la producción misma del servicio.

En una abstracción teórica, el operador de transporte, así posea un solo vehículo, puede ser considerado como un empresario individual. Utiliza capital, en este caso su motorizado; aplica trabajo o mano de obra, ya sea con un chofer asalariado o por cuenta propia; utiliza un espacio para desarrollar su actividad, las calles y avenidas de la ciudad, y despliega su capacidad administrativa para organizar estos factores productivos y brindar el servicio a la población.

No obstante, existe una gran diferencia en términos de economías de escala entre un empresario pequeño y un empresario del transporte de gran tamaño. Este último puede diversificar su riesgo, reducir sus costos fijos medios y generar procesos operativos y administrativos que resulten en una asignación de recursos más eficiente y, por lo tanto, lograr mayores ganancias.

10. Datos estimados del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2015.

Remuneración o pago por el servicio



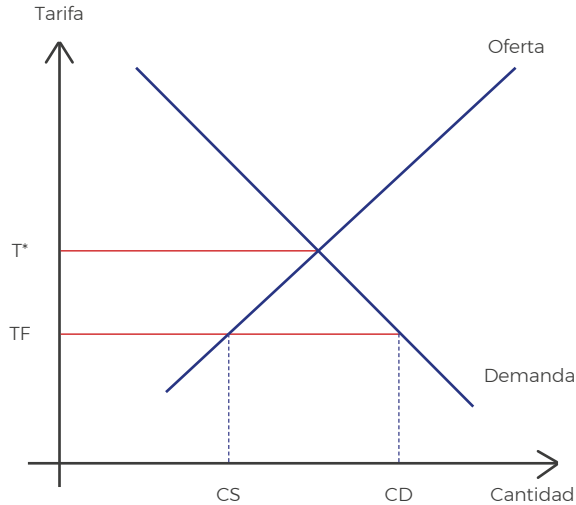
Esta relación del Modelo de Organización del Transporte explica la contraprestación o flujo monetario que recibe el transportista por parte de la ciudadanía por la venta del servicio de transporte. Es el precio que se paga por ser trasladado de un lugar a otro.

El transporte masivo es considerado teóricamente como un bien homogéneo, es decir, los traslados son generalmente iguales, no escogemos el proveedor (chofer o propietario) del minibús o micro que quisiéramos que nos lleve. El ciudadano/a desea ser trasladado a su destino de manera segura, rápida y con algún nivel de calidad en el servicio.

Asumiendo la homogeneidad del producto, los traslados son diferentes por la distancia, lo que daría a teorizar que existen infinitos tipos de productos o servicios (de traslados), ya que la variable distancia es continua y no discreta. Comprar un servicio de transporte de 500 m no es igual que comprar otro por 501 m, por lo tanto, su remuneración o el pago debería ser diferente.

La siguiente Figura muestra el exceso de demanda ante la imposición de una tarifa máxima. Si las fuerzas de mercado actuaran libremente, la tarifa sería igual a T^* , sin embargo, como la autoridad ha fijado una tarifa menor en TF , la gente quiere demandar más transporte, CD , mientras que los transportistas solamente quieren ofrecer CS . La distancia $CD-CS$ es la cantidad de traslado que la gente quisiera demandar y que es compensada con el trameaje.

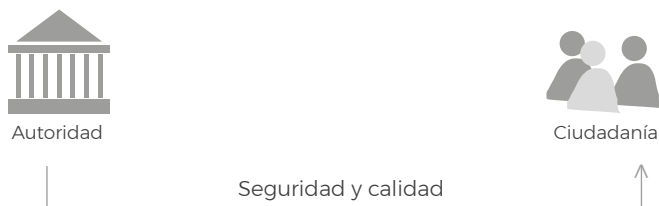
Figura 15
Demanda de pasajes en función de la tarifa



Fuente: Herrera (2015), *Estructura organizacional para el establecimiento de empresas de transporte urbano de La Paz*

Prestación de seguridad y calidad

El agente que planifica, organiza y facilita el servicio de transporte para la población es el municipio, quien, según el Modelo, tiene la responsabilidad de proveer este bien privado a la sociedad. Por su parte, la ciudadanía requiere que este servicio responda a sus necesidades y que cumpla con sus expectativas de seguridad y calidad. Esta relación en el Modelo, que fluye de la autoridad hacia la ciudadanía, obliga al primero a garantizar el cumplimiento de la oferta de transporte, conforme a los requerimientos de la demanda.



Conquista del bienestar y fidelización de la población

En el ámbito municipal, el transporte constituye uno de los pilares de la gestión pública. Un ciudadano/a al momento de elegir el grupo que dirigirá los destinos de su ciudad está escogiendo por los bienes públicos que le han ofrecido. Por ello, cuando la provisión de estos servicios satisface las demandas de la ciudadanía, surge el bienestar y la fidelización de la población con su gobierno local.



Esta es la relación que cierra el Modelo de Organización del Transporte. La relación es importante porque sustenta las condiciones para que la autoridad pueda ejecutar sus políticas públicas en materia de transporte con el apoyo de la población y propiciando su bienestar.

Lamentablemente, esta relación de bienestar y fidelización se contrapone con la marcada politización del transporte. Los líderes del transporte prefieren los acercamientos políticos con la autoridad antes que las propuestas técnicas de mejoramiento del servicio. La población relaciona al transportista con la filiación política que estos coyunturalmente eligen y, por lo tanto, no perciben el interés por mejorar el sistema en forma eficiente, por lo que siempre deriva en confrontación permanente con la autoridad.

Conclusiones

La CPE establece con mucha claridad a los municipios como los actores fundamentales de la planificación e implementación de acciones que conduzcan a las ciudades a promover la movilidad urbana sostenible en sus jurisdicciones.

Los instrumentos de planificación de la movilidad han tenido un carácter referencial y el Gobierno nacional no ha promovido el cumplimiento de la Ley, sobre todo, en lo referido al acceso a recursos públicos destinados a preinversión e inversión. Esta exigencia del gobierno nacional hubiese permitido a Bolivia avanzar fuertemente en la mejora de la movilidad urbana.

En Bolivia, se han dado pasos importantes para mejorar la movilidad urbana. El soporte financiero de coinversión del gobierno nacional es fundamental para

desarrollar sistemas de transporte público masivo en todas las ciudades que ya cuentan con los documentos de planificación avanzados.

Los transportistas son conscientes de que su sistema sindical de explotación del transporte ya no es una solución para las próximas décadas. De no plantearse transformaciones profundas en su sistema de organización primario, terminarán como en muchas ciudades de América Latina, marginados del sistema.

Referencias

BID (2017). *Plan maestro de movilidad urbana sustentable para el Área Metropolitana de Cochabamba*.

Cepal (2021). Bases de datos y publicaciones estadísticas. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de OICA: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

GAMLP (2015). *Movilidad intra-urbana en la Región Metropolitana de La Paz*. La Paz: GAMLP.

Herrera, W. (2015). *Estructura organizacional para el establecimiento de empresas de transporte urbano de La Paz*. Cochabamba: Swisscontact.

Instituto Nacional de Estadística (2019). *Estadísticas del Parque Automotor*. La Paz: INE.

_____ (2020). www.ine.gob.bo

JICA (2017). *Proyecto de Plan maestro para la mejora del transporte del Área Metropolitana de Santa Cruz*. Santa Cruz de la Sierra: GAMSC.

ONU-Habitat (2021). *El estado de la movilidad urbana sostenible en Bolivia*. Naciones Unidas en Bolivia.

Abstracts

La cuestión urbana: de la invisibilidad al centro de la agenda pública, por Patricia Urquieta Crespo

El presente artículo sostiene que la temática urbana en el país se despliega en un nuevo contexto: contamos con una Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades (PNDIC), existe un ente aglutinador como es el Instituto Boliviano de Urbanismo y los organismos internacionales enfocan sus agendas en lo urbano como el espacio desde donde abordar las desigualdades en sus diferentes expresiones, lo mismo que la cuestión medioambiental. En sendos acápites, el artículo describe de manera general: las problemáticas abordadas por la investigación urbana desde los años 70 hasta la actualidad, los espacios de producción de conocimiento sobre lo urbano (universitarios, de organizaciones no gubernamentales y colectivos activistas y de promoción cultural), y los esfuerzos institucionales sobre la cuestión urbana más relevantes. Entre sus reflexiones finales, plantea la necesidad de hacer una priorización participativa e incluyente de los temas que deben ser estudiados para construir las condiciones que garanticen una adecuada gestión de *las ciudades que tenemos*, superando los abordajes distanciados de la manera en que la gente vive la cotidianidad y construyendo soluciones a la problemática urbana con las y los actores del territorio.

La práctica urbanística en Bolivia: reflexiones alrededor de los instrumentos y experiencias 80 años después, por Juan E. Cabrera

Desde la mitad del siglo pasado, en Bolivia, se ha desarrollado una importante cantidad de planes urbanísticos y territoriales, cuyas características han sido poco estudiadas, como poco revisados han sido sus impactos. Los primeros planes han configurado parcialmente las ciudades, sin embargo, desde la década de 1990, la planificación urbanística junto con su institucionalidad han sido casi destruidas. La formulación de planes se ha convertido en una mera responsabilidad administrativa que no propone soluciones ni alternativas a ese más de 80 % de informalidad urbana, por el contrario, reemplaza la gestión planificada de las

ciudades por diferentes formas de regularización y promueve indirectamente prácticas ciudadanas de autogestión de servicios, infraestructuras urbanas y espacio público ante la desidia del Estado. Este texto describe y explica las prácticas urbanísticas en Bolivia junto con su evolución y características a través de cinco etapas de planificación y gestión de las ciudades.

La propiedad urbana y la función social del suelo en Bolivia, por M. Cecilia Chacón R.

El artículo tiene como objetivo contribuir a un mayor conocimiento y comprensión de la Función Social y el rol de los gobiernos locales en su aplicación para el desarrollo de ciudades más justas, inclusivas y sustentables, para lo cual, desarrolla los alcances y restricciones de la Función Social de la propiedad en el ámbito urbano, a través de un recorrido histórico y conceptual que expone las corrientes teóricas sobre la propiedad como derecho o como función, identificando los cambios constitucionales más significativos y algunas normas paradigmáticas. Todo eso se complementa con el análisis comparativo entre la institucionalidad jurídica agraria y urbana para poner en evidencia las similitudes, diferencias y contradicciones que se han producido, y con la presentación de algunas experiencias nacionales e internacionales asentadas en el condicionamiento del ejercicio de la propiedad al interés colectivo.

Invitación a la irregularidad con la regularización, por Claudia Cicela Maldonado Godoy

Este artículo propone algunas reflexiones sobre la implementación de programas de regularización técnica de edificaciones y lotes en las áreas urbanas, analizando para ello el programa de Regularización Técnica de Lotes y Edificaciones, actualmente vigente en el municipio de Cochabamba.

Primero, se desarrolla un resumen de la normativa urbana que rige al municipio y cuál es la percepción de la ciudadanía con relación a su cumplimiento, para posteriormente profundizar el análisis en el programa de regularización técnica de lotes y edificaciones, detallando el marco normativo, el alcance, los procedimientos administrativos vigentes y su impacto durante su implementación.

Se concluye que es necesario repensar los programas de regularización técnica de lotes y edificaciones, reflexionando sobre cómo los intereses particulares influyen de manera directa en el hacer e implementar normativa urbana. Asimismo, se analiza el impacto de estos programas en el mercado de suelos, la generación de cadenas productivas informales y cómo estas medidas se convierten en un incentivo para seguir construyendo ciudad al margen de la normativa, más que para frenar la irregularidad.

Rol de la plusvalía y la financiarización en la desenfrenada expansión urbana, por Fernando Prado

La hipótesis central que se ha trabajado es que la expansión descontrolada de nuestras ciudades responde básicamente a la *financiarización* de los procesos de producción de suelo urbano, buscando generar mayor *plusvalía* a partir de la inversión en el sector inmobiliario. Para verificar la hipótesis, se ha estudiado la relación existente entre expansión urbana, financiarización y plusvalía, como componentes inseparables que permiten explicar este cambio en los patrones de expansión urbana.

La ciudad expandida por el capital financiero que busca plusvalía incrementa distancias, genera suelo sin servicios, precios altos y fragmentación urbana. Pero para que esa plusvalía, que siempre existió, adquiera un carácter deformador del mercado del suelo y de la forma de crecer de la ciudad tiene que haberse dado un fenómeno exógeno a los actores tradicionales, que se llama financiarización del mercado inmobiliario, es decir, el suelo convertido en un activo, en una mercancía ya totalmente en manos del capital financiero que a su vez controla al capital inmobiliario.

Viviendo exclusividades y ejerciendo exclusiones, por R. Martha Arévalo Bustamante

El ensayo trata la relación entre las apropiaciones espaciales de la exclusividad, el ejercicio de prácticas de exclusión y la construcción de ciudadanía; reflejada, por un lado, en territorios urbanos fragmentados y, por otro, en la ampliación de los márgenes espaciales de los privilegios con la emergencia de situaciones disruptivas que exacerban realidades en tensión.

En la estructura urbana de la Región Metropolitana Kanata y particularmente del municipio de Cochabamba, se han afianzado zonas y arquitecturas de la exclusividad como factores de distinción que, orientadas por la fuerza del racismo y las relaciones de poder, sustentan percepciones de superioridad de ciertos grupos sociales que no se reconocen iguales a “los otros”. Estos grupos, con alta participación de mujeres y jóvenes, en momentos vinculados al conflicto (2019 y 2020), ampliaron fronteras espaciales y formas de exclusión, en la afirmación de la “ciudadanía en exclusividad”. Así, la ciudad fue y es territorio de conflicto y espacio ciudadano de lucha social.

Ciudades de frontera. Casos de las tierras bajas bolivianas, por Bianca De Marchi Moyano

Este artículo analiza las ciudades de frontera bolivianas localizadas en tierras bajas, desde un punto de vista urbano y territorial. Para eso, se revisa algunas

generalidades históricas de los asentamientos urbanos identificados en estas zonas fronterizas de Bolivia: Bermejo, Yacuiba, Puerto Suárez-Puerto Quijarro, San Matías, Guayaramerín y Cobija. Con esa base, se revisa las particularidades de las conurbaciones fronterizas en el límite con Argentina y se explora las lógicas regionales, amazónica y pantanera, en la frontera compartida con Brasil. Estas hipótesis se desarrollan con información primaria y secundaria, recuperada de varios estudios sobre las fronteras de y con Bolivia, que evidencian la heterogeneidad de estos asentamientos, y también, sus continuidades socioeconómicas y urbanas. Las conclusiones subrayan la importancia de su comprensión y gestión transfronteriza, ya presente en las relaciones locales, formales e informales, pero difícil de anclar en las instancias de planificación y defensa nacionalista del Estado central.

Multilocalidad urbano rural en el contexto de la pandemia COVID-19. El caso de la migración de Cochabamba hacia el norte de Potosí y Tapacarí, por Nelson Antequera Durán

Este artículo trata de la relación entre el éxodo urbano rural durante la pandemia y los dispositivos culturales y sociales que rigen y posibilitan los procesos migratorios y de ocupación territorial característicos de las zonas andinas de nuestro país. Estos pueden ser caracterizados como “multilocalidad andina”. Este concepto nos permite entender las lógicas y los recursos que han hecho posible la masiva migración del campo a las áreas urbanas durante las últimas tres décadas. También, permite comprender cómo estos dispositivos se pusieron en marcha para posibilitar una rápida migración de retorno y hacer frente a una situación en aquella parte de la comunidad que se encontraba en las ciudades en situación de extrema vulnerabilidad.

La información proporcionada abre las posibilidades de investigaciones a profundidad sobre el tema, puesto que los datos son muy sugerentes acerca de lo que ocurrió en el área rural durante la pandemia y los cambios que trajo este improvisado y repentino éxodo.

Desigualdades socioterritoriales en las ciudades andinas durante la pandemia del COVID-19. Aproximación a la producción del espacio urbano en las ciudades de Iquitos y Lima, por Sharo Lopez Javier, Adrian Aiquipa y Daniela Perleche

En el contexto de la pandemia, temas como el acceso a la vivienda adecuada y la planificación urbana tomaron relevancia, revelando las desigualdades socioterritoriales estructurales como condicionantes y condicionadas por la urbanización capitalista de las ciudades latinoamericanas. En Perú, a pesar de

que la urbanización ha sido diferenciada debido a sus procesos socioeconómicos, políticos y ecológicos, el Estado mantiene una lógica homogeneizadora, ahondando las desigualdades de manera directa e indirecta. Este artículo explora las desigualdades socioterritoriales en la producción del espacio urbano y su relación con la pandemia del COVID-19, contrastando dos ciudades peruanas, Iquitos y Lima. Se resalta las desigualdades en materia de acceso al agua, la ineficiencia de la planificación en la resolución de problemáticas y las respuestas de la población en tiempos de pandemia. Finalmente, se propone que la participación ciudadana funcione como eje central en la producción del espacio y la resignificación del rol político de la planificación urbana.

Plataformización urbana: nuevo escenario de la ciudad, por Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda

A partir de la crisis del COVID-19, se evidenció a nivel mundial una serie de transformaciones sociales, culturales, económicas, ambientales y tecnológicas en las ciudades. Una de las grandes herencias es la tecnologización de la vida urbana que, a partir del uso de plataformas, mutó las actividades cotidianas del espacio físico al ciberespacio. Esto ha significado una fuerte metamorfosis de las ciudades, donde sobresalen las nuevas brechas y desigualdades en los territorios, la incapacidad de los gobiernos locales para producir y controlar las aplicaciones, porque son globales, virtuales y privadas. Por ello, es de interés analizar la manera en que se expande la plataformización de las actividades urbanas en la vida cotidiana en los territorios urbanos, así como los efectos que produce en la ciudad, con la configuración de inéditas lógicas territoriales producto de las nuevas dinámicas de localización.

Hacer ciudad y el inminente conflicto para la sustentabilidad, por Stephanie Weiss Müller

En Bolivia, el proceso de hacer ciudad parece no inmutarse por el hecho de que nos encontramos en un momento casi de no retorno ante los ya devastadores y evidentes impactos del Cambio Climático. El fenómeno de urbanización en su conjunto se está caracterizando por ser desordenado, de baja densidad y con altas afectaciones sociales y a funciones ambientales. El presente artículo aborda casos y ejemplos vinculados a la gestión de residuos sólidos, áreas protegidas, reservas hídricas subterráneas, tratamiento de aguas residuales, entre otras temáticas prioritarias. Esta mirada nacional evidencia las debilidades técnicas e institucionales a distintos niveles, haciendo visible la urgencia de mirar a las ciudades del país, intentando priorizar así la preparación ante los efectos que se sentirán en el corto y largo plazo.

La situación de los servicios de agua para consumo humano en las ciudades bolivianas, por María del Carmen Ledo García

Este artículo examina la respuesta autogestionaria de los hogares que no tienen acceso al servicio de agua potable, en los barrios del sur de Cochabamba y en la ciudad de Sacaba. Se utiliza las bases de datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1976 a 2012 y Encuestas levantadas el 2006 para los sistemas de la zona sur y, el año 2016, por encargo de la Asociación Nacional de Empresas de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado (Anesapa) en la ciudad de Cochabamba. Para el municipio de Sacaba, se recurre a las bases de datos resultantes del levantamiento de datos del año 2018 por JICA-UMSS. Se constata que los sistemas prestan servicio a una tercera parte de las familias en la zona sur de Cochabamba y a alrededor del 80 % en Sacaba. Se trata de sistemas autogestionarios, no cuentan con análisis económico financiero y presentan problemas de carácter multidimensional.

El transporte público urbano en Bolivia, por Freddy Koch

El desarrollo económico de Bolivia ha traído consigo el crecimiento acelerado del parque vehicular. De tener alrededor de un millón de vehículos en el 2010, el 2020 se cerró con algo más de dos millones y para el 2030 en Bolivia circularán más de tres millones de motorizados.

Mayor cantidad de motorizados implica directamente mayor consumo de combustibles fósiles. El transporte terrestre en Bolivia ocupa el primer lugar en el consumo de combustibles fósiles y, por lo tanto, el mayor aportante de emisiones de gases de efecto invernadero del sector energético.

Podemos afirmar que Bolivia ha entrado en la espiral de la motorización descontrolada, generación de mayor tráfico y deterioro de los sistemas de transporte público, esto ha motivado a la gente a abandonar este sistema de transporte público y migrar hacia la motorización individual, cerrando así un círculo vicioso cuya única solución pasa por un cambio de paradigma hacia la movilidad urbana sostenible.

Siglas y acrónimos

AAPS: Autoridad de Fiscalización y Control Social del Agua Potable y Saneamiento Básico

ABC: Administradora Boliviana de Carreteras

Ademaf: Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas

AFD: Agencia Francesa de Desarrollo

Anesapa: Asociación Nacional de Empresas de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado

AP: Áreas Protegidas

ARCO: Acuerdo de Responsabilidad Compartida

BAU: Bienal de Arte Urbano

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BRT: Bus Rapid Transit

CAC: Colegio de Arquitectos de Cochabamba

CASA: Centro de Aguas y Saneamiento Ambiental

Cedib: Centro de Documentación e Información Bolivia

Cedla: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Cedure: Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano

CEP: Centro de Estudios de Población

Cepac: Certificados de Potencial Adicional de Construcción

Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Ceplag: Centro de Planificación y Gestión

Ceres: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social

CESU: Centro de Estudios Superiores Universitarios

CIAM: Congreso Internacional de Arquitectura Moderna

CIAU: Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo

Cipca: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

Codepo: Consejo de Población

Conavi: Consejo Nacional de Vivienda

CPE: Constitución Política del Estado

CUEM: Concesión de Uso Especial con fines de Morada

CUS: Cambios de Uso de Suelo

DDRR: Derechos Reales

DESA: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Diresa Loreto: Dirección Regional de Salud de Loreto

D.L.: Decreto Ley

EDI: Estrategia de Desarrollo Integral

EDIM: Estrategia de Desarrollo Integral Metropolitano

Elfec: Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Cochabamba

Emapas: Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sacaba

ENT: Enfermedades No Transmisibles

ETA: Entidades Territoriales Autónomas

Faadu: Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño Urbano

FAM: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia

FES: Función Económica Social

Flacso: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Fonavi: Fondo Nacional de Vivienda

GAM: Gobierno Autónomo Municipal

GMLP: Gobierno Municipal de La Paz

IBU: Instituto Boliviano de Urbanismo

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IESE: Instituto de Estudios Socio Económicos

IIACH: Instituto de Investigaciones de Arquitectura y Ciencias del Hábitat

IIP: Instituto de Investigaciones y Posgrado

INE: Instituto Nacional de Estadística

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Inesad: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo

INRA: Instituto Nacional de Reforma Agraria

IRA: Infecciones Respiratorias Agudas

JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón

LH: Laboratorio de Hidráulica

Margot: Marco General de Ordenamiento Territorial

Marmat: Mujeres en Acción de Reciclaje por el Medio Ambiente Tarija

MAS: Movimiento al Socialismo

MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario

MOPSV: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

MVCS: Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

NNUU: Naciones Unidas

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIT: Organización Internacional del Trabajo

Olpes: Operadores Locales de Pequeña Escala

OMS: Organización Mundial de Salud

ONG: Organización no Gubernamental

OTB: Organizaciones Territoriales de Base

Padum: Programa de Apoyo al Desarrollo Urbano Municipal

Paitem: Programa de Análisis e Investigación Estratégica Municipal

PBI: Producto Bruto Interno

PDDES: Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social

PDM: Planes de Desarrollo Municipal

PDOT: Plan Departamental de Ordenamiento Territorial

PEA: Población Económicamente Activa

PGDES: Planes Generales de Desarrollo Económico y Social

PIEB: Programa para la Investigación Estratégica en Bolivia

Plandus: Plan de Desarrollo Urbano de Sucre

PMOT: Plan Municipal de Ordenamiento Territorial

PMUS: Plan de Movilidad Urbana Sostenible

PMV: Proyecto de Mejoramiento de la Vivienda

PNDIC: Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Prodemu: Programa de Desarrollo Municipal

Promut: Programas Municipales de Transporte

PRTLE: Programa de regularización técnica de lotes y edificaciones

PTDI: Plan Territorial de Desarrollo Integral

PUICS-UMSS: Programa Universitario de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Simón

Pyme: Pequeña y mediana empresa

Red-T: Red de Estudios Territoriales

RJC: Resistencia Juvenil Cochala

RMPL: Región Metropolitana de La Paz

Renaseh: Red Nacional de Asentamientos Humanos

RUAT: Registro Único de Administraciones Tributarias

Sedalp: Servicio Departamental de Autonomías de La Paz

Sedapal: Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima

Semapa: Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado

Sernap/MMaYA: Servicio Nacional de Áreas Protegidas / Ministerio de Medio Ambiente y Agua

SEUR: Sociedad de Estudios Urbano Regionales

SIAM: Sistema de Información y Apoyo a la Gestión Municipal

SIAR: Sistema de Información Regional

Sisplan: Sistema de Planificación Nacional

SPIE: Sistema de Planificación Integral del Estado

TCO: Tierras Comunitarias de Origen

TIC: Tecnologías de la información y la comunicación

UMSA: Universidad Mayor de San Andrés

UMSS: Universidad Mayor de San Simón

Unitas: Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social

UPSA: Universidad Privada de Santa Cruz

WWF: World Wildlife Fund

ZEIS: Zonas Especiales de Interés Social



<https://institutobolivianodeurbanismo.org/>



@ibu_bo



@institutourbanismo.bo



institutourbanismo.bo



institutourbanismo.bo@gmail.com



Instituto Boliviano de Urbanismo



www.bo.undp.org



@PNUDBolivia



PNUD Bolivia



PNUD Bolivia