

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO: Propuestas para la gestión urbana metropolitana



**COLEGIO DE
ARQUITECTOS
DE COCHABAMBA**



**SOCIEDAD DE ESTUDIOS
URBANOS Y REGIONALES**

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO: Propuestas para la gestión urbana metropolitana

**Alberto Borda
Javier López
Graciela Landaeta
Juan E. Cabrera
Lucero Challapa
Marco Macías
Saúl Cruz
José Quiroga
Fidel Rocha**

SEUR 2014

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO:
Propuestas para la gestión urbana metropolitana
Julio 2014

INFORMES INSTITUCIONALES

Colegio de Arquitectos de Cochabamba / CAC
Dirección: calle Junín No 476 entre Calama y Jordán
Teléfonos: 4582520 – 4583764 – 4252251
Fax (591-4) 4583183 • Casilla: 922
colegiodearquitectos@gmail.com
colegiodearquitectosdecbba@gmail.com
www.facebook.com/groups/285034547710/?fref=ts

Sociedad de Estudios Urbanos y Regionales / SEUR
seur.cbba@gmail.com
conversacionesbajoelalero.blogspot.com/
www.facebook.com/groups/4261913407557804/fref=ts

Diseño Tapa: SEUR
Fotografía Contratapa: J. Cabrera

Compilación y Edición Inicial : Lucero Challapa Pinto

Depósito Legal:
ISBN:

Comité Editorial

Luis Ramírez Velarde

Iberth Gonzales Rojas

Responsables de Edición

Juan E. Cabrera, Lucero Challapa y Fidel M. Rocha

Responsables Institucionales SEUR / CAC

Fidel M. Rocha, Juan E. Cabrera, José Quiroga, Mario Lavayen e Iberth Gonzales

Sociedad de Estudios Urbanos y Regionales

Colegio de Arquitectos de Cochabamba

Arte y Diagramación

ETREUS Impresores

Índice

Presentación

A manera de introducción

1. **La gestión del suelo en la región metropolitana de Cochabamba** *Pag. 1*
(*Alberto Borda*)
2. **Del plan al proyecto de desarrollo urbano** *Pag. 19*
(*Javier. A. López*)
3. **Propiedad colectiva: Un pilar del modelo de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua** *Pag. 39*
(*Graciela Landaeta*)
4. **Hacia la captura local de plusvalías: Insumos para una financiación urbana compartida** *Pag. 57*
(*Juan E. Cabrera y Lucero Challapa*)
5. **“El sistema de transferencia de potencialidad” (El desarrollo urbano como fuente de financiamiento para la conservación del patrimonio arquitectónico y natural)** *Pag. 83*
(*Marco Antonio Macías*)
6. **Construir valor ecológico en zonas urbanas: el modelo de Tiquipaya** *Pag. 93*
(*Saúl Cruz, José Quiroga y Fidel M. Rocha*)

Presentación

Queridos lectores:

El Colegio de Arquitectos de Cochabamba, tiene el agrado de presentar el libro *“Instrumentos de gestión de suelo: propuestas para la gestión urbana metropolitana”*, un nuevo aporte de la Sociedad de Estudios Urbanos y Regionales (SEUR) al ámbito de discusión de estudios urbanos, así como al espectro de profesionales, interesados e instituciones que trabajan el tema.

Este libro contiene propuestas para la gestión del suelo urbano tomando en cuenta los cambios socio políticos actuales del país, las corrientes de reflexión internacional actuales, la realidad nacional del desarrollo urbano, el nuevo marco legal de metropolización, la debilidad de las políticas públicas, así como la creciente urbanización de nuestras ciudades, que obliga a diseñar nuevos instrumentos de gestión, que incluyan mecanismos e iniciativas más allá de aquellas tradicionales que la planificación del territorio a dispuesto.

En ese marco, nuestra institución considera que la presente publicación, será, con seguridad, un referente para la comprensión de los temas que aborda, pero principalmente un punto de partida en la discusión e intercambio de ideas sobre esas propuestas, pues es voluntad institucional promover y difundir reflexiones y resultados de investigación que orienten a los tomadores de decisiones de los diferentes niveles de gobierno, en la formulación de más eficientes políticas públicas en este campo.

El Colegio de Arquitectos por lo tanto, pone a consideración de la población este nuevo documento producido por la Sociedad mencionada y un grupo de arquitectos vinculados al tratamiento y estudio de la problemática urbana, como un aporte más al mejoramiento de las condiciones urbanas de nuestro país y región.

Cochabamba – Bolivia, 2014

A manera de introducción

Sociedad de Estudios Urbanos Regionales

Uno de los objetivos de la Sociedad de Estudios Urbanos y Regionales, es la producción de trabajos de investigación científica, teórica y práctica, referidos a políticas, acciones y manifestaciones en el campo de las ciencias del hábitat, que permitan la generación de propuestas relativas al mejoramiento del espacio urbano regional y territorial. Este objetivo se puede lograr abriendo espacios para la difusión de estudios de investigación que permitan converger en lineamientos, o alternativas de intervención sobre problemas concretos de la realidad y que además sirvan de complemento o contraste a las propuestas desarrolladas por instituciones de carácter oficial.

En ese marco el libro *“Instrumentos de gestión del suelo: propuestas para la gestión urbana metropolitana”*, expone resultados de reflexiones académicas y producción práctica de arquitectos y otros profesionales destacados en nuestro medio, miembros del Colegio de Arquitectos y fuera de él, sobre temas que han sido tratados antes en los tradicionales espacios de discusión de la SEUR conocidos como *“Conversaciones bajo el alero”* o *“Jueves de café”* desarrollados en los últimos años.

Las propuestas de instrumentos de gestión del suelo para la gestión urbana metropolitana que se presentan en este libro, tienen como finalidad asegurar la preservación del interés público frente al privado, a través de diferentes mecanismos. Por lo cual los siguientes seis artículos exponen un conjunto de alternativas de herramientas de gestión de urbana, organizados y presentados en función a su escala de intervención:

El primer artículo del libro es desarrollado por Alberto Borda, quien propone una nueva incursión al paradigma del “vivir bien”, a través de una reflexión sobre el proceso de regionalización metropolitana en el departamento de Cochabamba y el desafío pendiente de desarrollar políticas e instrumentos técnicos y metodológicos para la gestión del suelo, vinculados al Sistema de Planificación Integral Estatal. Sistema que de acuerdo al autor genera el escenario para el desarrollo de mecanismos de planificación territorial del desarrollo metropolitano considerando instrumentos para la gestión del suelo.

El artículo de Javier López aborda la complejidad de la gestión municipal, describiendo las constantes transformaciones de los sistemas de planificación, que no necesariamente son producto de un análisis y proyección estratégica, sino de otros intereses. Similar al primer artículo, nos vincula con el Plan Nacional de Desarrollo en el marco de las propuestas de los Complejos Territoriales Integrales como política integradora y operativa del “vivir bien” y una metodología para el desarrollo de proyectos de desarrollo urbano aplicable a escala local. El autor concluye apuntando la necesidad urgente de reorientar la práctica en la elaboración de los “planes de desarrollo” de los centros urbanos, a través de invertir la relación Plan-Proyecto hacia Proyecto-Plan, de modo que a partir de la generación de proyectos de desarrollo urbano se pueda formular planes integrales de desarrollo.

En el tercer artículo, Graciela Landaeta sostiene un análisis de la problemática habitacional en el país; evidenciando que pese a las políticas impulsadas por un Estado en “proceso de cambio”, no se ha dado aún el giro necesario para revertir la situación de la vivienda en Bolivia. Graciela, en ese escenario plantea el modelo de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, como mecanismo de solución a la carencia habitacional, gestionado a partir de principios y valores universales del cooperativismo. Este modelo promueve cambios de abajo hacia arriba, con participación de diferentes actores y sectores, y bajo el principio de

corresponsabilidad social. La autora señala que toda propuesta dirigida a contrarrestar la especulación y mercantilización del suelo debe girar alrededor de considerar al suelo como un “bien común”, y así viabilizar el acceso a suelo urbanizado previendo la equidad social.

En una escala diferente a los tres primeros artículos y partiendo de un análisis ilustrativo de los procesos de gestión territorial y reparto equitativo de cargas y beneficios en Colombia, Juan Cabrera y Lucero Challapa exponen una propuesta de modelo de gestión urbana basada en la formalización de la ya existente “captura local de plusvalías”, desarrollada por algunas Organizaciones Territoriales de Base en Cochabamba y reforzando mecanismos ya arraigados. Los autores manifiestan que la propuesta podría aparentar una intención de debilitamiento del Estado respecto a sus competencias, sin embargo, apuntan que se trata más bien de una medida de justicia social, que parte de la intervención de uno de los factores esenciales del mercado, el suelo, potenciando las estrategias comunitarias en espacios urbanos y otorgando al Estado un nivel mayor de coordinación y control para el logro de una política urbana que vaya a patrocinar la solución de inequidades.

De manera similar, Marco A. Macias nos introduce al concepto de “Transferencia de Potencialidad” como un instrumento de regulación del desarrollo urbano y de mitigación de la transgresiones a las normativas urbanas, cuyo objetivo es lograr el máximo aprovechamiento de las áreas construidas y capacidades instaladas para generar recursos que debieran destinarse a la conservación y rehabilitación de edificios y sitios patrimoniales, espacios públicos, áreas verdes, parques urbanos o zonas con potencial agropecuario y pastoril. El autor considera necesario construir un medio de captura de plusvalías generadas por el desarrollo urbano para beneficio de la comunidad y como estrategia para regular la especulación del mercado inmobiliario.

Por último, desde un enfoque urbano, ecológico y productivo, Saúl Cruz, José Quiroga y Fidel Rocha proponen a través de una experiencia práctica, el concepto y categoría de tipo de suelo denominado “urbano no urbanizable”, propuesta que tiene el objetivo de construir valor ecológico desde la normativa urbana de un municipio del departamento de Cochabamba. Se trata de una propuesta de desarrollo de áreas urbanas bajo régimen ecológico, que respete las estructuras ambientales tradicionales, se adecue al trazado histórico de cursos naturales de agua, canales de riego y caminos vecinales, concertada entre la población y los administradores del territorio bajo una lógica de corresponsabilidad. La finalidad de la propuesta es preservar una vocación ecológica del suelo urbano, como primer paso a la construcción de valor ecológico en las áreas urbanas del país.

Entonces, este libro a través de su contenido, espera aportar a la construcción de un escenario ideal que responda adecuadamente a los desafíos de la actualidad local y nacional en el ámbito del desarrollo de las ciudades bolivianas, tarea fundamental de todas y todos.

Los nuevos fundamentos para la gestión del suelo en la región metropolitana de Cochabamba Alberto Borda

vetto60@hotmail.com

Docente de la Carrera de Planificación del Territorio y Medio Ambiente de la Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat, Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Coordinador Departamental de Autonomías de Cochabamba del Ministerio de Autonomías. Arquitecto, Magister en gestión del territorio e interculturalidad, con experiencia en desarrollo rural, planificación estratégica y planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, preparación y evaluación de proyectos de desarrollo, en el ámbito de consultorías y de la gestión de la planificación del desarrollo en la administración pública.

1. Los nuevos fundamentos para la gestión del suelo en la región metropolitana de Cochabamba

Para enfrentar la gestión del suelo en el marco del proceso de construcción del Estado Plurinacional y del Vivir Bien, es importante hacer un breve repaso del contexto histórico de la región metropolitana y considerar algunos factores claves, establecidos en la Constitución Política del Estado y el nuevo marco legal, que determinan una concepción y enfoque distinto de planificación y gestión territorial del desarrollo en el que se inscribe el uso del suelo. Estos conceptos claves son el vivir bien, la nueva forma de organización territorial y el régimen autonómico del Estado plurinacional, la gestión del territorio, y de manera particular la vigencia del Consejo Metropolitano como “órgano superior de coordinación para la administración metropolitana”.

1.1.El contexto histórico de la región metropolitana

En Cochabamba han sido varios los intentos de construcción de un espacio regional planificado con su propia institucionalidad. El primer intento fue parte del Estado del 52. Su manifestación más clara fue la vigencia del Comité Urbano Micro regional desde fines de los 70 hasta parte de la década del 90¹, cuando fue liquidado por la participación popular.

Esta entidad tenía la finalidad de “promover la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Micro regional, proponer las bases para la creación del futuro organismo definitivo, encargado

¹El Comité Urbano Microregional estaba conformado por un representante de la Alcaldía Municipal de Cochabamba, un representante de la Corporación de Desarrollo de Cochabamba (CORDECO), un representante del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, y un representante de la Junta de la Comunidad (Comité Cívico de Cochabamba).

de la planificación, administración y control del desarrollo urbano micro regional, teniendo en cuenta los demás centros urbanos” (Gobierno Municipal de Cochabamba, 2003). Ciertamente esta labor tenía un sesgo eminentemente urbano, pues se logró elaborar los planes directores de las principales ciudades que conformaban la antes denominada microrregión del Valle Central y de Sacaba.

En el periodo neoliberal (1985-2006), con la descentralización y la participación popular se estableció el reconocimiento de las secciones de provincia como unidades básicas de planificación y gestión del desarrollo². Este hecho sin duda sentó las bases para la gestión autónoma de los municipios pero a costa de los esfuerzos y avances alcanzados en el ámbito de la gestión de la región metropolitana, pues en 1995, concluye su gestión el Comité Urbano Microregional. A pesar de los esfuerzos posteriores, las actitudes políticas sectarias de las autoridades y organizaciones de los municipios de la región metropolitana impidieron la concreción de una planificación y gestión regional del desarrollo.

En 2008, el Gobierno Nacional decidió impulsar a través primero del Viceministerio de Descentralización y posteriormente a través el Ministerio de Autonomías, la construcción de una institucionalidad de carácter regional. Es la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que generan las condiciones para el reconocimiento de la región metropolitana como espacio de planificación y gestión del desarrollo³, y la conformación del Consejo Metropolitano como órgano superior de coordinación para la administración metropolitana.

²Obviamente la participación popular además establece la transferencia de recursos de participación y competencias que amplían la jurisdicción inicialmente limitada a lo urbano hacia el área rural, pone en vigencia la planificación participativa, el control social y la distritación.

³Entre los objetivos más importantes que sustentan la necesidad de construir las regiones según la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (artículo 20), podemos indicar a los siguientes:

1.2. El vivir bien y la gestión del suelo

Podemos entender el vivir bien de una manera general como un nuevo paradigma de desarrollo, o un nuevo modo de vida, basado en principios de reciprocidad, complementariedad y equilibrio, que se construye a partir de la economía plural y un Estado de carácter plurinacional, fruto de un proceso de construcción social que ciertamente tomara muchas décadas.

El vivir Bien se caracteriza por la satisfacción plena de las necesidades materiales, en igualdad de derechos y responsabilidades, y la realización espiritual y afectiva plena, en condiciones de respeto a la diversidad cultural.

Esta satisfacción de las necesidades y la realización afectiva sin embargo se produce en un marco de relaciones de equilibrio, reciprocidad y complementariedad entre el individuo, la familia y la comunidad, donde la comunidad es el bien mayor, entre el ser humano y la madre tierra, donde la madre tierra es el bien mayor, y entre las culturas originarias y lo mejor de la cultura universal.

La gestión del suelo, tiene directa relación con la satisfacción de las necesidades materiales en la región metropolitana, que se expresa fundamentalmente en el acceso a una vivienda y hábitat dignos que requieren de suelo, la disponibilidad de tierras cultivables y agua para consumo y riego que suponen seguridad alimentaria, además de un ambiente sano y saludable, y de un

-
- La armonización de las políticas públicas y las estrategias de los distintos niveles de planificación y gestión de la administración pública (nacional departamental, municipal e indígena).
 - La promoción de la concurrencia de objetivos y recursos públicos de los distintos niveles de la administración pública, y por tanto de una mayor eficiencia de la inversión pública
 - La articulación del desarrollo territorial con énfasis en el ámbito económico productivo y de desarrollo humano.
 - La desconcentración administrativa y de servicios del Gobierno Autónomo Departamental.

paisaje agradable para sentirse bien. El desarrollo de estos conceptos que implican además armonía con la madre tierra y descolonización o reafirmación de las identidades culturales sin embargo requiere de otro espacio de análisis, porque son los elementos fundamentales que orientarán los procesos de planificación territorial desde el vivir bien.

1.3.La nueva organización del territorio y el régimen autonómico

La nueva forma de organización territorial y el régimen autonómico del Estado Plurinacional implica el establecimiento de 4 tipos de autonomías que implica la vigencia de unidades territoriales con gobierno propio. Lo que continúa de la anterior estructura de organización territorial en la CPE es el reconocimiento a los departamentos y los municipios como “unidades territoriales” pero ahora con gobierno propio⁴.

Lo nuevo es el reconocimiento de dos nuevas instancias de gobierno autónomo: la autonomía Indígena originaria campesina⁵ y la autonomía regional.

La autonomía regional responde a la necesidad de resolver las desigualdades regionales del país⁶, y al reconocimiento de que el municipio no es la unidad territorial más apropiada para impulsar procesos de desarrollo integral de largo plazo, y fundamentalmente para resolver

⁴Cabe aclarar que se mantiene también el reconocimiento de la provincia como unidad territorial, pero una entidad territorial de gobierno propio.

⁵La vigencia de esta autonomía responde al mandato de la descolonización, que se expresa en el reconocimiento de la igualdad de derechos, y el reconocimiento de la preexistencia pre colonial de los Pueblos y Naciones Indígena originario campesinas, que implica el reconocimiento de su territorio y su capacidad de autogobierno. Este tema por razones obvias no se desarrollan en el presente artículo.

⁶Según el artículo 313 de la CPE, uno de los fines la organización económica boliviana es la eliminación de “la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones...la reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos” y, “la reducción de las desigualdades regionales”.

problemas de carácter productivo y ambiental, que van más allá de las capacidades municipales y de sus límites territoriales, pero tampoco lo es el nivel departamental, por la amplitud de la escala. Por otro lado, las características coloniales de configuración estatal de estas unidades territoriales (incluidas la provincia, la sección de provincia y el cantón), no han respondido a un proceso de organización planificada que considere factores ecológicos, culturales, históricos, etc. Y podemos encontrar muchas evidencias históricas que fundamentan esta afirmación⁷.

La región puede constituirse en una autonomía regional, que implica el reconocimiento de una unidad territorial con Gobierno Regional, o en un espacio de planificación y gestión. La región metropolitana se ubica en esta última categoría de región.

Las posibilidades de gestión de un gobierno regional a diferencia de las demás autonomías se hallan limitadas porque no tiene competencias asignadas constitucionalmente, éstas deben ser solicitadas por las autonomías regionales constituidas y aprobadas por 2/3 por la Asamblea Departamental, no tiene facultades legislativas, debe elaborar y aplicar normas reglamentarias únicamente en el ámbito de las competencias asignadas y lo que es más importante no tiene recursos financieros asignados constitucionalmente.

Además de estas restricciones de la autonomía regional, la región como espacio de planificación y gestión que caracteriza a la región metropolitana, se distingue porque no tiene órganos de gobierno y una unidad territorial reconocida legalmente como tal. Por esa razón, la Ley Marco de Autonomía y Descentralización establece que “Se crearán por ley las regiones metropolitanas en las conurbaciones mayores a quinientos mil (500.000) habitantes, como espacios de planificación (art.25), pero además, determina que “En cada una de las

⁷Bastaría mencionar por un lado la fragmentación de varios pueblos y naciones indígenas, por otro, la enorme dispersión o atomización de la inversión pública con proyectos muy pequeños, muchas veces parcialmente ejecutados, en sectores que no favorecen el desarrollo integral.

regiones metropolitanas se conformará un Consejo Metropolitano, como órgano superior de coordinación para la administración metropolitana” (art 26), cuyas características y desafíos desarrollamos más adelante.

1.4. La gestión del territorio

Aunque podemos encontrar muchas definiciones y perspectivas que difieren por sus enfoques (ambiental, de manejo de recursos naturales, productivo, urbano, etc.), la mayoría coincide en que la gestión del territorio, es un concepto mucho más amplio que el de Ordenamiento Territorial, pues implica procesos de planificación, organización, ejecución, administración, seguimiento, control y evaluación del territorio. Pero, no hay duda que el Ordenamiento Territorial es el instrumento fundamental de la gestión del territorio, es un proceso esencialmente de planificación del uso del suelo y de organización de la ocupación del territorio⁸.

Aunque las normas básicas del Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN), no reconocen la planificación regional, y conciben la planificación del desarrollo de manera aislada del ordenamiento territorial, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el marco de los nuevos conceptos y mandatos constitucionales determina una concepción distinta de carácter integradora, pues define que “La planificación integral consolida la planificación del desarrollo con la organización territorial, articulando en el corto, mediano y largo plazo la economía plural, el uso y la ocupación del territorio y las estructuras organizativas del Estado,

⁸La planificación del uso del suelo desde el nuevo marco constitucional y legal va más allá del “recurso” suelo hacia el aprovechamiento racional y responsable de todos los recursos naturales como el agua, los bosques, la biodiversidad, el aire, el espacio público, según sus aptitudes, y las necesidades ambientales, económicas, sociales y culturales de la población.

La ocupación del territorio, es la localización y organización óptima de los asentamientos humanos, de los equipamientos sociales y productivos, y la articulación de estos a través de un sistema jerarquizado de vías, en función de las aptitudes del uso del suelo y de la racionalidad técnica y económica.

e incluye la programación de la inversión, el financiamiento y el presupuesto plurianual... la planificación territorial del desarrollo es la planificación integral para el vivir bien bajo la responsabilidad y conducción de los gobiernos autónomos departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos, en coordinación con el nivel central del Estado y en articulación con la planificación sectorial” (artículo 131).

Sin embargo, los desafíos pendientes se expresan en la necesidad de desarrollar las políticas e instrumentos técnicos y metodológicos del Sistema de Planificación Integral Estatal, que orienten y regulen la implementación de los procesos de planificación territorial no solo en las regiones sino en todas las instancias territoriales, sectoriales e institucionales del país. Y, aunque se encuentra aún en vigencia las normas del SISPLAN (lamentablemente), en tanto la Constitución Política del Estado y la LMAD son normas superiores, es deber no solo del nivel central sino de todas las Entidades Territoriales Autónomas desarrollar en este marco, este nuevo enfoque y sus instrumentos de planificación territorial, al mismo tiempo que se establecen los procesos de planificación.

En esta perspectiva, la ley de la revolución productiva comunitaria agropecuaria, con el propósito de garantizar la producción de alimentos (en su artículo 14), establece varios mandatos que contribuyen al desarrollo del nuevo enfoque de planificación territorial integral, y particularmente a la regulación del uso de suelos para la protección y conservación de áreas aptas para producción agropecuaria, y para evitar la expansión de poblaciones urbanas en detrimento de las áreas productivas:

- Generar el Plan Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial para la Producción Agropecuaria y Forestal, identificando las áreas de vocación productiva y estableciendo las áreas estratégicas de producción (nivel central)

- Definir su ordenamiento territorial en base a los lineamientos nacionales (las entidades territoriales autónomas).
- Planificar los asentamientos humanos y delimitar el crecimiento urbano a fin de proteger las áreas de vocación productiva, en base a la política nacional de ordenamiento territorial.
- Identificar las áreas de vocación productiva en zonas periurbanas, permitiendo nuevos asentamientos humanos sobre superficies que combinen espacios de producción agropecuaria con espacios habitacionales y que no perjudiquen la actividad productiva.
- Promover el crecimiento vertical de los asentamientos urbanos frente a la expansión urbana horizontal

Sin duda estos mandatos orientaran el proceso de planificación territorial del desarrollo metropolitano, pues es muy evidente el riesgo que corre la seguridad alimentaria por la pérdida de tierras agrícolas, el acceso al agua y el acceso a la vivienda a una gran parte de la población de la región metropolitana, que acoge fundamentalmente a migrantes de las áreas rurales del departamento y del país.

1.5. El Consejo Metropolitano

La LMAD establece que en lugar de un gobierno regional con sus órganos deliberativos y ejecutivos, se crearán en las regiones metropolitanas otro tipo de espacios de coordinación como el Consejo Metropolitano, que se constituyen en un “órgano superior de coordinación para la administración metropolitana”, integrado por representantes del gobierno autónomo departamental, de cada uno de los gobiernos autónomos municipales de la región y del nivel central del Estado.

Este Consejo obviamente no se ocupara únicamente de tomar decisiones estratégicas coordinadas, sino de ejecutarlas a través de una instancia ejecutiva y operativa. Es decir, este concepto implica dos ámbitos claros de acción de naturaleza distinta de los órganos (ejecutivo y legislativo) de las Entidades Territoriales Autónomas y, que sin embargo tienen algunos aspectos en común: por un lado la coordinación, por otro la administración⁹.

El primero (de coordinación) es obviamente de toma de decisiones estratégicas, sobre temas que no son de escala municipal ni departamental, son de alcance regional, por tanto se refiere a un ámbito político superior en el que son la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) las que participan.

El segundo ámbito que se refiere a la administración, es un nivel subordinado al anterior, es la instancia encargada de la ejecución y operación de las decisiones estratégicas asumidas en el ámbito de la coordinación. Cabe subrayar que se trata de una instancia de administración metropolitana, es decir superior a la escala municipal e inferior a la escala departamental. Es decir se encarga de ejecutar o administrar programas y proyectos estrictamente regionales.

Sin embargo, las preguntas que surgen inmediatamente son: ¿qué tipo de competencias ejercerá este consejo metropolitano en el que convergen 3 niveles de gobierno? y ¿Cuáles serán sus principales desafíos a enfrentar?

⁹Las características sobre la composición y funcionamiento de este Consejo Metropolitano que se señalan más adelante están basados en el proyecto de ley de creación de la región y el Consejo Metropolitanos de Cochabamba, a cargo del Ministerio de Autonomías.

1.6. ¿Cuáles serán los principales desafíos que debe enfrentar el Consejo Metropolitano de Cochabamba?

También podríamos preguntarnos ¿cuál es la razón de existir de un órgano superior de coordinación para la administración metropolitana? ¿Qué es lo que justifica su existencia?

Según los 4 foros metropolitanos y las decenas de reuniones de discusión de los problemas metropolitanos coordinados por el Ministerio de Autonomías¹⁰ desde el 2008, se han identificado un conjunto de problemas que trascienden fronteras y capacidades técnicas y financieras de las Entidades Territoriales Autónomas de la región, cuya atención y gestión planificada podría justificar la razón de existir del Consejo Metropolitano, los mismos que podrían resumirse en los siguientes objetivos:

- Promover el desarrollo integral urbano y rural para vivir bien en la región metropolitana.
- Promover la gestión planificada del territorio, que incluye uso de suelo y ocupación del territorio racional y responsable, en armonía con la Madre Tierra.
- Asegurar un crecimiento urbano planificado, con regulación del uso del suelo, protegiendo el potencial productivo de las tierras agrícolas, de áreas de preservación y de recarga acuífera.

¹⁰Según el “ESTUDIO INTEGRAL DE SERVICIOS DE LA REGION METROPOLITANA DE COCHABAMBA” del Ministerio de Autonomías, se han realizado los siguientes eventos metropolitanos de discusión y debate de la problemática regional más importantes:

- En noviembre del año 2008, el “Encuentro Metropolitano”.
- El 27 de octubre de 2009, el Primer Foro Metropolitano “Desarrollo de la Región Metropolitana de Cochabamba”, en el que se suscribe un convenio entre los 7 Municipios participantes para la constitución de la Mancomunidad Metropolitana.
- El 24 de marzo de 2010, el Foro: “Desafíos del desarrollo autonómico frente a los efectos del fenómeno metropolitano en Cochabamba”
- El 29 de septiembre de 2011, el III Foro: “Elaboración del Anteproyecto de Ley de Conformación de la Región Metropolitana de Cochabamba”.

- La gestión integral de la cuenca del Río Rocha, que incluye el Parque Nacional Tunari.
- La gestión integral del agua y el saneamiento básico
- El manejo integral de los residuos sólidos
- La gestión articulada y coordinada del desarrollo productivo regional.
- La gestión de la infraestructura y los servicios de transporte multimodal en el marco de una estrategia integral de movilidad urbana y metropolitana
- La gestión de la seguridad ciudadana con participación social

Como se podrá apreciar, uno de los temas relevantes es la gestión del suelo, como parte de proceso de planificación ordenamiento territorial. Pero las preguntas que surgen son: ¿cuáles son los roles que deben jugar los distintos niveles de gobierno frente a estos problemas? ¿Cuáles son las competencias que asigna la CPE al nivel central y a las Entidades Territoriales Autónomas en relación a estos temas? y ¿qué tipo de competencias ejercerá el Consejo Metropolitano en el que convergen los 3 niveles de gobierno?

1.7. ¿Qué tipo de competencias ejercerá el Consejo Metropolitano?

Uno de los aspectos centrales del modelo autonómico se expresa en la vigencia de competencias, pues la constitución de gobiernos autónomos con órganos legislativos y ejecutivos en cada unidad territorial, implica la asignación y ejercicio de competencias por la CPE.

Según la LMAD, la competencia “es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado” (artículo 6).

Para el ejercicio de las competencias se debe tener suficientemente claro la distribución de las facultades, según lo establece el Tribunal Constitucional Plurinacional en la Sentencia Constitucional 2055: la facultad legislativa de emitir leyes en las materias de competencia de un órgano legislativo, la facultad reglamentaria de emisión de normas reglamentarias para la aplicación de leyes y, la facultad ejecutiva que se expresa en las funciones técnicas y administrativas, considerando que las dos últimas le corresponden a los órganos ejecutivos.

En la práctica, debemos reconocer que “el reparto de las competencias (tierra, gas, recursos forestales) es, en esencia, un asunto de poder (López, 21 de julio 2013). Es decir se trata de establecer el tipo de rol, responsabilidades y autoridad que cada nivel de gobierno debe ejercer frente a los distintos sectores del desarrollo o materias.

Sin embargo, muchas de las competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado para los distintos niveles de gobierno son idénticas o muy similares¹¹, con la única diferencia obvia de la escala. En la materia de planificación y ordenamiento territorial (en el que se halla el uso del suelo) se establecen las siguientes competencias exclusivas para los 3 niveles de gobierno:

¹¹Si revisamos la CPE, constataremos que por ejemplo en las materias de estadísticas, culturas, turismo, expropiación de inmuebles, empresas públicas, caminos, transporte y planificación y ordenamiento territorial, las competencias son idénticas o muy afines.

Cuadro de competencias exclusivas similares entre 3 niveles de gobierno

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL NIVEL CENTRAL	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEPARTAMENTALES	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS MUNICIPALES
Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial	Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado municipales e indígena originario campesino.	Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas

Fuente: Elaboración propia según Constitución Política del Estado

La pregunta es ¿Qué parte o área de la competencia debe ser asumida por cada nivel de gobierno? Esto implica la necesidad de desarrollar el ejercicio de las competencias descomponiendo las mismas según sus elementos componentes, según la escala o según el ciclo de gestión de la misma de manera que cada entidad tenga una clara responsabilidad en cada materia competencial y considerando la clasificación de las competencias¹².

En este sentido, según el Tribunal Constitucional Plurinacional el ejercicio de las competencias tiene 3 dimensiones a tomar en cuenta: la dimensión territorial que se refiere al nivel de gobierno que tiene la competencia, la dimensión potestativa o facultativa que se refiere al tipo de facultad que ejercerá un nivel de gobierno sobre una competencia, y la dimensión material que se refiere a la parte del sector sobre la cual un gobierno tiene competencia.

¹²Según le Clasificador competencial publicado por el Ministerio de Autonomías, se han agrupado “las más de 400 competencias o responsabilidades en 118 áreas, estas en 22 materias, y estas en 4 tipos

Por ejemplo, según el clasificador competencial, el uso del suelo y la ocupación del territorio forman parte del Ordenamiento Territorial, que es un área de la planificación del desarrollo, y este a su vez es una materia competencial, que corresponde al tipo de competencias productivas, económicas y financiera.

Sin embargo, puede constatarse que el ejercicio de las competencias particularmente en cuanto a la gestión del suelo, no están claramente desarrolladas. El Consejo Metropolitano es el espacio que debe generar las condiciones para que los roles, responsabilidades y escala sean distribuidas y permitan un ejercicio planificado y coordinado de competencias. Es decir es una tarea pendiente la distribución de responsabilidades de cada materia competencial a los distintos niveles de gobierno pero también al Consejo Metropolitano. De la misma manera, la LMAD establece que “la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas es una obligación ineludible y la garantía del funcionamiento del Estado Plurinacional con autonomías”... para ello se establece la necesidad de “un permanente y adecuado flujo de información y fundamentalmente en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero, mediante la institucionalidad y normativa establecida en la presente Ley, además de los acuerdos y convenios” (Artículo 120). Para ello se establecen los siguientes mecanismos de coordinación:

Ámbitos y mecanismos de coordinación

ÁMBITO DE COORDINACIÓN	MECANISMOS
Político	Consejo Nacional de Autonomías
Técnico	Servicio Estatal de Autonomías
Programático	Sistema de Planificación Integral Estatal
Sectorial	Consejos de Coordinación Sectorial

Fuente: Elaboración propia según Constitución Política del Estado

Un instrumento para asegurar la adecuada coordinación son los acuerdos intergubernativos que establece la LMAD: “Los acuerdos intergubernativos destinados al desarrollo para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos podrán suscribirse entre entidades territoriales autónomas o entre éstas con el nivel central del Estado. Estos acuerdos serán vinculantes para las partes con fuerza de ley, una vez ratificados por sus respectivos órganos deliberativos” (artículo 133).

En el caso del Consejo Metropolitano, para cumplir su misión requerirá generar la suscripción de un acuerdo intergubernativo marco que oriente las acciones estratégicas para el desarrollo de la región metropolitana y el ejercicio coordinado y planificado de sus competencias, que deberá refrendarse por los órganos legislativos. A partir de ello, podrán tomarse decisiones estratégicas en el seno del Consejo, expresadas en forma de resoluciones, que podrían sustituir la firma de convenios específicos. El valor del Consejo Metropolitano es que en la medida en que son las Máximas Autoridades Ejecutivas las que participan no requieren de más convenios específicos para desarrollar el acuerdo intergubernativo marco.

Aunque la autonomía regional no tiene competencias asignadas por la CPE, (menos aun la región como espacio de planificación y gestión) el Consejo Metropolitano podrá desplegar un conjunto de facultades fundamentalmente de ejecución, derivadas de la concurrencia y coordinación de competencias de los 3 niveles de gobierno. Como podrá apreciarse, además de las posibilidades de coordinación establecidas por la LAMD, el Consejo Metropolitano con seguridad es el espacio más apropiado e imprescindible para la coordinación, el desarrollo y ejercicio concertado de las competencias.

1.8.¿Cuáles los desafíos para encarar una gestión del suelo con un enfoque coherente con el proceso de cambio?

A manera de conclusiones luego de las consideraciones hechas, podemos afirmar que pese a los importantes avances en el marco constitucional y legal, hay un conjunto de desafíos imprescindibles a encarar para implementar una gestión del suelo alineada a los mandatos transformadores:

- La necesidad de construir una institucionalidad regional metropolitana que oriente y regule la gestión del suelo a partir del Vivir Bien, de políticas nacionales de uso de suelo y del nuevo Sistema de Planificación Integral Estatal (SPIE).
- Si bien el Vivir bien y el SPIE son responsabilidades del nivel central, desde las distintas niveles territoriales se puede aportar con la construcción de propuestas que desarrollen todas las dimensiones teóricas, políticas, técnicas y metodológicas. La implementación del Consejo Metropolitano es una de las oportunidades que podría ser aprovechada.
- La implementación de un proceso inmediato de Planificación Territorial del Desarrollo Metropolitano es una tarea que puede orientar no solo política y técnicamente sino conceptualmente, definiendo los alcances y roles para cada nivel de gobierno.
- De manera particular, urge la necesidad de desarrollar (en términos competenciales) los distintos ámbitos relacionados con la gestión del suelo como parte del Ordenamiento Territorial, que es a su vez un área de la planificación del desarrollo.
- Sobre la base de los últimos dos desafíos se podrá establecer las responsabilidades de un ejercicio concertado y coordinado de las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Referencias bibliográficas.

Gaceta oficial (2009), Constitución Política del Estado, Bolivia. 2009.

Gaceta oficial (2010), Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Bolivia. 2010.

Gobierno Municipal de Cochabamba (2003), Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Cochabamba, inedito, 2003.

López R. (21 de julio de 2013) ¿Y si no lográbamos acordar? <http://la-razon.com>.

Ministerio de Autonomías (2011), Estudio integral de servicios de la región metropolitana de Cochabamba, elaborado por Alberto Borda, inedito, 2011.

Ministerio de Autonomías (2013), Proyecto ley de creación de la Región y el Consejo Metropolitanos, inedito, 2013.

Ministerio de Autonomías (2013), Clasificador competencial.

SNV (2011), Propuesta de lineamientos estratégicos sobre las regiones para el Estatuto Autonómico Departamental de Cochabamba, elaborado por Alberto Borda, inedito.

Tribunal Constitucional Plurinacional (2012), Sentencia Constitucional 2055.

2

Del plan al proyecto de desarrollo urbano en Bolivia

Javier. A. López Terrazas

jadlope@gmail.com

Licenciado en Arquitectura (UMSS), Estudios de posgrado: Especialidad en Asentamientos Humanos (Universidad de Chile), Maestría en Desarrollo Urbano (PUC- Chile), Maestría en Desarrollo Local y Municipios (CESU-UMSS), Maestría en Investigación Científica (CEDEGES-UMSS) y Doctorado en Ciencias Técnicas (ISPJAE-Habana). Actividad Profesional: Director de Planificación y Urbanismo en los municipios de Colcapirhua y Sacaba, Secretario de Planificación en la Prefectura de Cochabamba, Consultor PNUD y Consultor Independiente.

*“No es el plan lo que importa, sino la planificación”
Edwards Graeme*

2. Del plan al proyecto de desarrollo urbano en Bolivia

La gestión municipal en las ciudades de Bolivia (municipios predominantemente urbanos), es una realidad compleja que, además de involucrar varios componentes, actores y procesos, está atravesada por fuertes contradicciones y desigualdades que configuran la sociedad urbana local.

Según la investigación del Centro de Documentación e Información Bolivia “Pre Supuestos Urbanos”, se establece que el modelo de planificación municipal, vigente hasta ahora, ha articulado un modelo de desarrollo local y una política de inversión que presentan grandes desproporciones en la inversión entre: infraestructura y servicios básicos, infraestructura y desarrollo productivo. El documento pone de manifiesto en la gestión pública, un divorcio entre necesidades de la población y prioridades de la inversión municipal. Asimismo, postula que este modelo de gestión y esta política de inversión municipal, no generan procesos de desarrollo social y económico. Y, si bien comporta el uso de una legislación que tiene profundas ambigüedades, sobre todo en cuanto a participación, es un producto de una aplicación sesgada e interesada del modelo de planificación, motivado por otros factores más profundos que tienen que ver con la lucha por preservar u obtener el poder de ciertos grupos sociales en los ámbitos locales y nacional (Miranda, Zuna y Torrico, 2011).

En el Departamento de Cochabamba, en los municipios de la región Metropolitana, los procesos de planificación del desarrollo son encarados desde la planificación tradicional (Plan-Proyecto).

A pesar, de existir un nuevo marco de planificación del desarrollo en el país, persiste la utilización de instrumentos holísticos como los Planes de Desarrollo Estratégico y Sectorial, por ejemplo: Plan de Desarrollo Distrital, Plan de Desarrollo Municipal, Plan de Desarrollo Departamental, entre otros. Dentro los procesos de planificación desarrollados, la relación de Plan-Proyecto generalmente concluye en proyectos específicos tanto de arquitectura como de infraestructura; sin embargo y según el documento de investigación citado anteriormente, por la coyuntura política partidaria (con una gestión participativa distorsionada y prebendal) termina en la formulación de proyectos y construcción de obras de tipo mega-obrista o micro-obrista, en ambos casos sin relación y sin posibilidad de generar desarrollo urbano o regional.

Finalmente, la actual práctica planificadora en las escalas departamental, regional y municipal (incluida la distrital), está alejada de incorporar la nueva visión del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente de operativizar los conceptos del Vivir Bien y del Complejo Territorial Integral; aunque este proceso está introduciéndose en la planificación departamental, requiere todavía una asimilación conceptual y contextual de la práctica contemporánea en planificación urbana-territorial y, además, bajar a escalas territoriales como la municipal y la urbana.

2.1.La crisis de la planificación del desarrollo y los nuevos escenarios de cambio

La historia de la planificación y de la gestión pública muestra que las ideas al respecto que se habían impuesto durante el siglo XX, han entrado en un proceso de abandono en todo el mundo y reemplazadas por otras radicalmente distintas. Este cambio se debe no solamente a la conformación de un nuevo escenario socio-económico, globalizado e informacionalizado, sino a una manera distinta de entender: Primero, como se procesan las prácticas sociales en sociedades de complejidad creciente y; segundo, como se genera el crecimiento económico en ellas.

Para Carlos de Mattos (2004), la planificación del desarrollo surgió durante el siglo XX como una nueva manera de concebir la gestión pública, asociada a la evolución del pensamiento racionalista. Tenía como fundamento la convicción de que el ser humano poseía la capacidad de promover y materializar “un cambio y una nueva estructuración de la comunidad humana de acuerdo con determinadas perspectivas de razón”. Suponía que los procesos sociales debían ser guiados por “planes” generales, normativos y centralizados, que permitirían poner en marcha procesos efectivos de ingeniería social (*blueprint planning*).

El primer cambio está referido a la intervención en sistemas sociales complejos y democráticos, está siempre limitada por: 1° La incapacidad para lograr un conocimiento pleno de la organización y el funcionamiento de sistemas socio-económicos multidimensionales, de creciente complejidad y heterogeneidad; 2° La imposibilidad de anticipar y regular el comportamiento de múltiples actores sociales que, motivados por una creciente dispersión ideológica, deciden y actúan con estrategias frecuentemente contradictorias y; 3° El ascendente poder económico y político de los propietarios del capital —incluyendo a los nuevos ricos producto de actividades lícitas o ilícitas—, que deciden y actúan en función de las condiciones para la valorización de sus capitales o intereses.

El segundo cambio de fundamental importancia, que afectó profundamente a la gestión y políticas públicas, se produjo en el plano del análisis estrictamente económico. Mientras la conclusión lógica del discurso keynesiano, apuntaba a la necesidad de una intervención exógena al mercado para sostener la demanda y asegurar el crecimiento, el nuevo discurso teórico-ideológico, de fundamento neo-clásico, se movió en la dirección opuesta: “si se quiere impulsar un mayor crecimiento y bienestar, será necesario reorientar la acción del Estado” (2004). Se entendió que el crecimiento a largo plazo es un fenómeno económico endógeno y no de elementos exógenos. El nivel de ingreso a largo plazo dependería de la acumulación

de capital físico, capital humano, capital técnico (conocimientos), entre otros, donde los niveles respectivos están determinados endógenamente por decisiones de ahorro e inversión motivadas por expectativas de desarrollo.

De esta manera, la planificación contemporánea está enfrentada a grupos y actores sociales diversificados, a individuos multipertenecientes a territorios social y espacialmente heterogéneos, a una vida asociativa prolífica pero a menudo efímera, al declive de la mediación que ejercían actores e instituciones tradicionales e históricas (Gobiernos municipales y departamentales, Policía, Universidades, Colegios de Profesionales, Iglesia, etc.). En este contexto, la “planificación estratégica” —aplicada a la gestión de ciudades—, se ha constituido también en un instrumento de proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a “corto, mediano y plazo”, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgos, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso (Fernández, 2006). A base de tanteo (prueba y error), articula el corto y el largo plazo, la gran y la pequeña escala, los intereses generales y particulares. Y, es al mismo tiempo estratégico, pragmático y oportunista (De Mattos, 2004).

La planificación estratégica, asume una visión de ciudad en constante transformación. Se trata de una construcción incremental, puesto que no existe una ciudad ideal. Este modelo de planificación, construye un proyecto compartido y consensuado (visión estratégica) que se materializa de forma secuencial mediante acciones tácticas. Así, identifica cinco elementos detonantes: a) Incremento del dinamismo en los procesos de construcción de ciudad; b) Actores privados en áreas de interés público: la globalización de los mercados crea un nuevo marco para el funcionamiento de las ciudades como polos terciarizados con servicios e infraestructuras privatizadas; c) Descentralización de la gobernabilidad: nuevo poder de gobiernos locales

y aparición de corporaciones mixtas de gestión para planes, consecuentemente, posibilidad de generar proyectos de interés común; d) Aumento de conflictos sociales y ambientales (externalidades negativas del crecimiento y expansión metropolitana) y; e) Incremento en segregación socio-económica y aparición de territorios ganadores y perdedores (desequilibrios urbanos) (Fernández, 1997 y 2006).

Finalmente, a partir del modelo de crecimiento endógeno, en un mundo globalizado, donde distintos territorios (nacionales y subnacionales) se embarcan en una “competencia” generalizada por intensificar la atraktividad para la inversión en capital físico, humano y técnico, sus perspectivas de crecimiento a largo plazo están acotados, fundamentalmente, por las condiciones de valorización del capital público y privado que cada uno de ellos sea capaz de ofrecer a los potenciales inversores (Ezquiaga, 1998). Todo esto tiene primordiales consecuencias en la manera de encarar la gestión y las políticas públicas: en la medida que la gestión tiene que estar orientada a mejorar la atraktividad y aprovechar las oportunidades de cada territorio para estimular el crecimiento endógeno, la aproximación de la gestión cambia desde una que era concebida desde arriba hacia abajo (*top-down*) hacia otra que la encara desde abajo hacia arriba (*botton-up*) (De Mattos, 2004).

2.2.La relación plan-proyecto y la práctica actual de la urbanística

Los antecedentes del planeamiento urbano moderno y el reiterado fracaso de los planes de desarrollo urbano (estratégicos y sectoriales, incluido los de ordenamiento o directores), como anticipación a largo plazo de la forma o modelo territorial, han puesto de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad socio-económica del fenómeno urbano. La planificación tradicional —de administración e intervención pública— ha priorizado dos aspectos: la orientación económica través de los “planes” entendido como

expresión holística y única del interés público (intervención global) y la orientación físico-espacial a través de “proyectos” de arquitectura e infraestructura (intervención fragmentaria) (Ezquiaga, 1998).

La práctica planificadora ha relacionado estas dos orientaciones en: “proyectos del plan o plan de proyectos”, es decir, son proyectos específicos dentro el plan, aunque en los hechos y en la mayoría de los casos, son proyectos planteados de manera ajena a la formulación del plan y no como resultado operativo del mismo. Así, el nuevo escenario de la planificación contemporánea ha demandado sobrepasar la antinomia entre “plan y proyecto”. El giro a esta divergencia ha relacionado las dos orientaciones en: “proyectos y plan”, primero los proyectos y segundo el plan. En este caso, los proyectos son de una connotación urbana orientados al desarrollo integral del territorio. (Fernández, 1996).

En este contexto y actualmente, existe una marcada tendencia de integrar a la planificación territorial los “proyectos urbanos”. El proyecto urbano se entiende como un proyecto mixto de varias funciones principales en un espacio acotado pero estratégico, con instrumentos proyectuales intermedios entre la definición integral y la ordenación urbanística. Indica que a través de ciertas intervenciones puntuales —quizás a manera de acupuntura urbana— se puede “detonar el desarrollo” de un determinado territorio urbano y su entorno. Además, involucra proyectar de una manera inductiva, generalizando lo que hay de particular, estratégico y endógeno para generar procesos incrementales de desarrollo urbano (pensar localmente y actuar globalmente). Estos proyectos pueden estar integrados a un plan general, pero en la mayor parte de los casos, se constituyen como componentes estructurantes de un futuro plan y no como simples derivaciones de este (Ascher, 2004).

A manera de síntesis de la experiencia planificadora tanto en el ámbito europeo como latinoamericano, las condiciones para la formulación de proyectos urbanos, son:

- Formar parte de un proyecto de ciudad, con un amplio consenso político y social. Puede ser parte de un plan relativo a grandes intervenciones en áreas metropolitanas o de reconversión de áreas con posición estratégica dentro la ciudad con efectos importantes inducidos más allá del área de intervención.
- Aprovechar las potencialidades territoriales dentro la ciudad a partir de la identificación de “áreas o puntos de oportunidad” (por ejemplo infraestructuras o lotes subutilizados).
- Crear o mejorar las redes económicas, sociales, culturales, ambientales y físicas que garanticen la integración territorial del área del proyecto con su entorno y el resto de la ciudad.
- Potencializar la accesibilidad y movilidad urbana del área del proyecto con respecto a su entorno y resto de ciudad.
- Superar el programa monofuncional del proyecto arquitectónico (parque, hotel, centro comercial, etc.) hacia un programa integral de interrelación efectiva de todos los componentes del territorio a partir de la competitividad. Mezcla de usos (mix de usos) y actividades.
- Distinguir el desarrollo urbano en escala intermedia y significativa en el territorio, capaz de detornar el desarrollo local a través de uno o varios proyectos unitarios de gestión incremental.
- Integrar y transformar el tejido urbano del área de impacto del proyecto con diversas intervenciones, conducente a la reanimación y revitalización urbana (espacio público); reciclaje, remodelación y regeneración urbana (espacio semi-público y/o privado).
- Crear y ofrecer “sentido de lugar o identidad” al territorio.

- Entender la estructura espacial urbana de las ciudades competitivas a partir del restablecimiento de las centralidades tradicionales o de la creación de nuevas centralidades.
- Valorar la partición y concertación de actores clave (públicos y privados).
- Proponer un modelo de gestión, que asegure la gerencia de lo complejo, el timing, la concepción del proyecto y la comercialización de los productos.
- Plantear un diseño urbano y arquitectónico, lo formal, como elementos de consolidación y marketing urbano. La estética forma parte de la consolidación económica y la calidad de vida, asegura su visibilidad.

2.3. El Plan Nacional de Desarrollo y la planificación del desarrollo en Bolivia

En el contexto anterior y coincidentemente con el escenario emergente en la planificación del desarrollo, uno de los desafíos iniciales de la gestión gubernamental del presidente Evo Morales Ayma (2006-2014), ha sido la implementación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia (PND). Este plan fue presentado el 16 de junio de 2006 como un instrumento innovador y conductor del proceso de cambio iniciado en enero del mismo año; los lineamientos estratégicos están orientados a la transformación del país hacia el “Vivir Bien”, el desmontaje del colonialismo y neoliberalismo, y la construcción de un Estado social, comunitario y plurinacional, promotor y protagonista del desarrollo. De la misma forma, el plan está orientado a promover el “desarrollo integral” a través de la construcción de un nuevo patrón de desarrollo diversificado e integrado para la erradicación de la pobreza y exclusión (Bolivia, 2007). El Vivir Bien se ha constituido en la guía -por lo menos en teoría- para “planificar el desarrollo” en el territorio boliviano (urbano y rural).

En síntesis y en interpretación personal, este paradigma propone los siguientes componentes estructurales:

- El territorio. Como elemento contenedor clave y espacio aglutinante de la potencialidad de los recursos (humanos, institucionales, culturales y económicos). La unidad de actuación del desarrollo es el territorio y no las empresas o los sectores. El territorio es considerado como agente de transformación social.
- Lo endógeno. Como el aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades derivadas del contexto global. Está relacionado con la habilidad de introducir formas específicas de regulación e innovación a nivel local hacia la integración territorial tanto interna como externa (enfoque ascendente).
- La cultura e identidad local. Como fuerza impulsora y capacidad para transformar el sistema socio-económico local, es la promoción del aprendizaje e inteligencia colectiva. Está relacionada con la construcción de una territorialidad orientada a la cohesión social.
- La productividad urbana y rural. Como elemento de sostenibilidad del desarrollo, relacionada con la competitividad a través del fomento productivo y el empleo.

En este nuevo marco paradigmático, se ha fundado la estrategia —todavía en proceso de construcción— de los Complejos Territoriales Integrales (CTI) como política integradora y operativa del “Vivir Bien”. Según el documento propuesta del Plan Territorial de Desarrollo Departamental de Cochabamba (2011), es una estrategia de desarrollo de la estructura económica (matriz económico-productiva) y la estructura social (matriz socio-comunitaria) para transformar la realidad en armonía con la naturaleza; asimismo, es el soporte material socio-físico-ambiental de relaciones inter y transectoriales para generar desarrollo territorial en cualquiera de sus escalas, su construcción se materializa a través de dos componentes: el Núcleo Dinamizador (ND) y los Complejos Productivos (CP).

El ND es el componente corporativo central del CTI para el desarrollo económico de un territorio y tiene el mandato de generar excedentes para impulsar el desarrollo de la economía plural, con énfasis de apoyar a la economía comunitaria. El ND está definido a partir de un recurso estratégico existente o a partir de una oportunidad identificada y factible, pero no está definido por la vocación productiva o el volumen de un rubro productivo en una región. El ND debe ser altamente rentable, entonces, también es una actividad de alta inversión. No se puede generar excedente sin inversión. El ND debe, de manera fundamental, articular la economía, generar los excedentes y articular el bloque social histórico que es el empoderamiento de los movimientos sociales. La concertación entre las organizaciones sociales y los gestores deben definir el destino de los excedentes. El ND debe ser articulador de varios sectores (empujar y jalar sectores) (Cochabamba, 2011).

Los CP son los componentes que articula a varios actores y/o sectores productivos de un territorio determinado. Estos están organizados a partir de las actividades productivas del sector primario, secundario o terciario. Los CP articulan las fases de la producción, la transformación y la comercialización. Los CP pueden ser de propiedad pública, privada y cooperativizada o comunitaria. El destino de los ingresos fundamentalmente son las familias o los dueños de la inversión.

2.4. De los complejos territoriales integrales a los proyectos de desarrollo urbano en Bolivia

Entonces, a la definición general de los CTI, es necesario complementarla y reorientarla para su adecuación y operativización en el ámbito de los Proyectos de Desarrollo Urbano (PDU) y, así pueda ser aplicable en la escala urbana local.

Desde el punto de vista de la urbanística contemporánea, la creación de un Núcleo Dinamizador Urbano (NDU) está relacionada con la formulación de líneas estratégicas de gestión incremental, transversalizadas por relaciones sistémicas de actores sociales e individuales con actividades y condiciones físico ambientales priorizadas desde un segmento territorial específico, donde su accionar consolidaría un impacto en todo el territorio, más allá de la escala de diseño (escalas departamental, regional, municipal, distrital, etc.). Este núcleo “endógeno” o “dinamizador” -a manera de catalizador urbano-, en primer lugar, debe arrastrar o empujar a los actores de la economía plural (pública, privada y cooperativa o comunitaria) hacia una integración territorial e inclusión socio-económica y; en segundo lugar, a partir de las potencialidades, demandas y oportunidades territoriales, debe articular y detonar el desarrollo económico-productivo del núcleo y el entorno territorial.

El NDU es el componente corporativo central y catalizador del PDU para el desarrollo económico, social, ambiental, cultural-histórico, entre otros, de un determinado territorio urbano. El NDU tiene el precepto de generar excedentes para impulsar el desarrollo integral a través de redes complejas hacia el entorno territorial, es decir, con otros núcleos dinamizadores de proyectos urbanos. El NDU está definido a partir de uno o varios recursos estratégicos existentes o a partir de una o varias oportunidades identificadas y que sean competitivas, pero no está definido por la vocación productiva o el volumen de un rubro productivo de un territorio, por lo que, no existe modelos o recetas para su diseño e implementación. A partir de lo citado anteriormente, los PDU deben contemplar los siguientes elementos básicos:

- Estrategia de desarrollo territorial integral (económico-productivo, social, geográfico-ambiental, cultural, físico-construido, etc.).
- Territorios concretos (desarrollo a partir de predios, barrios, distritos, etc.).

- Redes productivas (local y regional).
- Gestión incremental (proceso).
- Objetivos a corto, mediano y largo plazo.
- Núcleos dinamizadores urbanos (componente catalizador: físico-construido): lugares, dinámicas, actores: público y privado.
- Aglomeración de actividades y/o empresas (complejos productivos).

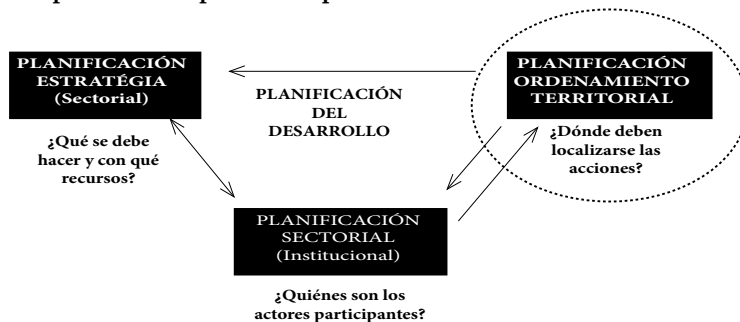
Entonces, se propone que los principales objetivos de los PDU, deben ser:

- Comprender la planificación del desarrollo desde la gestión territorial.
- Entender el desarrollo territorial como un fenómeno incremental en un entorno de incertidumbre social y económica.
- Concretizar el territorio como elemento clave del desarrollo urbano.
- Promover la utilización de los recursos endógenos del territorio a partir de un segmento acotado y orientado a la competitividad territorial.
- Promover la ocupación y distribución estratégica del territorio: primero, a partir de la generación de núcleos dinamizadores urbanos (nuevas centralidades) y; segundo, a partir de la consolidación de un segmento territorial en el entorno del núcleo (áreas de influencia directa, indirecta y conectores al resto territorial).
- Viabilizar la interacción e integración de los “sectores” productivos (primario, secundario y terciario), primero, en una aglomeración productiva (clústeres) y, segundo, en la generación de una mezcla de usos y funciones en el territorio.
- Viabilizar la interacción e inclusión de los “actores” (asociaciones, comunidades y campesinos productores, micro y pequeñas empresas, cooperativas, artesanos y gremiales, medianas y grandes empresas privadas, empresas públicas/mixtas, etc.).
- Asegurar la relación armónica con el medio ambiente natural.

- Estructurar espacialmente el tejido social, económico, institucional, cultural y ambiental (redes).
- Generar equilibrios de desarrollo (poblacional, económico y social), favoreciendo la integración territorial en todas las escalas (nacional, departamental, regional, municipal, distrital y vecinal).
- Generar procesos de aprendizaje del desarrollo a través de la inteligencia colectiva (territorios inteligentes).
- Favorecer la transferencia tecnológica, la innovación científica y la recuperación de saberes locales.

El proceso general de planteamiento del PDU debe contemplar, en primer lugar, la articulación operativa de los componentes de planificación del desarrollo en Bolivia —enunciado en las guías, pero no aplicados— y; en segundo lugar, la formulación de una guía metodológica.

Componentes del proceso de planificación del desarrollo en Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en Bolivia, 2001

Las etapas y actividades propuestas para el planteamiento de un PDU, son las siguientes:

1. *Diagnóstico urbano operativo*

- a. Caracterización del predio y segmento de intervención
- b. Relaciones internas (predio, segmento y distrito) y externas (ciudad)
- c. Identificación de dinámicas urbanas: económicas, sociales, institucionales, culturales, ambientales, etc. (incluye emergentes, consolidadas y decadentes, además, formales e informales)
- d. Diagnóstico integral

2. *Propuesta preliminar*

- a. Síntesis del diagnóstico operativo e ideas fuerza (premisas)
- b. Matriz de atractores (potencialidades) y detractores (limitaciones)
- c. Objetivos de desarrollo (reanimación, revitalización, reciclaje, regeneración, remodelación, etc.)
- d. Propuesta preliminar proyecto urbano (mix de usos y redes). Estructuración y jerarquización de las ideas fuerzas: cohesión territorial interna (segmento) e integración territorial externa (ciudad)
- e. Zonas de intervención directa, secundaria y conectores

3. *Análisis de competitividad urbana*

- a. Estudio de indicadores (oferta y demanda por usos definidos)
- b. Selección y análisis de zonas competitivas (de acuerdo a mix preliminar)
- c. Ajuste propuesta preliminar proyecto urbano y zonas de intervención

4. *Diseño incremental del proyecto de desarrollo urbano*

- a. Estrategia para diseño (ataque atractores y detractores)
- b. Definición de mix de usos y redes
 - Zonas de intervención directa (ZID)
 - Zonas de intervención secundaria (ZIS)
 - Conectores internos y con la ciudad (CON)
- c. Diseño incremental (etapas, plazos y superficies)
 - Proyectos detonantes (en ZID)
 - Etapa 1, Etapa 2, Etapa 3, etc.

5. *Modelo de gestión*

- a. Identificación actores relevantes (internos y externos)
- b. Propuesta de instrumentos (financiamiento, implementación y promoción)

6. *Elementos de diseño urbano y arquitectónico*

- Ordenación de los espacios privados:
 - Manzanas
 - Lotes
 - Arquitectura (incluidas edificaciones emblemáticas)
- Ordenación de espacios públicos:
 - Áreas verdes (incluidas obras emblemáticas)
 - Calles
 - Bordes
 - Acondicionamiento

2.5.Conclusiones

En el nuevo escenario paradigmático y planeamiento que rige en el país, es necesario y urgente reorientar la práctica en la elaboración de los “planes de desarrollo”, especialmente, de los urbanos e invertir la relación Plan-Proyecto hacia Proyecto-Plan, de modo que, a partir de la generación de proyectos de desarrollo urbano se pueda formular planes integrales de desarrollo urbano. La complejidad e incertidumbre de los territorios urbanos, tanto social como económica, requiere el abordaje desde una concepción más específica y puntual para la generación del desarrollo, en este caso, los “proyectos de desarrollo urbano”, constituyen en una alternativa para alcanzar este objetivo tan anhelado en nuestras ciudades, pero difícil alcanzarlo. En el caso específico de los municipios que conforman la región metropolitana de Cochabamba, este planteamiento también constituye una alternativa planificadora, más aún, cuando en el departamento no existe Planes Municipales de Ordenamiento Territorial aprobados (excepto del Municipio de Arbieto, que es predominantemente rural) y, asimismo, cuando se entiende que éstos planes constituyen la base territorial para la elaboración de cualquier plan de desarrollo, ya sea, estratégico o sectorial.

Referencias bibliográficas.

- Ascher, F. (2004). Nuevos principios del Urbanismo. Barcelona, España: Alianza
- Bolivia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2001). Guía Metodológica para la Formulación de Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial. La Paz, Bolivia: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular
- Bolivia, Gaceta Oficial de Bolivia (2007). Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, productiva y Democrática para Vivir Bien. La Paz
- Cochabamba, Gobierno Autónomo Departamental (2011). Plan Territorial de Desarrollo Departamental (Documento de Trabajo, 1º Versión). Cochabamba, Bolivia: Secretaria de Planificación
- De Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance: Implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (Nº 107, jul-dez 2004), 9-23. Curitiba
- Ezquiaga, J. M. (1998). ¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano. *Revista Urban* (Nº 2), 6-36. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, ETSA, Universidad Politécnica de Madrid
- Fernández, R. (1996). Modos de hacer ciudad: Proyecto y plan. *Revista Ciudades* (Nº 3), 111-127. Buenos Aires
- Fernández, J. M. (1997). Planificación estratégica de ciudades. Barcelona, España: Gustavo Gili
- Fernández, J. M. (2006). Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona, España: Reverté
- Lerner, J. (2005). Acupuntura urbana. Barcelona, España: Instituto de Arquitectura Avanzada de Cataluña

Miranda, M.; Zuna, G. y Torrico, E. (2011). Pre Supuestos urbanos. De la ritualidad de participación a la imposición del concreto. Un estudio de la inversión municipal en las cuatro ciudades del eje de Bolivia. Cochabamba, Bolivia: Centro de Documentación e Información Bolivia, CEDIB

3

Propiedad colectiva

Un pilar del modelo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua

Graciela Landaeta

graciela@idehas.se

Doctora y Arquitecta por la Universidad de Lund, Suecia. Especialista en temas de vivienda y asentamientos humanos, con experiencia en diseño, administración, monitoreo y evaluación de programas y proyectos en América Latina; diseño de estrategias, gestión, coordinación e implementación de programas de capacitación y entrenamiento a nivel regional y nacional; investigaciones, estudios, evaluaciones y consultorías sobre temas de acceso al suelo urbano, vivienda cooperativa, mejoramiento habitacional, planificación participativa; actualmente es Directora

Ejecutiva Fundación PROCASHA y Docente de la carrera Planificación del Territorio y Medio Ambiente, Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat, UMSS.

*“Nosotros no somos peces para vivir del mar.
No somos aves para vivir del aire.
Somos humanos para vivir de la tierra.
Bernardino Díaz Ochoa, Nicaragua”*

3. Propiedad colectiva un pilar del modelo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua

3.1. Contexto

La penuria habitacional no es un asunto ni nuevo ni desconocido en el contexto mundial, ni nacional; hace décadas que forma parte de la realidad cotidiana de millones de habitantes del planeta, y por cierto de miles de bolivianos y bolivianas a través de sus múltiples formas de manifestarse. Carecer de una vivienda adecuada puede implicar diversas cuestiones, a menudo ni siquiera tomadas en cuenta al momento de construir datos que luego sirven de referencia para el diagnóstico de la situación y el diseño de políticas públicas; entre estas, el acceso a suelo urbanizado.

Desde el último Censo Nacional de Población y Vivienda del que el INE tiene publicados resultados¹³, en el país se refiere a un déficit cuantitativo de 200.000 unidades de vivienda (a las que se suman 30.000 por año) y a un déficit cualitativo de un millón de viviendas (un 46% del total existente), sin mayores controversias, al menos en instancias responsables de la cuestión habitacional en el país.

¹³Instituto Nacional de Estadística (2001); con proyecciones realizadas hasta el año 2006.

No tener vivienda o acceder a una que no cumple los requisitos de “adecuada” es, en todo caso, el marco de referencia general y el punto de partida para una generalización, tal vez polémica, pero no por eso menos cierta, de que para una amplia mayoría de los habitantes de este territorio, el cumplimiento del mandato constitucional de derecho a la vivienda y al hábitat adecuados, plasmado en el Art. 19¹⁴; y reforzado por los Arts. 20; 33; 45; 56; 57; 242 y 321 de la nueva CPE¹⁵, es una deuda pendiente del Estado con la sociedad.

El análisis de la problemática habitacional a partir de indicadores eminentemente cuantitativos, aplicado por décadas en América Latina, ha implicado el sesgo numérico que caracteriza a las políticas y programas de vivienda en la región, no menos en Bolivia, hasta el presente. No es poco común encontrar propuestas cuyos diagnósticos refieren exclusivamente al número de viviendas que faltan al presente (déficit acumulado) y al número de viviendas que faltarán en el futuro (déficit previsto), para proponer como “políticas”, la construcción de un número definido de unidades habitacionales durante un periodo determinado (años, quinquenios, etc.) El fracaso por demás demostrado de esta forma de construir “políticas de vivienda”, no ha traído como consecuencia el giro necesario para revertir una situación ya por demás crítica. Y si bien el enfoque sobre la mayor o menor responsabilidad en la atención a la necesidad

¹⁴Cap. 2. Art. 19: I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. - II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.

¹⁵Derecho al agua y alcantarillado. Art. 20; Derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. Art. 33; El régimen de seguridad social contempla a la vivienda como una de sus coberturas Art. 45; Derecho a la propiedad privada, cumplimiento de la función social de la propiedad, garantía del derecho a la sucesión hereditaria. Art. 56; Participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas, el ejercicio del control social a la gestión pública. Art. 241; La determinación del gasto e inversión pública por mecanismos de participación ciudadana, Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo. Art. 321.

habitacional de la población económicamente vulnerable, ha fluctuado por ciclos entre el Estado y el Mercado, lo cierto es que ni uno ni el otro ha demostrado la solvencia requerida, ni el compromiso suficiente, para enfrentar un problema que hace ya varias décadas viene incrementando exponencialmente; particularmente en las zonas urbanas del continente.¹⁶

3.2. La cuestión habitacional en Bolivia

Una reflexión seria sobre la problemática habitacional en Bolivia no sería posible, si el análisis focaliza exclusivamente en el tema de la vivienda, el hábitat, o ambos, en un sentido estrictamente “viviendista”. Si bien la información sobre la cantidad de viviendas faltantes (déficit cuantitativo) o de viviendas que por una u otra razón no cumplen el requisito de adecuadas (déficit cualitativo), puede ser útil para explicar la situación en un contexto y periodo determinado, la emergencia y persistencia del “problema de la vivienda”, exige una aproximación desde los factores que definen al país como producto social e histórico, para comprender causas y perfilar posibles soluciones con mejores perspectivas.

En la medida en que la profundidad y extensión que demanda este esfuerzo sobrepasa el alcance del presente artículo, es importante dejar al menos dicho que la configuración urbana de la Bolivia de hoy tiene raíces en el encuentro colonial, que define una forma de relación subordinada entre los ocupantes originarios y los colonizadores; entre otros, con referencia a la localización y jerarquía de los centros urbanos a partir de requerimientos de explotación de

¹⁶Según estudios recientes del BID, una de cada tres familias de América Latina y el Caribe -un total de 59 millones de personas- habita en una vivienda inadecuada o construida con materiales precarios o carentes de servicios básicos. Casi dos millones de las tres millones de familias que se forman cada año en ciudades latinoamericanas se ven obligadas a instalarse en viviendas informales, como en las zonas marginales, a causa de una oferta insuficiente de viviendas adecuadas y asequibles (Bouillon, 2012).

los recursos naturales priorizados por los colonizadores; y a la propiedad de la tierra y su libre disposición, como un instrumento de poder.

Las causas y configuración particular del desarrollo urbano y la problemática de la vivienda y el hábitat deben explicarse desde las determinantes estructurales que condicionaron al país a lo largo de su historia colonial y republicana; específicamente en el siglo XX, con relación al acelerado proceso de urbanización que tuvo mayor impacto en ciudades del Eje La Paz, Cochabamba, Santa Cruz.¹⁷

3.3. Proceso de cambio, vivienda y hábitat

La apuesta por “el proceso de cambio” planteado por el Movimiento Al Socialismo (MAS), no tiene antecedentes comparables de apoyo en las urnas en la historia contemporánea del país. Con una mayoría de votos provenientes de diferentes sectores de la población, incluida la difusa clase media, Evo Morales accede a la presidencia del país en dos periodos consecutivos; en el último, con la mayoría parlamentaria suficiente (dos tercios) para obviar acuerdos políticos con la oposición y ejercer cómodamente su mandato.¹⁸

Está en juego la verificación práctica del discurso que hizo posible la “insurrección democrática” contra el Estado neoliberal; que implicó (conscientemente o no) un acto de rebelión contra la visión predominante del “desarrollo” como única vía para el bienestar de la humanidad (hoy

¹⁷Laserna (2000) señala que “...si bien ha aumentado la importancia de las ciudades que son núcleos regionales y nacionales, la tendencia no ha sido a la concentración espacial en una sola ciudad, sino a la formación de una red urbana asentada sobre el eje situado entre La Paz y Santa Cruz, en torno al cual se ha ido formando un sistema de centros estrechamente relacionados entre sí y con las áreas rurales inmediatas...” (p.7).

¹⁸Primer mandatario boliviano en ser electo por el 54% de votos (2006), y en lograr su reelección (2010- 2015) con el 64%, lo que posibilitó 88 diputados de 130 y 26 senadores de 36 al MAS.

globalización); que en términos evidenciables, ha incrementado la exclusión y segregación de amplias mayorías, y profundizado la brecha entre los que acceden y los que no a mejor calidad de vida, a riesgo del futuro del planeta.

Vivir Bien y Plurinacional son nociones centrales en la nueva propuesta de Estado, junto a las ideas de *complementariedad, reciprocidad, solidaridad, justicia, equidad, transparencia*, como resultado del proceso de incidencia política y deliberación en el marco de la Asamblea Constituyente – escenario que puso en evidencia la complejidad de este espacio geográfico compartido por 36 nacionalidades, unas ya existentes y otras emergentes con la colonización – y que posibilitó la principal reforma del gobierno de Morales: la nueva Constitución Política del Estado, que incluye el derecho a la vivienda y al hábitat adecuados.¹⁹

Cabe señalar que el *Plan Nacional de Desarrollo*²⁰ reconocía ya el acceso a la vivienda como un derecho humano; marcando algunos postulados vinculados a la gestión democrática del suelo, la creación de bancos de tierras, acceso a mecanismos solidarios de financiamiento y a asistencia técnica para modelos autogestionarios de producción no mercantil de vivienda; así como, la necesaria intervención del Estado en la cuestión de la vivienda.

A cuatro años de constitucionalizados derechos esenciales para cristalizar el vivir bien de hombres y mujeres de este territorio, en el caso particular que nos ocupa: acceso a vivienda y hábitat adecuados, los avances poco alentadores plantean temas urgentes de reflexión y demandan nuevas rutas para la acción.

¹⁹La Nueva CPE está en vigencia desde 2009-02-07 (DS No 29894).

²⁰DS Nro. 29272, 12/09/2007

3.4. ¿Suelo para habitar o suelo para producir?

Abordar el tema de la vivienda y el hábitat demanda abordar el tema del suelo como su soporte material indispensable; y, en particular, la cuestión del suelo urbano²¹, cuya complejidad creciente tiene vínculos con el proceso de urbanización que afectó a la región a lo largo del siglo pasado, y que en el caso boliviano tuvo mayor intensidad a partir de los años 50.

Es necesario tener presente que el suelo es el soporte material de estructuras que posibilitan el funcionamiento del aparato económico, político e ideológico del sistema; así como, la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción de la población en general; la naturaleza de la tenencia del suelo urbano es, en ese sentido, cardinal para el análisis de la problemática habitacional (Solares, 1999).

La propiedad privada de la tierra emerge en el continente como una necesidad de los conquistadores y no de los conquistados.²² Como toda propiedad, contiene una forma de relación social que define las posibilidades y condiciones de acceso a este bien; tiene una dimensión jurídica y otra económica, históricamente definidas y estructuralmente reguladas. En el sistema económico dominante, basado en la acumulación, la propiedad privada es fundamento para la generación de riqueza y es el motor que impulsa y garantiza su existencia. El conflicto entre quienes ven a la propiedad de la tierra como fuente de poder y de acumulación de riqueza, y quienes no acceden siquiera a un pedazo para garantizar su subsistencia, forma parte de la historia contemporánea del país.²³

²¹Para fines del presente artículo: “*suelo urbano*, porción de corteza terrestre incluida dentro del perímetro o los límites definidos para uso urbano.”

²²“...el origen de la propiedad privada de la tierra surge, casi país por país, con la conquista...” (Nahoum, 2012).

²³“...Durante la colonia en el Alto Perú (Bolivia), algunas tierras eran de propiedad comunal pertenecían a comunidades indígenas y no a un hacendado, propietario individual o al clero. Avanzada la República, la *Ley de Ex vinculación de tierras de 1874*, despojó de sus territorios a las comunidades indígenas...” (Arévalo y Bazoberry, 2012: 115)

Desde la Reforma Agraria de 1953 a la actual CPE, una serie de instrumentos han sido diseñados e implementados con el objetivo de hacer justicia social y revertir el impacto de los procesos de usurpación del derecho a la tierra de quienes eran sus poseedores originales. Tarea que ha demostrado ser muy compleja, a la fecha inconclusa y con un camino aún largo por recorrer. Un tema recurrente de debate (no resuelto) para definir el sentido y orientación de estos instrumentos, tiene que ver con la cuestión de la forma de propiedad: colectiva, individual, o ambas.²⁴

La segregación urbana, la proliferación de asentamientos urbanos al margen de marcos regulatorios vigentes, el incremento del déficit y deficiencia habitacional que caracterizan al desarrollo urbano boliviano tienen, entre otros, vínculos con la visión dominante de acceso al suelo urbano regulado por las leyes de libre oferta y demanda del mercado, y de la vivienda como un asunto individual²⁵ (privado); cuestiones ampliamente discutidas por los estudiosos del tema en las últimas décadas.

Nahoum (2012) señala que “...existe un tensión dialéctica entre la posibilidad de satisfacer el derecho de acceso al suelo de manera universal y el hecho que el suelo con que se satisface ese derecho sea privado, y por consiguiente inaccesible a menos que se pague por él un precio.

²⁴Ley 1715 de 1996 (Ley INRA) clasifica la propiedad agraria privada en dos grandes grupos: individuales y colectivas; Ley 3545 de 2006, de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria, no modifica formas de propiedad vigentes, por tanto, mantiene el dilema de la exclusión entre la propiedad colectiva o individual; uno de los cambios sustanciales introducidos fue la dotación de tierras de forma colectiva a favor de los pueblos indígenas y originarios (Colque, 2010)

²⁵La ausencia de mecanismos de planificación territorial eficientes y de instrumentos para la gestión democrática y equitativa del territorio, incentiva procesos de ocupación caótica y acciones especulativas del mercado de suelo. Mientras que la regularización de construcciones hechas por iniciativa propia, limitada al tema de acceso a la propiedad jurídica, normalmente consolida y reproduce condiciones deficitarias de vivienda y hábitat (Landaeta, 2004).

Y esa tensión actualmente se resuelve, en casi todos los países, en perjuicio de los más débiles, que no son los que tienen la tierra sino quienes la necesitan...”

Los instrumentos legales destinados a corregir estas deficiencias y a posibilitar el acceso democrático al suelo para fines urbanos, han tenido un impacto muy limitado en el país.²⁶ Y han tenido efectos poco relevantes los instrumentos de planificación territorial y de atención al problema de la vivienda, para lograr un desarrollo equitativo y sostenible del territorio en su conjunto.²⁷ El suelo es, hoy más que nunca, un objeto más de consumo del que se espera extraer ganancias extraordinarias a partir de expectativas y necesidades esenciales de la población (como la vivienda); con consecuencias particularmente negativas para sectores de menores ingresos, el medioambiente y la sostenibilidad alimentaria.

La espiral creciente del precio del suelo urbano –socialmente generado (plusvalor) e individualmente apropiado–, caracteriza la dinámica de transformación del país de eminentemente rural a predominantemente urbano en muy corto tiempo²⁸, y define los altos niveles de especulación mercantil que afectan a un bien que, en definitiva, debió considerarse de propiedad social por su vital importancia para garantizar equidad y posibilitar el vivir bien de la mayoría.

Está por demás comprobado que en los asentamientos *informales, irregulares, ilegales*, las condiciones de inequidad no sólo se reflejan en el déficit de la calidad y cantidad de los

²⁶Ley de Reforma Urbana de 1956; Ley 2372 de 2002, de Regularización del Derecho Propietario Urbano; Ley 2717 de 2004, de modificación de la Ley 2372; Ley 247 de 2012, de Regularización del Derecho Propietario (en implementación).

²⁷Plano Regulador, Plan Director, Plan Municipal de Ordenamiento Territorial; CONAVI, FONVIS, PVSS, AEVI, entre otros.

²⁸El cambio de país eminentemente rural a urbano se dio lugar sólo en las dos últimas décadas del siglo pasado. En 2001, el 62,43% de la población ya era urbana (Landaeta, 2006)

servicios de infraestructura básica y comunitaria, sino de la cantidad y calidad de territorio que ocupan con relación a la proporción de población a la que dan respuesta.²⁹ (Arévalo, Landaeta y Solares; 2003)

Toda propuesta destinada a enfrentar el problema de la vivienda y el hábitat, que no tenga incorporados mecanismos dirigidos a contrarrestar la especulación y mercantilización del suelo, posibilitar su manejo en perspectiva del bien común, y viabilizar el acceso a suelo urbanizado en términos de equidad social, es simplemente discursiva y está condenada a reproducir las condiciones de discriminación y segregación urbana actuales.

Por lo que es posible verificar en las propuestas del Estado Plurinacional en materia de vivienda, nada indica que estemos dando un giro en esa dirección.

3.5. Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua – COVAM

En Bolivia, el cooperativismo en vivienda está históricamente relacionado a cooperativas de ahorro y crédito para vivienda; que si bien surgieron con una filosofía de servicio social, con los años muchas cambiaron sus objetivos y dieron un giro hasta convertirse en instituciones financieras lucrativas.

El modelo de *Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*, vincula los principios y valores universales del cooperativismo a la lucha de los pueblos por el derecho a la vivienda, dando la posibilidad de enfrentar el problema habitacional de manera compartida y corresponsable entre

²⁹Los barrios formales no sólo tienen acceso a mejores condiciones con relación a los servicios básicos y el equipamiento colectivo, sino que ocupan proporcionalmente un mayor porcentaje de territorio considerando la cantidad de población que albergan (Bolívar, 2000).

población en necesidad de vivienda, técnicos y profesionales socialmente comprometidos, y el Estado; con respuestas alejadas de la visión de vivienda social como “vivienda para pobres”, y compatibles con el derecho de todos y todas a su acceso con calidad adecuada.

Con los pilares del modelo: *autogestión*, *ayuda mutua* y *propiedad colectiva*, y el involucramiento de equipos de asesoramiento técnico *EAT*, se busca contrarrestar enfoques que históricamente caracterizan a la vivienda social:

- Los “pobres” en necesidad de vivienda como receptores pasivos de soluciones diseñadas e implementadas “desde arriba”; lo que implica la negación tácita de su derecho a asesoramiento técnico en condiciones democráticas y equitativas, y a la toma de decisiones adecuadas a su realidad, necesidades y expectativas.
- La visión de “arriba hacia abajo” en el diseño e implementación de políticas de vivienda; impide la construcción de alianzas de actores y sectores en la búsqueda y ejecución de soluciones de una problemática por demás compleja.
- La tendencia a producir “casas” de bajo costo, en corto tiempo y con menores dimensiones posibles, dando prioridad en las utilidades del sector privado de la construcción y sin planificación territorial; reproduce condiciones de segregación urbana y de deficiencia habitacional.
- El aporte de la población en los procesos de producción de la vivienda vista como “mano de obra barata” (autoconstrucción), que no genera procesos de apropiación del hábitat, no garantiza calidad de los resultados, ni posibilita sostenibilidad de las soluciones.
- La visión de la vivienda como un asunto individual y privado, no coadyuva a la construcción de comunidades ni a su empoderamiento; frenando la posibilidad de contribuir a la generación de calidad de vida en sentido amplio y sostenible.

- La propiedad privada individual de la vivienda y del suelo, refuerza la visión mercantilista y especulativa sobre estos bienes librados a las leyes de oferta y demanda del mercado, incrementando el riesgo de desplazamiento de sectores económicamente vulnerables y el no cumplimiento del derecho a la ciudad.

El modelo de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua propone, por su parte:

Autogestión: como el involucramiento de socios y socias de las cooperativas en los procesos de toma de decisión y en el control en la producción de sus barrios y viviendas; demanda su participación activa en la formación, organización y consolidación de sus cooperativas, y en el diseño, gestión, construcción y administración de las obras; estimula la construcción de comunidades, su empoderamiento y la responsabilidad compartida del proceso y los resultados. **Ayuda Mutua:** como el actuar colectivo y en cooperación de grupos organizados para la búsqueda y solución de problemas y necesidades comunes, bajo la premisa de responsabilidad compartida (ayni, huaraque); demanda el compromiso de socios y socias en las diferentes etapas del proceso de producción de sus barrios y viviendas; promueve solidaridad, compromiso social y accionar común. **Propiedad colectiva:** como mecanismo que permite reforzar la premisa del suelo y la vivienda como bienes de uso y no como objetos de cambio; es eje fundamental de la propuesta, en tanto instrumento de control social contra procesos de especulación mercantil que atentan contra un derecho humano fundamental; promueve el acceso democrático al suelo y a la vivienda, y el cumplimiento del derecho a la ciudad.

La asistencia técnica, es componente central del modelo; los **Equipos de Asesoramiento Técnico**, EAT, compuestos por profesionales de diferentes disciplinas, permiten garantizar calidad de los resultados en procesos de producción social de la vivienda y el hábitat; asesoramiento que va desde la capacitación social y técnica, la formación de cooperativas, el diseño participativo, al seguimiento y control de las obras.

Son rasgos particulares del modelo:³⁰

- El aporte en el proceso de construcción se da a partir de un número definido de horas de ayuda mutua (monetizadas) por cada socio/socia y sus familias.
- Todas las viviendas se construyen colectivamente y su asignación tienen lugar por sorteo una vez que el proceso constructivo ha concluido.
- La propiedad colectiva incluye a todo el barrio cooperativo: terreno, viviendas, servicios e infraestructura comunitaria; los socios y socias son usuarios de las viviendas por tiempo ilimitado, con derecho a sucesión hereditaria.
- La vivienda no constituye un bien de transacción comercial en caso del retiro de la cooperativa, se posibilita la recuperación total de la inversión del socio o socia pero sin posibilidad de rédito comercial alguno.
- La autogestión y la ayuda mutua tienen continuidad durante el proceso de habitación y convivencia; toda mejora, reparación o cambios en el barrio, son de responsabilidad colectiva.

En tanto el objetivo es lograr soluciones sostenibles, equidad de género y calidad de vida en sentido amplio, bajo la premisa de que “la vivienda no es el fin, sino un medio para lograr calidad de vida en sentido amplio”, se busca que la propuesta sea incorporada, como una alternativa más, en las políticas de vivienda del país.³¹

³⁰A partir de los principios fundamentales que deben respetarse del modelo COVAM y del cooperativismo, cada coop. tiene autonomía para definir colectivamente sus Estatutos y los Reglamentos para diferentes etapas del proceso con asesoramiento del EAT.

³¹Las primeras cooperativas piloto modelo COVAM, con asesoramiento de PROCASHA, financiamiento de We Effect (antes Centro Coop. Sueco) y Hábitat para la Humanidad están en Cochabamba: COVISEP en El Paso, Quillacollo (2011), y COVIVIR, zona Convento, de Sipe-Sipe (2013).

3.6.Conclusiones

El modelo COVAM promueve cambios de *abajo hacia arriba* con participación de diferentes actores y sectores, bajo el principio de corresponsabilidad social; la propiedad colectiva constituye un componente clave para contrarrestar los altos niveles de mercantilización y especulación del suelo y la vivienda; y para garantizar soluciones con perspectiva sostenible; el modelo induce la construcción de comunidades empoderadas frente a la propiedad privada y al individualismo, a partir del ejercicio pleno de la autogestión y la ayuda mutua en el marco de los principios y valores del cooperativismo. Con el involucramiento de Equipos de Asesoramiento Técnico, no sólo se posibilita la generación de espacios laborales para profesionales socialmente comprometidos, sino se garantiza calidad en el proceso y en las soluciones.

Los esfuerzos de varios años para lograr establecer las primeras COVAM en Bolivia, evidencian que más allá del nivel discursivo la problemática de la vivienda y el hábitat no tienen prioridad en la agenda política, ni nacional ni local; los difíciles avances dan cuenta de barreras urgentes a superar para hacer posible el salto cualitativo deseable: de “experiencias piloto” a opción de mayor impacto y alcance nacional. Son fundamentales:

- Políticas de Vivienda que incorporen y den cobertura al modelo a nivel central y local, entre otros, viabilizando financiamiento para vivienda en propiedad colectiva.
- Marcos jurídico/legales que otorguen reconocimiento a regímenes de propiedad colectiva y comunitaria en materia de vivienda para áreas urbanas.
- Bancos de Tierra destinados a vivienda, accesibles a grupos económicamente vulnerables y organizados bajo el modelo COVAM.
- Equipos de Asesoramiento Técnico especializados en las particularidades del modelo y formados en procesos de producción social del hábitat.

En un momento histórico en el que la reconfiguración del país es ineludible, la expectativa es que propuestas cercanas a los principios ideológicos del Vivir Bien y soluciones emergentes desde y para sectores de población objetivo central del discurso de cambio, tengan el espacio requerido para establecerse como parte de las políticas sociales del país.

Referencias bibliográficas.

- Arébalo, M. y Bazoberry, G (2012) ¿Suelo o Territorio? En Derecho al Suelo y la ciudad en América Latina – La realidad y los caminos posibles. Centro Cooperativo Sueco. Uruguay, Montevideo: Ediciones Trilce. (pp.113-126).
- Arébalo, M.; Landaeta, G. y Solares, H. (2003) Suelo Urbano y Vivienda Popular en América Latina. Centro Cooperativo Sueco. San José, Costa Rica.
- Bouillon, C.P. (Ed) (2012) Un espacio para el desarrollo – Los mercados de vivienda en América Latina y El Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo: Fondo de Cultura Económica.
- Boliviari, T. Ontiveros, T. y de Freitas, T.J. (2000) Sobre la cuestión de la regularización jurídica de los barrios urbanos. Research Report. Lincoln Institute of Land Policy.
- Colque, G. (2010) La propiedad colectiva o comunitaria. Recientes enfoques y dilemas en la legislación agraria. En Chumacero J.P. (Coord.): Reconfigurando Territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia - Informe 2009. Bolivia, La Paz: Fundación TIERRA. (pp.39-48).
- Landaeta, G. (1997) Estrategias para el Hábitat Popular. Estudio comparativo en Nicaragua, México, Guatemala, Cuba, Panamá, Costa Rica y El Salvador. Tesis. Departamento de Estudios de Arquitectura y Desarrollo, Suecia, Lund; Universidad de Lund.
- Landaeta, G. (2006) Mejoramiento Habitacional y Participación Social en América Latina. – Cuaderno de Análisis Nº 15. Bolivia, Cochabamba: PROMESHA/HDM/UMSS.
- Laserna, R. (2000) Ciudades pequeñas e intermedias: Aspiraciones y Potencialidades de Desarrollo Humano En Mundos Urbanos. Cuaderno de Futuro 9 - Parte I. La Paz, Bolivia: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (pp.2-25)

- Nahoum, B. (2012) La tensión entre el derecho y el negocio. En Derecho al Suelo y la ciudad en América Latina – La realidad y los caminos posibles. Centro Cooperativo Sueco. Uruguay, Montevideo: Ediciones Trilce. (pp.11-22)
- Solares, H. (1999) Vivienda y Estado. Política habitacionales y producción del hábitat popular en América Latina. Serie Investigaciones. Bolivia, Cochabamba: PROMESHA/HDM/UMSS.

4

Hacia la captura local de plusvalías: Insumos para una financiación urbana compartida Juan E. Cabrera y Lucero Challapa

Juan E. Cabrera

juan.cabrera@linuxmail.org

Estudio Arquitectura y Sociología en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), es Especialista en Mercados y Políticas de Suelo por la Universidad Nacional de Colombia y el Lincoln Institute of Land Policy, Master en Desarrollo Territorial y Gestión del Patrimonio por la UMSS y Doctorante en Planificación Urbana por la Universidad de Liege en Bélgica. Docente de Urbanismo en la carrera de Planificación de Territorio y Medio Ambiente de la Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat de la UMSS desde el año 2012. Consultor BID (ICES) y Asesor en la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico - Swisscontact.

Lucero Challapa Pinto

challapa.lucero@gmail.com

Licenciada en Planificación del Territorio y Medio Ambiente de la Universidad Mayor de San Simón. (UMSS). Realizó el curso “Definición de políticas de suelo en pequeñas ciudades” en el Lincoln Institute of Land Policy.

4.Hacia la captura local de plusvalías: Insumos para una financiación urbana compartida

En Bolivia, como en muchos países de América Latina, pocos ciudadanos conocen los costos y fuentes de financiación de la dotación y/o mejoramiento de servicios básicos, implementación de parques, equipamientos, pavimento y asfalto de las calles, entre otros elementos del espacio público. En contraposición, la población general sí está al tanto de que el suelo es un bien distinto a otros bienes de consumo corriente al experimentar constantemente incremento de precios; así, la actividad de comprar un terreno, esperar su apreciación y luego venderlo, se ha convertido en una opción de ganancia prácticamente asegurada para los propietarios de inmuebles.

Por otro lado, un permanente desafío de los administradores de entidades públicas locales es la generación de herramientas eficaces para la gestión y financiación del desarrollo de sus territorios, y la concepción de mecanismos de distribución equitativa de derechos, cargas y beneficios de las acciones de mejoramiento urbano.

En ese contexto, la generación de rentas urbanas y la distribución de derechos ligados a los rendimientos que genera la propiedad del suelo, constituyen algunos de los elementos centrales de la discusión sobre la financiación de la gestión municipal urbana, que históricamente ha sido débil y deficitaria. Estos temas tienen en el centro de su discusión un elemento que no siempre está claro para los responsables de la gestión pública: la generación de incrementos en los precios de la tierra usualmente son derivados del esfuerzo colectivo, pero apropiados de manera exclusiva por los propietarios inmobiliarios. (Maldonado, 2003:01).

En Latinoamérica por mucho tiempo el urbanismo desconoció este problema, dirigiendo su mirada al formalismo de los planes y la creación de normas orientadas principalmente al diseño de las ciudades como espacios eminentemente funcionales (Le Corbusier, CIAM). Esta visión funcionalista de la planificación espacial y territorial -en sus distintas formas y estadios históricos- benefició con sus intervenciones a pocos propietarios privados en desmedro de la colectividad, creando profundas diferencias y notables contrastes en las ciudades. La pobreza socialmente aislada representaba y representa uno de los principales resultados de este tipo de planificación, claro está, junto a otros elementos de contexto.

Sin embargo, alrededor de las décadas de los años 70 y 80 del siglo pasado, ingresó en el debate público de algunos países la necesidad de pensar la planificación desde un enfoque más integral, discutiendo en ello la inequitativa distribución de rentas de suelo; este elemento comenzó a ser considerado importante para combatir la segregación socio espacial que se había creado en las ciudades.

Varios países latinoamericanos, pero con mayor éxito Colombia y Brasil, promovieron importantes reformas urbanas obteniendo cambios considerables en la configuración de algunas de sus ciudades. Fueron modificados los paradigmas de gestión del espacio vigentes hasta ese momento logrando mejores condiciones de distribución de los resultados de desarrollo urbano. Esas transformaciones perfilaron a esos países, principalmente a Colombia, como ejemplo exitoso en ámbitos de planificación territorial, mecanismos de reparto de cargas y beneficios, así como adopción de instrumentos de gestión y financiamiento de ciudades.

Es en función de ese contexto y esas experiencias, a continuación se expondrá las características del modelo colombiano de financiación urbana como un marco de referencia para pensar elementos de planificación e intervención urbana dirigida a la financiación del desarrollo,

considerando la existencia de un marco legal boliviano favorable que permitiría acciones similares, además de lógicas de gestión municipal territorial “acomodables” a la experiencia examinada.

El objeto final de este texto es, entonces, describir los procesos efectivos de gestión territorial y reparto equitativo de cargas y beneficios del caso colombiano, y exponer una propuesta de modelo de gestión urbana basada en la formalización de prácticas ya existentes de captura local de plusvalías desarrolladas por Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) del país, principalmente de la región urbana del departamento de Cochabamba.

4.1.La Planificación Urbana y los Derechos de Propiedad

Los instrumentos de planificación urbana y sus mecanismos de gestión del suelo constituyen las herramientas concretas de las administraciones municipales para lograr sus objetivos del desarrollo urbano. En función a estos últimos los gobiernos locales diseñan políticas e instrumentos relacionados con el uso de la tierra y las actividades fiscales, sin embargo en algunos contextos estas políticas no solo son de tipo regulatorio, sino que han sido inspiradas en la idea de cofinanciar el desarrollo urbano, es decir compartir los beneficios de los mercados de suelo a través del reparto equitativo de cargas y beneficios. Muchas de estas políticas parten del principio de la distribución equilibrada de responsabilidades y deberes hacia la población en función a la capacidad y posición individual; es decir, quien tiene más aportará más y quien tiene menos aportará menos para el beneficio de la colectividad.

Es necesario tener en cuenta que aún en la lógica del derecho privado no se puede concebir ningún derecho como absoluto, ni siquiera el derecho de propiedad, porque no es posible la propiedad sin una función social. La Propiedad implica derechos, pero también obligaciones,

siendo ellos sus elementos constitutivos o esenciales (Maldonado et Al, 2006), esta función compromete a que los propietarios además de derechos, tengan responsabilidades con la colectividad.

Este principio se ha operativizado en casi todos los países de América Latina a través de formas no siempre equitativas, sin embargo las experiencias de Colombia y Brasil constituyen los ejemplos más relevantes de reparto de cargas y beneficios de rentas de suelo, ya que han aprovechado de manera provechosa una de las pocas oportunidades que la economía del capital puede brindar para lograr justicia social. Conozcamos la experiencia más exitosa:

4.2.El reparto equitativo de cargas y beneficios: La experiencia colombiana

Desde 1921, año de promulgación de la primera ley que hace referencia al reparto de cargas y beneficios de rentas de tierra, Colombia promueve una cultura fiscal en que los ciudadanos conocen la noción de captura de plusvalía e incentiva el cumplimiento de los mecanismos de este principio de función social como un dispositivos legítimos de recaudación de ingresos para la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Como ejemplo, en 1968, la contribución por valorización de la tierra representó el 16 % de los ingresos en Bogotá, aproximadamente 45 % en Medellín, y a principio de la década de 1980 recaudó un 30 % de los ingresos totales en Cali (Smolka y Botero, 2000:01). No obstante, debido a que el suelo aún desempeña un papel importante como defensa contra la inflación y fuente de ahorros o enriquecimiento, la implementación de tales instrumentos sigue causando una fuerte resistencia política por parte de distintos grupos de interés, (desde grandes propietarios y promotores hasta familias de bajos y medianos recursos).

Sobre la base de esa experiencia, el año 1997 se diseñó y promulgó la Ley 388, de Desarrollo Territorial, que tuvo la virtud de generar un instrumento denominado “Participación en Plusvalías”, instruyendo a todos los gobiernos municipales la formulación de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y utilización de la plusvalía sobre la propiedad del suelo como una de las principales fuentes de financiamiento para la ejecución de los POT. Lo recaudado debería utilizarse especialmente para la dotación de infraestructura básica, vivienda social y obras públicas de interés general. La mencionada ley establecía tres hechos generadores de plusvalía o condiciones administrativas para poder aplicar la captura:

- Cambio de categoría de la tierra, especialmente cuando la tierra rural con bajo potencial de desarrollo es incluida dentro de los límites de crecimiento urbano previsto por el POT (cambio de uso de suelo);
- Autorización de derechos adicionales de desarrollo en un sector determinado (cambio de norma, liberación de alturas, otros);
- Conversión del uso de un sector, especialmente de uso residencial a uso comercial.

Pero para mejor entendimiento, expliquemos antes de continuar los conceptos alrededor de este mecanismo:

La plusvalía, es el incremento del precio del suelo producido por acciones externas al propietario; o el “aumento del valor de un bien, mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor”; o el “aumento de valor que por circunstancias ajenas recibe una cosa, independientemente de cualquier mejora hecha en ella” (Maldonado et Al, 2006:247). Dentro los espacios urbanos el incremento del precio del suelo es resultado de acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano.

La captura de plusvalías, de acuerdo a Smolka y Furtado (2001:02), es el mecanismo de movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general.

La participación en plusvalías, amparada en la Constitución Política de Colombia y el Código Civil se basa en el derecho público de participar en la captación de los aumentos del valor de la tierra generados por acciones administrativas públicas tales como cambios en zonificación o densidad, que pueden generar ganancias sustanciales para el propietario de la tierra. Es importante notar que este instrumento no es un impuesto ni tampoco una contribución o tarifa, sino más bien un derecho de la comunidad a “participar” en los beneficios resultantes de las funciones gubernamentales orientadas a mejorar el desarrollo urbano.

Mediante la operativización de estos conceptos la Ley colombiana de Desarrollo Territorial, y sus decretos acompañantes, establece el derecho de la población a participar en la captación de plusvalías y la necesidad de su participación en la cofinanciación de la ciudad, formula los parámetros generales para utilizar las plusvalías en favor de la comunidad, y dejan a los gobiernos municipales la determinación de procedimientos específicos para cumplir con ese fin.

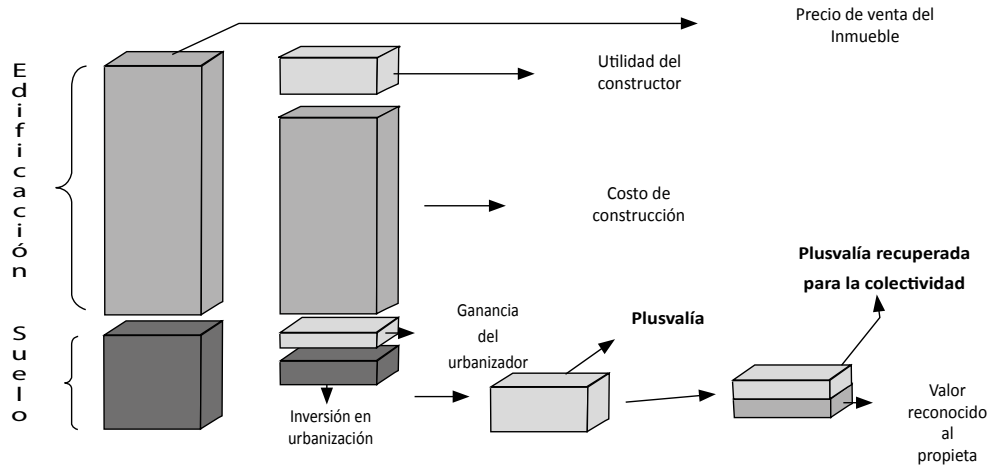


Gráfico 1: Modelo Residual de captura de Plusvalías

Fuente: Hoyos, Andrés (2009) Instrumentos de financiación de suelo urbano

De acuerdo a la Ley N° 388, los mecanismos o procedimientos para la captura de plusvalías son las siguientes, Vejarano (2007:83):

1. El avalúo: Para cada uno de los hechos generadores, la Ley establece un procedimiento de cálculo del efecto plusvalía consistente en la realización de dos avalúos comerciales para las zonas geoeconómicas homogéneas en las que se encuentran ubicados los predios. El primer avalúo debe expresar el precio del suelo por metro cuadrado, determinado por la norma urbanística anterior a la generación del efecto plusvalía; es decir, según sea el caso, como suelo rural o suelo con uso menos rentable y/o aprovechamiento en edificación menor al que ha sido aprobado con

la nueva norma urbanística. El segundo avalúo debe expresar el precio que adquirirá el suelo por metro cuadrado, una vez que el inmueble respectivo haga uso de la nueva norma urbanística. La diferencia entre los dos avalúos del suelo por metro cuadrado, multiplicada por el área total del lote, constituye el efecto plusvalía total.

2. Monto de la participación: Se establece una tasa de participación al Gobierno Municipal en la plusvalía generada de entre el 30% y el 50% del efecto plusvalía total. Empero se deja a discreción del Concejo Municipal la adopción de la(s) tasa(s) que se aplicará(n) en cada Municipio.

3. Procedimiento de cálculo y liquidación del efecto plusvalía: La Ley colombiana define un procedimiento y un cronograma, que deben adoptar los Gobiernos Municipales desde el momento en que la norma urbanística (ejm. cambio de uso de suelo o cambio de norma de edificación) empieza a configurar el hecho generador del efecto plusvalía, hasta que se notifica a los propietarios de los inmuebles y se informa a terceros. Este procedimiento incluye:

- a. Solicitud de cálculo del efecto plusvalía por parte del alcalde cinco días hábiles después de adoptada la norma urbanística que constituye el hecho generador;
- b. Las entidades a las que el alcalde puede solicitar la realización de los avalúos y por lo tanto el cálculo del efecto plusvalía (entidades catastrales nacional y locales, y evaluadores privados) y el plazo de tiempo que tienen para hacerlo (60 días hábiles como máximo);
- c. Los plazos de que dispone el alcalde, una vez recibe de la entidad evaluadora la determinación del efecto plusvalía, para liquidar el efecto plusvalía, aplicar la tasa correspondiente a cada uno de los inmuebles, expedir el acto administrativo y notificar a los propietarios (45 días + 30 días hábiles);
- d. Los medios que se deben emplear para notificar a los propietarios (tres avisos en edición dominical de periódicos reconocidos en la ciudad y edicto fijado en la sede de la alcaldía);
- e. La inscripción, en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles de la responsabilidad que tiene el propietario de pagar la participación en la plusvalía, como manera de informar sobre el gravamen a un posible comprador para que sea consciente de que asume la responsabilidad de pagar el tributo en caso de adquirir el inmueble.

4. Revisión de la estimación del efecto plusvalía: Los propietarios o poseedores de los inmuebles pueden solicitar al Gobierno Municipal revise el efecto plusvalía estimado para la zona en la que se encuentra su predio y se haga un nuevo avalúo, para lo cual tienen cinco días hábiles después de la publicación del último de los tres avisos de periódico mediante los cuales se hace la notificación.

5. Exigibilidad y cobro de la participación: Se establecen cuatro situaciones en las que el propietario o poseedor del inmueble deberá demostrar haber hecho el pago de la participación:

a. Solicitud de la licencia de urbanización o construcción, aplicable para los tres hechos generadores del efecto plusvalía;

b. cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el caso de autorización a un uso más rentable;

c. transferencia de dominio sobre el inmueble, aplicable al paso de suelo rural a de expansión urbana y a la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación;

d. adquisición de títulos valores representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, que es un instrumento alternativo para hacer efectiva la participación en la plusvalía.

6. Formas de pago: Se establecen cinco posibles formas de pago, en las que siempre deberá haber una equivalencia con la obligación en dinero que ha sido liquidada y notificada a cada propietario o poseedor:

a. dinero en efectivo;

b. porción de terreno, que puede ser parte del predio que genera la plusvalía o estar localizado en otra área de la ciudad, manteniendo siempre la equivalencia del valor correspondiente al pago de la participación;

c. admitiendo como socio del proyecto inmobiliario a la administración municipal, mediante el reconocimiento a ésta de un valor accionario equivalente al pago de la participación;

d. construcción de obras de infraestructura vial, de servicios públicos y/o de equipamientos sociales en zonas de la ciudad de desarrollo incompleto;

e. adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía

7. Destino de los recursos: Los recursos provenientes del pago de la participación en la plusvalía se pueden destinar a las siguientes acciones:
- a. planes y proyectos de vivienda de interés social;
 - b. adecuación y mejoramiento de barrios incompletos: infraestructura vial, servicios públicos domiciliarios, parques y equipamientos sociales;
 - c. red de espacio público: obras de recreación, parques, zonas verdes, equipamientos;
 - d. infraestructura vial y sistemas de transporte masivo de interés general;
 - e. programas de renovación urbana;
 - f. fomento de la creación cultural y del patrimonio cultural, especialmente en zonas de la ciudad de desarrollo incompleto.
8. Independencia de otros gravámenes y participación en la plusvalía por ejecución de obras públicas: Se establece que la participación en la plusvalía es independiente de otros gravámenes, que podrá utilizarse la participación para recuperar el incremento en el precio del suelo debido a la construcción de obras públicas, siempre y cuando no se haya utilizado la contribución de valorización.

Con la aplicación de este enfoque, la gestión urbana colombiana viabilizó un conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, destinadas a salvar los déficits públicos a través de la aprehensión de parte de los beneficios individuales del capital inmobiliario en beneficio de la colectividad. Este tipo de política puede entenderse también como un conjunto de acciones tendientes a la asignación de reglas de juego para el manejo de terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad. (Maldonado et Al, 2006)

La adopción de los mecanismos de recuperación de plusvalías ha logrado, en menos de 20 años de aplicación, un cambio fundamental en el desarrollo de las ciudades colombianas, como la provisión de infraestructuras en zonas inicialmente deficitarias, la renovación de áreas urbanas

deprimidas (el Cartucho en Bogotá), la creación de áreas de vivienda social y agregación social, la creación de grandes espacios verdes y redes de equipamiento, la consolidación de sistemas de transporte masivo (Transmilenio), el establecimiento de límites a las expansiones descontroladas, la dotación de infraestructura urbana, la formalización de los procesos de planificación y una mejora importante en los procesos de gestión urbana a través del ejercicio pleno de derechos y deberes ciudadanos, entre otros.

Como resultado de la inclusión de este instrumento en la gestión urbana colombiana, los planificadores y políticos fueron también motivados a usar la captura de plusvalías, por lo menos a nivel del discurso público, tanto directamente para compartir las ganancias extraordinarias de los grandes propietarios de tierra que provienen de la distribución de infraestructura urbana, o indirectamente para promover cierta redistribución, a través de este tipo de mecanismo tipo “Robin Hood” (Smolka y Amborski, 2003:67).

Esta medida constituye también la aplicación de instrumentos de gestión urbana para la generación de condiciones de justicia social, al separar una porción del incremento del valor de la tierra recuperada públicamente para mejorar la infraestructura de decenas de áreas menos provistas ocupadas por familias de menores ingresos; se mejora así la calidad de residencia del conjunto de la población y se logra mayor equidad en distribución de cargas y beneficios para el Estado. Creemos que la medida es también aplicable en nuestro contexto, veamos cómo:

4.3.Una captura local de plusvalías: Propuesta para la gestión urbana en Bolivia

En nuestro contexto el Gobierno Municipal es la entidad fundamental del Estado responsable de la prestación de servicios públicos básicos e infraestructura, sin embargo los recursos generados en los mismos u otorgados por el Gobierno Central siempre son insuficientes para salvar todas las necesidades de la población, por lo cual se hace indispensable pensar

en mecanismos que permitan cofinanciar la gestión de las ciudades, pero principalmente lograr a través de la distribución de recursos condiciones de justicia social, donde los más beneficiados aporten más y los menos beneficiados aporten menos, partiendo del principio de que el esfuerzo colectivo de la población que se traduce en obras urbanas no puede beneficiar a pocos.

Después de la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654, Ley de Municipalidades 2028 y la territorialización de los procesos de gestión, son las OTBs o juntas vecinales –en el ámbito urbano- actores fundamentales en la gestión del desarrollo, ya sea a través de su participación en procesos de planificación, ejercicio del control social, o toma de decisión, casi autónoma, sobre la inversión pública en sus jurisdicciones (Ley de Participación y Control Social, 2013).

El objetivo de planificación de la inversión pública, consiste en el direccionamiento de fondos hacia las zonas deprimidas y con menores condiciones, buscando así cierta justicia socio espacial; sin embargo la práctica recurrente de los Gobiernos Municipales ha consistido en la distribución per cápita de los recursos disponibles entre los distritos municipales y las OTBs. No obstante, y ante la falta de información demográfica actualizada y espacializada por distritos y OTBs, los últimos años la forma de distribución ha cambiado (en muchos casos): se ha comenzado a asignar la misma cantidad de recursos a cada distrito y OTB sin considerar la cantidad de población ni tamaño de jurisdicción (Ej. Quillacollo), descuidando el criterio de justicia espacial que debería primar en la planificación y repartición de recursos públicos.

Existe también prácticas de direccionamiento de la inversión pública inadecuadas para el beneficio colectivo, las decisiones de aplicación de los recursos en muchos casos se dirige de forma arbitraria favoreciendo directamente a algunos propietarios de tierra sin mayor mérito

que sus acciones personales de “lobby” político y ofrecimiento de prebendas a los decisores públicos.³²

Sin embargo, se debe indicar que esta no es una medida desconocida por la población, el direccionamiento de la inversión pública por parte de dirigentes vecinales para sus intereses constituye una estrategia casi sistemática en el país. De acuerdo al SIAM (Servicio de Información y análisis de la Gestión Municipal de la Federación de Asociaciones de Municipalidades de Bolivia, 2008), la mayor parte de la inversión pública local en el país se ha dirigido prioritariamente hacia vías (apertura, asfaltado, empedrado mejoramiento, etc.) y equipamientos de salud y educación, con casi el 60% de la inversión municipal, mientras que la dotación de servicios básicos no alcanzó más del 5%. En esa línea se conoce también que la mayoría de las obras de decisión de OTBs son dirigidas precisamente a los ámbitos mencionados (asfaltado, empedrado, enlosetado) construcción de pequeños equipamientos e infraestructura urbana como principales hechos generadores de plusvalor. No es raro encontrar que calles de algunos barrios tienen asfalto o pavimento sobre su superficie cuando no cuentan siquiera con un sistema de agua y alcantarillado en el subsuelo.

4.4.Hechos generadores de plusvalor

Al margen de las decisiones de inversión mencionadas, el ámbito más importante de generación de plusvalías en los últimos años ha sido el dinámico mercado de la construcción y ocupación de suelo que obligó algunos Gobiernos Municipales a cambiar sus normas sobre edificaciones, liberación de alturas o modificación de índices de ocupación de suelo, entre otros, que

³²Un caso conocido es la experiencia de un ex alcalde del Municipio de Cochabamba que por varios años dirigió la inversión pública hacia determinadas zonas de la ciudad, adquiriendo con anticipación grandes superficies de tierra, para beneficiarse particularmente de las plusvalías generadas por la inversión pública.

acompañan esa dinámica. Pero el hecho que más llama la atención es la habilitación de suelo para ejercicios inmobiliarios urbanos, operado a través de políticas como las de regularización de propiedad que han ignorado todo proceso de planificación territorial previo, posibilitó la multiplicación de las áreas urbanas con poco o ningún criterio técnico, más que la generación de plusvalías para particulares.

La Ley 247 del 5 de junio de 2012, establece en su art. n° 6 “Que los Gobiernos Autónomos Municipales a efectos de la regularización del derecho propietario (...) deberán delimitar sus radios o áreas urbanas en un plazo no mayor a un año a partir de su publicación”, artículo con el cual muchos loteadores vieron terminada su espera, porque se logró la esperada regularización de sus fraccionamientos, creados como terrenos de engorde, de venta fraudulenta y provocando además la disminución de áreas agrícolas que atentan contra la seguridad alimentaria y en Cochabamba impermeabilizan las áreas de recarga de acuíferos. El hecho es que la ley alentó la ampliación de áreas urbana sin relación con las proyecciones poblacionales, estableciendo nuevos límites del perímetro urbano conforme a intereses personales de pocos terratenientes, contraponiéndose con el derecho y beneficio de la colectividad, y provocando profundas inequidades de distribución de cargas.

Bajo ese conocimiento local del mercado de suelo y sus características, los últimos años varias OTBs en Cochabamba, organizaron modos de captura local de plusvalías. Es decir la creación de mecanismos en sus barrios que obligan a los vecinos una especie de aportaciones o tributos cuando sobre su jurisdicción se desarrolla transferencias de propiedad, habilitación de nuevas áreas urbanas y otros ejercicios inmobiliarios o de servicios. Expliquemos dos ejemplos:

1. A través de los servicios de agua: Como se sabe, la oferta de servicios básicos, principalmente agua potable en el país es uno de los más deficitarios, particularmente aquellos servicios dependientes de los Gobiernos Municipales responsables de dotar los servicios. Un dato

crítico actual es que solamente un 30% del agua consumida en el área metropolitana de Cochabamba proviene de las empresas de agua y alcantarillado de la cual solo 18% es potable. SEMAPA, EMAPAQ (Quillacollo) y EMAPAS (Sacaba) entre otras no tienen la capacidad de ofertar más agua que aquel porcentaje mencionado, mientras que el resto (70%) de la población se sirve de sistemas de agua auto gestionados que funcionan a través de extracción de aguas subterráneas, instalación de sistemas de redes y/o compra de agua de cisternas. Las organizaciones conocidas como OLPES (Operadores Locales de Pequeña Escala) parten del principio de la solidaridad y comunitariedad en la organización del servicio, pero usufructúan las ganancias generadas por este servicio, generando un mercado interno de mercados de agua que logra generar ganancias utilizadas en la mayoría de los casos para reinvertir en el mismo sistema de agua, pero también para la ejecución de obras urbanas barriales pagadas con las plusvalías captadas en los mercados de agua. Es decir que en algunos municipios del área metropolitana de Cochabamba, OTBs ligados a OLPES ejecutan obras urbanas (pequeños parques, apertura de vías, empedrados, etc.) con esos recursos. Una OTB compró un seguro médico para todos sus miembros utilizando los recursos generados por las plusvalías del servicio de agua (Cabrera y Teller, 2013).

2. A través de los mercados de suelos: Este último “boom” inmobiliario nacional y local, ha logrado los últimos años la rápida urbanización de varios municipios del país, y la afectación de características de decenas de barrios antes periféricos o de carácter agrícola respecto al cambio de usos de suelo por ejemplo el alza de precios de tierras, la fragmentación de sus superficies, los rápidos procesos de ocupación de áreas agrícolas o la saturación de las deficientes instalaciones de agua y alcantarillado, ha obligado a dirigentes y vecinos de barrios a la generación de estrategias que salven algunos efectos de esta dinámica a través de la captura directa de plusvalías, es decir que:

Se ha detectado que varias OTBs han comenzado a exigir a vendedores y compradores de tierra un monto de dinero regulado internamente para respaldar la transferencia de tierra, fraccionamiento o edificación. En la práctica, cualquier ejercicio inmobiliario dentro de una jurisdicción barrial (para ser reconocida por el barrio y contar con los servicios de autogestión), debe incluir un aporte monetario o de suelo de ambos lados para beneficio de la comunidad. Este aporte -de acuerdo a las primeras investigaciones hechas por los autores de este documento- puede alcanzar hasta el 1% de los precios convenidos, ingresando a las arcas del barrio y coadyuvando a la gestión urbana local para salvar necesidades específicas del barrio, no dotadas por el gobierno municipal.

Sin lugar a dudas estas dos estrategias representan entre otras, las formas más relevantes y exitosas de captura local de plusvalías para beneficio de algunos barrios, sin embargo ninguno tiene un marco legal que los regule y peor aún, ninguno tiene el control de alguna instancia más allá que la organización del barrio, hecho que ha significado (en muchos casos) el aprovechamiento de algunos dirigentes o grupos de dirigentes para su beneficio particular a través de estafas al interior. Pero constituyen pese a eso efectivas medidas de intervención a los mercados de suelo para beneficios de la comunidad.

4.5.El marco legal

Muchas veces imaginamos que estas medidas no pueden ser aplicadas en nuestro contexto por la falta de un marco legal y principalmente porque dependerían de una reforma normativa que debiera partir de la intervención del mercado de suelos y en ese tanto la propiedad inmobiliaria, principios fundamentales para la factibilidad de estos planteamientos. Sin embargo existe en el país el marco jurídico que puede sostener esta medida.

Por un lado está la Constitución Política del Estado (2009) que dispone claramente a través de su Artículo n° 56, que toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que esta cumpla una función social, entendiendo que esta función social en el caso de la propiedad de la tierra se refiere a que los derechos de propiedad deben estar limitados y regulados por la ley, con la intención de que los propietarios tengan, además de derechos, responsabilidades con la sociedad respecto a que su propiedad debe satisfacer las necesidades del titular y también del resto. Esta función social implica que la propiedad tiene un límite cuando entra en conflicto con el interés público y resultando que la solución a tal conflicto debe cederse a favor del interés de la colectividad.

Por otro lado, el Código Civil Boliviano al igual que los códigos de países vecinos, consigna entre sus artículos el principio del enriquecimiento ilegítimo. El artículo n° 961 indica: “Quien, sin justo motivo, se enriquece en detrimento de otro, está obligado, en proporción a su enriquecimiento, a indemnizar a éste por la correspondiente disminución patrimonial”. Entendiendo que este artículo se fundamenta en que basados en el principio de equidad de patrimonio, nadie puede aumentar sin justa causa sus bienes en perjuicio de otro, quedando obligado a restituir del daño al que empobreció. En este caso se debe restituir el enriquecimiento sin justa causa hacia la colectividad.

Como se observa estos dos principios pueden lograr sin necesidad de una reforma legal mayor, la materialización de estos mecanismos de captura de plusvalías en el país, considerando que todas las otras jurisdicciones que han aplicado este mecanismo, han partido del mismo marco legal. Hechos que hacen factible este procedimiento, más aún cuando se puede comprobar la existencia de prácticas de captura local de plusvalías que requieren una formalización y control.

4.6.La propuesta: Hacia la captura local

Como es conocido, el proceso de participación popular y descentralización desarrollado después de 1994, así como el proceso constitucional autonómico, y su respectiva legislación entre los años 2009 y 2010, significó para los gobiernos locales fortalecimiento competencial por la transferencia de poderes y responsabilidades. Los mayores compromisos de los gobiernos locales, a su vez fueron adjudicados a la población a través de la participación popular, pero en muy pocos casos se logró cumplir con todas sus responsabilidades asignadas, obligando a la población local a auto gestionar servicios por las deficiencias del gobierno municipal (como se ha visto con el caso del agua y otros servicios), hecho que ha fortalecido su organización, dotándoles en muchos casos de una alta capacidad administrativa y de gestión a través de mesas directivas especializadas y bien organizadas.

La propuesta consiste en potenciar la captura local de plusvalías desarrollada en los barrios a través de la legalización y formalización de procedimientos amparados en el marco legal vigente mediante una nueva norma que materialice la captura y que además de otorgue responsabilidades, cuando existiera, en cualquiera de los siguientes procesos:

1. Transferencia de derechos de propiedad
2. Cambio de usos de suelo
3. Re calificación de suelo a través de la norma urbana (que implique generación de plusvalías).
4. Edificación de obras que cumplan función de lucro más allá de vivienda familiar.
5. Fraccionamiento, subdivisión y urbanización de propiedades urbanas (más de 5.000 m²)

Cualquiera de estos cinco procesos implicaría un control desde la organización vecinal y un recalcu de la plusvalía en función a la elaboración de avalúos financiados por la OTB y coadyuvados por el Gobierno Municipal.

Considerando el ejemplo mencionado, para determinar el monto de la participación en plusvalía se debe proceder primero a realizar una valuación del terreno o edificación sujeto a alguno de los 5 hechos generadores mencionados en párrafos precedentes. El cálculo del efecto de la plusvalía consistiría en la realización de dos avalúos con valores comerciales, en correspondencia con unas zonas homogéneas que cada gobierno Municipal debiera realizar. El primer avalúo expresaría el precio del suelo por metro cuadrado anterior a la generación del efecto de la plusvalía, es decir cuando se esté procediendo al cambio de uso de suelo de rural a urbano, considerando aún su valor rural. El segundo avalúo expresará el precio que adquirirá el terreno en metro cuadrado cuando se hiciese uso de la nueva norma urbanística; siguiendo el mismo ejemplo el segundo avalúo se realizaría cuando el terreno posea valor urbano.

En ese entendido el efecto total de la plusvalía resultaría de la diferencia de los dos avalúos realizados por metro cuadrado, multiplicadas por el área total del lote. Respecto al monto de participación, los Gobiernos Municipales en concertación con la población civil organizada, establecerán la tasa de participación a ser aplicada y el cobro de la participación en plusvalías, para invertirlos en el mismo barrio, OTB o Municipio, y generar desarrollo urbano, atendiendo las necesidades básicas insatisfechas prioritariamente.

El monto capturado pasará a las arcas municipales inscrito entre los fondos propios de cada OTB, de manera que en cada programación anual de operación y proceso de planificación participativa, los montos capturados también sean inscritos en forma de proyectos junto con los recursos que por ley les corresponden, pero dirigidos prioritariamente hacia la infraestructura básica e infraestructura urbana después.

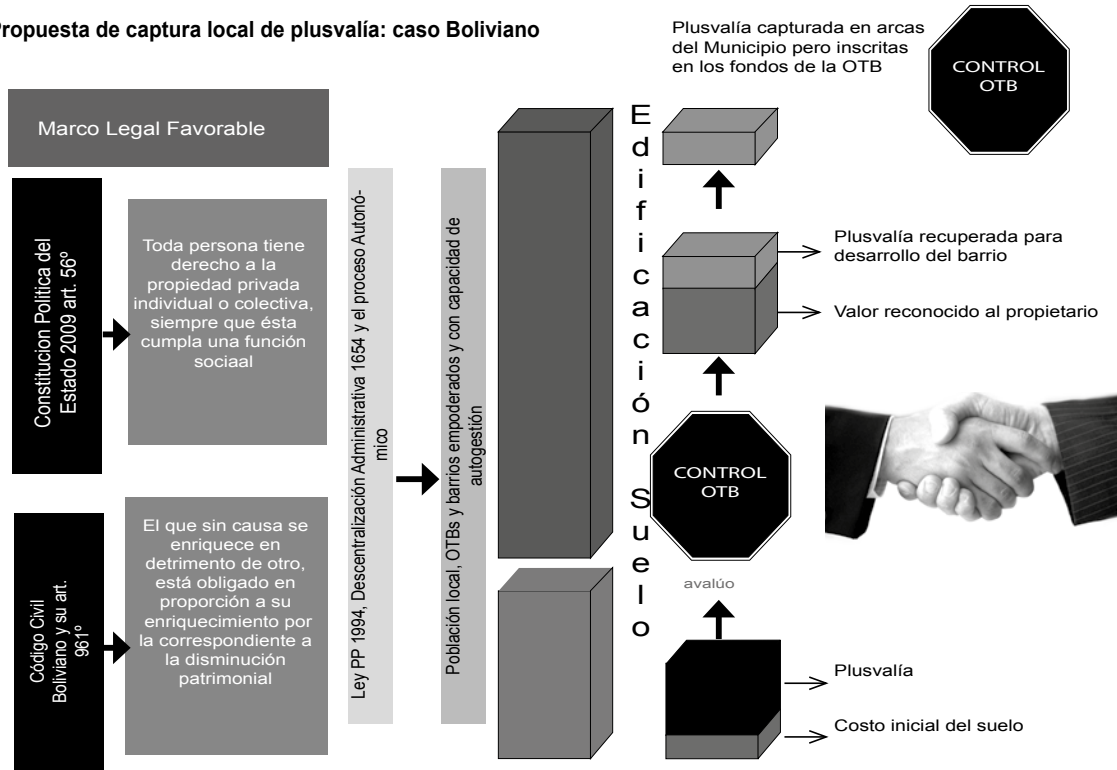
En síntesis, por ser las Organizaciones Territoriales de Base, organizaciones reconocidas por Ley bajo la forma de organizaciones de derecho privado que gozan de independencia respecto

de las entidades u órganos públicos, este mecanismo podría potenciar su autogestión, pero además permitir un control desde el Estado respecto a los recursos que administran y generan.

Evidentemente que la captura de plusvalías tropezaría con variados obstáculos de resistencia social y política, sin embargo Colombia nos demuestra exitosamente y efectivamente que la aplicación de este mecanismo de gestión es posible y ha permitido relevantes mejoras. Pero antes que nada es importante que la población se muestre sensible, justa y entienda que así como existen derechos también hay que cumplir con obligaciones civiles. La justicia social es una política que debe ser puesta en práctica para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios que mejoren las condiciones de vida de la población y generar desarrollo urbano con implicancia, integración y participación de la sociedad en los beneficios resultantes de las funciones gubernamentales. Para lo cual es necesario una pronta concertación entre las diferentes organizaciones sociales, Gobierno Nacional y Municipales que permita establecer un acuerdo común que se traduzca en una Ley que delimite los alcances, principios, aplicación de la captura de plusvalías, bajo el amparo de la Constitución Política del Estado y el Código Civil vigentes. El siguiente gráfico puede expresar el mecanismo y los procedimientos de captura local de plusvalías propuesto.

Modelo de Captura local de Plusvalías

Propuesta de captura local de plusvalía: caso Boliviano



Fuente: Elaboración propia

4.7. Conclusiones

La recuperación de plusvalías tiene una historia larga y es una idea establecida, tanto en su base teórica como en su aplicación como una política pública que busca la justicia social, aunque todavía hay considerables falencias y desperfectos que se siguen trabajando hasta hoy. Sus logros y éxitos más significativos, han perfilado a la captura de plusvalías como el principal instrumento de la planificación urbana, respecto al financiamiento urbano y reparto equitativo de cargas y beneficios en Colombia y Brasil.

Esta medida como señalan Maldonado et Al.(2006) ha logrado en Colombia la difícil tarea de incorporar y sensibilizar el pensamiento colectivo de la sociedad, puesto que la responsabilidad de velar y garantizar el bienestar de la población y viabilizar el desarrollo urbano no solo es tarea exclusiva del Gobierno, sino que se trata de un proceso integral que se expresa en el conjunto de competencias y de relaciones existentes entre los niveles de gobierno y la población en general a través de definir responsabilidades, derechos y contribuciones a los distintos agentes privados (propietarios, urbanizadores, promotores, constructores, inversionistas) respecto a las reglas de juego para la movilización de recursos ligados a los procesos urbanos; y, por último, la definición de los instrumentos de planeación y de las condiciones de ejecución o gestión.

En el caso concreto de la propuesta, si bien en términos generales puede aparentar un mayor debilitamiento del Estado respecto a sus competencias, es más bien una medida de justicia social que parte de intervenir uno de los factores más esenciales del mercado: El suelo, a través de limitar su libertad tan consolidada los últimos años, así como asentar el carácter de un Estado Social Comunitario (al que hace referencia la Constitución Política del Estado), potenciando las estrategias comunitarias en espacios urbanos y otorgando al Estado un nivel mayor de coordinación y control importante, y más relevante aún, lograr una política urbana que vaya a salvar los problemas de inequidad urbana tan presentes en el país.

No obstante se debe reconocer que todavía una limitante la aplicación de este instrumento solo sobre suelos legalmente establecidos o reconocidos, es decir que los suelos de carácter informal no podrían participar de esta figura, los mismos que son los principales repositorios de problemas urbanos en el país y que no tienen capacidad de transferir propiedad legal. Pero implican una gran deuda que deberá salvar el Estado a través de medidas más importantes y menos simples que aquella última Ley n° 247, que más bien ha coadyuvado la generación de más y más plusvalías en beneficio de pocos propietarios, olvidando que la tierra y su correcta administración es un bien fundamental para asegurar bienestar tanto a nivel colectivo y no individual como fue el resultado de la Ley mencionada que si bien ha tratado de dar soluciones a la dotación de títulos de propiedad en favor de aquellas familias sin derecho propietario; la misma ley ha desencadenado muchos más conflictos y desventajas para la sociedad en su conjunto, pues la ampliación de las áreas urbana ha beneficiado a pocos propietarios en desmedro de la colectividad.

La no recuperación de plusvalías, así sea parcialmente, significa la transferencia de cuantiosos recursos de ahorro y trabajo de los ciudadanos hacia propietarios privados, los mismos que al comprar vivienda o suelo urbanizado o calificado como urbanizado, reciben (de manera indirecta) la transferencia de recursos fiscales que deberían servir solo para fines colectivos; siendo importante entonces revertir los beneficios de las rentas de suelo de manera justa y equitativa, para beneficio de la comunidad; y es aquí donde corresponde al Estado y por ende a los Gobiernos Municipales tomar cartas en el asunto.

Referencias bibliográficas.

- Asamblea del Estado Plurinacional. Congreso de la República de Bolivia. Leyes mencionadas.
- Botero, Carolina y Smolka, Martim (2000). Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia, Libro Perspectivas urbanas; Temas críticos en políticas de suelo de América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, EEUU.
- Congreso de la República de Colombia (1997). Ley n° 388
- Cabrera, Juan y Teller Jacques (2013). Agua, Poder y Territorio, Libro Las Metrópolis Iberoamericanas en sus Propios Términos; riURB, UPC, Barcelona, España.
- Hoyos, Andrés (2009). Instrumentos de financiación de suelo urbano. Presentación en Seminario Permanente Reflexiones a propósito de la revisión del POT – 2009. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Maldonado, Mercedes María (2003). Elementos Básicos para la aplicación de la Participación en plusvalías en Colombia. Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del Acuerdo de plusvalías de Bogotá. Bogotá, Colombia.
- Maldonado, M. Mercedes; Valencia, Natalia; Pinilla, J. Felipe; Rodriguez, J. Francisco (2006). Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, Colombia.
- Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal SIAM (2008) Inversión Municipal 2007, Boletín Informativo N°5, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia. Recuperado de: http://www.siam.fam.bo/SIAM_QS.php

- Sevilla, Alvaro (2012). Urbanismo y reproducción social. Una introducción a su historia. en Ci[ur] 80, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura - Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.
- Smolka, Martim y Amborski, David (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Eure*, vol. XXIX, núm. 88, pp. 55-77, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (2001). Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/158_Plusvalías.pdf
- Vejarano, María Clara (2008). Bogotá, DC Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de ley de desarrollo territorial. *Revista ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno*. Año III, núm.7. Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

5

“El sistema de transferencia de potencialidad” (El desarrollo urbano como fuente de financiamiento para la conservación del patrimonio arquitectónico y natural)

Marco Antonio Macias Abasto

abasto66@yahoo.com

Arquitecto por la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) 1995, Magister en Arquitectura, UNAM México 1999, Magister en Restauración, ENCRYM-INAH México 2000, Candidato a Doctor, Posgrado Facultad de Humanidades UMSS. Desde 2004 Docente de Historia Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat UMSS, Coordinador Dirección de Posgrado de la Facultad de Arquitectura UMSS, de 2001 a 2009 Docente Historia y Proyecto UDABOL, de 2000 a 2003 responsable capacitación “RESTAURO”, en 2002 Consultor Proyecto Restauración Hotel Municipal Totorá, miembro del CAB, CAC, SEUR, SEHIPRE, SAAR y SADIPA, autor de artículos y ensayos sobre Historia y protección del Patrimonio Cultural.

5.El sistema de transferencia de potencialidad: el desarrollo urbano como fuente de financiamiento para la conservación del patrimonio arquitectónico y natural

Los problemas: Una de las limitaciones para implementar acciones para la conservación y puesta en valor de los bienes del patrimonio arquitectónico, sean estos de dominio público o privado, es la falta de recursos y fuentes de financiamiento, que posibiliten su rehabilitación, mantenimiento o el mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad; desde esta perspectiva, el problema trasciende la frontera de lo técnico y se extiende a la dimensión de la economía, donde entran en juego factores como la rentabilidad que es capaz de generar un inmueble de valor histórico para costear su permanencia, en muchos casos aminorada por la precariedad de sus condiciones ambientales (dada su obsolescencia física y funcional) y la necesidad de cubrir costos de operación resultantes del uso de las infraestructuras urbanas u obligaciones tributarias elevadas, determinadas en base a su magnitud física y una valuación catastral del suelo basada en zonas “económicamente homogéneas”, donde prima el criterio subjetivo y generalista que sigue considerando al Centro Histórico como la zona más cara de la ciudad, sin tomar en cuenta factores intrínsecos como el estado de conservación de los inmuebles, sus índices de ocupación, la renta mensual y anual reales que generan y otras externalidades.

Dependiendo de la conjunción de las variables macroeconómicas, existen periodos en los cuales, debido a la gran disponibilidad de excedentes y otros factores coyunturales, el consumo de bienes y servicios se incrementa, dinamizándose la actividad de la construcción y el mercado inmobiliario, dando lugar a procesos de modificación del uso del suelo, crecimiento vertical y renovación edilicia en determinadas zonas de la ciudad, que van desde la remodelación de estructuras preexistentes, hasta su completa sustitución por otras, fenómeno que a la par tienen como efecto el alza en los valores del suelo y bienes raíces ofertados, la paulatina inserción de tierras agrícolas al mercado como terrenos urbanizables y un uso intensivo de la

capacidad edilicia de los predios urbanos o su sobreexplotación a través de la construcción de metros cuadrados y niveles excedentarios, con fines de especulación, que superan los límites permitidos en normas y reglamentos; dando lugar a problemas legales, conflictos sociales, desviaciones en las estructuras de costos a ser cubiertos por promotores inmobiliarios y propietarios, demoras por paralización de obras o imposición de multas pecuniarias desde el poder local, que podrían mitigarse si cambiara la visión de autoridades y técnicos que aplican e interpretan las normas y reglamentos con criterio rígido y punitivo.

Ante esa realidad parecería lógica la necesidad de considerar márgenes racionales de flexibilidad en las normas urbanas que permitan a promotores, inversionistas y proyectistas incrementar la capacidad edilicia de los predios urbanos en zonas de crecimiento y renovación a través de la adquisición anticipada de derechos de edificación, pudiendo destinarse los recursos económicos invertidos en la adquisición de esos derechos de edificación, a la ejecución de obras en espacios públicos, o como posible fuente de financiamiento para obras de rehabilitación del patrimonio arquitectónico de la ciudad o como recursos para subvencionar la conservación de áreas protegidas alentando el mantenimiento de las tierras de uso agrícola y pecuario, evitando que se conviertan en suelos urbanizables.

5.1. Antecedentes del Sistema de Transferencia de Potencialidad

El Sistema de Transferencia de Potencialidad surgió en la década de los setentas en Estados Unidos, como una herramienta para la regulación de los usos del suelo y el crecimiento urbano, aprovechando las fuerzas económicas del mercado y como estrategia para conservar determinadas áreas sin requerir recursos públicos para ello (Solíz, 2010); éste nació como un instrumento para seguir contando con el derecho a usar la tierra de acuerdo a la categoría de zonificación y uso del suelo asignado en un plan, transfiriendo su potencialidad no ejercida. En

la década de los setentas este instrumento se aplicó para financiar la preservación de edificios históricos y más adelante en los años ochenta como herramienta para conservar y mantener zonas de valor ambiental o de potencial agrícola y forestal en las áreas rurales y periurbanas. En América Latina su aplicación se dio de manera pionera en Colombia, como instrumento esencial del ordenamiento territorial para preservar áreas de valor ambiental, histórico y patrimonial y capturar plusvalías en favor de la comunidad, en Costa Rica para establecer el sistema de parques nacionales y reservas naturales privadas. En México desde el año 1996 el instrumento fue puesto en funcionamiento como medio para lograr un mejor aprovechamiento de los servicios urbanos y como estrategia de captación de recursos para acciones de restauración y mejora de inmuebles patrimoniales (Solíz, 2010), siendo el sistema administrado desde entonces por el Fideicomiso del Centro Histórico, entidad técnica e intermediaria.

5.2.El concepto

La adquisición de una parte de la capacidad edilicia de un predio por parte del propietario de otro predio es la base del “Sistema de Transferencia de potencialidad” instrumento de fomento consistente en: “La cesión de derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados, que le corresponden a un propietario respecto de su predio, en favor de un tercero con expectativa de incrementar la intensidad de construcción en el suyo, sujetándose a las disposiciones, normas, reglamentos y autorización de la Institución responsable de la gestión y el Desarrollo urbano en un determinado territorio”.

El Sistema de Transferencia de Potencialidad es un instrumento de regulación del desarrollo urbano y de mitigación de la transgresiones a las normativas urbanas, cuyo objetivo es lograr el máximo aprovechamiento de las áreas construidas y capacidades instaladas existentes en un centro poblado, para generar recursos a destinarse en la conservación y rehabilitación de

edificios y sitios patrimoniales, como también en la salvaguarda de espacios públicos, áreas verdes, parques urbanos o zonas con potencial agropecuario y pastoril, siempre en riesgo de ser urbanizados.

5.3. Estructura de funcionamiento

Para que el Sistema opere deberá existir A) un inmueble emisor con una potencialidad edificatoria que no ejerce y B) un inmueble receptor de dicha potencialidad, ello significa que un inmueble situado en un Centro Histórico (inmueble emisor) podrá transferir la potencialidad edificatoria traducida en metros cuadrados construidos que no puede edificar por restricciones de norma, a otro u otros inmuebles situados en zonas de la ciudad en crecimiento o renovación llamados (inmuebles receptores) que requieren incrementar su superficie construida dentro de los márgenes racionales de flexibilidad permitido por la norma; la adquisición de esas superficies construidas por parte de los inmuebles receptores, significara que podrán incrementar su densidad, superficie construida o altura.

Los Derechos adquiridos por el inmueble receptor, de un inmueble emisor, traducidos en recursos monetarios (Bs. o \$us. por m²) permitirán al propietario del inmueble emisor financiar obras de mantenimiento, ampliación, refuncionalización y/o restauración, por lo tanto incrementar su rentabilidad y ampliar el horizonte de vida útil de su propiedad.

5.4. Condiciones para su implementación

La implementación del Sistema demanda la existencia de condiciones técnicas y legales, como contar con Catastros actualizados en los Centros históricos, derecho propietario saneado en los predios emisores; los marcos legales vigentes deberán permitir la operación

del sistema, para lo cual deberá estudiarse la viabilidad legal, técnica y tributaria para su implementación, los marcos institucionales deberán adecuarse y/o fortalecerse a través de la creación de Fideicomisos, organismos concebidos para la gestión del sistema, que fungirán como apoderados y administradores de los recursos generados con las operaciones, siendo a la vez entes técnicos para la elaboración, licitación, adjudicación, ejecución o supervisión de proyectos o de mediación en la negociación entre particulares y de conciliación del interés privado con lo público.

Concepto de Fideicomiso: Un fideicomiso es un convenio o contrato en virtud del cual una o más personas, llamadas fideicomitentes o fiduciantes, transfieren bienes, recursos económicos o derechos, presentes o futuros de su propiedad a otras personas físicas o jurídicas, llamadas fiduciarias, para que éstas administren o inviertan esos bienes, recursos o derechos transferidos, en beneficio propio o en beneficio de terceros, llamados beneficiarios o fideicomisarios, en plazos de tiempo determinados por los fiduciantes.

Los Fideicomisos en Centros Históricos: La formación de Fideicomisos en los Centros Históricos de algunas ciudades latinoamericanas ha permitido promover, gestionar, coordinar y ejecutar acciones en pro de la recuperación, protección y conservación de los Edificios de valor histórico, buscando la simplificación de trámites para su consecución y la gestión de recursos para su efectivización.

Un Fideicomiso desde el punto de vista financiero, tiene la función de promover y gestionar recursos y apoyo económico en favor de propietarios, promotores, inquilinos, ocupantes, prestadores de servicios y/o usuarios de inmuebles localizados en un Centro Histórico y desde el punto de vista técnico cumple la función de promover y concertar con las autoridades competentes facilidades que se requieran para la ejecución de acciones en los Centros Históricos,

así como desarrollar proyectos específicos para el mejoramiento de los mismos, brindando asesoramiento a personas interesadas en intervenir en sus inmuebles, realizando directamente o mediante terceros, obras de restauración o remodelación con el consentimiento expreso de sus propietarios, vigilando el cumplimiento de especificaciones, normas, reglamentos y principios universalmente reconocidos.

Para la operación del Sistema de Transferencia de potencialidad, el Fideicomiso como instancia financiera y técnica oficia de agente fiduciario entre promotores inmobiliarios o propietarios de inmuebles receptores o fideicomitentes, que requieren incrementar la potencialidad edilicia de sus predios y los propietarios de inmuebles patrimoniales emisores de potencialidad edilicia que no ejercen; de esta manera el Fideicomiso garantiza que el depósito de los derechos de edificación adquiridos por los fideicomitentes, luego de monetizarse, sean transferidos a los beneficiarios o fideicomisarios, para su inversión en obras de mantenimiento, restauración y rehabilitación.

El Fideicomiso debe ser un órgano técnico-financiero especial, creado dentro la estructura del Gobierno Municipal de la ciudad, con autonomía de gestión, apoyado por alguna institución financiera de segundo piso, que oficiará como Agente fiduciario; los fideicomitentes y fideicomisarios o beneficiarios podrán ser personas naturales o jurídicas.

5.5.Conclusiones

La aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad en las ciudades de nuestro país puede constituirse en un medio para la captura de Plusvalías generadas por el desarrollo urbano en coyunturas como la actual, para beneficio de la Comunidad y como estrategia para regular la especulación del mercado inmobiliario y también abatir las permanentes transgresiones a las normas urbanas, cambiando la percepción de autoridades, técnicos y propietarios sobre su cumplimiento.

El sistema de transferencia de potencialidad es un mecanismo alternativo de generación de recursos para financiar obras y proyectos de conservación y restauración en inmuebles patrimoniales, privados, públicos y religiosos, como también puede ser utilizado como instrumento para la salvaguarda de áreas productivas, parques urbanos, áreas verdes, frente a las presiones del mercado y la tentación de urbanizar, modificando la mentalidad de los propietarios que piensan que tener una casa en el Centro Histórico o poseer un terreno en zona agrícola, forestal o pastoril es una debilidad y no una oportunidad.

Las posibilidades de aplicación de este sistema en nuestro medio, deberán ser analizadas desde el punto de vista jurídico, técnico, financiero, tributario y político, toda vez que su funcionamiento requiere de un fundamento legal y de la creación de un marco normativo e institucional especial con capacidad de gestión; corresponde al Colegio de Arquitectos a través de sus Sociedades científicas, elevar a consideración de autoridades, asesores y técnicos de los órganos del poder local, mecanismos como el descrito, a modo de iniciativa ciudadana, para su análisis y estudio, de modo que trabajados conjuntamente, pueda ser factible su aplicación como experiencia piloto a corto plazo.

Referencias bibliográficas

- Morales, C. (2004) Transferencia de potencialidad de desarrollo, el caso de la ciudad de México. Curso Mercados de Suelo, Lincoln Institute of Land Policy, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- Varela, A. (1997) Conservación de la vivienda como patrimonio arquitectónico y satisfactor. Tesis de Doctorado no publicada, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura UNAM, México D.F, México.
- Solíz, S. (2010) Transferencia de potencialidad, la compra de aire. Trabajo académico no publicado, Maestría en Proyectos para el desarrollo Urbano, Universidad Iberoamericana, México D. F, México.

Construir valor ecológico en zonas urbanas: el modelo de Tiquipaya

Saúl Cruz, José Quiroga y Fidel Rocha

Saúl Cruz Pardo

saul.ti.cruz@gmail.com

Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Tiquipaya, Presidente de la Asociación de Municipios de Cochabamba, estudio Arquitectura en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón.

José Quiroga León

jos.quiroga@gmail.com

Ex Oficial Mayor Técnico del Gobierno Autónomo Municipal de Tiquipaya, Maestro en Municipios y Desarrollo Local, Centro de Estudios Superiores Universitarios, estudio Arquitectura en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón.

Fidel Marcos Rocha Torrez

fidel.rocha@gmail.com

Director de Planificación del Gobierno Autónomo Municipal de Tiquipaya, Presidente de la Sociedad de Estudios Urbanos Regionales del Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Maestro en Población y Desarrollo, Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales y estudio Arquitectura en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón.

6. Construir valor ecológico en zonas urbanas: el modelo de Tiquipaya

Tradicionalmente hemos asociado a las tierras rurales la condición de tierras productivas y verdes, y por contrapartida, las tierras urbanas las tenemos consignadas como destinadas a la edificación de viviendas, calles asfaltadas, industrias y otras varias infraestructuras con predominancia de cemento.

Los defensores de la modernidad, construyen argumentos para justificar que el crecimiento de las ciudades es imparable y que mientras más ciudad, mejores oportunidades de empleo, acceso a la tecnología y condiciones de competitividad.

Por otro lado, ante la evidencia de baja calidad ambiental en las áreas urbanas, en los últimos años es cada vez más intensa la discusión sobre la contaminación, el mal manejo de los residuos urbanos y la pérdida del paisaje tradicional, como en el caso del valle cochabambino.

En los últimos años, esta discusión muy frecuente en los círculos académicos, foros urbanos y reflexión metropolitana se ha desplazado hacia las zonas colindantes de las principales ciudades de Bolivia y particularmente en el departamento de Cochabamba hacia el municipio de Tiquipaya, que por su cercanía con la ciudad de Cochabamba, hoy está expuesto a las presiones de la expansión urbana, que amenaza con destruir tierras de cultivo, parcelas de producción de flores y un paisaje arbolado que evoca la imagen tradicional del valle cochabambino.

Ante esa situación, corresponden las siguientes consideraciones.

6.1.Las contradicciones entre lo urbano y lo productivo

En los últimos años se han reportado frecuentes conflictos por lotes de terreno en las principales ciudades de Bolivia, en algunos casos motivados por la demanda insatisfecha de suelo y en otros, por efecto de un muy dinámico mercado inmobiliario, que atento a las leyes del mercado, ha puesto en serio cuestionamiento la normativa vigente y a las instituciones responsables de gestionar el derecho propietario y el uso del suelo.

Los problemas relacionados con la posesión de la tierra y el aprovechamiento del suelo, son más notorios en la periferia de las áreas urbanas, porque es el lugar adyacente a la mayor concentración de la población y además está asociado a un proceso creciente de atracción de la población hacia las áreas urbanas con la consiguiente demanda de lotes de terreno. Los indicadores de los últimos censos explican el proceso continuo de urbanización en Bolivia.

En las ciudades el suelo es caro y aumenta a medida que se advierten mejoras urbanas. Esto se traduce en un serio problema para la población de menores ingresos que viene a la ciudad, puesto que si bien accede a mayores oportunidades de realización, al mismo tiempo, es prácticamente inalcanzable, el sueño de contar con un terreno para una vivienda en su nueva realidad urbana.

Además, es muy aceptada la idea que las ciudades van a crecer y con ese crecimiento va haber más desarrollo y comodidades. Esta idea no tiene correlato con la acción pública, no existe normativa clara para el futuro de las ciudades y hasta hoy, las ciudades crecen al impulso de nuevos habitantes que jalonan la llamada “mancha urbana” en un proceso hasta ahora imparable.

En los últimos 50 años y en el nuevo diseño del Estado, el abordaje de la cuestión urbana es aun superficial y demasiado general. Por una parte se establecen competencias para diferenciar la gestión del régimen agrario y la gestión del régimen urbano, asignando el primero a tuición del nivel central del Estado y el segundo a la autonomía municipal. Por otro lado, se establece como competencia concurrente la cuestión del acceso a la vivienda y las políticas estatales de vivienda vigentes, al igual que las anteriores, han puesto por condición que los beneficiarios tengan un terreno urbano.

En los últimos 4 años, la diferenciación entre suelo rural y suelo urbano se volvió aún más evidente, para obtener un registro en Derechos Reales, los propietarios deben resolver primero un trámite en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), sea para un predio rural o para un predio urbano, que en el caso de los predios urbanos, desde el 2009 requiere certificación de “no rural”.

Por otro lado, ante el incremento de trámites sobre terrenos, los municipios se vieron desbordados y el mecanismo administrativo se tradujo en una prohibición de permisos en aquellas zonas que no tengan categoría de urbanas. Sin embargo, la prohibición solo existe en los expedientes, no hay la capacidad ni los recursos técnicos para controlar el uso de suelo en las periferias de la ciudad y como siempre, la “mancha urbana” se extiende sin control y con innumerables conflictos, dejando patente el precario alcance de las normas.

Entre junio de 2011 y junio de 2012, se pusieron en vigencia dos leyes nacionales que, a partir del abordaje de dos aspectos de altísimo interés, redefinen la normativa para la gestión de las propiedades urbanas y la preservación del potencial productivo en las tierras agrícolas.

La ley 247 tras la necesidad de regularizar viviendas urbanas

La Ley 247, promulgada en junio de 2012, tiene por objeto “la regularización del derecho propietario de personas naturales que se encuentren en posesión continua, pública, pacífica y de buena fe, de un bien inmueble destinado a vivienda, ubicada dentro del radio urbano o área urbana”.

En su artículo 3, señala el fin social “de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado, toda persona tiene derecho: a una vivienda digna, a la propiedad privada y el hábitat; y es obligación del Estado garantizar y universalizar el ejercicio pleno de los mismos”. En ese contexto, la Ley busca resolver una demanda social ampliamente justificada por la precariedad normativa, que ha derivado en una gran cantidad de viviendas irregulares, que ostentan título de urbanas pero que han sido construidas sin previa aprobación y en muchos casos sin respetar los lineamientos normativos urbanos.

Por otro lado, la Ley busca anticipar futuros desbordes de las zonas urbanas y plantea que los municipios redefinan sus áreas urbanas con una previsión de 30 años. En este aspecto, se toman algunas previsiones, por ejemplo, que la ampliación de las áreas urbanas no sea mayor a 300 % y que esté debidamente justificada.

En el planteamiento de la Ley, se asume que en las áreas rurales no existe mayor conflicto con la tenencia de vivienda y por tanto, se busca resolver los problemas en las áreas urbanas. Sin embargo, también se considera que existen asentamientos humanos de carácter urbano que no están adecuadamente regularizados y éstos se localizan en cercanías de las áreas urbanas consolidadas.

La Ley 144 ante el desafío de la soberanía alimentaria

La Ley 144 de Revolución Productiva, de junio de 2011, tiene como finalidad lograr la soberanía alimentaria para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de un conjunto de disposiciones y lineamientos de política sobre varios aspectos de la actividad productiva y particularmente del régimen agrario.

Adicionalmente a los aspectos de carácter económico y/o productivo, la Ley aborda aspectos de la gestión territorial y el uso de suelos, que en apariencia se antepone a lo urbano.

En su artículo 14 se establece: “a fin de garantizar la producción de alimentos, el nivel central del Estado, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, regulará el uso de suelos protegiendo y velando por la conservación de áreas aptas para producción agropecuaria, evitando la expansión de poblaciones urbanas en detrimento de las áreas productivas.”

Sin embargo, en el desarrollo del art. 14, las disposiciones de los incisos 3 y 4 nos plantean un desafío para replantarnos el enfoque de los instrumentos de gestión del suelo en las áreas urbanas.

En el inciso 3, se establece que “se identificarán las áreas de vocación productiva en zonas periurbanas, permitiendo nuevos asentamientos humanos sobre superficies que combinen espacios de producción agropecuaria con espacios habitacionales y que no perjudiquen la actividad productiva.”

En el inciso 4, menciona que “se promoverá el crecimiento vertical de los asentamientos urbanos frente a la expansión urbana horizontal.”

Si bien, inicialmente, la Ley 144 aborda la problemática del aprovechamiento productivo de la tierra y principalmente la producción de alimentos, sus disposiciones también inciden en los instrumentos de gestión de los asentamientos humanos, particularmente en las áreas periurbanas colindantes con las áreas de carácter metropolitano, que son el destino de los mayores procesos de concentración poblacional.

6.2.Dificultades para cumplir el mandato legal

No es nuevo decir que la planificación de los asentamientos humanos y el control de las disposiciones normativas, siempre llegan tarde. Las ciudades de Bolivia han crecido al impulso de iniciativas particulares, en muchos casos de grupos de población con baja disponibilidad de recursos económicos y que recién llegados, no sienten compromiso para cumplir una normativa urbana, además desconocida.

El procedimiento más común empleado por los municipios para gestionar la expansión urbana, ha sido el de la regularización. De manera recurrente, al interior de las instancias técnicas de los municipios surge la urgencia de incorporar nueva áreas a la estructura de la ciudad, áreas que en los hechos ya tienen trazado de vías, cuentan con servicios básicos y donde la población ha levantado infraestructuras habitacionales, con una casi ausencia de control normativo y en muchos casos sin asesoramiento técnico. Para algunos, estas nuevas estructuras habitacionales son “ilegales”, “irregulares”, “clandestinas” o en el mejor de los casos “espontaneas”. De cualquier manera, cada cierto tiempo es preciso “regularizarlas”.

Por su parte, a través de la Ley 247 se busca enfrentar la regularización de miles de predios destinados a vivienda, no solo en las áreas urbanas consolidadas, sino en las nuevas áreas urbanas que desde la periferia, contribuyen a la dinámica urbana, pero en condiciones

precarias de habitabilidad y condiciones de irregularidad en cuanto al derecho propietario de los predios, porque los documentos de titularidad no están en orden.

Esta situación supone una nueva delimitación de las áreas urbanas, que, obviamente, incluya nuevas superficies, derivando en un “crecimiento” de las áreas urbanas y a partir de ello, sea posible ejercitar un control normativo por parte de las instancias técnicas de cada municipio. Sin embargo, en la clásica comprensión del carácter de los asentamientos humanos, las áreas que no son urbanas, son productivas. Entonces, la ampliación de las áreas urbanas se da en áreas productivas, ubicadas al entorno de la ciudad.

En una primera lectura, esta situación es contradictoria a los postulados de la Ley 144 de Revolución Productiva, pero a partir del análisis de las disposiciones contenidas en su art. 14, se puede combinar lo productivo con lo residencial. Visto de otro modo, la Ley plantea la semilla de una nueva comprensión del territorio, donde lo urbano no es necesariamente opuesto a lo productivo.

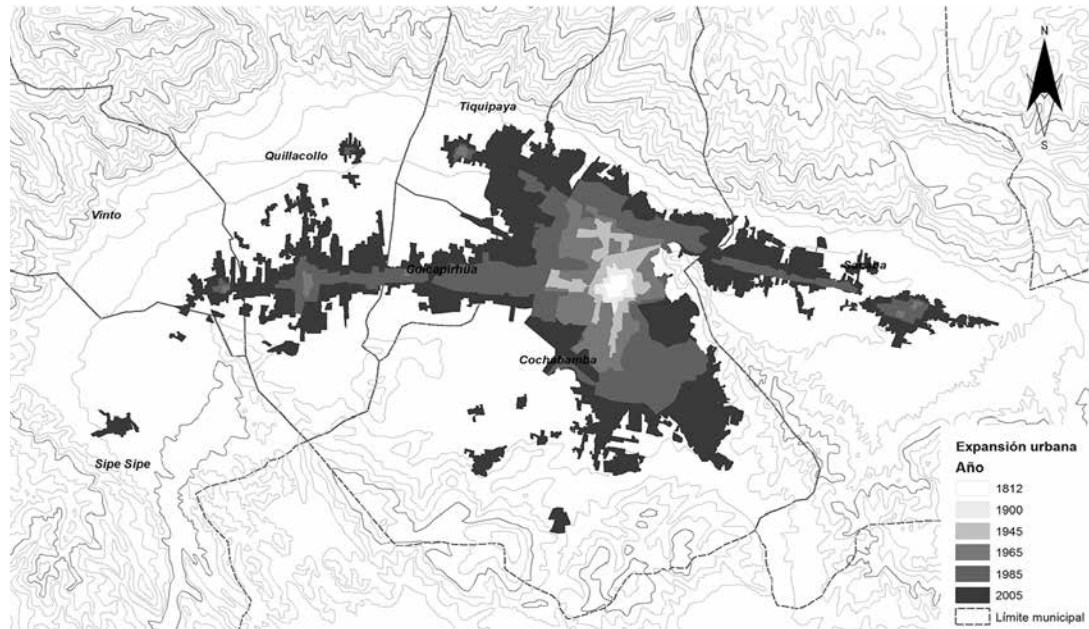
6.3.Las limitaciones para el control de uso del suelo

Una vez resueltas las dificultades para conseguir la tenencia de terreno por parte de los particulares, el control del uso del suelo constituye un permanente desafío para los administradores del territorio, particularmente a nivel local, donde los municipios por competencia tienen la responsabilidad del régimen urbano.

El valle de Cochabamba, históricamente y por sus características de calidad de suelos, altitud y clima, ha recibido la denominación de “granero de Bolivia”, estudios antropológicos testifican las estructuras organizacionales y las estrategias productivas que permitieron tal denominación

desde tiempos antiguos, que perduran aun hoy. Pero las condiciones ambientales del valle son también altamente valoradas para establecer residencia y los asentamientos humanos se fueron consolidando progresivamente.

Mapa de expansión urbana de la región metropolitana



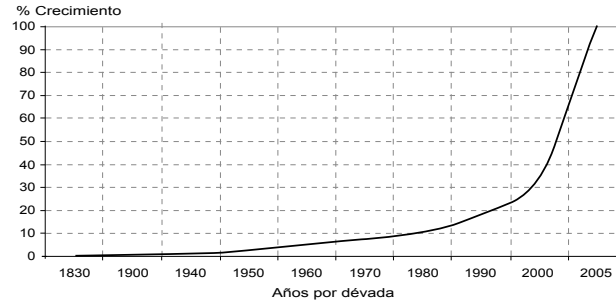
Fuente: Rocha, 2010

A la fecha, también como un resultado histórico, esta microrregión que solo representa un 5% de la superficie del departamento y que corresponde a siete municipios de Cochabamba, resultó destino de 2/3 partes de la población del departamento, principalmente por la dinámica originada en la ciudad capital, que a lo largo de los últimos 50 años terminó articulando una estructura de conurbación con los municipios vecinos y luego, configurando una zona urbana de carácter metropolitano, ya consolidada.

Producto de ese proceso, las tierras agrícolas se parcelaron y se multiplicó el número de predios, paulatinamente el carácter agrícola de las tierras ha cedido importancia ante la propiedad urbana, complejizando el catastro de las tierras y el registro en Derechos Reales.

En ese contexto, el Valle Cochabambino y por ende el municipio de Tiquipaya, presenta un escenario de un proceso complejo de transformaciones en el uso del suelo, en muchos casos alejado de la normativa vigente, pero amparada en la necesidad de viviendas, dominada por la dinámica especulativa del mercado de tierras. En perspectiva histórica y en términos de porcentaje, hasta el año 1900 no se tienen cambios significativos en el crecimiento del área urbana, es a partir del año 1940 y fundamentalmente posterior a 1980 que se muestra un incremento acumulado de casi el 10% de expansión con características urbanas, posteriormente a partir de la década del 90 se advierte un incremento exponencial en la expansión urbana. En los últimos 20 años, la zona urbana metropolitana se expandió en aproximadamente el 80% del total, como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico de distribución territorial y caracterización de los asentamientos humanos en la zona urbana metropolitana



Fuente: Rocha, 2010

Cuadro de densidad de población urbana por hectárea por municipios (1992 y 2001)

RMC Y MUNICIPIO	1992			2001		
	Hectárea (1)	Población	Densidad (2)	Hectárea (1)	Población	Densidad (2)
RMC	11,763.05	518,732	44	26,189.75	766,738	29
Cochabamba	8,004.90	407,825	51	15,245.85	516,628	34
Quillacollo	1,980.90	70,965	36	2,181.64	74,980	34
Tiquipaya	45.26	3,037	67	1,306.10	26,732	20
Vinto	-	-	-	641.12	14,180	22
Colcapirhua	-	-	-	2,374.32	41,637	18
Sacaba	1,732.00	36,905	21	4,440.71	2,581	21

(1) La superficie territorial es resultado de las zonas censales (1992 -2001)

(2) La densidad poblacional, es el cociente entre el número de habitantes del área geográfica (municipios y zonas censales) y la superficie por hectáreas

Fuente: Rocha, 2010

Es importante también destacar la poca relación entre el crecimiento poblacional y el incremento de las áreas urbanas. Uno de los resultados que se puede evidenciar a partir del análisis de datos, es que el crecimiento de la población no es proporcional a la expansión territorial urbana. Considerando el Censo Nacional de Población y Vivienda, durante el periodo 1992 a 2001 la superficie urbana prácticamente se duplica al pasar de 11,763 hectáreas en 1992 a 26,189 hectáreas para el año 2001, mientras su población solo se incrementó alrededor del 30%. El hecho que el incremento poblacional no corresponda proporcionalmente al % de la expansión urbana, tiene por consecuencia un descenso de la densidad poblacional de 44 habitantes por hectárea en el año 1992, a 29 habitantes por hectárea para el 2001. Esta disminución de la densidad se debe a que los nuevos asentamientos se ubicaron en terrenos agrícolas que ocupaban extensiones grandes.

Como se puede observar en el cuadro de densidad de población urbana, el municipio de Tiquipaya presenta la mayor expansión territorial urbana de la región metropolitana, pasa de 45 hectáreas en el año 1992 a 1,306 hectáreas en el 2001, es decir, un incremento de aproximadamente 30 veces, en cerca de 10 años al igual que el incremento de la población urbana de 3,037 en 1992 a 26,732 habitantes en 2001, es decir, el incremento poblacional corresponde relativamente a la expansión territorial urbana, sin embargo, la densidad poblacional desciende de 67 habitantes por hectárea (cuando la población se concentra en el centro del municipio) hasta 20 habitantes por hectárea para el año 2001

Por lo expuesto, no es novedad observar en el municipio de Tiquipaya grandes extensiones territoriales (agrícolas) con viviendas de alto confort. Predios que dejan de ser productivos cambiando “indirectamente” el uso de suelo agrícola a uso de suelo urbano. Estas propiedades con dimensiones considerables que antes tenían un alto potencial agrícola ahora tienen piscinas, campos deportivos privados, amplios estacionamientos, construcciones con superficies que sobrepasan lo permitido.

6.4.La categoría de “urbano no urbanizable”

A inicios del 2012, pobladores del Distrito 6³³ de Tiquipaya se movilizaron en demanda de acciones, por parte del Gobierno Municipal, para buscar soluciones a disposiciones administrativas que restringían su forma tradicional de administrar el derecho propietario de sus terrenos.

El planteamiento central de la iniciativa ciudadana cuestionaba dificultades administrativas en el sistema de registro de Derechos Reales para los predios que no tuviesen categoría urbana. En el Distrito 6 de Tiquipaya, la mayoría de los predios fueron categorizados como agrícolas en el Plan Director del 2009, para preservar la tradición agrícola y mantener la calidad ambiental de esta parte del valle cochabambino. En ese marco, la demanda de la población consistía en declarar la necesidad de consolidar el Distrito 6 de Tiquipaya como zona urbana, modificando el Plan Director vigente.

Luego de varios eventos de consulta, se logró establecer que la mayoría de la población solo buscaba acceder a la categoría urbana para perfeccionar el derecho propietario sobre sus terrenos y no así, para involucrarse en proyectos de desarrollo urbano. De ahí la categoría de “urbano no urbanizable”.

Para una mejor comprensión de esta categoría, en apariencia confusa, es necesario comprender la diferencia de “lo urbano” y “lo rural”. Toda aproximación conceptual parte de una subordinación de lo rural con respecto a lo urbano. La primacía urbana se manifiesta desde diversas interpretaciones a partir de una realidad de *continuums*; esta perspectiva tendrá una

³³El Distrito 6, se encuentra ubicada al Sur del municipio, presenta un potencial productivo agrícola

gran difusión y diversas versiones que se explica por la constitución de opuestos: comunidad - sociedad (Töennies); tradicional - moderna; (Parsons); urbano - rural (Sorokin y Zimerman), artesanal - industrial (Lefebvre), campo rural atrasado - ciudad industrial (Park, Wirth); ocupación agrícola - ocupación industrial (Castells), suburbio - urbe (Burgess), marginación - integración (Germani). Mencionamos estas construcciones conceptuales en un intento de superar la imposibilidad de una definición exclusivamente dicotómica entre lo urbano y lo rural. En todo caso, lo urbano también es conocido como depredador, avasallador, absorbente, frente a lo rural, agrícola, protector, conservador y preservador de lo natural.

En la memoria colectiva, es muy común encontrar en la población urbana una cierta superioridad en su relación con los habitantes del campo y asumir que las dinámicas rurales deben ser funcionales a las dinámicas de la modernidad urbana. Gran parte de la población urbana solo se relaciona con las áreas rurales para el goce y disfrute de solaz y sosiego. Sin embargo, en la actualidad y a pesar de la predominancia individualista del ser urbano, corresponde construir nuevas categorías que superen cualquier tipo de énfasis discriminatorio.

Las tierras agrícolas del Distrito 6 de Tiquipaya por su total cercanía con las áreas urbanas de la metrópoli, constituyen una zona con acceso relativo a servicios básicos, con densidad media de redes vehiculares, transporte público y donde 19 comunidades comparten territorio y sus prácticas agrícolas, con nuevos habitantes que, venidos de la ciudad, construyen sus residencias y disfrutan de la calidad ambiental y paisajística sin mayor esfuerzo que la erogación de recursos para la compra de terreno.

Si recorremos la zona, encontramos muchos predios, formalmente agrícolas para el Plan Director, que solo albergan la casa de sus propietarios y cuyo potencial productivo ya no se aprovecha para la producción de alimentos, puesto que prevalece la ornamentación paisajística suntuosa.

En contrapartida, cientos de predios agrícolas mantienen la tradición, cultivos de hortalizas, producción de flores y pequeños hatos lecheros rinden tributo a la fertilidad de la tierra, pero sus propietarios sienten desprotegidos sus derechos sobre su propiedad, sus títulos son cuestionados en Derechos Reales porque no son urbanos.

En ambos casos, las disposiciones normativas son insuficientes. Por un lado, los productores a pesar de respetar el potencial ecológico de sus tierras se sienten desprotegidos, por el otro, amparados en que se trata de tierras agrícolas, los propietarios que usan tierras agrícolas solo para residencia, no se sienten obligados a mantener las actividades productivas, ni someterse a las disposiciones y limitantes que impone el régimen urbano en la tan cercana ciudad.

6.5.El mercado de tierras antes que la necesidad de vivienda

No se puede negar el hecho que el negocio inmobiliario se ha convertido en una de las más importantes actividades económicas de la actualidad, con marcado énfasis en la compra - venta de lotes de terreno y la autogeneración de expectativas urbanas. Los actores del negocio inmobiliario ejercen sus influencias en dos segmentos del mercado: por un lado, el territorio acaparado por el mercado informal que opera esencialmente en reservas naturales y ecológicas, de riesgo y de protección agropecuaria; por otro lado, las zonas urbanizadas y con control normativo, donde actúan los actores formales. En un contexto altamente complejo de transacciones informales y el denso ambiente social y político donde los actores principales son los loteadores. “El resultado se manifiesta en el suelo urbano o urbanizable actualmente reservado para quienes pueden pagar precios elevados y la otra parte de la población accede a suelo con diferentes restricciones, generalmente a través de la intermediación y transacciones fraudulentas” (Jobbé-Duval, y Rocha, F., 2008: 42).

El avance de la urbanización hacia áreas con actividades productivas, no es resultado del crecimiento “natural” de las áreas urbanas; en todo caso, debiera decirse que no existe un crecimiento normal de las áreas urbanas que sea proporcional a la necesidad de construir viviendas, sino un proceso inducido por los actores del mercado de tierras para incrementar el número de transacciones. La práctica de loteo de los predios agrícolas es una estrategia financiera que aprovecha la diferencia de precios entre un terreno agrícola y uno urbano, que se basa fundamentalmente en el hecho que lo urbano adquiere un mayor valor.

Esta comprensión utilitaria de la posesión de la tierra, deja absolutamente de lado el valor ecológico de las tierras. Un lote de terreno en zona agrícola cercana a la ciudad, tiene más valor por su futura urbanización que por su potencial productivo, además de ser un bien sujeto de intercambio que siempre incrementará su valor comercial.

En el caso del Distrito 6 de Tiquipaya, a pesar de contar con restricciones legales y normativas para mantener su condición agrícola, se advierte un “silencioso” proceso de incorporación de predios agrícolas hacia el mercado de tierras urbanas, inicialmente suspendiendo su función productiva y posteriormente quedando en espera de algún proceso de regularización urbana que legitime el nuevo valor comercial.

Esta lógica perversa es muy difícil de controlar, dado que no se ha logrado desarrollar instrumentos normativos y procedimientos para el control de la función ecológica de las tierras. Hasta la fecha, el control de los predios particulares únicamente se realiza en mérito a su tradición legal (títulos de propiedad) y procedimientos técnicos para la demostración geométrica de la superficie que acreditan los títulos.

Aún queda pendiente el desafío de construir mejores instrumentos normativos para la gestión de los predios particulares, que por un lado resuelvan el legítimo derecho de construir para resolver la demanda de viviendas y por otro, que garanticen una combinación armoniosa entre los espacios libres y los espacios construidos y que esté orientado a mantener la tradición del aprovechamiento productivo de la tierra.

6.6.Construir valor ecológico desde la normativa municipal

Es conocido que el municipio de Tiquipaya cuenta con una alta diversidad ecológica, variedad de paisajes y componentes ambientales importantes, que deben ser debidamente valorizados y protegidos a través de disposiciones normativas, porque son representativos de su identidad territorial.

Por sus características de alta concentración y creciente transformación de sus dinámicas al influjo de la metrópoli, las áreas del valle que corresponden a los distritos 4, 5 y 6 de Tiquipaya resultan las de mayor prioridad para la implementación de disposiciones normativas orientadas a la construcción de la identidad ecológica de Tiquipaya.

La población que habita tradicionalmente estas zonas, valora positivamente sus atributos paisajísticos y ambientales, convive con las prácticas agrícolas tradicionales y tiene predisposición a la vigencia de un régimen ecológico en las áreas urbanas, la preservación de las estructuras ambientales tradicionales y la consolidación de una estructura productiva no contaminante, que son la base de una nueva propuesta de gestión del territorio y de las zonas urbanas.

Hacia la gestión territorial en las zonas urbanas

Los instrumentos vigentes para la gestión de las zonas urbanas, han sido concebidos para promover el desarrollo urbano. Es así que, normalmente, se restringen a establecer las normas para regular el crecimiento de la ciudad, la construcción de edificaciones y la economía urbana; las tierras agrícolas adyacentes a las ciudades han sido catalogadas como zonas rurales y por tanto no son prioritarias para la norma.

Evidentemente, la ciudad es un sistema complejo. La concentración de la población genera dificultades para la cobertura de servicios básicos, así como el transporte de bienes y personas; el intercambio, el comercio y los servicios de apoyo a las zonas rurales adyacentes, generan un conjunto de flujos y centralidades, tan dinámicas que le otorgan vida propia a las zonas urbanas.

Desde ese punto de vista, funcional, los enfoques tradicionales de gestión urbana ha priorizado el desarrollo de instrumentos que garanticen y optimicen el funcionamiento de la ciudad, definiendo zonas de localización residencial, sistemas de vialidad, zonas industriales, comerciales y de servicios. Corresponde también mencionar que para garantizar calidad de vida en las ciudades, los instrumentos normativos prevén vegetación en las calles, parques, áreas verdes e incluso, como el caso de Cochabamba y Tiquipaya, fajas jardín al frente de los predios privados.

Sin embargo, las estructuras administrativas de los municipios son insuficientes para garantizar el control y cumplimiento de las disposiciones normativas, la realidad urbana plantea un conjunto de dificultades en medida proporcional a la cantidad de actores individuales que desarrollan sus actividades en las ciudades y se complejiza la aplicación normativa. En las

zonas residenciales surgen variedad de iniciativas productivas y artesanales (confección, metalmecánica, auto mecánica, carpintería, orfebrería, imprenta, repostería, panadería, cotillonería y variedad de otros servicios asociados), cuyas instalaciones están integradas a las edificaciones para vivienda; la industria gastronómica se entreteteje con los establecimientos comerciales y las oficinas; las fajas jardín se convierten en explanadas con pavimento o en sitios de parqueo vehicular; la dinámica económica de la ciudad consume aceras y los espacios libres son territorios en disputa. Todo ello como expresión del modo de vida urbano, en todo caso se le atribuye a lo urbano como perverso y avasallador.

Todo ello configura el ritmo frenético del centro de las ciudades, que se extiende al entorno a través del surgimiento de nuevas centralidades, que a su vez reproducen el asfalto, las construcciones de cemento y la agresividad urbana en detrimento de los espacios abiertos. La comprensión popular lo define como “crecimiento de la mancha urbana” y otros con mayor capital lo definen como “desarrollo” que poco a poco se va imponiendo sobre el paisaje tradicional del valle de Cochabamba y consume las áreas agrícolas.

Esta forma de comprender la dinámica urbana, que está presente en las disposiciones normativas y los instrumentos de regulación del desarrollo urbano, poco a poco resulta obsoleta y las ciudades terminan cuestionadas por su baja calidad ambiental, contaminación, residuos, congestión, inseguridad, stress y demás males urbanos, que han motivado programas y proyectos de gestión ambiental urbana para mitigar los impactos en la calidad de vida.

A futuro, corresponde replantearnos el objetivo de la gestión de las zonas urbanas y construir nuevas categorías para la adecuación de los instrumentos de regulación del uso del suelo.

Partamos del hecho que las ciudades constituyen asentamientos humanos, que a medida de su densificación transforman el uso de las tierras; en el caso de Cochabamba, tierras

tradicionalmente agrícolas, hoy, albergan edificios y patios cementados, pero quienes habitan en los edificios han sido atraídos por el paisaje cochabambino, que evoca la agricultura. Esta es una fórmula imperfecta, la gente escoge Cochabamba por su calidad ambiental, pero altera sus condiciones naturales para construir infraestructuras para vivir.

Ante tal situación, se deben adecuar los instrumentos de gestión urbana, asignando prioridad a la regulación del uso de la tierra, que evite la desaparición del paisaje y la tradición productiva de Cochabamba, es decir, normar los asentamientos humanos bajo el enfoque de la Gestión Territorial.

En el caso del municipio de Tiquipaya, se están construyendo las disposiciones de Gestión Territorial Urbana, Productiva y Ecológica de Tiquipaya, particularmente para los distritos 4, 5 y 6, donde se establece que todas las tierras que sean incorporadas al régimen urbano, se consideran como Áreas Urbanas bajo Régimen Ecológico (URB+E)

Las Áreas Urbanas bajo Régimen Ecológico corresponden a las nuevas áreas urbanas que respetan las estructuras ambientales tradicionales de Tiquipaya; se adecuan al trazado histórico de cursos naturales de agua, canales de riego y caminos vecinales.

Se definen como zonas urbanas para garantizar la Gestión Territorial concertada entre la población de Tiquipaya y el Gobierno Autónomo Municipal, así como facilitar la seguridad jurídica de los predios a través de su registro en Derechos Reales.

Se definen bajo Régimen Ecológico porque es obligatorio mantener la función productiva de las tierras, en todos los predios (sin excepción) debe existir una superficie mínima verde (productiva), destinada a fruticultura, floricultura, horticultura, agricultura y/o ganadería intensiva, con la finalidad de preservar la vocación ecológica del municipio de Tiquipaya.

En ese marco, la Gestión Territorial es el primer paso para la construcción de valor ecológico en las zonas urbanas, a partir de la normativa municipal.

Incorporar las estructurantes ambientales en el régimen urbano y el ordenamiento territorial

De manera general, en la normativa urbana vigente a nivel nacional, se establece que se deben respetar los cursos de agua, las masas de vegetación y otros elementos naturales en los proyectos de urbanización. En el caso de Tiquipaya, varias ordenanzas desde la década del 90 regulan la preservación del sistema de canales y drenajes existentes en la zona del valle, estableciendo un conjunto de disposiciones para evitar alteraciones por efecto de la construcción de infraestructuras.

Adicionalmente, se debe considerar que el conjunto de sitios y paisajes que muestran la riqueza y diversidad ecológica del Tiquipaya, constituyen un referente histórico y son base de la identidad de la población, muy ligada a la tierra, las prácticas agrícolas, la producción de flores y la conservación de huertos frutales.

La estructura del paisaje en Tiquipaya tiene mucha relación con el conjunto de cursos naturales de agua, que conduce caudales desde las faldas de la cordillera y alimenta su simiente a través de un complejo sistema de canales de regadío y varias represas o pequeños embalses, que han sido dispuestos para garantizar las condiciones de humedad de las tierras.

Por otro lado, la disponibilidad y el manejo tradicional del agua en Tiquipaya, explican el alto valor ambiental y paisajístico de los distritos 4, 5 y 6 en la zona del valle, la organización comunitaria para tareas anuales de limpieza de canales, obras de toma y compuertas de derivación está completamente vigente y se expresa en la asociación de regantes; así como las

jornadas comunitarias para el mantenimiento de gaviones, dragados o la ejecución de reparos con chamizos en los canales naturales de drenaje de las diferentes torrenteras.

En el transcurso del tiempo y por efecto de labores de forestación de riberas en las torrenteras y la implementación de cortinas rompevientos con especies forestales siguiendo el trazado de los canales de regadío, se logró consolidar un sistema virtuoso entre el agua y la vegetación, que define el paisaje de Tiquipaya, indistintamente en las zonas agrícolas como urbanas, alcanzando una categoría de estructurantes de alto valor ambiental.

En ese contexto, una acción estratégica para contribuir en la construcción de la identidad ecológica de Tiquipaya, es la preservación de las Estructurantes Ambientales, a partir de la definición y establecimiento de franjas de seguridad en torrenteras, la protección del sistema de canales y los cuerpos de agua, zonas de forestación urbana, áreas verdes y zonas de preservación de la vocación productiva.

En primer término, corresponde incorporar en la normativa del régimen urbano a las servidumbres ecológicas establecidas por Ley, a través de la adopción de procedimientos normativos para garantizar el dominio público y la preservación de los elementos naturales del territorio, que por sus características físicas y función ecológica, deben preservarse de alteraciones por efecto de intervenciones humanas y/o edificaciones, garantizando su protección y aprovechamiento. Este es el caso de las franjas de protección de torrenteras, canales de regadío, represas, ojos de agua y canales de desfogue.

Consiguientemente, las áreas sujetas al régimen de servidumbre ecológica que constituyen estructurantes ambientales, bajo ningún concepto podrán ser objeto de recuperación para beneficio privado. Constituyéndose en bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles sobre los cuales ejerce dominio el Estado a través del Gobierno Municipal.

En segundo término, las zonas de preservación del paisaje natural y recarga acuífera, comprendidas entre las estribaciones montañosas de la vertiente sur de la cordillera del Tunari y los abanicos aluviales conformados al pie de monte, que en parte corresponden al límite sur del Parque Nacional Tunari.

En estas zonas, corresponde garantizar la conservación, restauración y preservación de las características naturales del ecosistema, la regulación del ciclo hidrológico, la diversidad del paisaje natural y la recarga acuífera. Es obligación del Estado contribuir a la generación de condiciones para la restauración de cobertura vegetal en este sector, que favorezca la infiltración de aguas y garantice estabilidad de los suelos para evitar probables movimientos de masa por efecto de los escurrimientos pluviales.

Replantear la gestión del suelo urbano y/o agrícola

En Tiquipaya, gran parte de los predios agrícolas del Distrito 6, que colindan con las zonas urbanas del municipio de Cochabamba y Colcapirhua, están sujetos a una constante presión para su habilitación como áreas urbanas, casi siempre por efecto del mercado inmobiliario; así como han sufrido procesos de subdivisión por sucesión hereditaria, transformando de hecho la estructura parcelaria tradicional y generando paulatinamente cambios en el uso de las tierras. En muchos casos, se construyen viviendas en campos de cultivo, los linderos arbolados se transforman en muros de mampostería, desaparecen canales y se habilitan vías vehiculares relativamente angostas, sin considerar estructuras de jerarquía de vías.

Se trata de la superposición de dos modos de gestión del suelo, que nos obliga a optar entre lo urbano o lo rural, y que en la actual tendencia le otorga ventaja a lo urbano.

Si lo urbano trae aparejado el apoyo del mercado inmobiliario, es lógico que las instituciones estatales se inclinen por lo rural y la preservación de las condiciones naturales del territorio. Sin embargo, existen algunos aspectos de permanente contradicción a tomar en cuenta.

En las zonas rurales, cuya característica es el aprovechamiento productivo del suelo, no existen tierras bajo control del Estado (en este caso el Municipio), todas las tierras están tituladas a favor de particulares o son colectivas (comunitarias). Excepción a esta afirmación constituye el derecho de vía en las carreteras o sistemas de regadío, que pasan a dominio estatal, en muchos casos, previa compensación monetaria.

Cuando la densidad de población es baja y los terrenos son relativamente grandes, no existen problemas, que sí los hay cuando las tierras acusan excesivo parcelamiento y aumenta la cantidad de población, puesto que es muy común encontrarse con disputas sobre linderos, alteración de cursos de acequias, ancho de las vías, demandas por servicios básicos, alumbrado público, infraestructuras de salud, educación, mercados y varios otros, que se reclaman al Estado (en este caso el municipio) y que son difíciles de atender porque no hay terrenos de dominio público o bajo control estatal, y se debe recurrir al acuerdo entre particulares (propietarios) para viabilizar la acción estatal.

En las zonas urbanas, cuyo régimen normativo es definido en cada municipio, se establece que todo proceso de urbanización de tierras, debe prever áreas suficientes para el trazado de vías, áreas verdes y espacios para la construcción de equipamientos. Dado que el proceso de urbanización significa el fraccionamiento de tierras, el incremento del número de propietarios y un continuo proceso de transferencias del derecho propietario, la normativa vigente prevé que las áreas de uso común previstas en los procesos de urbanización, sean titularizadas a nombre del Estado (en este caso el Municipio).

Esta disposición normativa que es común en todos los municipios, se justifica plenamente por el beneficio colectivo que representan las áreas comunes en la calidad de vida, los espacios de interacción social y las necesidades de desplazamiento, movilidad e intercambio, por tanto, es responsabilidad ineludible del Estado (en este caso del Municipio). Por otro lado, dada la alta rentabilidad de las transacciones de la tierra urbana, los agentes inmobiliarios han logrado desarrollar estrategias para que las áreas cedidas al dominio público, conviertan en más atractivas sus propuestas urbanas y eventualmente, represente un incremento en la rentabilidad financiera.

De esta manera, por efecto de los procesos de urbanización, es precisamente en las ciudades que el Estado logra acceder a controlar un importante porcentaje de las tierras, en Tiquipaya y dependiendo de las zonas urbanas, la normativa establece que las tierras de dominio público corresponden entre 38% y 50%. Sin embargo, la normativa no establece claramente cuáles los mecanismos para garantizar la implementación y funcionalización adecuada de las áreas comunes.

En la actualidad los municipios tienen dificultades para conseguir los recursos suficientes para el tratamiento de vías, aceras peatonales, parques, escuelas, centros de salud, mercados, canchas deportivas y otras necesidades de equipamiento urbano, por tanto pueden observarse terrenos baldíos en los sitios destinados a áreas verdes, calles intransitables, senderos peatonales sin tratamiento y solares inseguros a la espera de la infraestructuras de salud y educación. Es aun un desafío conseguir que los procesos de urbanización incluyan la implementación completa de las áreas comunes.

En el caso de Tiquipaya, en el marco de la propuesta de zonas urbanas bajo régimen ecológico, se construye un nuevo planteamiento para las tierras de dominio público.

En todo proceso de urbanización, regularización y subdivisión, los titulares de los predios deben transferir a dominio público, a título gratuito y voluntario un porcentaje de terreno (diferenciado por zonas) para resolver las necesidades colectivas de los nuevos habitantes. A título gratuito como reconocimiento de los efectos de Plusvalía que genera la categoría de suelo urbano y las mejoras efectuadas en la zona, por el Gobierno Municipal y con recursos públicos; de carácter voluntario porque se reconoce que solo el Estado puede garantizar el disfrute universal de las áreas verdes, sistema viario y equipamientos.

- Vías públicas (circulación peatonal y/o motorizada)
- Áreas de equipamiento público (educación, salud, seguridad ciudadana)
- Áreas de interacción comunitaria (parques, campos deportivos, paseos)
- Áreas productivas públicas (preservación del potencial productivo via concesión)

Priorizar la preservación de la Superficie Mínima Verde

La ciudad siempre se ha considerado como el lugar de aglomeración de la población, lo que a su vez genera un conjunto de dinámicas económicas y sociales que le otorgan ventaja en comparación a la dispersión poblacional en las zonas rurales.

Entre los principios del urbanismo moderno, particularmente en la Carta de Atenas de 1933, se observan los impactos negativos de la excesiva aglomeración, que puede derivar en la tugurización de las zonas urbanas, alterando las condiciones de habitabilidad y evitando el disfrute de los elementos naturales como el sol, el aire puro y la vegetación. En función de ello, las disposiciones normativas en las áreas urbanas, deben garantizar equilibrios en el uso y ocupación del suelo.

En las áreas urbanas de Cochabamba, regidas por las disposiciones del Plan Director de la Región Urbana de Cochabamba vigente desde el año 1981, el principal instrumento de control de uso del suelo es la definición de un coeficiente de ocupación del suelo; sobre este coeficiente se establecen las superficies edificables al interior de un predio para resolver las necesidades de áreas habitables, dando por hecho que las superficies restantes quedarán libres.

Sobre la base de estas disposiciones, en los reglamentos urbanos de la ciudad capital aprobados el año 1991, se adoptaron índices de densidad poblacional y coeficientes de utilización del suelo para las distintas zonas de la ciudad.

Por la importancia relativa en su condición de ciudad capital y la experiencia acumulada en términos técnicos y administrativos, los reglamentos de Cochabamba han sido prácticamente adoptados por los municipios vecinos.

Entre los aspectos que regula la normativa urbana aprobada en 1991, se encuentra el número de unidades habitacionales por hectárea y la superficie habitable por familia, de ello se establece que para una densidad de 200 hab/Ha se requiere de 36 unidades habitacionales, cada una de ellas con 84 m² de superficie habitable. El aspecto fundamental de esta disposición es la asignación de un coeficiente de utilización de 0.5. Es decir, se prevé que solamente el 50% de la superficie en los predios urbanos sea edificado, por tanto, el 50% debería quedar libre.

Este planteamiento, muy interesante por su estructura lógica, no tuvo correspondencia con la realidad de las dinámicas urbanas y los resultados son distintos a los esperados: las densidades habitacionales son inferiores a 100 Hab/ha, el número de predios por hectárea son menores a 30 y las superficies edificadas en cada predio superan el doble de lo esperado.

Años más tarde, los responsables del control urbano priorizaron otros aspectos para el control de las construcciones, las modificaciones reglamentarias se enfocaron a regular la altura de las edificaciones y la definición de retiros mínimos entre construcciones, ambos aspectos de vital importancia para las políticas de densificación poblacional y para garantizar iluminación y ventilación en los locales habitables. Sin embargo y de manera tácita, se dejó sin efecto las disposiciones sobre los coeficientes de utilización del suelo y paulatinamente la ciudad cede espacios libres y verdes al interior de los predios privados, particularmente en aquellos donde se edificaron viviendas de propiedad colectiva.

Esta reorientación de la norma en la ciudad capital y en los municipios vecinos, tiene preferencia por la regulación de las superficies construidas, así como en los cánones impositivos, donde el monto de impuestos es proporcional a las áreas construidas.

Visto desde otro punto de vista, la preferencia por el control de las superficies construidas supone un menor interés por las áreas libres y consecuentemente por omisión, se descuida la mantención de las tradicionales huertas familiares, los patios arbolados y finalmente el paisaje tradicional de Cochabamba, que por sus atributos ambientales ha sido un fuerte motivo de atracción de los flujos migratorios.

En ese marco, a partir de un concepto de gestión territorial, en Tiquipaya se construye un conjunto de propuestas para evitar la alteración drástica del paisaje por efecto de la ampliación urbana, esta vez a través de la recuperación de las prácticas tradicionales de cultivo y mantención de huertos familiares, en los que aún se mantiene la producción de hortalizas, legumbres, flores y frutas en infinidad de combinaciones, que permiten disfrutar de una combinación armoniosa entre viviendas y verde productivo.

El planteamiento central de esta propuesta es orientar el control normativo a la regulación del espacio libre al interior de los predios privados, estableciendo una categoría de Espacio Mínimo Verde, de cumplimiento obligatorio, que consiste en garantizar un mínimo de aprovechamiento productivo de las tierras, sea floricultura, horticultura o fruticultura, que al tiempo de recuperar las prácticas tradicionales, constituya un mínimo aporte familiar para la necesaria producción de alimentos en el país.

Con esta medida, se busca recuperar el valor ecológico de esta porción del valle cochabambino, que por su cercanía con el centro del sistema metropolitano, resulta vulnerable a la transformación de sus estructuras ambientales por efecto de la superposición de un modelo urbano excluyente de lo verde.

6.7.Consideraciones finales

Las dinámicas urbanas nos plantean enormes desafíos, las ciudades se constituyen en irresistible destino de la población boliviana por el conjunto de oportunidades que ofrecen las dinámicas económicas y la modernidad urbana. En la tendencia actual, se prevé una mayor concentración de la población en las tres áreas metropolitanas del país, entre ellas el sistema metropolitano de Cochabamba.

El sistema metropolitano de Cochabamba se ha consolidado a partir de una conurbación lineal paralela al eje vial entre el occidente y el oriente del país, pero paulatinamente transforma en urbanas a las tierras agrícolas del valle cochabambino, en un proceso creciente que no tiene correlato con el crecimiento demográfico. La expansión urbana a partir del eje conurbano se caracteriza por una muy baja densidad habitacional.

Existe una alta probabilidad que la expansión urbana de baja densidad poblacional, se explique por una concepción ideal de vivienda, muy arraigada en Cochabamba, que consiste en la preferencia por viviendas individuales, en edificaciones aisladas, con huertos familiares y árboles; pero los indicadores actuales nos muestran que si bien se mantiene la predominancia de viviendas aisladas, han disminuido drásticamente los huertos familiares y árboles, cediendo su espacio a garajes y patios con pavimento, que después requieren techo para garantizar sombra.

Los instrumentos normativos en vigencia no son suficientes para el control urbano y la gestión de los usos del suelo, las ciudades se expanden por efecto de la acción del mercado inmobiliario, la normativa viene después.

En la percepción del habitante nativo del valle cochabambino, la ciudad se asemeja a una entidad extraña, que crece descontroladamente, consume las áreas agrícolas y lo tapa todo con cemento, pero además, la población constata que los terrenos urbanos tienen mayor seguridad jurídica que los agrícolas, permiten acceder a servicios básicos y que sus precios de transacción son altos. En respuesta, como el caso de Tiquipaya, se demanda la adopción de una nueva categoría de clasificación de predios, lo urbano no urbanizable, buscando una convivencia más armónica entre las edificaciones y el paisaje tradicional.

La clasificación de las tierras por su categoría de uso, normalmente asumida en los instrumentos de gestión urbana, no es suficiente. La tradicional diferenciación entre lo urbano y lo rural ha derivado en una contraposición irreconciliable, lo rural es verde, lo urbano es cemento.

La necesidad de áreas habitables en las ciudades, que justifica las edificaciones al interior de los predios privados, no debe ser sinónimo de un manto de cemento y contraponerse al tradicional

aprovechamiento productivo de las tierras. Es posible garantizar adecuadas densidades habitacionales en las nuevas áreas urbanas, combinando de manera complementaria, las áreas habitables con las superficies mínimas verdes al interior de cada uno de los predios urbanos.

Dado que la tierra urbana, en términos de derecho propietario, corresponde a miles de propietarios individuales y que la implementación de propuestas alternativas a la actual situación depende de estos mismos propietarios, la única forma de garantizar resultados es modificar los instrumentos normativos sobre uso del suelo y los mecanismos de control, particularmente de las superficies no edificadas o superficie mínima verde, como en el caso de Tiquipaya. De ello depende que se logre construir valor ecológico en las zonas urbanas.

Referencias bibliográficas.

- Achi, A., & Delgado, M. (2007). A la conquista de un lote: Estrategias populares de acceso a la tierra urbana. Bolivia: Universidad Mayor de San Simón, DICyT-CESU/PIEB.
- Burgess, E. W. (1925). The growth of the city: an introduction to a research project. In R. E. Park, E. W. Buguess & R. D. McKenzie (Eds.), *The city*. Chicago: University of Chicago.
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México: Siglo Veintiuno Editores, s.a.
- Delgado, M., & Rocha, F. (2005). *La propiedad in-segura de la tierra en los barrios del Sur de Cochabamba: Una visión a partir de la evolución físico espacial de la ciudad y sus normas urbanas*. Cochabamba: Centro de Planificación y Gestión - Hábitat para la humanidad (documento inédito).
- Dubresson, A. (2002). Una puesta en perspectiva comparativa de 19 metrópolis mundiales. In *Metrópolis en movimiento: Un comparación internacional*. Bogota, D.C.: Unidad de investigación: Mobilités et recompositions urbaines IRD.
- Jobbé-Duval, M., & Rocha, F. (2008). *La otra cara de la ciudad jardín: segregación socio-espacial, vulnerabilidad de los asentamientos informales e inserción en el entorno rural en la ciudad de Cochabamba*. Cochabamba - Bolivia.: FAM – PIEB
- Lefebvre, H. (1978). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ediciones península.
- Le Corbusier, José Luis Sert, 1933-1942 Carta de Atenas CIAM <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/CartaAtenas.htm>
- Rocha, F (2010). *La zona metropolitana de Cochabamba, Bolivia: crecimiento y expansión urbana precaria*. México DF: FLACSO.
- Solares, H. (1990). *Historia, espacio y sociedad: Cochabamba 1550 - 1950, formación, crisis y desarrollo de su proceso urbano (Vol. 1)*. Cochabamba - Bolivia: Serrano.

- Solares, H. (2005). Etapas históricas que marcan la evolución del ordenamiento territorial en el Valle Central de Cochabamba. In Taller de ordenamiento territorial. Cochabamba - Bolivia: Organizado por CEPLAG.
- Tönnies, F. (1947). Comunidad y sociedad. Buenos Aires: Editorial Losada, S.A.
- Ley N° 144, 26 de junio de 2011. Ley de revolución productiva comunitaria agropecuaria. Bolivia
- Ley 247, 5 de junio de 2012. Ley de regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda. Bolivia
- Ordenanza Municipal 1061/1991 Honorable Alcaldía Municipal de Cochabamba, Bolivia
- Ordenanza Municipal 3011/2003 Honorable Alcaldía Municipal de Cochabamba, Bolivia
- Ordenanza Municipal 4100/2011 Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, Bolivia
- Ordenanza Municipal 211/2009 ratificado con Ordenanza Municipal 067/2012 Plan Director Urbano – Agrícola Gobierno Autónomo Municipal de Tiquipaya, Bolivia

Se terminó de imprimir en la Planta Gráfica de



Organizados para que usted gane!!

Edif. **ETREUS** Pje. Avelino Nogales N° 272
entre Nestor Galindo y Felix del Granado

etreus2014@gmail.com

etreus@etreusimpresores.com

Telfs.: 4409656 - 4409657

Fax: 4241217

Cochabamba - Bolivia